

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»

На правах рукописи

Павлов Павел Николаевич

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ
АКТИВНОСТИ В РОССИИ**

Специальность 08.00.01 – «Экономическая теория»

Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук

Научный руководитель:
кандидат экономических наук
Каукин А.С.

Москва – 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ЭКОНОМИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ.....	13
1.1 ЭКОНОМИКА НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ	13
1.1.1 Определение понятия нормотворческой активности	13
1.1.2 Цели нормотворческой активности государственных институтов	14
1.1.3 Выгоды и издержки разработки и использования нормативных актов	16
1.1.4 Обзор взаимосвязей нормотворческой активности и экономической динамики	19
1.2 ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ	26
1.2.1 Обзор подходов к моделированию нормотворческой активности.....	26
1.2.2 Теоретическая модель нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства	34
1.2.3 Гипотезы исследования	48
1.3 ВЫВОДЫ	50
2 РАЗРАБОТКА МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ИЗМЕРЕНИЮ И ОЦЕНКЕ УРОВНЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИИ	52
2.1 ПОКАЗАТЕЛИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ.....	52
2.2 АЛГОРИТМ ИЗМЕРЕНИЯ И ОЦЕНКИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИИ.....	56
2.3 АПРОБАЦИЯ АЛГОРИТМА ИЗМЕРЕНИЯ И ОЦЕНКИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ НА ОБЩЕЭКОНОМИЧЕСКОМ УРОВНЕ	68
2.3.1 Этапы эволюции нормотворческой активности в России	68
2.3.2 Общие характеристики регуляторной модели в России	72
2.3.3 Динамика детализации нормативно-правовой базы в разрезе субъектов нормотворческой инициативы	79
2.3.4 О взаимосвязи нормотворческой активности и совокупной факторной производительности российской экономики	81

2.4 АПРОБАЦИЯ АЛГОРИТМА ИЗМЕРЕНИЯ И ОЦЕНКИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ НА ОТРАСЛЕВОМ УРОВНЕ.....	84
2.4.1 Показатели детализации нормативной базы.....	84
2.4.2 Показатели регуляторной жесткости нормативной базы	87
2.4.3 Отраслевые приоритеты повышения регуляторной жесткости субъектами нормотворческой инициативы.....	90
2.5 ВЫВОДЫ	100
3 ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИИ.....	102
3.1 БАЗА ДАННЫХ ЭМПИРИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ	102
3.2 СТАТИСТИЧЕСКИЕ ВЗАИМОСВЯЗИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.....	104
3.3 ЭМПИРИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ.....	108
3.3.1 Эмпирическая оценка отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности по агрегированным данным	108
3.3.2 Эмпирическая оценка отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности по данным федеральных законов.....	115
3.4 ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	120
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	123
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	128
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	129

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность диссертационного исследования. Ежегодно федеральными органами государственной власти Российской Федерации разрабатываются и принимаются тысячи новых нормативно-правовых актов, в число которых входят: указы Президента России, постановления и распоряжения Правительства России, федеральные законы, приказы федеральных органов исполнительной власти. Вопрос об экономических последствиях подобной динамики нормотворческих процессов является открытым, дискуссионным. С одной стороны, институциональное пространство становится более строгим, достигается необходимая формализация регуляторной системы. С другой стороны, ознакомление с нормативными документами, исполнение установленных в них экономических правил, а также взаимодействие с контрольно-надзорными органами являются источниками издержек для адресатов регулирования. По данным международных исследований неограниченная нормотворческая активность может приводить к снижению темпов экономического роста на величину около 2 п.п. в год¹.

В начале 2019 года Правительство России приступило к реализации административной реформы, направленной на снижение регуляторной нагрузки на экономику путем упорядочения и систематизации российской нормативной базы и отмены избыточных и устаревших требований, за которой закрепилось официальное наименование «регуляторная гильотина»². Первый этап регуляторной гильотины проведен в 2020 году³. Различными теориями государственного регулирования экономики, включая теории *общественного интереса*, теории *частного интереса*, *синтетические* теории, предполагается существование объективных закономерностей регуляторной динамики. При

¹ См., например, работы Dawson J., Seater J. Federal regulation and aggregate economic growth // Journal of Economic Growth. 2013. Vol. 18. No. 2. Pp. 137-177.

² См. «План мероприятий по реализации механизма “регуляторной гильотины”» (утв. Правительством Российской Федерации 29 мая 2019 г. N 4714п-ПЗ6).

³ См. раздел реформы контрольной и надзорной деятельности на портале Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации: <https://knd.ac.gov.ru/>

управлении развитием нормативной базы государства, включая решение задач «регуляторной гильотины», целесообразно учитывать закономерности регуляторной активности субъектов нормотворческой инициативы, принимать во внимание дифференциацию регуляторной динамики на уровне отраслей экономики, учитывать объективное влияние экономических и иных факторов.

Системное изучение закономерностей нормотворческой динамики в России с выявлением экономических факторов нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства до настоящего момента не проводилось, что и определяет актуальность данного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Аспекты мотивации государственного регулирования экономики исследуются в работах: А. Пигу, Дж. Акерлофа, М. Спенса, Дж. Стиглера, Дж. Стиглера и К. Фридланд, Р. Познера, Р. Бротигама, Дж. Бьюкенена, Р. Масгрейва, Г. Калабрези, Ф. Мак-Чисни, Г. Таллока, М. Бернштейна, Ж.-Ж. Лаффона и Ж. Тироля, Э. Доунса, С. Пельцмана, Дж. Гроссмана и Э. Хелпмана, Й. Ден Хертога, В. Мау и других, А. Радыгина и Р. Энтова, В. Тамбовцева⁴.

⁴ Pigou A. Economic progress in a stable environment // *Economica*. 1947. Vol. 14. No. 55. Pp. 180-188; Akerlof G. The market for lemons: Qualitative uncertainty and the market mechanism // *Quarterly Journal of Economics*. 1970. Vol.84. No.3. Pp. 488-500; Spence M. Job Market Signaling // *Quarterly Journal of Economics*. 1973. Vol. 87. No. 3. Pp. 355-374; Stigler G. Theory of Economic Regulation // *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971. Vol. 2. No. 1. Pp. 3-21; Stigler G., Friedland C. What can regulators regulate? The case of electricity // *Journal of Law and Economics*. 1962. Vol.5, No. (Oct., 1962). Pp. 1-16; Posner R. The social costs of monopoly and regulation // *Journal of political Economy*. 1975. Vol. 83. No. 4. Pp. 807-827; Braeutigam R. Optimal policies for natural monopolies. In Schmalensee and Willig (eds.) *Handbook of industrial organization*. Vol.2. North Holland: Amsterdam. 1989. Pp. 1289-1346; Buchanan J. M. What kind of redistribution do we want? // *Economica*. 1968. Vol. 35. No. 138. Pp. 185-190; Musgrave R. *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York. 1959; Calabresi G. *The future of law and economics: Essays in reform and recollection*. Yale University Press. 2016; McChesney F. Rent extraction and rent creation in the economic theory of regulation // *The Journal of Legal Studies*. 1987. Vol. 16. No. 1. Pp. 101-118; Tullock G. Efficient Rent-Seeking Revisited In: Rowley C.K., Tollison R.D., Tullock G. (Eds.). *The Political Economy of Rent-Seeking. Topics in Regulatory Economics and Policy*. Vol 1. Springer, Boston, MA. 1988; Bernstein M. *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton: Princeton University Press. 1955; Laffont J.J., Tirole J. The politics of government decision-making: A theory of regulatory capture // *Quarterly journal of economics*. 1991. Vol. 106. No. 4. Pp. 1089-1127; Downs A. An economic theory of political action in a democracy // *Journal of political economy*. 1957. Vol.65. No. 2. Pp. 135-150; Peltzman S. Toward a more general theory of regulation // *The Journal of Law and Economics*. 1976. Vol. 19. No. 2. Pp. 211-240; Grossman G., Helpman E. Protection for sale // *American Economic Review*. 1994. Vol. 84. No. 4. Pp. 833-850; Den Hertog J. A. Review of economic theories of regulation. Utrecht School of Economics / Tjalling C. Koopmans Research Institute. Discussion Paper Series. No. 10-18. 2010; Мау В., Жаворонков С., Фомичев О., Шадрин А., Яновский К. Дерегулирование российской экономики: механизм воспроизводства избыточного регулирования и институциональная поддержка конкуренции на товарных рынках. Научные труды ИЭПП №48. – М.: Институт экономики переходного периода, 2003; Радыгин А., Энтов Р. «Провалы государства»: теория и политика // *Вопросы экономики*. – 2012. – № 12. – С. 4-30; Тамбовцев В. Теории государственного регулирования экономики. – М.: Проспект. 2020.

Подходы к измерению уровня нормотворческой активности институтов государственной власти на основе методологии статистического и статистико-лингвистического анализа совокупности нормативно-правовых документов, охарактеризованы в работах: К. Маллигана и А. Шлейфера, О. Аль-Абадли и П. Маклафлина, П. Маклафлина и О. Шероуза, С. Кирдиной и А. Рубинштейна, а также С. Кирдиной, И. Кирилук, И. Толмачевой и А. Рубинштейна⁵.

Апробация методологии статистического и статистико-лингвистического анализа нормативно-правовых документов посредством выявления устойчивых эмпирических взаимосвязей между показателями социально-экономического развития с одной стороны и показателями нормотворческой активности с другой стороны, проведена в работах: К. Маллигана и А. Шлейфера, а также Дж. Доусона и Дж. Ситера, С. Гордона и других, Дж. Бэйли и Д. Томас, Г. Гутьереса и Т. Филиппона, Дж. Эллига и П. Маклафлина, Д. Чэмберса и других⁶.

Объект и предмет исследования. Объектом настоящего диссертационного исследования является совокупность нормативно-правовых актов федеральных органов государственной власти Российской Федерации. Предметом исследования являются экономические факторы нормотворческой активности в России.

Содержание исследования соответствует формуле паспорта научной специальности 08.00.01 – «Экономическая теория» ВАК РФ: «выявление устойчивых, повторяющихся связей в социально-экономических явлениях и процессах».

⁵ Mulligan C., Shleifer A. The Extent of the Market and the Supply of Regulation // Quarterly Journal of Economics. 2005. Vol. 120. Pp. 1445–1473; Al-Ubaydli O., McLaughlin P. RegData: A numerical database on industry-specific regulations for all United States industries and federal regulations, 1997–2012 // Regulation and Governance. 2017. Vol. 11. No. 1. Pp. 109–123; McLaughlin P., Sherouse O. RegData 2.2: A panel dataset on US federal regulations // Public Choice. 2019. Vol. 180. No. 1–2. Pp. 43–55; Кирдина С.Г., Рубинштейн А.А. Эффекты path dependence и экономии от масштаба в российском законодательстве // Вопросы экономики. – 2014. – № 11. – С. 58–82. Кирдина С.Г., Кирилук И.Л., Толмачева И.В. Рубинштейн А.А. Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования // Вопросы экономики. – 2011. – № 11. – С. 97–114.

⁶ Dawson J., Seater J. Federal regulation and aggregate economic growth // Journal of Economic Growth. 2013. Vol. 18. No. 2. Pp. 137–177; Gordon S., Garen J., Clark J. The growth of government, trust in government, and evidence on their coevolution // Journal of Economics and Finance. 2019. Vol. 43. No. 3. Pp. 456–480; Bailey J., Thomas D. Regulating away Competition: the Effect of Regulation on Entrepreneurship and Employment // Journal of Regulatory Economics. 2017. Vol. 52. N. 3. Pp. 237–254; Gutiérrez G., Philippon T. Declining Competition and Investment in the US. National Bureau of Economic Research. 2017. WP N. 23583; Ellig J., McLaughlin P. The Regulatory Determinants of Railroad Safety // Review of Industrial Organization. 2016. Vol. 49. N. 2. Pp. 371–398; Chambers D., McLaughlin P. and Stanley L. Barriers to Prosperity: the Harmful Impact of Entry Regulations on Income Inequality // Public Choice. 2019. Vol. 180. N. 1–2. Pp. 165–190.

Область исследования соответствует паспорту научной специальности 08.00.01 – «Экономическая теория» ВАК РФ: п.1.1 «Политическая экономия: экономические интересы; закономерности эволюции социально-экономических систем; взаимодействие производительных сил, экономических форм, методов хозяйствования и институциональных структур; теория государственного сектора в экономике».

Цель и задачи исследования. Целью настоящего исследования является выявление экономических факторов нормотворческой активности в России.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

- охарактеризовать теоретические основания исследования экономических аспектов нормотворческой активности органов государственной власти;
- предложить отраслевую вариацию теоретической модели нормотворческой активности;
- на основе изучения международного опыта выработать алгоритм измерения и оценки нормотворческой активности, адаптированный для целей анализа российской нормативной базы;
- определить закономерности нормотворческой активности в России на общеэкономическом и отраслевом уровнях;
- на основе предложенной в работе вариации теоретической модели с использованием методов экономико-математического моделирования выявить экономические факторы нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства России.

Методология и методы исследования. Методологическую базу исследования составляют общенаучные методы познания, методы статистико-лингвистического анализа нормативно-правовых документов, методы экономико-математического моделирования.

Общенаучные методы познания использовались в целях систематизации теоретических и эмпирических подходов к исследованию регуляторной активности органов государственной власти, выявления закономерностей нормотворческой

активности в России. Методы статистико-лингвистического анализа использовались при построении базы данных исследования. Методы экономико-математического моделирования использовались при построении авторской вариации теоретической модели нормотворческой активности и оценке ее эмпирических спецификаций для выявления экономических факторов нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства.

Информационную базу исследования составляют нормативно-правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, (указы Президента Российской Федерации, федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, приказы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации), официальные статистические данные Федеральной службы государственной статистики, аналитические материалы ОЭСР, Всемирного банка, Центра стратегических разработок, научные публикации по теме исследования.

Научная новизна. В настоящем диссертационном исследовании автором получены следующие результаты, составляющие научную новизну:

I. С использованием предложенной отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности органов государственной власти выявлены отвечающие положениям теорий *общественных и частных интересов* экономические факторы, которые позволяют объяснять динамику *детализации и регуляторной жесткости* нормативной базы на уровне отраслей народного хозяйства, включая такие факторы, как: масштаб отрасли (объем валовой добавленной стоимости, произведенный в отрасли), удельный выпуск фирмы в отрасли (объем валовой добавленной стоимости в расчете на одну фирму отрасли), уровень государственного присутствия в отрасли, фактор принадлежности отрасли к общественному или частному сектору экономики (см. раздел 1.2)⁷.

⁷ На основе эмпирической проверки предложенной отраслевой вариации теоретической модели (см. раздел 3.3) впервые в российской практике показано, что нормотворческая активность органов государственной власти будет выше в отношении отраслей общественного сектора, а также более крупных отраслей экономики (развитие нормативной базы и предотвращение экономических споров в более крупных отраслях ведет к сравнительно большей экономии транзакционных издержек), что соотносится с положениями теорий *общественных интересов*. В свою очередь нормотворческая активность в отношении отраслей частного сектора, а также отраслей с более высокими показателями удельного выпуска будет ниже, что соотносится с положениями теорий *частных*

II. На основе изучения международного опыта выработан алгоритм измерения и оценки нормотворческой активности, основанный на методах статистико-лингвистического анализа крупных корпусов нормативных документов, адаптированный для целей анализа российской нормативной базы. Составлен словарь отраслевых лексем (ключевых слов и словосочетаний), который может использоваться для классификации российских официальных документов в разрезе видов экономической деятельности (см. раздел 2.2). Впервые в российской практике построены лингвистические метрики, характеризующие уровень регуляторной жесткости нормативно-правовой базы в отраслях народного хозяйства (см. раздел 2.4). На основе предложенных методологических подходов сформирована оригинальная база данных нормотворческой активности в России в период 1991-2020 гг. (см. разделы 2.4.1-2.4.2, 3.1).

III. На основе построенной базы данных выявлен ряд закономерностей нормотворческой активности в России:

- обнаружена тесная положительная взаимосвязь между показателями *детализации* и *регуляторной жесткости* нормативной базы (см. раздел 2.2);
- обнаружена закономерность ускоренной детализации нормативно-правовой базы в «транзакционных» секторах (торговля, финансовое посредничество), которые формируют базовые элементы инфраструктуры рыночного механизма экономики (см. раздел 2.4.1);
- верифицирован эффект колеи (*path dependence*) в нормотворчестве, предполагающий наследование отраслевых регуляторных приоритетов более ранних периодов; верификация проводилась на основе общей совокупности федеральных нормативных актов (в отличие от предыдущих работ, где эффект колеи исследовался на основе только федеральных законов, см. раздел 2.4.3).

интересов. Влияние государственного присутствия в отрасли на нормотворческую активность нелинейно. При высоком уровне государственного присутствия нормотворческая активность в отношении отрасли может снижаться в силу вытеснения нормативно-правового механизма управления иными механизмами, включая прямой государственный контроль производственных активов, основанный в том числе на использовании внутренних нормативных актов компаний.

Теоретическая и практическая значимость диссертации. Проведенная в исследовании апробация методологии статистико-лингвистического анализа нормативно-правовых актов высших органов государственной власти Российской Федерации позволила получить важные теоретические и практические результаты.

Теоретическая значимость настоящего исследования определяется выявлением объективных закономерностей и тенденций нормотворческой активности в России, построением периодизации этапов развития нормативной базы в России, разработкой авторской вариации теоретической модели нормотворческой активности и выявлением на ее основе экономических факторов нормотворческой активности на уровне отраслей российской экономики.

Практическая значимость исследования определяется разработкой базы данных нормотворческой активности в России, которая в соответствии с международным опытом может использоваться в качестве информационной базы для исследования влияния институциональных факторов (детализация и уровень регуляторной жесткости совокупности нормативно-правовых документов) на различные параметры социально-экономической динамики. Построенная база данных может применяться в целях обеспечения информационно-аналитической поддержки комплекса мер «регуляторной гильотины». Построенные в работе эмпирические оценки авторской вариации теоретической модели нормотворческой активности могут использоваться для прогнозирования регуляторной динамики на уровне отраслей российской экономики в рамках различных сценариев приватизации государственной собственности, а также иных сценариев структурных изменений в российской экономике.

Структура диссертации соответствует цели и задачам исследования, состоит из введения, трех глав, заключения, списка сокращений и условных обозначений, списка использованных источников и литературы.

В первой главе диссертационного исследования «Теоретический анализ экономических аспектов нормотворческой активности» проводится обобщение теоретических подходов к исследованию экономических аспектов нормотворческой активности органов государственной власти: приводится

систематизация целей нормотворческой активности государственных институтов, раскрываются экономические аспекты разработки и использования нормативных актов и формы взаимосвязей нормотворческой активности и экономической динамики; в разделе 1.2 первой главы обобщаются теоретические и эмпирические подходы к моделированию нормотворческой активности, на основе которых формулируется авторская вариация теоретической модели нормотворческой активности органов государственной власти на уровне отраслей народного хозяйства.

Во второй главе диссертационного исследования «Разработка методологических подходов к измерению и оценке уровня нормотворческой активности в России» охарактеризованы показатели нормотворческой активности и их место в системе индикаторов государственного вмешательства в экономику, представлен алгоритм измерения и оценки нормотворческой активности в России, основанный на классификации нормативных актов в разрезе видов экономической деятельности с использованием методов статистико-лингвистического анализа, составлен словарь ключевых слов и словосочетаний для целей отраслевой классификации нормативно-правовых документов. Проведена апробация предложенного алгоритма, в рамках которой выявлен ряд закономерностей нормотворческой динамики в России на общеэкономическом и отраслевом уровнях, верифицирован феномен наследования отраслевых приоритетов развития российской нормативной базы, известный как эффект колеи (*path dependence*) в нормотворчестве.

В третьей главе диссертационного исследования «Эмпирический анализ экономических факторов нормотворческой активности в России» определены статистические взаимосвязи между показателями нормотворческой активности различных субъектов нормотворческой инициативы, с использованием эконометрических методов анализа статистической информации проведена оценка эмпирических спецификаций предложенной вариации теоретической модели нормотворческой активности органов государственной власти на уровне отраслей

народного хозяйства, выявлены экономические факторы нормотворческой активности в России.

Объем диссертации: 138 страниц, 21 таблица, 22 рисунка.

Апробация результатов исследования. По теме диссертации автором опубликовано 6 статей в рецензируемых научных журналах (в т.ч. в журналах международной базы данных научного цитирования SCOPUS – 3 статьи, в журналах перечня ВАК – 2 статьи) общим объемом 6.5 п.л. (вклад автора 4.2 п.л.).

Список статей, опубликованных в журналах международной базы данных научного цитирования SCOPUS:

Павлов П.Н. Экономические факторы нормотворческой активности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. – №2. – С. 39-70 (1.2 п.л.);

Павлов П.Н. Влияние регуляторной жесткости нормативно-правовой базы на динамику бедности в регионах России // Вопросы экономики. – 2020. – №. 12. – С. 62-79 (1.2 п.л.);

Дробышевский С.М., Идрисов Г.И., Каукин А.С., Павлов П.Н., Синельников-Мурылев С.Г. Декомпозиция темпов роста российской экономики в 2007—2017 гг. и прогноз на 2018—2020 гг. // Вопросы экономики. 2018. – №9. – С.5-31 (0.3 п.л. / 1.5 п.л.).

Список статей, опубликованных в журналах перечня ВАК:

Павлов П.Н. Экономические и политико-экономические факторы регуляторной активности в России: анализ в разрезе субъектов нормотворческой инициативы // Общественные науки и современность. 2019. – №6. – С.74-90 (1 п.л.).

Павлов П.Н. Методика исследования особенностей нормотворческой деятельности органов государственной власти // Экономические науки. 2010. – №7(68). – С. 42-45 (0.2 п.л.).

Статьи в других рецензируемых научных журналах:

Drobyshevsky S., Idrisov G., Kaukin A., Pavlov P., Sinelnikov-Murylev S. Decomposition of growth rates for the Russian economy // Russian Journal of Economics. 2018. No. 4. Pp. 305–327 (0.3 п.л. / 1.4 п.л.).

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ЭКОНОМИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ

1.1 ЭКОНОМИКА НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ

1.1.1 Определение понятия нормотворческой активности

Согласно определению Дж. Хоманса норма – это утверждение, указывающее на то, как должны себя вести одно или более лиц в конкретных обстоятельствах, когда при соблюдении нормы ожидается поощрение, и наказание в противоположном случае [34]. Согласно определению Э. Остром и соавторов под нормами (или правилами) понимается совокупность предписаний, согласно которым требуются, запрещаются или разрешаются определенные виды действий одного индивида или группы индивидов при взаимодействии их с другими индивидами (группами индивидов) [50]. Иными словами, норма – это предписание определенного поведения, обязательное для выполнения и имеющее своей функцией поддержание порядка в системе взаимодействий [81]. Ключевым условием действия нормы является наличие механизма контроля ее исполнения, который может быть как внутренним и осуществляется индивидом самостоятельно (от первого лица и в отношении самого себя), так и внешним, осуществляемым в отношении индивида (или адресата нормы) третьими лицами. В соответствии с концептуальным подходом Р. Элликсона [24], предложенным в рамках теории *социального контроля*, администрирование норм осуществляется пятью различными типами акторов:

- индивидами (правила, исходящие от данного типа акторов, называют *личной этикой*⁸);
- сторонами договорных отношений (правила, исходящие от данного типа акторов, называют *контрактами*);
- неиерархически организованными социальными силами, включая, социальные сети (правила, исходящие от данного типа акторов, называют *неформальными нормами*);

⁸ Т. Шеллинг подчеркивает роль личной этики в обеспечении эффективности всей системы социального контроля (исполнения контрактов, норм поведения, соблюдения законов) [60].

- организациями⁹ (правила, исходящие от данного типа акторов, называют *организационными правилами*);
- государственными институтами (правила, исходящие от данного типа акторов, называют *нормативно-правовыми актами*¹⁰).

Нормы подразделяются на формальные и неформальные. Источником неформальных норм могут являться традиции, обычаи, культура, в свою очередь источником формальных норм, как правило, являются государственные институты¹¹.

Данная работа посвящена исследованию экономических факторов нормотворческой активности государственных институтов. Далее под *нормотворческой активностью* будет пониматься создание формальных зафиксированных в письменном виде норм (нормативно-правовых документов) органами государственной власти.

1.1.2 Цели нормотворческой активности государственных институтов

Существующие теории государственного регулирования экономики по-разному описывают мотивацию нормотворческой активности государства.

Теориями *общественного интереса* объясняется нормотворческая активность, предусматривающая устранение различных провалов рынка¹², в том числе посредством ограничения внешних эффектов [54], устранения информационной асимметрии [1], [63], антимонопольного регулирования [8], [57], [65], финансирования производства общественных^{13, 14} и мериторных благ [9], [45],

⁹ За исключением иерархически подчиненных правительству, государству.

¹⁰ В несколько более узкой трактовке Р. Элликсона [24] используются термины *правительство* и *законы*.

¹¹ Также исследователи обращают внимание на признак кодифицируемости норм. Формальные нормы, как правило, зафиксированы в письменном виде, неформальные нормы – как правило, неписаные [47].

¹² На современном этапе концепция провалов рынка дополняется концепцией провалов государства. См., например, исследования А. Радыгина и Р. Энтова [83], В. Долфсмы [21], Г. Таллока и др. [68], Э. Крюгер [37], У. Нисканена [46].

¹³ К общественным благам в широком понимании может быть отнесена система экономических (и иных) правил, включая нормы сертификации и лицензирования, обеспечивающие стандартизацию продукции, услуг и безопасность потребителя.

¹⁴ Необходимо оговориться, что некоторые виды общественных благ могут производиться частным способом (см. работы Г. Демсеца [19], Т. Бергстрёма и др. [4], Р. Коуза [14]).

а также обеспечение других функций государства, способствующих росту общественного благосостояния¹⁵.

Теориями *частного интереса* объясняется существование регулирования, преследующего интересы отдельных общественных групп. В качестве примера можно привести концепции поиска ренты [41], [66] и захвата регулятора [5], [39].

Синтетическими теориями объясняется регуляторная активность, учитывающая как частные, так и общественные интересы [22], [30], [53]. Эффективность механизмов прозрачности и подотчетности государства влияет на фактическое соотношение частных и общественных интересов в функции полезности регулятора.

Систематизация целей государственного регулирования экономики отражена в таблице 1.

Таблица 1 – Систематизация целей государственного регулирования экономики

Теории государственного регулирования экономики	Цели регулирования	Примеры работ
Теории общественного интереса	устранение внешних эффектов	А. Пигу [54]
	устранение информационной асимметрии	Дж. Акерлоф [1], М. Спенс [63]
	антимонопольное регулирование	Р. Бротигам [8], А. Кан [36], Р. Познер [57], Дж. Стиглер и К. Фридланд [65]
	обеспечение безопасности	С. Пельцман [52]
	производство общественных и мериторных благ	Дж. Бьюкенен [9], Г. Калабрези [12], Р. Масгрейв [45], А. Аганбегян и др. [72]
	перераспределение доходов	Дж. Бьюкенен и Р. Толлисон [10], М. Паули [51]
	разрешение споров, координация поведения экономических агентов	Р. Коуз [15], Э. Глейзер, С. Джонсон и А. Шлейфер [26],

¹⁵ Включая перераспределительную функцию [51].

		К. Маллиган и А. Шлейфер [44], Р. Элликсон [24]
	устранение провалов государства	В. Долфсма [21], Э. Крюгер [37], У. Нисканен [46], Г. Таллок и др. [68], Ч. Вульф [71], А. Радыгин и Р. Энтов [83]
Теории частного интереса	поиск ренты	Ф. Мак-Чисни [41], Г. Таллок [66], [67]
	захват регулятора	М. Бернстайн [5], Ж.-Ж. Лаффон и Ж. Тироль [39]
Синтетические теории	цели и мотивация регулирования определяются соотношением веса общественных и частных интересов в функции полезности регулятора	Э. Доунс [22], Дж. Гроссман и Э. Хелпман [30], С. Пельцман [53], В. Мау и др. [80]

Источник: составлено автором на основе работ Й. Ден Хертога [20] и В. Тамбовцева [86].

1.1.3 Выгоды и издержки разработки и использования нормативных актов

Выгоды от разработки и использования нормативных актов определяются достижением *целей* государственного регулирования экономики в интересах общества в целом или отдельных групп специальных интересов (см. систематизацию целей государственного регулирования в таблице 1).

Разработка и использование нормативно-правовых документов сопряжены с издержками. Издержки разработки нормативных актов могут с различными весами распределяться между субъектами нормотворческой инициативы. Например, с одной стороны, законодатель¹⁶ может провести глубокое исследование регулируемого вида деятельности с привлечением экспертов и предложить высокодетализированный документ, в котором

¹⁶ А также иные нормодатели, представляющие наиболее высокие уровни государственной власти (аппарат правительства, администрация президента).

приводится подробное описание условий применения нормы, исчерпывающий перечень адресатов регулирования, перечень санкций в случае нарушения нормы и т.п. С другой стороны, может быть подготовлен и принят нормативно-правовой документ, задающий лишь общие «правила игры», а детализация конкретных регуляторных механизмов может осуществляться на уровне профильных министерств и ведомств, что за счет выгод от специализации, вероятно, снизит общие издержки разработки регулирования. В таком случае, как отмечают М. Мак-Каббинс, Р. Нолл и Б. Вайнгаст, фактически происходит делегирование нормотворческой функции и возникают отношения «принципал-агент» между разработчиком общих правил (например, парламентом, правительством, президентом, которые выступают в роли принципала) и разработчиком детализированных правил (например, профильным ведомством, выступающим в роли агента) [42].

Вследствие делегирования нормотворческой функции возникает проблема мониторинга поведения агента, который максимизирует собственную функцию полезности и поэтому может отклоняться от целей максимизации функции полезности принципала¹⁷. Для того, чтобы снизить вероятность отклоняющегося поведения, принципалом может разрабатываться система процедурных правил, которые агент должен соблюдать в рамках ведомственной нормотворческой деятельности. Важным элементом данной системы наряду со стандартами раскрытия (агентом) информации о регулируемой отрасли (или сфере деятельности) является проведение обоснования предлагаемых агентом решений, экономических правил. Это позволяет принципалу верифицировать обоснованность использования направлений и форм регулирования, предлагаемых агентом.

В качестве примера системы процедурных правил, регламентирующих ведомственную нормотворческую активность, можно привести положения об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных актов российских министерств и ведомств. Как будет показано далее (см. главу 2 настоящего

¹⁷ Можно предположить, что принципал максимизирует функцию общественного благосостояния.

исследования), после внедрения в России механизмов оценки регулирующего воздействия, наблюдается заметное снижение нормотворческой активности министерств и ведомств, что можно интерпретировать как свидетельство роста предельных издержек предложения новых нормативных актов (см. рисунок 9).

Издержки, обусловленные нормотворческой активностью, могут с различными весами распределяться не только между субъектами нормотворческой инициативы, но также между разработчиками и пользователями правил (адресатами регулирования), что связано с проблемой оптимального выбора между точностью правила *ex ante* и возможностью его уточнения *ex post*.

Разработка детализированных правил на основе корректного анализа основных проблемных ситуаций в регулируемой сфере требует от регулятора больших издержек сбора и обработки информации по сравнению с разработкой некоторого общего правила, задающего лишь основные принципы регулирования той или иной сферы. При низкой детализации правил может увеличиваться вероятность возникновения споров между экономическими агентами - пользователями правил. Соответственно экономия ресурсов на этапе разработки нормативных документов может обернуться дополнительными затратами ресурсов на этапе применения правил и разрешения споров, в том числе с использованием судебной системы. Как показано в ряде исследований, более высокая детализация нормативно-правовой базы снижает издержки инфорсменты, см. работы: Р. Ла Порты и др. [38], Э. Глейзера и др. [26], Э. Глейзера и А. Шлейфера [27].

Однако исследователи отмечают, что в зависимости от характера экономической деятельности оптимальной (максимизирующей общественное благосостояние) может быть выработка как детализированных, так и общих нормативных документов. Если регулируемые действия носят массовый характер и воспроизводятся с высокой частотой то, при прочих равных условиях более целесообразна повышенная детализация норм. Если же

регулируемые действия могут сильно варьироваться и воспроизводятся редко, то при прочих равных условиях более целесообразна низкая детализация норм, разработка общих правил, базовых принципов регулирования [85].

Обзор отдельных взаимосвязей нормотворческой активности и экономической динамики представлен в разделе 1.1.4.

1.1.4 Обзор взаимосвязей нормотворческой активности и экономической динамики

Показатели нормотворческой активности государства были введены в поле научных экономических и институциональных исследований сравнительно недавно¹⁸ (подробнее см. в разделе 2.1), однако целый ряд исследований позволил установить ряд устойчивых взаимосвязей между агрегированными показателями нормотворческой активности государства и показателями социально-экономического развития: примеры научных исследований с использованием показателей нормотворческой активности приведены в таблице 2.

¹⁸ В числе работ, опубликованных в российских научных изданиях по проблематике нормотворческой активности с использованием методов статистического анализа, стоит привести работы С. Кирдиной и др. [78], С. Кирдиной и А. Рубинштейна [79], П. Павлова [82]. Аналогичной проблематике посвящен ряд аналитических докладов, в числе которых следует отметить публикации И. Николаева и И. Шульги [92], Н. Ткаченко [94], А. Голодниковой и др. [89].

Таблица 2 – Результаты исследований взаимосвязи показателей нормотворческой активности и показателей социально-экономического развития

Работа	Гипотеза	Мера регулирования	Методология	Выборка	Результат
Mulligan, Shleifer, 2005, Quarterly Journal of Economics	Штаты с большей численностью населения будут регулироваться с использованием сравнительно более детализированной нормативно-правовой базы	Объем текстовой информации нормативно-правовой базы региона (штата) в килобайтах	Кросс-секционная модель	37 штатов США, 2001, 2002, 2003 гг.	Рост численности населения штата на 1% способствует увеличению объема нормативной базы штата на 0.3-0.5%
Gutierrez, Philippon, 2017, NBER	Рост жесткости регулирования ¹⁹ снижает уровень конкуренции в отраслях экономики	Индекс регуляторной жесткости нормативной базы (на основе б/д RegData)	Модель панельных данных	Отрасли 3 знака NAICS (30 ед.), США, в период 1980-2014 гг.	Рост индекса жесткости регулирования на 10% приводит к росту концентрации отрасли (CR-4) на 0.45%
Bailey, Thomas, 2017, Journal of Regulatory Economics				Отрасли 4 знака NAICS (215 ед.), США, в период 1998-2011 гг.	Рост индекса жесткости регулирования на 10% приводит к снижению количества появлений новых фирм на 0.47%, и к снижению числа выходов из отрасли крупных фирм на 0.9%. ²⁰
Chambers et al., 2019, Public Choice	Рост жесткости федерального регулирования в относительно крупных для штата отраслях повышает уровень бедности	Индекс FRASE (Federal Regulation and State Enterprise Index) – индекс регуляторной жесткости нормативной базы, построенный с учетом структуры выпуска региона (штата)	Модель панельных данных	50 штатов США, в период 1997-2013 гг.	Рост индекса жесткости регулирования на 10% повышает уровень бедности в штате на 2.5%
Ellig, McLaughlin, 2016, Review of Industrial Organization	Рост жесткости экономического регулирования увеличивает количество аварий на ж/д транспорте, рост жесткости	Индексы жесткости экономического регулирования и регулирования в сфере	Модель панельных данных	8 железных дорог, в период 1975-2013 гг.	Рост жесткости регулирования безопасности (FRA) способствовал снижению, а рост жесткости экономического

¹⁹ N.B.! В приведенных в таблице работах уровень жесткости регулирования определялся на основе методов статистико-лингвистического анализа нормативной базы (корпуса действующих нормативно-правовых документов) на основе частоты употребления в официальных документах лексем с ограничительной коннотацией («prohibited», «required», «may not», «must», «shall»), с помощью которых вводятся нормативные ограничения в отношении экономической активности (подробнее см. в разделе 2.1).

²⁰ Также в более интенсивно регулируемых отраслях уменьшается количество новых рабочих мест (эффект для малых фирм статистически значим, для крупных – не значим). Рост на 10% индекса жесткости регулирования приводит к снижению показателя количества новых рабочих мест на 0.63%.

Продолжение таблицы 2

Работа	Гипотеза	Мера регулирования	Методология	Выборка	Результат
	регулирования безопасности – снижает количество аварий на ж/д транспорте	безопасности (на основе б/д RegData)			регулирования способствовал росту количества аварий до момента дерегулирования отрасли (Staggers Rail Act 1980), но не после
Gordon et al., 2019, Journal of Economics and Finance	Существует долгосрочная взаимосвязь между объемом нормативной базы и доверием государству	Количество страниц сборника нормативных актов Code of Federal Regulations (CFR) ²¹	Построение VECM модели, оценка коинтеграционного соотношения	США, в период 1960-2013 гг.	Существует долгосрочная связь отрицательная (коинтеграция) между рядами доверия государству и долей госрасходов (без оборонных) в ВВП, долей федеральных трансфертов в ВВП, и количеством страниц CFR
Dawson, Seater, 2013, Journal of Economic Growth	Увеличение объемов нормативной базы способствует снижению темпов экономического роста, измеряемого показателем ВВП	Количество страниц сборника нормативных актов Code of Federal Regulations (CFR)	Модель временных рядов (оценка методом DOLS)	США, в период 1949-2005 гг.	В период 1949-2005 гг. рост объемов нормативной базы обусловил снижение среднегодовых темпов роста ВВП на 2%, в том числе за счет отрицательного влияния на совокупную факторную производительность ²²

Источник: составлено автором по [44], [32], [3], [13], [25], [28], [18].

²¹ Code of Federal Regulations - сборник *действующих* на текущую дату норм и правил, опубликованных исполнительными органами власти США, который обновляется на регулярной основе.

²² Необходимо учитывать, что при меньшем объеме регулирования экономический рост (механическое увеличение показателя ВВП) мог бы сопровождаться нарастанием экологических проблем, снижением уровня безопасности продукции и другими негативными эффектами. Таким образом, в рассматриваемой работе снижение темпов роста вследствие увеличения детализации нормативной базы рассматривается как «плата» за увеличение *качества* экономического роста и повышение уровня жизни населения.

Так, например, в работе С. Гордона и др. по данным за 1960-2013 гг. исследовалась взаимосвязь между уровнем государственного вмешательства в экономику и опросными показателями доверия населения в отношении федерального правительства США [28]. Среди прочего использовались показатели нормотворческой активности государства, измеряемой количеством страниц в действующей версии свода федеральных правил США. Авторами была построена VECM-модель и оценено коинтеграционное соотношение, указывающее на наличие отрицательной взаимосвязи между уровнем доверия федеральному правительству и показателями его нормотворческой активности. Иными словами, в долгосрочном периоде рост регуляторной нагрузки приводит к снижению уровня доверия государству.

В работе Д. Чэмберса и др. [13] по данным за 1997-2013 гг. исследовалось влияние показателей жесткости нормативной базы на уровень бедности в 50 штатах США. Показатель жесткости нормативной базы в штате рассчитывался на основе показателей жесткости федерального регулирования отраслей национальной экономики с учетом веса каждой отрасли в выпуске соответствующего штата. Если отраслевая структура выпуска штата полностью повторяет отраслевую структуру выпуска экономики в целом, то индекс жесткости регулирования штата FRASE²³ будет равен 1. Если же значительную долю в структуре выпуска штата занимают сравнительно интенсивно регулируемые отрасли, то индекс FRASE будет принимать значения больше 1 (для штатов с менее зарегулированной экономикой индекс будет меньше 1).

Проведенное исследование с использованием модели панельных данных позволило установить, что рост жесткости регулирования на 10% повышает уровень бедности в соответствующем штате на 2.5%. Возможное объяснение данного явления состоит в том, что различные требования, устанавливаемые регулятором по тем или иным соображениям (включая, например, обеспечение безопасности продукции), приводят к росту требований компаний к квалификации

²³ Federal Regulation and State Enterprise Index.

персонала, что ограничивает возможности трудоустройства для малообразованных групп и способствует увеличению уровня бедности в соответствующем штате.

В работах Дж. Бэйли и Д. Томас [3] и Г. Гутьереса и Т. Филиппона [32]²⁴ исследуется среди прочего влияние уровня жесткости регулирования на уровень конкуренции в отраслях экономики США. В качестве показателя жесткости регулирования используется индекс RegData (индекс жесткости регулирования отраслей экономики), эконометрические оценки проводятся с использованием модели панельных данных.

В работе Дж. Бэйли и Д. Томас [3] исследование проводилось по данным за 1998-2011 гг. по 215 отраслям, выделенным на уровне 4 знаков отраслевой классификации NAICS. Было установлено, что рост индекса жесткости регулирования на 10% приводит к снижению количества появлений новых фирм на 0.47%, и к уменьшению числа выходов из отрасли крупных фирм на 0.9%, что способствует росту концентрации отраслей экономики. Кроме того, в более зарегулированных отраслях замедляется процесс создания новых рабочих мест: рост на 10% индекса жесткости регулирования соответствовал снижению показателя количества новых рабочих мест на 0.63% (эффект был статистически значим для подвыборки малых фирм).

В свою очередь исследование влияния жесткости регулирования на показатели концентрации отраслей в работе Г. Гутьереса и Т. Филиппона [32] проводилось по данным за 1980-2014 гг. по выборке, включающей порядка 30 отраслей, выделенных на уровне 3 знаков классификации NAICS (то есть на более агрегированном уровне). Результаты исследования показали, что рост индекса жесткости регулирования на 10% приводит к росту концентрации отрасли на 0.45%, что в целом коррелирует с результатами предшествующей работы.

Объяснение данному феномену состоит в том, что рост жесткости регулирования способствует формированию нормативно-правовых барьеров входа в отрасль, влечет рост фиксированных издержек входа, что приводит к нежелательным с точки зрения развития конкуренции результатам.

²⁴ Данная работа опубликована NBER.

В работе Дж. Эллига и П. Маклафлина [25] исследовалось влияние уровня жесткости регулирования железнодорожных перевозок на уровень их безопасности по данным о количестве аварий на 8 железных дорогах США в период 1975-2013 гг. Авторы предположили, что целесообразно различать специализированное регулирование безопасности железнодорожного движения, разработанное Федеральным управлением железных дорог США (Federal Railroad Administration, FRA) и общеэкономическое регулирование, разработанное другими органами исполнительной власти²⁵.

Эконометрическое исследование позволило установить, что в период, который предшествовал дерегулированию отрасли (т.е. до принятия Закона Стаггера 1980 года), рост жесткости правил, относящихся к регулированию безопасности (FRA) способствовал снижению аварийности на железных дорогах, а рост жесткости экономического регулирования – напротив, способствовал росту количества аварийных ситуаций. Этот феномен может объясняться тем, что введение различного рода требований и ограничений способствовало росту издержек перевозчиков, которые в целях экономии жертвовали безопасностью пассажиров.

Проблематика влияния объемов нормативного регулирования на экономический рост поднимается в работе Дж. Доусона и Дж. Ситера [18]. На основе оценки модели временных рядов (использовался метод DOLS) по данным США за период 1949-2005 гг. авторами было показано, что рост объемов нормативной базы от уровня 1949 года обусловил снижение среднегодовых темпов роста ВВП на 2%, в том числе за счет отрицательного влияния на уровень совокупной факторной производительности экономики. В работе поднимается дилемма обеспечения темпов экономического роста и обеспечения качества роста, увеличения благосостояния населения. В данном случае авторы оговариваются, что повышение активности регуляторного вмешательства в экономику способствовало повышению качества экономического роста, но привело к снижению его темпов.

²⁵ В части, затрагивающей деятельность железных дорог.

Таким образом, на основе представленного обзора литературы можно выделить две основные группы работ, посвященных исследованию взаимосвязей нормотворческой активности и экономической динамики.

К первой группе относятся исследования *экономических эффектов* нормотворческой активности. Как можно видеть из приведенного обзора литературы, данная группа исследований получила активное развитие в последние годы. Ко второй группе относятся исследования экономических, политико-экономических и иных *факторов* нормотворческой активности. Настоящая работа развивает, преимущественно, данное направление исследований с акцентом на выявлении экономических факторов нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства. Для этих целей используется теоретическая модель, представленная в разделе 1.2.

1.2 ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ

1.2.1 Обзор подходов к моделированию нормотворческой активности

В работе К. Маллигана и А. Шлейфера [44] охарактеризована экономика нормотворческого процесса посредством анализа функций *спроса* и *предложения* нормативно-правовых актов. Модель разработана для уровня локальных сообществ. Предполагается, что в рамках сообщества индивиды взаимодействуют друг с другом, и в процессе взаимодействия у них могут возникать спорные ситуации, которые могут разрешаться неформальным способом, то есть в рамках досудебного урегулирования, или же формальным способом – в суде, действующем на основе принципов общего права (*common law*).

Но если данные механизмы разрешения споров не работают, то сообщества разрабатывают свод формальных правил, то есть используют нормативно-правовое регулирование, которое определяет права и обязанности различных индивидов, определяет правила игры^{26, 27}. Основная цель регулирования при данном подходе состоит в снижении издержек урегулирования споров. Формы взаимодействия между индивидами и виды возможных источников спорных ситуаций разнообразны: некоторые виды спорных ситуаций встречаются часто, некоторые – крайне редко, таким образом и их можно упорядочить по частоте.

В работе Маллигана и Шлейфера [44] рассматривается следующий подход. Индексом t обозначаются виды споров, которые могут происходить в рамках локального сообщества. Индекс t упорядочен таким образом, что спорам, возникающим с большей частотой, соответствуют меньшие значения t . Таким образом, монотонно убывающая функция плотности $f(t)$ характеризует вероятность того, что случайно выбранный спор будет относиться к виду t . Если сообщество насчитывает N индивидов, то общее число споров вида t будет

²⁶ Д. Блэк выдвинул тезис о том, что интенсивность применения права обратно пропорциональна интенсивности использования других средств социального контроля [6]. Роль государства как субъекта выработки норм в XX веке возрастала по мере снижения роли семьи, деревни, клана (локальных сообществ). Этому способствовали процессы урбанизации, начало эпохи государства всеобщего благосостояния, выработка инструментов социального страхования. Разумеется, в начале XXI века по мере цифровизации экономики и бурного развития социальных сетей (включая facebook), роль альтернативных государству источников норм (прежде всего – неформальных) заметно увеличивается.

²⁷ Аспекты выбора между общим правом (*common law*) и нормативным регулированием в том числе рассматриваются в работе Р. Познера [56].

равняться $Nf(t)$. Существование нормативно-правового регулирования помогает разрешать споры, пусть b – объем выгод от нормативно-правового способа разрешения одного спора. Тогда $bNf(t)$ – совокупный объем выгод от разрешения споров вида t с использованием нормативно-правового регулирования²⁸.

Проблематика развития и поддержания в локальных сообществах норм, которые служат целям максимизации общественного благосостояния, поднимается в исследованиях Дж. Пью [59], Э. Ульман-Маргалит [69], У. Шварца и др. [61], что позволило Р. Элликсону предложить гипотезу о нормах, максимизирующих благосостояние [24]. Необходимо отметить, что эта гипотеза относилась к случаю локальных сообществ с сильными горизонтальными связями. Также в данном случае следует упомянуть гипотезу Р. Познера о том, что система общего права (common law) развивается в направлении максимизации богатства [55], [40]²⁹, а также о том, что максимизация общественного благосостояния является важным принципом работы законодателей [58]³⁰.

Маллиган и Шлейфер [44] указывают на то, что объем выгод $bNf(t)$ от введения разных норм t можно отразить на едином графике с осью абсцисс (индексом) t , при этом полученный график функции $bNf(t)$ будет иметь отрицательный наклон: в данном случае функция $bNf(t)$ представляет собой аналогию функции спроса на регулирование. Фактический объем предложения нормативно-правового регулирования не обязательно соответствует величине общественного спроса, поскольку отдельные группы интересов могут быть не представлены на политическом рынке.

Разработка и информсмент нормы, помогающей в улаживании споров вида t , сопряжены с издержками $s(t) = \rho + cNf(t)$. Объем предложения регулирования $s(t)$ также не обязательно соответствует величине общественного спроса в силу

²⁸ Данную величину можно рассматривать как экономию на трансакционных издержках.

²⁹ При этом Р. Познер рассматривает под «богатством» в том числе нематериальные блага, что позволяет некоторым исследователям применять расширительную трактовку и понимать под «богатством» благосостояние (подробнее см. в [24]).

³⁰ Разумеется, теории частного интереса и синтетические теории государственного регулирования указывают на то, что принцип максимизации общественного благосостояния не является единственным принципом работы нормодателя. Тем не менее можно привести примеры норм, которые преимущественно выполняют функции координации поведения экономических агентов, предотвращают конфликты и способствуют росту общественного благосостояния, в их числе – правила дорожного движения.

неэффективности политического рынка. Функция $s(t)$ включает фиксированную компоненту ρ и переменную компоненту $cNf(t)$, пропорциональную общему количеству споров вида t .

Для простоты Маллиган и Шлейфер рассматривают ρ , b , c как константы, отмечая при этом, что они могут изменяться при изменении подушевого ВВП, усредненного уровня образования и других характеристик сообщества.

В рамках предложенного подхода функция $f(t)$ одинакова для всех сообществ, таким образом виды деятельности и связанные с ними споры, упорядоченные по оси t , во всех сообществах должны быть одинаковы и будут встречаться с одинаковой частотой, что является достаточно сильным допущением модели. Ведь в действительности сообщества могут специализироваться на конкретных видах экономической деятельности, в которые вовлечены конкретные группы индивидов (профессиональные группы). На выработку и исполнение нормативно-правового регулирования будет влиять не все население общины, а, скорее, бенефициары регулирования.

Нормативно-правовое регулирование создается только в том случае, если спрос превышает предложение:

$$bNf(t) \geq s(t) = \rho + cNf(t) \quad (1)$$

При $b \leq c$ регулирование будет отсутствовать независимо от частоты споров и численности населения. В частности, при $b < 0$ выгоды от решения споров на основе регулирования отсутствуют – споры разрешаются на основе механизмов частного улаживания.

Подробнее анализируется ситуация, когда $b > c$: в данном случае наклон функции предложения регулирования является более пологим, чем наклон функции спроса. T – критическое значение индекса t , при котором регулирование охватывает все споры $t \leq T$, и не существует нормативных актов, которыми бы регулировались споры, если $t > T$ (см. рисунок 1).

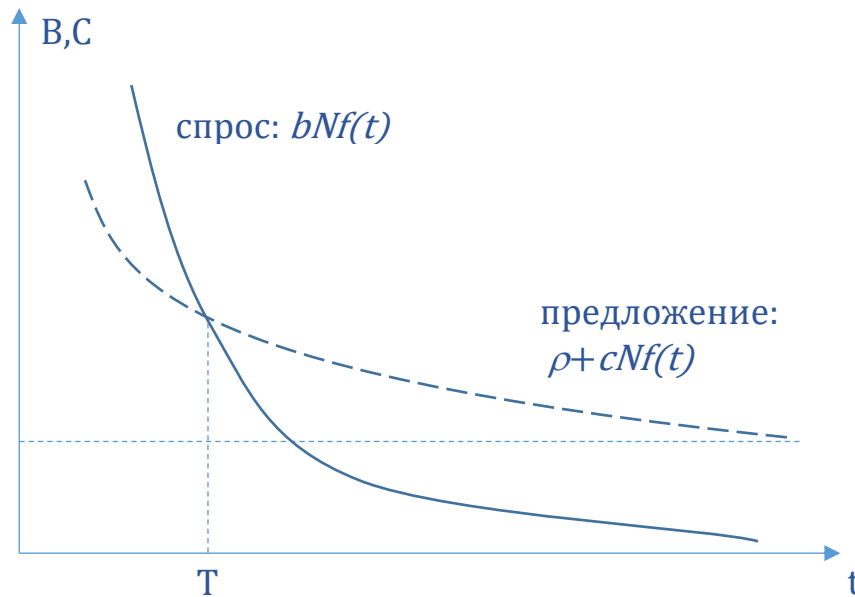


Рисунок 1 – Спрос и предложение нормативно-правового регулирования

Источник: исследование К. Маллигана и А. Шлейфера [44].

Примечание: N – численность населения, $b(c)$ – предельные выгоды (издержки) в расчете на индивида, образующиеся вследствие существования нормативно-правового регулирования; ρ – фиксированные издержки предложения регулирования (разработка, создание ведомства для инфорсментента); $f(t)$ – частота споров вида t ; T – критическое значение индекса t .

В точке T выполняется равенство:

$$bNf(t) = \rho + cNf(t) \quad (2)$$

, или

$$f(t) = \frac{\rho}{(b - c)N} \quad (3)$$

Таким образом величина T определяется как:

$$T = f^{-1}\left(\frac{\rho}{(b-c)N}\right) \quad (4)$$

Маллиган и Шлейфер отмечают, что функция $f(t)$ может быть распределена по Парето с коэффициентом масштаба равным 1, т.е. $f(t) = (t + 1)^{-2}$ (см. рисунок 2).

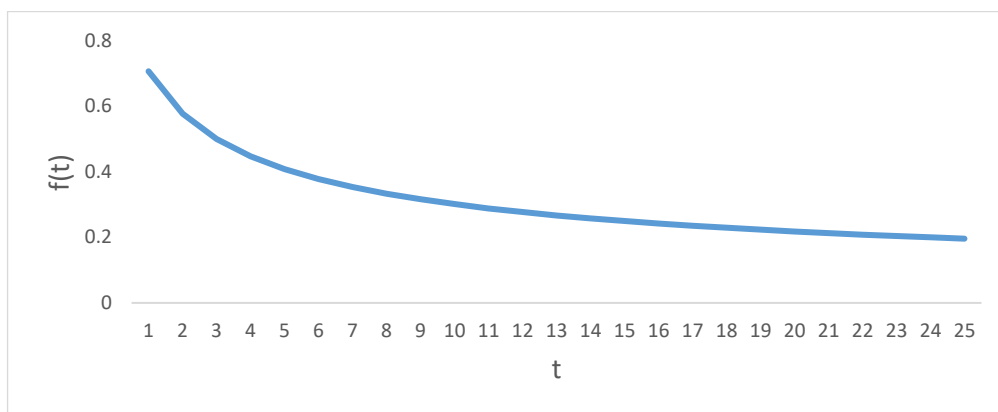


Рисунок 2 – График функции $f(t)$

Источник: составлено автором.

Можно заметить, что данная функция соответствует необходимому свойству монотонного убывания, что соответствует условию упорядочения споров по их частоте. При заданной функции распределения частоты судебных споров выражение для T примет следующий вид:

$$T = \sqrt{\frac{(b-c)N}{\rho}} - 1 \quad (5)$$

На основе предложенной теоретической модели К. Маллиганом и А. Шлейфером был сформулирован ряд следствий:

во-первых, при наличии фиксированных издержек разработки и применения нормативно-правовых актов юрисдикции с большей численностью населения будут регулировать больше видов экономической активности;

во-вторых, при снижении фиксированных издержек разработки и применения нормативно-правовых актов, детализация нормативной базы будет увеличиваться.

Доказательство выдвинутых утверждений проводится путем дифференцирования выражения (4), что позволяет получить:

$$dT = [d\rho + dc/(b - c) - dN/N]/[(b - c)Nf'] \quad (6)$$

Теоретический анализ К. Маллигана и А. Шлейфера, подкрепленный эмпирической верификацией, позволил авторам сделать вывод о том, что масштаб экономической активности, измеренный численностью населения в экономике, является одним из ключевых факторов, определяющих уровень детализации нормативно-правовой базы.

Дополнительные факторы, влияющие на спрос и предложение нормативно-правовых актов

Дж. Стиглер вносит заметный вклад в разработку теории государственного регулирования экономики, одним из первых затрагивая предмет лоббирования отраслевых интересов [64]. Новизна концептуального подхода Дж. Стиглера заключается в рассмотрении государственного регулирования как разновидности экономического блага, для которого предполагается взаимодействие стороны спроса (общественные группы) и стороны предложения (регулятор, нормодатель). При этом могут быть выделены экономические и политико-экономические факторы государственного вмешательства. В числе экономических факторов благоприятного для отрасли режима регулирования стоит отметить уровень экономической значимости отрасли (вклад в агрегированный выпуск, темпы экономического роста). В числе политико-экономических факторов следует отметить уровень готовности отрасли к организации лоббистских коллективных действий. Дж. Стиглером были построены две простые модели государственного регулирования:

- в первой модели анализировалось то, в какой степени экономическая значимость отрасли влияет на жесткость ее регулирования³¹;
- во второй модели рассматривалась скорость введения барьеров входа в отрасль в зависимости от ее лоббистских ресурсов и готовности к организации коллективных действий³².

Для указанных моделей были сформулированы соответствующие гипотезы (см. таблицу 3).

Таблица 3 – Гипотезы в моделях интенсивности государственного регулирования Дж. Стиглера

Модель	Показатель регуляторной активности	Факторы	Гипотезы исследования
№1	Уровень жесткости регулирования (в отношении используемых в отрасли средств производства)	экономическая значимость отрасли (вклад в агрегированный выпуск, темпы экономического роста)	чем выше экономическая значимость отрасли, тем больше экономические интересы отрасли учитываются регулятором ³³
№2	Скорость введения барьеров входа (год введения лицензирования для отрасли/ профессиональной группы)	политический ресурс группы	чем больше доля профессиональной группы в численности рабочей силы (чем больше группа обеспечивает голосов избирателей), тем раньше вводятся барьеры входа
		готовность к осуществлению коллективных действий	чем больше доля представителей профессиональной группы, проживающих в крупных городах, тем раньше вводятся барьеры входа

Источник: исследование Дж. Стиглера [64].

По результатам проведения регрессионного анализа было показано, что содержательные гипотезы исследования Дж. Стиглера соответствуют статистическим данным.

Результаты анализа *первой модели* свидетельствуют о том, что в регионах с более интенсивным использованием грузовиков в сельском хозяйстве (более

³¹ В первой модели Дж. Стиглером в качестве зависимой переменной рассматривался уровень жесткости регулирования в отношении используемых в сельском хозяйстве средств производства: анализировалась максимальная разрешенная масса грузовика в том или ином штате США.

³² Во второй модели Дж. Стиглером в качестве зависимой переменной рассматривалась дата (год) введения сертификации/лицензирования ряда профессиональных занятий.

³³ Тем выше максимальная разрешенная масса грузовика в штате.

высокой капиталовооруженностью/производительностью труда, которая коррелирует с более высоким вкладом отрасли в агрегированный выпуск, темпы роста экономики)³⁴, была выше максимальная разрешенная масса грузовика. Таким образом, регулятором учитывается экономическая специализация региона, особенности его производственной функции, что может быть обусловлено как лоббированием, так и максимизацией величины общественного благосостояния.

Во *второй модели* показатель доли профессиональной группы в численности рабочей силы рассматривается в качестве прокси-переменной для величины электорального (политического) ресурса группы. Кроме того, сконцентрированность профессиональной группы в крупных городах при прочих равных способствует более эффективной организации коллективных лоббистских действий, и позволяет обеспечить благоприятный режим регулирования (более раннее введение защитных барьеров). Эмпирическая верификация теоретической модели указывает на корректность выдвинутых гипотез (см. таблицу 3), более робастные результаты получены для фактора готовности к организации коллективных действий. Необходимо отметить, что Дж. Стиглером рассматривались и другие факторы введения барьеров входа, которые не проверялись эмпирически в силу отсутствия надежных статистических данных. В числе данных факторов: подушевой доход представителя профессиональной группы³⁵, наличие организованного противодействия данной группе по вопросу лицензирования³⁶.

Классическая работа Дж. Стиглера [64] является одной из первых публикаций, в которой в явном виде проводится экономико-математическое моделирование интенсивности государственного регулирования в отдельных отраслях экономики. Если Дж. Стиглер в своем исследовании сосредоточился преимущественно на предмете лоббирования частных экономических интересов, то впоследствии одним из направлений развития теоретических моделей

³⁴ Использовалась переменная «Количество грузовиков на 1000 чел. рабочей силы в сельском хозяйстве».

³⁵ Доход профессиональной группы аппроксимирует объем выгод от установления барьеров входа в профессию (в общем случае – в отрасль) и может рассматриваться также как источник финансирования лоббистских действий.

³⁶ Лицензирование деятельности профессиональной группы может привести к росту издержек потребителей соответствующих услуг (продукции).

государственного регулирования экономики стала разработка методологии, позволяющей одновременно учитывать как общественные, так и частные интересы в функции полезности регулятора/нормодателя, который обеспечивает предложение нормативного регулирования (см., например, работы С. Пельцмана [53] и Дж. Гроссмана и Э. Хелпмана [30]). Данный подход будет использоваться и в рамках настоящего диссертационного исследования.

Рассмотренные выше результаты фундаментальных исследований нормотворческой (регуляторной) активности позволяют нам перейти к этапу разработки авторской вариации теоретической модели нормотворческой активности, адаптированной для уровня отраслей экономики (см. раздел 1.2.2).

1.2.2 Теоретическая модель нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства

В разделе 1.2.2 показан переход от пространственной версии теоретической модели нормотворческой активности к ее отраслевой вариации. Первоначально теоретическая модель нормотворческой активности Маллигана и Шлейфера [44] предложена для уровня *пространственных* единиц наблюдения (локальных сообществ). Базовая предпосылка модели заключается в том, что регулирование предотвращает или позволяет разрешать споры (спорные проблемные ситуации), возникающие при взаимодействии экономических агентов с высокой частотой, на регулярной основе. Структура модели описывается выражением (4):

$$T = f^{-1}\left(\frac{\rho}{(b - c)N}\right) \quad (4)$$

где

T – уровень нормотворческой активности,

$f(t)$ – монотонно убывающая функция плотности распределения, отражающая вероятность того, что случайно выбранный спор между экономическими агентами относится к типу t ,

ρ – фиксированные издержки нормотворчества (издержки создания и поддержания системы воспроизводства и принуждения к исполнению нормативных актов),

b – предельные выгоды от нормативного регулирования (предельные выгоды от разрешения спора t между экономическими агентами с помощью нормативной базы в расчете на одного экономического агента),

c – предельные издержки нормативного регулирования экономики (предельные издержки разрешения спора t между экономическими агентами с помощью нормативной базы в расчете на одного экономического агента);

N – численность населения локального сообщества (отражающая его масштаб).

Основной вывод модели состоит в том, что при большой численности экономических агентов (т.е. при большом масштабе экономики территории) будет целесообразно разработать регулирование, затрагивающее даже очень редкие виды экономических споров, так как объем трансакционных издержек по их улаживанию без опоры на нормативное регулирование будет значительным.

Отметим, что область применения теоретической модели нормотворческой активности, изначально сформулированной для уровня пространственных единиц наблюдения, при сохранении основных предпосылок «пространственной» версии модели³⁷ может быть распространена на уровень отраслей народного хозяйства. В первом приближении отраслевая вариация теоретической модели нормотворческой активности может быть представлена выражением (7):

$$T_i = f_i^{-1} \left(\frac{\rho}{(b_i - c_i)G_i} \right) \quad (7)$$

где

T_i – уровень нормотворческой активности на уровне отрасли экономики i ,

³⁷ В модели предполагается что b и c не зависят от типа спорной ситуации t и являются квази-фиксированными, при этом неявно предполагается, что характеристики экономических агентов идентичны.

$f_i(t)$ – монотонно убывающая функция плотности распределения, отражающая вероятность того, что случайно выбранный спор между экономическими агентами в отрасли экономики i относится к типу t ,

ρ – фиксированные издержки нормотворчества: издержки создания и поддержания системы воспроизводства и принуждения к исполнению нормативных актов³⁸,

b_i – предельные выгоды от нормативного регулирования в отрасли экономики i в расчете на одну фирму (экономического агента),

c_i – предельные издержки нормативного регулирования в отрасли экономики i в расчете на одну фирму (экономического агента),

G_i – численность фирм (экономических агентов) в отрасли i .

При сохранении предпосылки об идентичности характеристик экономических агентов, численность последних отражает масштаб экономики, будь то экономика пространственного объекта (локального сообщества, региона) или экономика отрасли (при переходе к соответствующему объекту анализа). По аналогии с выводами «пространственной» версии модели, в более крупных отраслях экономики стоит ожидать более высокой детализации нормативной базы, которая позволит разрешать (предотвращать) в том числе достаточно редкие виды потенциальных спорных ситуаций, обеспечивая экономию трансакционных издержек и снижая потери общественного благосостояния.

Если ослабить довольно сильную модельную предпосылку об идентичности характеристик экономических агентов (фирм) в той или иной отрасли, допустив, что фирмы гетерогенны (в том числе гетерогенны по объему выпуска), то более точное приближение масштабов отрасли будет обеспечивать, скорее, не показатель численности фирм, а показатель совокупных объемов выпуска (добавленной стоимости, произведенной в отрасли).

³⁸ В данном случае предполагается, что фиксированные издержки определены на уровне экономики в целом, однако также может рассматриваться случай с индивидуальными для отраслей фиксированными издержками создания нормативных актов и принуждения к их исполнению ρ_i .

В построенном первом приближении отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности наследуются основные свойства «пространственной» версии модели Маллигана-Шлейфера: зависимость нормотворческой активности от масштаба экономической деятельности в отрасли *положительна* по свойству обратной функции $f^{-1}(\cdot)$ (поскольку $f(\cdot)$ монотонно убывает).

Поскольку применение теоретической модели Маллигана-Шлейфера к отраслевому уровню анализа позволило выделить лишь один фактор нормотворческой активности – масштаб экономической деятельности в отрасли – предложенная вариация теоретической модели требует *расширения* и ряда содержательных дополнений на основе положений теорий *частных и общественных интересов*.

Функция полезности субъекта нормотворческой инициативы (нормодателя)

Согласно логике теоретических моделей регулирования, включая, например, модели С. Пельцмана [53] и Дж. Гроссмана и Э. Хелпмана [30], нормодатель (политик, регулятор), который осуществляет государственную нормотворческую функцию (или предложение регулирования в определенном объеме R), максимизирует собственную функцию полезности U , в которую с различными весами входят как общественные интересы (величина общественного благосостояния W), так и частные интересы (например, величина излишка производителя B в регулируемой отрасли). Величина функции полезности политика определяется вероятностью сохранения власти, которая зависит от количества голосов, поданных в его поддержку на выборах.

В свою очередь общее количество голосов избирателей в поддержку политика V включает компоненту, обусловленную величиной общественного благосостояния $V_{por} = f(W(R))$, а также компоненту, обусловленную уровнем финансовой поддержки избирательной кампании политика со стороны регулируемых отраслей $V_{ind} = f(B(R))$.

Таким образом, справедливо следующее выражение для суммы рассматриваемых компонент V :

$$V = V_{pop} + V_{ind} \quad (8)$$

Политик максимизирует вероятность переизбрания³⁹:

$$\max U(V_{pop}, V_{ind}) = \max (V_{pop} + V_{ind}) \quad (9)$$

Максимизируя вероятность переизбрания, политик изменяет объем предложения регулирования R . Условие максимизации функции полезности политика первого порядка принимает следующий вид:

$$\frac{\partial U}{\partial R} = \frac{\partial U}{\partial V_{pop}} \frac{\partial V_{pop}}{\partial W} \frac{dW}{dR} = \frac{\partial U}{\partial V_{ind}} \frac{\partial V_{ind}}{\partial B} \frac{dB}{dR} \quad (10)$$

В точке оптимума своей функции полезности политик не может увеличить вероятность переизбрания, повышая или понижая объем регулирования⁴⁰.

Одна из предпосылок развиваемой вариации теоретической модели состоит в том, что в период трансформационного перехода и формирования новой институциональной модели⁴¹ индивиды предъявляют спрос на выстраивание новой системы правил, при этом объемы спроса собственников производственных активов и избирателей (населения) на уровень детализации и регуляторной жесткости нормативной базы различаются.

Это обусловлено тем, что индивиды предполагают существование нескольких уровней иерархии целей регулирования: в первоочередные цели

³⁹ Максимизация полезности действующим эгоистично и рационально индивидом, в том числе политиком, является одним из постулатов теории общественного выбора (см. работу Дж. Бьюкенена и Г. Таллока [11]).

⁴⁰ При этом также должно выполняться условие второго порядка: $\frac{\partial^2 U}{\partial R^2} \leq 0$.

⁴¹ Как это происходило в результате распада СССР и образования Российской Федерации и сопровождалось трансформационным переходом от планово-командной к рыночной модели экономики.

экономического регулирования входит сбор налогов для обеспечения ресурсной базы государства. Вслед за этим наиболее вероятна реализация экономических интересов крупных собственников производственных активов⁴², и лишь в последнюю очередь реализуются интересы населения – потребителей продукции (безопасность продукции, защита прав потребителей) и работников, занятых в той или иной отрасли. Поэтому объем регулирования ниже определенного порогового уровня с высокой вероятностью означает, что разработанные политиком правила защищают интересы государства как сборщика и распорядителя налогов и собственников активов, но несущественно повышают функцию полезности широких общественных групп – потребителей продукции и работников отраслей экономики, неучет интересов которых не позволяет в целом максимизировать функцию общественного благосостояния.

Отрасли общественного и частного сектора экономики

Регулируемые отрасли подразделяются на отрасли частного сектора и отрасли общественного сектора. Отрасли общественного сектора финансируются из бюджета, поэтому предполагается, что источником финансирования избирательной кампании политика могут являться только отрасли частного сектора.

Как правило, существует некоторый объем регулирования, на который отрасли (прежде всего, в лице крупных собственников производственных активов) предъявляют спрос – это объем правил R^* , который позволяет разрешать стандартные для отрасли спорные ситуации и снижает трансакционные (судебные) издержки в экономике. Собственники производственных активов полагают целесообразным ограничить регулирование уровнем, при котором функция прибыли контролируемых ими компаний максимизируется при действии базовых

⁴² В своей работе Дж. Стиглер отмечает, что бенефициарами регулирования нередко становятся регулируемые отрасли, группы [64]. Аналогичная точка зрения приводится в работах: Л. Шепарда [62], Э. Ульриха и др. [70].

«правил игры» (за счет минимизации случаев судебных споров) и при сохранении достаточно высокого уровня экономической свободы⁴³.

Пусть максимум функции общественного благосостояния $f(W(R))$ достигается при $R = R^{**}$. Предложение правил объемом $R^* < R \leq R^{**}$ (с учетом интересов населения – т.е. с учетом издержек, которые необходимо понести собственникам активов для того, чтобы обеспечить интересы потребителей продукции отрасли и работников отрасли вследствие более жестких регуляторных требований) снижает величину излишка производителя B и, как следствие, снижает количество голосов, полученных политиком на выборах за счет финансовой поддержки со стороны отраслей частного сектора V_{ind} . Иными словами, для компоненты V_{ind} (компоненты общего количества голосов в поддержку политика) справедливо: $\max(V_{ind}) = V_{ind}(R^*)$. В то же время величина компоненты V_{pop} при заданных предпосылках растет по мере дальнейшего роста R :

$$\frac{\partial V_{pop}}{\partial W} \frac{dW}{dR} > 0, \text{ при } R^* < R \leq R^{**} \quad (11)$$

Предположим, что в силу ограниченной рациональности население (избиратели) могут наблюдать общий объем регулирования в экономике, но не могут точно дифференцировать регулирование отраслей общественного сектора (R_{gov}) и частного сектора (R_{priv})⁴⁴.

Наблюдаемый населением объем регулирования в экономике декомпозируется следующим образом:

$$R_{pop} = R_{gov} + R_{priv} \quad (12)$$

⁴³ И небольших издержках, обусловленных регулированием в интересах населения, например, в сфере безопасности продукции отрасли или в сфере защиты прав работников отрасли.

⁴⁴ При этом представители отраслей частного сектора и политик могут дифференцировать то, к каким отраслям относится регулирование.

В данных условиях политик может обеспечить максимум своей функции полезности, реализуя следующую простую стратегию, состоящую из двух элементов. Во-первых, обеспечивается пониженный уровень регулирования в отраслях частного сектора (R_{priv}), где присутствуют группы специальных интересов (см. работу Дж. Гроссмана и Э. Хелпмана [31]), которые в случае невысокого уровня вмешательства обеспечивают значимую поддержку политике на выборах V_{ind} . Во-вторых, в целях формирования у населения восприятия развития институциональной среды в отраслях общественного сектора будет обеспечиваться повышенный уровень регулирования (R_{gov}).

Таким образом, в условиях предпосылки о предложении нормативных актов максимизирующим свою функцию полезности нормодателем (политиком) и ограниченной рациональности избирателей, предъявляющих спрос на нормативно-правовое регулирование, из построенной модели следует вывод о том, что равновесный уровень нормотворческой активности государства (в лице нормодателя, политика) в отношении отраслей общественного сектора будет выше по сравнению с уровнем нормотворческой активности в отношении отраслей частного сектора (см. рисунки 3-4). При этом повышенный уровень регулирования в отраслях общественного сектора может быть различим лишь отдельными индивидами, экспертами, но не всей совокупностью населения в целом.

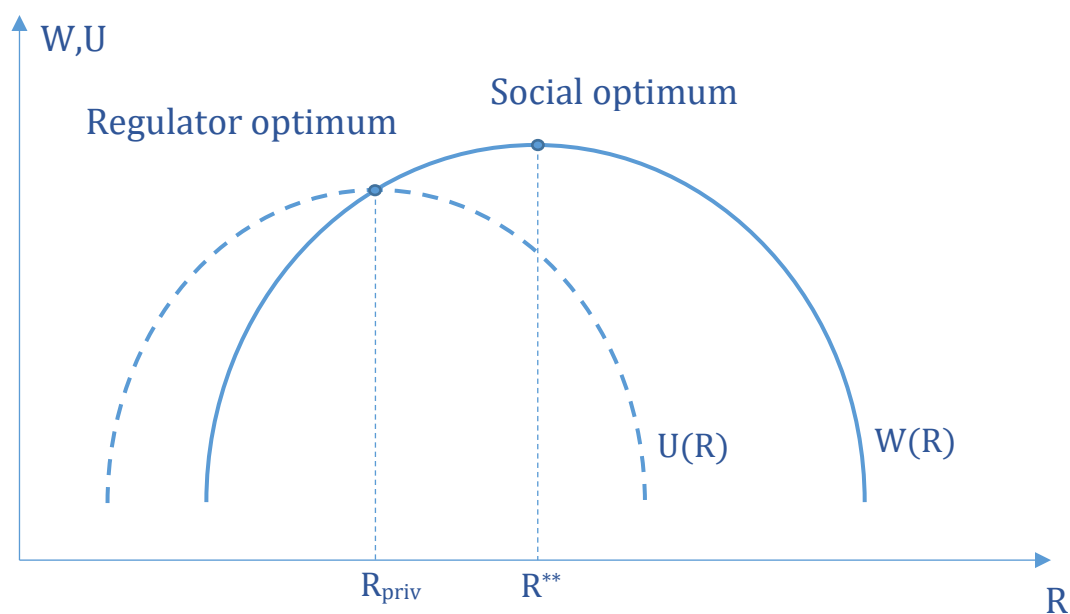


Рисунок 3 – Уровень детализации нормативной базы в отраслях частного сектора экономики

Источник: составлено автором.

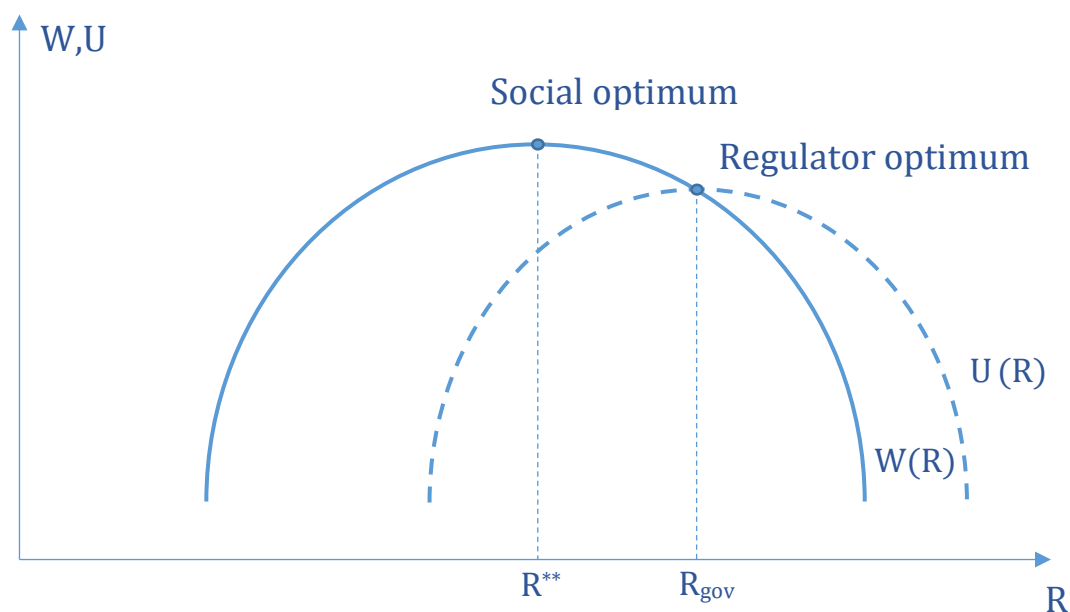


Рисунок 4 – Уровень детализации нормативной базы в отраслях общественного сектора экономики

Источник: составлено автором.

При построении функциональной формы модели нормотворческой активности данная закономерность может быть учтена с помощью *дамми-*

переменной на тип отрасли (в зависимости от принадлежности отрасли к общественному или частному сектору экономики).

Лоббирование отраслевых интересов

Необходимо также учесть наличие в отраслях ресурсов для лоббирования отраслевых интересов, в том числе в рамках финансирования избирательной кампании политика. Объем ресурсов для лоббирования частных интересов отдельными фирмами отрасли может аппроксимироваться, к примеру, величиной удельного выпуска Y/N , где Y – объем валовой добавленной стоимости отрасли, N – количество фирм в отрасли. Статистический анализ показывает, что в отраслях народного хозяйства России показатели удельного выпуска коррелируют с показателями концентрации производства⁴⁵. Иными словами, в отраслях с более высоким удельным выпуском также меньше издержки организации коллективных действий⁴⁶, в том числе по лоббированию отраслевых интересов. В рамках небольшой группы, включающей собственников нескольких крупных предприятий отрасли, сравнительно легче решить проблему безбилетника и организовать коллективные действия, чем в крупной по численности группе в слабоконцентрированной отрасли⁴⁷. Таким образом, предполагается *отрицательная* зависимость нормотворческой активности от объемов удельного выпуска в отрасли в расчете на фирму.

Государственное присутствие в отрасли

Существует по крайней мере два возможных механизма управления отраслями экономики: механизм *прямого контроля производственных активов*,

⁴⁵ Величина коэффициента корреляции составляет порядка 0.64 (уровень статистической значимости 0.05), в качестве показателя концентрации использовалась доля выпуска 3-х крупнейших предприятий отрасли (CR-3), период 2010-2016 гг., 52 наблюдения.

⁴⁶ Проблематика организации коллективных действий раскрывается в работах М. Олсона [49], Р. Хардина [33].

⁴⁷ В данном случае неявно предполагается, что интересы отдельных фирм отрасли являются в существенной степени однородными. В то же время необходимо упомянуть теоретические разработки, показывающие высокую вероятность предложения некоторых групповых благ в крупных гетерогенных по составу группах (см., например, работу П.Оливер и Дж. Марвела [48]).

находящихся в государственной собственности, и механизм *нормативно-правового регулирования*⁴⁸.

Разработка нормативно-правового акта сопряжена для политика с различного рода фиксированными издержками: издержками поиска и сбора информации об отрасли, издержками анализа проблемных ситуаций и разработки правил взаимодействия участников отрасли, а также, возможно, издержками по организации работы некоторого ведомства (агентства, службы, управления, департамента), которое будет выполнять функции инфорсмента (обеспечивать исполнение нормативного акта).

Средние издержки разработки и инфорсмента нормативного акта $AC(R)$ будут зависеть от количества адресатов регулирования N . Таким образом сравнительная эффективность нормативного регулирования при увеличении количества адресатов регулирования (пользователей правил, в том числе фирм в отрасли) при прочих равных возрастает. Однако использование механизма прямого контроля производственных активов также сопряжено с издержками. Можно предполагать нелинейную функцию роста издержек по мере увеличения количества объектов управления. Средние транзакционные издержки $AC(M)$ могут расти, например, вследствие усложнения задач координации между множеством государственных компаний. Предложение рабочего времени топ-менеджмента ограничено сверху⁴⁹, что является фактором роста как предельных, так и средних издержек использования данного институционального механизма по мере увеличения количества объектов управления. Выбор между альтернативными механизмами управления отраслями будет осуществляться политиком, учитывающим величину общественного благосостояния в своей функции полезности, на основе сравнения средних издержек использования различных институциональных альтернатив. При $AC(R) > AC(M)$ будет использоваться механизм прямого контроля производственных активов, в свою очередь при

⁴⁸ Механизм предполагает использование нормативно-правовых актов, разработанных от имени государства и обязательных для применения в отношении адресатов регулирования (участников отрасли).

⁴⁹ В особенности – в краткосрочном периоде.

$AC(R) < AC(M)$ более целесообразным будет использование нормативно-правового регулирования (см. рисунок 5).



Рисунок 5 – Средние издержки различных институциональных механизмов управления отраслями экономики: нормативное регулирование и прямой контроль производственных активов

Источник: составлено автором.

Согласно синтетическим теориям государственного регулирования при определенных предпосылках уровень нормотворческой активности будет выше в случае более высокого уровня государственного присутствия в отрасли. Так, если уровень подотчетности государственных компаний и компаний с государственным участием перед контрольно-надзорными органами выше, чем уровень подотчетности частных компаний, то возможности государственных компаний по предоставлению трансферта политику в период избирательной кампании будут ограничены (в предельном случае – госкомпании не предоставляют финансирование политику и поэтому не повышают вероятность его переизбрания). Тогда, если со стороны избирателей наблюдается неудовлетворенный спрос на регулирование, то нормотворческая активность политика будет выше в отношении отраслей с более высокой долей государства в структуре собственности (выпуска).

Согласно положениям теорий общественного интереса, нормотворческая активность также будет повышаться по мере увеличения доли государства в структуре собственности (выпуска) отрасли – таким образом достигается экономия на трансакционных издержках от регламентации взаимодействия государственных и частных компаний по общим правилам игры и реализуется принцип «правила сопровождают ресурсы». Однако данный механизм действует нелинейно (см. рисунок 6).

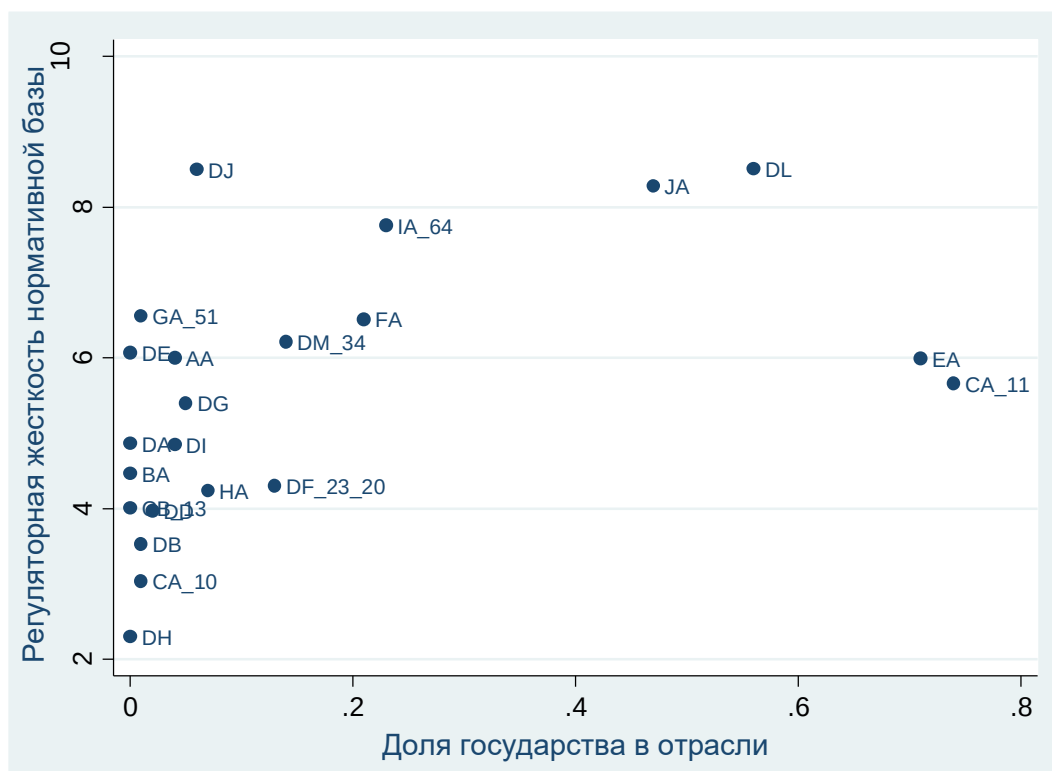


Рисунок 6 – Соотношение между уровнем регуляторной жесткости и государственным присутствием в отраслях российской экономики ⁵⁰

Источник: расчеты автора по данным ЦСР⁵¹, Консультант Плюс.

⁵⁰ AA Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; BA Рыболовство, рыбоводство; CA_10 Добыча каменного угля, бурого угля и торфа; CA_11 Добыча сырой нефти и природного газа; предоставление услуг в этих областях; CB_13 Добыча металлических руд; DA Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака; DB Текстильное и швейное производство; DD Обработка древесины и производство изделий из дерева; DE Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность; DF_23_20 Производство нефтепродуктов; DG Химическое производство; DH Производство резиновых и пластмассовых изделий; DI Производство прочих неметаллических минеральных продуктов; DJ Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий; DL Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования; DM_34 Производство автомобилей, прицепов и полуприцепов; EA Производство и распределение электроэнергии, газа и воды; FA Строительство; GA_51 Оптовая торговля, включая торговлю через агентов, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами; HA гостиницы и рестораны; IA_64 Связь; JA Финансовая деятельность.

⁵¹ Доля государства в отрасли – доля выручки государственных компаний в выручке топ-100 компаний отрасли (см. отчет Центра стратегических разработок [93]), расчет по данным за 2015 год). Регуляторная жесткость нормативной

В отраслях с очень высокой долей государственной собственности и относительно небольшим числом госкомпаний-участников, необходимость в разработке детализированной нормативной базы снижается в силу сравнительно более интенсивного использования в таких отраслях механизмов прямого контроля собственности, основанного в том числе на использовании внутренних нормативных документов компаний (см. рисунок 5). Таким образом, как показано на рисунке 6, взаимосвязь между показателями регуляторной активности и уровнем государственного присутствия в отрасли может быть отражена в форме перевернутой U-образной кривой. Функционально данная взаимосвязь может быть задана в виде *квадратичной зависимости* нормотворческой активности от уровня государственного присутствия в отрасли.

Отраслевая вариация теоретической модели нормотворческой активности

С учетом приведенного выше обоснования взаимосвязей между экономическими факторами и показателями нормотворческой активности, на уровне отраслей экономики может быть сформулирована следующая вариация теоретической модели нормотворческой активности:

$$R_{it} = \beta_0 + \beta_1 Y_{it} + \beta_2 \left(\frac{Y}{N} \right)_{it} + \beta_3 gov_i + \beta_4 gov_i^2 + \beta_5 d_{pub} + \varepsilon_{it} \quad (13)$$

где

R_{it} – уровень нормотворческой (регуляторной) активности в отношении отрасли i в период t ;

Y_{it} – объем выпуска отрасли i в период t (масштаб отрасли);

$\left(\frac{Y}{N} \right)_{it}$ – объем выпуска в расчете на одну фирму в отрасли i в период t (удельный выпуск фирмы в отрасли);

базы – количество упоминаний требований в новых нормативных документах, относящихся к регулированию отрасли, логарифм (источник первичных текстовых данных для расчета показателя – Консультант Плюс [147]).

gov_i – доля государственных компаний в структуре собственности (выпуска) отрасли i ;

gov_i^2 – квадратичный член для учета нелинейного влияния государственного присутствия в отрасли i ;

d_{pub} – дамми-переменная, принимающая значение 1 для отраслей, входящих в общественный сектор (государственное управление, образование, здравоохранение) и 0 для всех остальных отраслей;

ε_{it} – случайная ошибка⁵².

1.2.3 Гипотезы исследования

Данной формулировке модели соответствуют следующие гипотезы:

– в отношении отраслей общественного сектора будет реализовываться более высокий уровень нормотворческой активности по сравнению с отраслями частного сектора. Данная гипотеза соответствует выводу предложенной вариации теоретической модели нормотворческой активности в условиях предпосылки о максимизации своей функции полезности нормодателем (политиком) и ограниченной рациональности избирателей (населения), предъявляющих спрос на нормативно-правовое регулирование и не дифференцирующих нормативные акты в отраслевом разрезе. Максимум функции полезности нормодателя достигается при пониженном объеме предложения нормативного регулирования в отраслях частного сектора экономики и повышенном объеме предложения нормативного регулирования в отраслях общественного сектора экономики, что обеспечивает нормодателю (политику) максимальный объем трансфертов от регулируемых отраслей и максимальный уровень электоральной поддержки⁵³;

⁵² Необходимо добавить оговорку о характере взаимосвязей между нормотворческой и экономической динамикой для случая беневоленного диктатора: в этом случае нормотворческая активность государственных институтов будет определяться максимизацией функции общественного благосостояния. Поэтому объем ресурсов в расчете на одну фирму в отрасли более не будет являться фактором снижения нормотворческой активности вследствие отсутствия лоббистской деятельности компаний частного сектора экономики. При исключении влияния на нормотворческую активность нормодателя (политика) фактора трансфертов от регулируемых отраслей, объем нормотворческой активности на уровне отраслей частного сектора экономики будет выше, а на уровне отраслей общественного сектора экономики – ниже по сравнению со *status quo*.

⁵³ Необходимо заметить, что до некоторой степени более высокая детализация правил в отраслях общественного сектора не противоречит положениям теорий общественного интереса: разрабатываемые правила, затрагивающие

– в отношении отраслей экономики с более высоким объемом выпуска будет реализовываться более высокий уровень нормотворческой активности⁵⁴. Масштаб отрасли определяет потенциальную величину экономических потерь, связанных с наличием неурегулированных проблемных ситуаций, неопределенностью действующих в отрасли правил (данная гипотеза соотносится с положениями теорий общественного интереса);

– в соответствии с теориями частного интереса на уровне отраслей экономики с более высоким объемом удельного выпуска в расчете на одну фирму будет наблюдаться более низкий уровень нормотворческой активности. Более высокий объем удельного выпуска фирмы коррелирует с ростом уровня концентрации отрасли. Небольшое число крупных игроков способствует более эффективному решению проблемы коллективных действий в рамках поддержки политика в период избирательной кампании и при организации отраслевого лоббирования⁵⁵;

– соотношение между нормотворческой (регуляторной) активностью и долей государственных компаний в отраслях частного сектора⁵⁶ является нелинейным. В отраслях с очень высокой долей государственных компаний (в структуре собственности, в структуре выпуска) и относительно небольшим числом госкомпаний-участников механизмы нормативно-правового регулирования замещаются механизмами прямого контроля собственности^{57, 58}.

В целях эмпирической проверки сформулированных гипотез исследования необходимо сформировать соответствующую информационную базу, в том числе с использованием методологии статистико-лингвистического анализа нормативно-правовых документов (см. главу 2).

деятельность большого числа бюджетных, казенных, автономных учреждений, «сопровождает» выделяемые на их финансирование бюджетные ресурсы. В целом разработка правил в особенности целесообразна при большом количестве адресатов регулирования.

⁵⁴ Гипотеза сформулирована с учетом результатов работы К. Маллигана и А. Шлейфера [44].

⁵⁵ Описание работы данного механизма соответствует теории захвата регулятора М. Бернштейна [5], Ж.-Ж. Лаффона и Ж. Тироля [39].

⁵⁶ Частный сектор формально будет определен как совокупность видов экономической деятельности, не входящих в общественный сектор.

⁵⁷ Могут использоваться инструменты «ручного» управления. Например, точечное влияние на решения совета директоров и менеджмента госкомпаний.

⁵⁸ Выбор обусловлен соотношением средних трансакционных издержек различных механизмов управления.

1.3 ВЫВОДЫ

В данной работе под *нормотворческой активностью* понимается создание формальных зафиксированных в письменном виде норм (нормативно-правовых документов) органами государственной власти. Существующие теории государственного регулирования экономики указывают на то, что цели нормотворческой активности формируются под влиянием как *общественных*, так и *частных* интересов. На современном этапе нормотворческая активность государства все чаще становится предметом экономического анализа, а нормативные акты рассматриваются в качестве разновидности экономических благ, производство (и исполнение) которых порождает определенное распределение выгод и издержек в обществе. В связи с этим в последние годы активно расширяется пласт литературы, посвященный выявлению взаимосвязей нормотворческой и экономической динамики, в рамках которого выделяются: группа исследований *экономических эффектов* нормотворческой активности и группа исследований *экономических (и иных) факторов* нормотворческой активности. Данная работа относится главным образом к последней группе исследований и сфокусирована на выявлении экономических факторов нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства России.

Теоретический подход к моделированию нормотворческой активности на современном этапе предполагает использование базовых экономических категорий спроса и предложения в отношении нормотворческой активности государства. На основе теоретических разработок К. Маллигана, А. Шлейфера, Дж. Стиглера, С. Пельцмана, Дж. Гроссмана, Э. Хелпмана и других в главе 1 настоящего исследования на уровне видов экономической деятельности сформулирована отраслевая вариация теоретической модели нормотворческой активности и на ее основе выдвинуты гипотезы о факторах нормотворческой активности в России.

В построенной отраслевой вариации теоретической модели используется предпосылка о том, что субъект предложения нормативных актов (нормодатель), максимизирующий свою функцию полезности, может перераспределять нормотворческую активность между отраслями частного и общественного сектора

экономики. В условиях ограниченной рациональности избирателей, предъявляющих спрос на нормативно-правовое регулирование, из предложенной вариации теоретической модели следует вывод о том, что равновесный уровень нормотворческой активности, реализуемой в отношении отраслей общественного сектора экономики, будет выше, чем уровень нормотворческой активности, реализуемой в отношении отраслей частного сектора экономики. Также в модели предполагается, что в отраслях экономики с более высоким уровнем выпуска будет наблюдаться более высокий уровень нормотворческой активности, что соответствует положениям теории общественных интересов (развитие нормативной базы и предотвращение экономических споров в более крупных отраслях ведет к сравнительной большей экономии транзакционных издержек). В соответствии с теориями частного интереса, в отраслях с более высоким удельным (в расчете на одну фирму) выпуском, коррелирующим с показателями концентрации производства, будет наблюдаться более низкий уровень государственного вмешательства, в том числе за счет более эффективного решения проблемы коллективных действий при лоббировании отраслевых интересов. Кроме того, предполагается наличие нелинейной взаимосвязи между механизмами нормативно-правового регулирования отраслей экономики и механизмами прямого контроля производственных активов в отраслях экономики со стороны государства, причем соотношение между используемыми механизмами обусловлено минимизацией транзакционных издержек.

Эмпирическая проверка выдвинутых на основе предложенной вариации теоретической модели гипотез о влиянии экономических факторов на динамику нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства будет проводиться в главе 3 с использованием информационной базы, полученной на основе методологических подходов к измерению и оценке уровня нормотворческой активности в России, которые раскрываются в главе 2 настоящего исследования.

2 РАЗРАБОТКА МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ИЗМЕРЕНИЮ И ОЦЕНКЕ УРОВНЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИИ

2.1 ПОКАЗАТЕЛИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ

Для измерения нормотворческой активности, как правило, используется две основные группы показателей.

Первую группу составляют показатели *детализации* нормативно-правовой базы, описанные в работах К. Маллигана и А. Шлейфера [44], Дж. Доусона и Дж. Ситера [18]. Уровень детализации нормативно-правовой базы в определенной степени отражает уровень развития системы экономических правил и измеряется количеством нормативно-правовых актов (в единицах), информационным объемом регуляторного текста (в страницах со стандартным форматированием, килобайтах⁵⁹) и аналогичными показателями. Как правило, большая детализация нормативной базы обеспечивается как принятием большего количества нормативных актов, так и принятием более тщательно проработанных документов⁶⁰ [28].

Вторую группу составляют показатели *регуляторной жесткости* нормативно-правовой базы, которые строятся с использованием методов статистико-лингвистического анализа и методов анализа больших данных на основе частоты употребления в документах так называемых «рестриктивных» терминов – ключевых слов, которые обозначают те или иные нормативно регламентированные обязательные или запрещенные действия⁶¹. Детализированное описание данного подхода приводится в работах О. Аль-Абадди и П. Маклафлина [2]⁶², П. Маклафлина и О. Шероуза [43].

Можно продемонстрировать, что показатели детализации нормативно-правовой базы коррелируют с показателями регуляторной жесткости: на рисунке 7

⁵⁹ Отдельный символ текстовой информации занимает 1 байт.

⁶⁰ Не все документы органов власти являются нормативно-правовыми актами, некоторые из них не вводят новые формы регулирования, а лишь отражают рост бюрократической активности, что отмечают в своей работе П. Маклафлин и О. Шероуз [43].

⁶¹ В работе О. Аль-Абадди и П. Маклафлина [2] для идентификации ограничительного уклона регулирования использовались такие ключевые слова, как «*prohibited*», «*required*», «*may not*», «*must*», «*shall*».

⁶² База данных RegData. См. <https://quantgov.org> [143].

отражена динамика количества страниц Свода федеральных правил США (Code of Federal Regulations, CFR) и частота употребления терминов, обозначающих те или иные административные ограничения в отношении экономической активности.

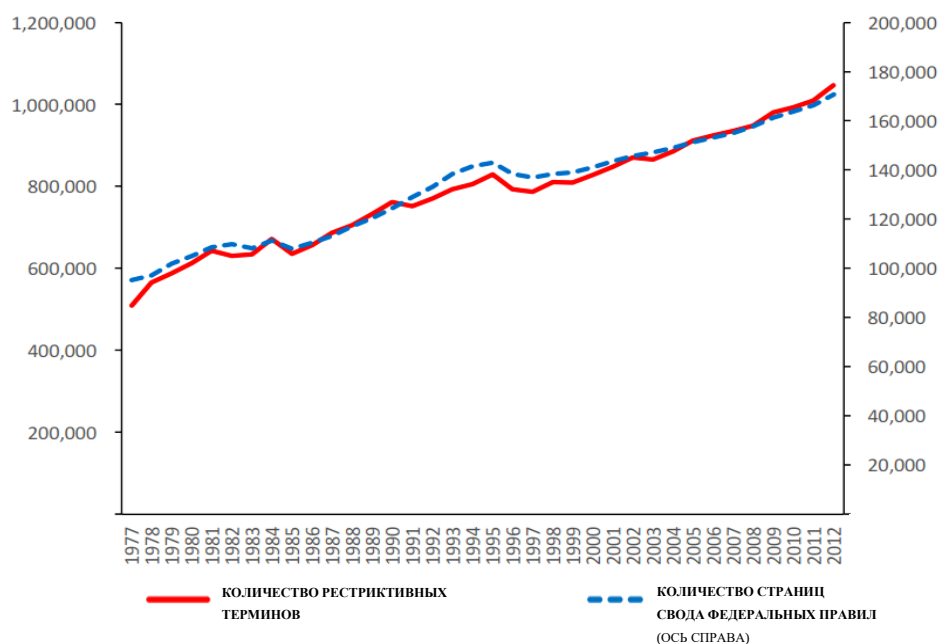


Рисунок 7 – Количество страниц свода федеральных правил США и употребление рестриктивных терминов⁶³ (ограничительный уклон регулирования)

Источник: исследование Б. Коффи и др. [16].

Показатели нормотворческой активности играют все более заметную роль в системе показателей государственного вмешательства в экономику. Так, согласно существующим эмпирическим подходам при определении масштабов государственного вмешательства в экономику оцениваются:

- относительные размеры государства, которые характеризуются такими показателями как доля государственных расходов в ВВП, доля госзакупок в ВВП, доля общественного сектора в численности занятых, объеме основных фондов, инвестиций⁶⁴;

⁶³ «Prohibited», «required», «may not», «must», «shall».

⁶⁴ См. отчет ОЭСР [87].

- перераспределительная активность государства, измеряемая показателями эффективной налоговой нагрузки, долей трансфертов в объеме государственных расходов⁶⁵;
- экономическая роль государственных компаний и компаний с государственным участием (примеры показателей: доля госкомпаний и компаний с государственным участием в численности занятых, объеме ВВП⁶⁶);
- уровень административных барьеров и качество административных процедур, влияющих на трансакционные издержки ведения бизнеса⁶⁷;
- уровень нормотворческой активности государственных институтов (см. работы К. Маллигана и А. Шлейфера [44], П. Маклафлина и О. Шероуза [43]).

Показатели нормотворческой активности государственных институтов, обладающих правом нормотворческой инициативы, начали использоваться с целью оценки уровня государственного вмешательства в экономику сравнительно недавно. Эмпирическая ценность количественного подхода к измерению нормотворческой активности подтверждается как выявленными устойчивыми взаимосвязями между нормотворческой активностью и экономической динамикой (см. таблицу 2) так и взаимной непротиворечивостью различных показателей нормотворческой активности (см. рис. 7, 8).

При этом необходимо оговориться, что использование количественного подхода (статистического, статистико-лингвистического анализа) к оценке нормотворческой (регуляторной) активности государства сопряжено с определенными недостатками. Во-первых, принятие новых нормативных актов может уменьшать регуляторную нагрузку на отрасли экономики, если рассматриваемые документы представляют собой положения о дерегулировании⁶⁸. Во-вторых, равные по объему и количеству упоминаемых требований

⁶⁵ См. базу данных Всемирного банка [144].

⁶⁶ См. отчет Центра стратегических разработок [93].

⁶⁷ См. отчет Всемирного банка: проект Doing Business [88].

⁶⁸ При этом можно отметить, что в период выстраивания нормативно-правовой базы государства дерегулирование не является ведущим трендом институционального развития.

нормативные документы могут иметь различное влияние на социально-экономическую динамику в зависимости от сферы регулирования: изменение налоговых ставок может вызвать существенно больший экономический эффект, чем, например, изменение требований к предоставлению налоговой отчетности.

Указанные недостатки методологии статистического и статистико-лингвистического анализа нормативной базы, проявляющиеся на уровне отдельных нормативных актов, при определенных предпосылках нивелируются при проведении анализа характеристик крупных совокупностей (корпусов) нормативных документов. Например, при фиксированных параметрах статистической функции распределения уровня регуляторной жесткости в пространстве нормативных документов, уровень регуляторной жесткости нормативно-правовой базы (корпуса) в целом будет зависеть только от количества принятых в том или ином периоде нормативных актов.

Тезис о том, что отдельные недостатки методологии статистического и статистико-лингвистического анализа нормативных актов, вероятнее всего, не являются определяющими при работе с крупными корпусами документов подкрепляется обширными эмпирическими свидетельствами продуктивности количественного подхода к анализу нормотворческой активности органов государственной власти (см. таблицу 2). Новизна и практическая значимость результатов, полученных на основе количественного подхода к измерению нормотворческой активности в зарубежном опыте, стали основанием для разработки и апробации аналогичных методических инструментов на российских данных для достижения основной цели настоящего исследования – выявления экономических факторов нормотворческой активности в России.

2.2 АЛГОРИТМ ИЗМЕРЕНИЯ И ОЦЕНКИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИИ

С целью выявления экономических факторов нормотворческой активности в России была сформирована база данных, включающая полные тексты нормативно-правовых актов, принятых в период 1991-2020 гг.⁶⁹ В соответствии с международным опытом (см. работы О. Аль-Абадли и П. Маклафлина [2], П. Маклафлина и О. Шероуза [43]) с использованием методов статистико-лингвистического анализа было построено распределение нормативных актов в разрезе видов экономической деятельности. Для этого использовался следующий алгоритм:

- 1) был сформирован корпус документов, включающий нормативно-правовые акты органов государственной власти федерального уровня: федеральные законы, указы Президента России, постановления и распоряжения⁷⁰ Правительства России, приказы федеральных органов исполнительной власти;
- 2) на базе классификатора видов экономической деятельности ОКВЭД для 33 отраслей экономики были составлены списки специфичных для соответствующих отраслей ключевых слов и словосочетаний (словарь). Списки ключевых слов, на основе которых проводилась отраслевая классификация нормативных актов, приводятся в таблице 6;
- 3) была определена частота употребления в каждом нормативном акте (документе) специфичных для отдельных видов экономической деятельности ключевых слов и словосочетаний. Считалось, что

⁶⁹ Источником данных для данного исследования является информационная система Консультант Плюс (информационный банк «Российское законодательство», включающий федеральные законы и подзаконные акты, правовые акты разъяснительного характера и правоприменительные акты общего значения, а также акты отраслевого значения, связанные с экономической и финансовой деятельностью организаций). При данном подходе не рассматриваются документы частного характера (о награждении государственными наградами, о приеме в гражданство и выходе из гражданства), документы организационно-распорядительного характера (о формировании состава комиссий и рабочих групп, о назначении руководителей и заместителей ведомств) и т.п.

⁷⁰ Поскольку содержание отдельных распоряжений Правительства РФ оказывает непосредственное влияние на распределение прав и полномочий адресатов регулирования (см., например, Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 N 471-р (ред. от 03.06.2019) «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» [129]) данный вид актов также включался в анализ.

документ регулирует ту или иную отрасль, если доля ключевых слов, относящихся к конкретному виду экономической деятельности, в общем числе «отраслевых» ключевых слов, встречающихся в данном документе, превышала пороговое значение⁷¹;

- 4) для каждого нормативного акта (документа) было определено количество употреблений лексики «требование» (в различных словоформах: «требования», «требований» и т.п.) и объем текстовой информации документа (в килобайтах⁷²).

Выбор лексики «требование» для оценки жесткости нормативного регулирования российской экономики был обусловлен рядом практических соображений.

В англоязычных исследованиях для этих целей учитывается частота употребления в официальных документах рестриктивных терминов «*prohibited*», «*required*», «*may not*», «*must*», «*shall*». В соответствии с международным опытом по аналогии измерение регуляторной жесткости нормативной базы в России также может осуществляться на основе анализа употребления в документах тех или иных ключевых слов с ограничительной коннотацией. В период 1991-2020 гг. в России было принято более 160.7 тыс. новых документов общеэкономического значения, включая президентские указы, федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства России, приказы федеральных органов исполнительной власти. Статистико-лингвистический анализ показывает, что одной из наиболее распространенных лексем с ограничительной коннотацией в российской нормативной базе является лексема «требование» (см. таблицу 4).

⁷¹ Принятое за 0.25. Таким образом, допускалась ситуация, когда один документ мог относиться к регулированию нескольких видов экономической деятельности.

⁷² Отдельный символ текстовой информации (печатный знак) занимает 1 байт.

Таблица 4 – Статистика употребления лексем с рестриктивной коннотацией в российских нормативно-правовых актах, принятых в период 1991-2020 гг.

Лексема (ключевое слово в различных вариациях/формах) ⁷³	Количество документов, включающих данную лексему, ед.	Доля документов, включающих данную лексему, %
«требование»	51 161	31.8
«указание»	30 414	18.9
«обязанность»	29 273	18.2
«запрещено» или «запрещается»	7 783	4.8

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Употребление различных терминов, имеющих ограничительную коннотацию, в российских нормативных документах, как правило, взаимно обусловлено (см. таблицу 5). То есть, в случае использования во вновь принятом нормативном акте лексемы «требование» вероятность использования в данном документе лексемы «указание» или «обязанность», составляет порядка 40%.

Таблица 5 – Статистика совместного использования лексем с рестриктивной коннотацией в российской нормативно-правовой базе в период 1991-2020 гг.

Лексема, используемая в документе:	Условная вероятность (%) использования в том же документе лексемы:			
	«требование»	«указание»	«обязанность»	«запрещено» или «запрещается»
«требование»	100.0	40.5	39.9	12.6
«указание»	68.1	100.0	45.7	15.5
«обязанность»	69.9	47.5	100.0	14.8
«запрещено» или «запрещается»	83.1	60.8	55.8	100.0

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

При этом ключевые слова «запрещено» или «запрещается» носят более жесткую ограничительную коннотацию, чем лексема «требование», но являются

⁷³ Например, лексеме «требование» соответствуют словоформы: «требование», «требования», «требований» и т.п.

менее универсальными и наиболее часто употребляются в стандартах безопасности и правилах охраны труда^{74, 75}.

Коннотация лексемы «требование» не подразумевает прямого запрета на определенные действия и, как правило, предполагает описание *целевого порядка* действий для адресатов регулирования (в сущности, такого рода описания составляют основу большей части нормативных документов). Универсальность данной лексемы определяет целесообразность ее использования для исследования динамики нормотворческой активности России в рамках широкого спектра направлений регулирования⁷⁶.

Предлагая данный подход, отметим, что он является одним из многих возможных вариантов анализа динамики регуляторной жесткости в России. Необходимо приветствовать разработку альтернативных подходов к решению этой задачи.

Тем не менее, как можно видеть на приведенном графике (см. рисунок 8), между показателями регуляторной жесткости (качественной характеристикой нормотворческой активности) и «объемными» показателями нормотворческой активности наблюдается тесная взаимосвязь⁷⁷.

⁷⁴ См. например, приказ Ростехнадзора от 11.12.2013 N 599 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых»» [139] или Приказ Минтруда России от 02.11.2015 N 835н «Об утверждении Правил по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производствах и при проведении лесохозяйственных работ» [135].

⁷⁵ Также повышенная частота использования ключевых слов «запрещено» и «запрещается» характерна для «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ» [103] и приказов Росрыболовства (например, см. Приказ Росрыболовства от 10.12.2008 N 393 «Об утверждении Правил рыболовства для Западного рыбохозяйственного бассейна» [138]).

⁷⁶ Очевидно, что осуществлять регулирование в широком спектре направлений и задач посредством одних только запретов невозможно.

⁷⁷ Коэффициент корреляции между показателями составляет порядка 0.95.

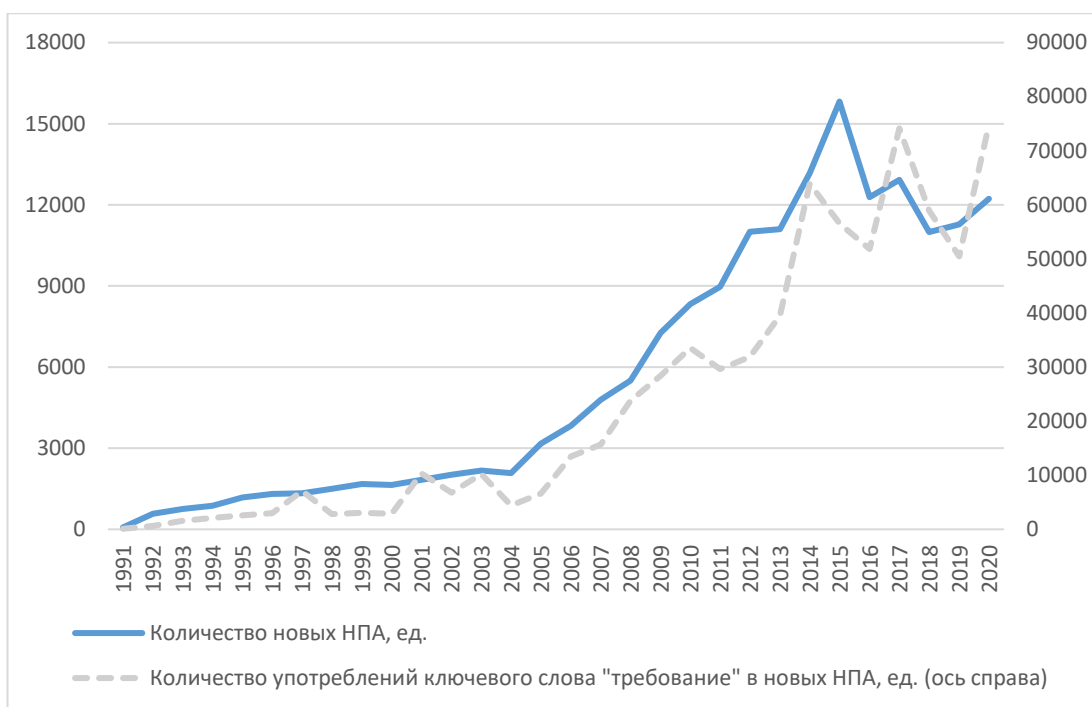


Рисунок 8 – Динамика прироста детализации и прироста регуляторной жесткости нормативной базы в России

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Таким образом, впервые на российских данных нам удалось воспроизвести закономерности совместной динамики показателей детализации и регуляторной жесткости нормативной базы, известные из международного опыта статистико-лингвистического анализа крупных корпусов нормативных документов.

Использование предложенного алгоритма позволило сформировать базу данных нормотворческой активности в России, которая включает следующие показатели:

- тип нормативно-правового акта (федеральный закон, указ Президента России, постановление Правительства России, распоряжение Правительства России, приказ федерального органа исполнительной власти);
- объем текстовой информации документа в килобайтах⁷⁸;
- количество требований, упоминаемых в документе;

⁷⁸ Подробнее о показателях нормотворческой активности государственных институтов см. в разделе 2.1.

- дата принятия документа;
- версия документа (для НПА, которые впоследствии изменялись);
- дата последнего изменения документа;
- отрасль экономики, к регулированию которой может быть отнесен данный нормативно-правовой акт.

Для последующего перехода к общеэкономическому уровню анализа необходимо агрегировать отраслевые показатели нормотворческой активности для соответствующих временных периодов.

Далее в иллюстративных целях приводится разработанный нами на основе классификатора ОКВЭД словарь ключевых слов/словосочетаний, использованных для классификации нормативных документов по видам экономической деятельности (см. таблицу 6).

Таблица 6 – Словарь ключевых слов, использованных в целях классификации нормативно-правовых документов в разрезе отраслей экономики

Отрасль	Ключевые слова
АА СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО, ОХОТА И ЛЕСНОЕ ХОЗЯЙСТВО	(верблюд*) or (виноград*) or (выращиван*) or (выращиван* and (фрукт or фрукт*)) or (гриб*) or (грибниц*) or (дикорастущ*) or (животн*) or (животноводств*) or (звер*) or (зернобобов*) or (зернов*) or (инулин*) or (картофел*) or (клубнеплодн*) or (корнеплодн*) or (кролик*) or (лесн*) or (лесоводств*) or (лесозаготовк*) or (лесозаготовок*) or (лесопитомник*) or (лесопродукт*) or (лошад*) or (лошак) or (лягушек) or (масличн*) or (махорк*) or (мелиоративн*) or (мицел*) or (мул) or (насажден*) or (недревесн*) or (овец) or (овощеводств*) or (олен*) or (орех) or (охота) or (плод*) or (плодов) or (посадочн*) or (пресмыка*) or (птиц) or (пушн*) or (растениеводств*) or (рогат*) or (садоводств*) or (свекл*) or (сельск*) or (сельскохозяйствен*) or (сеянц*) or (скот*) or (табак*) or (трюфел*) or (ферм*) or (черв*) or (шелкопряд*) or (ягод or ягод*) or (ягодн*)
ВА РЫБОЛОВСТВО, РЫБОВОДСТВО	(рыб*) or (рыбоводств*) or (рыболовств*)
СА_10 ДОБЫЧА КАМЕННОГО УГЛЯ, БУРОГО УГЛЯ И ТОРФА	(бурый уголь) or (каменный уголь) or (лигнит or лигнит**) or (торф or торф*) or (уголь or уголь*)
СА_11 ДОБЫЧА СЫРОЙ НЕФТИ И ПРИРОДНОГО ГАЗА; ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ В ЭТИХ ОБЛАСТЯХ	((добыч* or добыв*) and газ) or (((добыч* or добыв*) and природный газ)) or (битуминозн*) or (бурен* not буренин) or (буров* вышек) or (доразведк*) or (газов* and конденса* not конденсатор) or (месторожден*) or (нефть) or (нефтян*) or ("о разделе продукции") or (озокерит*) or (регазификац*) or (сжиженный природный газ) or (сланцевая нефть) or (срп) or (сырая нефть) or (природный газ (добыч* or добыв**))
СВ_13 ДОБЫЧА МЕТАЛЛИЧЕСКИХ РУД	((добыч* or добыв*) and руд*) or (алюминийсодержа* and руд*) or (апатит*) or (боксит*) or (вольфраммолибденов* and руд*) or (железн* and руд*) or (золот* and руд*) or (кобальтов* and руд*) or (марганцев* and руд*) or (медн* and руд*) or (нефелин*) or (никелев* and руд*) or (ниоб* and руд*) or (оловя* and руд*) or (платинов* and руд*) or (ртутн* and руд*) or (свинцов* and руд*) or (серебр* and руд*) or (сурья* and руд*) or (тант* and руд*) or (титаномагний* and руд*) or (ториев* and руд*) or (уранов* and руд*) or (хромитов* and руд*) or (хромов* and руд*) or (цветн* and руд*) or (цинков* and руд*) or (циркон* and руд*)
ДА ПРОИЗВОДСТВО ПИЩЕВЫХ ПРОДУКТОВ, ВКЛЮЧАЯ НАПИТКИ, И ТАБАКА	(алкогольн*) or (безалкогольн*) or (виноградн*) or (винод*) or (витамин*) or (выпечк*) or (диетическ*) or (загустител*) or (какао*) or (кондитерск*) or (консервирова*) or (консервирован*) or (крахма*) or (крахмалопродукт*) or (крахмалосодержа*) or (крупян*) or (кукурузн*) or (макарон*) or (маргарин*) or (маргаринов or маргаринов*) or (молок*) or (молочн*) or (морепродукт*) or (морожен*) or (мукомольн*) or (мучн*) or (мясопродукт*) or (пептическ*) or (помол*) or (припра*) or (пряност*) or (рафинирова*) or (сахарист*) or (сброжен*) or (сгущен*) or (сидр or сидр*) or (сироп or сироп*) or (сливок) or (смета*) or (солод or солод*) or (спирт or спирт*) or (сырков or сырков*) or (табачн*) or (творо*) or (фрукт or фрукт*) or (хлебобулочн*) or (цельномолочн*) or (шоколад or шоколад*)
ДВ ТЕКСТИЛЬНОЕ И ШВЕЙНОЕ ПРОИЗВОДСТВО	(варежек or варежек*) or (веревек or веревок*) or (войлок or войлок*) or (волокон) or (вышивок) or (галстук or галстук*) or (гребен*) or (джерпер or джемпер*) or (жакет or жакет*) or (жилет or жилет*) or (кардиган or кардиган*) or (ковров or ковров*) or (костюм or костюм*) or (купальник or купальник*) or (лыжн*) or (льнян*) or (мехов*) or (нательн*) or (неткан*) or (ниток or ниток*) or (носочн*) or (перчаток or перчаток*) or (платк*) or (пряден*) or (рукавиц or рукавиц*) or (спецодежд*) or (текстильн*) or (ткацк*) or (трикотажн*) or (фетр or фетр*) or (хлопчатобумажн*) or (чулочн*) or (шарф or шарф*) or (швейн*) or (шелков*) or (шерстян*) or (шпагат or шпагат*)
ДД ОБРАБОТКА ДРЕВЕСИНЫ И ПРОИЗВОДСТВО ИЗДЕЛИЙ ИЗ ДЕРЕВА	(деревопереработк*) or (деревя*) or (древесин*) or (древесн*) or (клеен*) or (мебел*) or (пиломатериал or пиломатериал*) or (плетен*) or (пробк*) or (распиловк*) or (рукояток) or (соломк*) or (столярн*) or (строган*) or (стружечн*) or (фанер or фанер*) or (шпон or шпон*) or (щеп or щеп*) or (щит or щит*)

Продолжение таблицы 6

Отрасль	Ключевые слова
DE ЦЕЛЛЮЛОЗНО-БУМАЖНОЕ ПРОИЗВОДСТВО; ИЗДАТЕЛЬСКАЯ И ПОЛИГРАФИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	(брошюр* or брошюр*) or (брошюровочн*) or (букле*) or (бумажн*) or (видеодис*) or (видеозапис*) or (газет* or газет*) or (гофрирова*) or (грампластинк*) or (звукозапис*) or (издан*) or (издательск*) or (картон* or картон*) or (книг* or книг*) or (компакт*) or (музыкальн*) or (печат*) or (печатан*) or (писчебумажн*) or (полиграфическ*) or (публикац*) or (тиражирован*) or (целлюлоз*)
DF_23_20 ПРОИЗВОДСТВО НЕФТЕПРОДУКТОВ	(бензи*) or (битумов* or битумов*) or (бутади* or бутан*) or (вазелин* or вазелин*) or (газойл* or газойл*) or (газохол* or газохол*) or (дистиллят* or дистиллят*) or (керосин* or керосин*) or (мазут* or мазут*) or (нефтепродукт* or нефтепродукт*) or (нефтяного кокса* or (нефтяной кокс*) or (отбеливател*) or (парафин* or парафин*) or (пропан*) or (пропилен*) or (смазочных масел*) or (топлив* or топлив*) or (этан* or этан*) or (этилен* or этилен*)
DG ХИМИЧЕСКОЕ ПРОИЗВОДСТВО	(агрохимическ*) or (азотн*) or (антифриз* or антифриз*) or (ароматизац*) or (взрывчат*) or (гидролизн*) or (глицерин* or глицерин*) or (дезодорирован* or дезодорирован*) or (желатин* or желатин*) or (каучу* and синтетическ*) or (косметическ*) or (красител*) or (красок* or красок*) or (лак* or лак*) or (медикамент* or медикамент*) or (моющ*) or (мыл*) or (неорганическ*) or (олиф*) or (парфюмерн*) or (пестицид* or пестицид*) or (пигмент* or пигмент*) or (пластмасс* or пластмасс*) or (полимер* or полимер*) or (полир*) or (препарат* or препарат*) or (присадок* or присадок*) or (синтетическ*) or (смазочн*) or (соединен*) or (спирт* and синтетическ*) or (удобрен*) or (фармацевтическ*) or (фотоматериал* or фотоматериал*) or (чистя*) or (этилов*) or (эфирных*)
DH ПРОИЗВОДСТВО РЕЗИНОВЫХ И ПЛАСТМАССОВЫХ ИЗДЕЛИЙ	(каучук* or каучук*) or (корд* or корд*) or (кордн*) or (невулканизирова*) or (перчатк*) or (пластмассов*) or (покрышек* or покрышек*) or (прорезинен*) or (резин*) or (резинов*) or (шин* or шин*) or (шланг* or шланг*) or (эбонит* or эбонит*)
DI ПРОИЗВОДСТВО ПРОЧИХ НЕМЕТАЛЛИЧЕСКИХ МИНЕРАЛЬНЫХ ПРОДУКТОВ	(абразивн* and производств*) or (ампул* or ампул*) or (асбест* or асбест*) or (асбестов*) or (асбестоцемент* or асбестоцемент*) or (асфальт* or асфальт*) or (бетон* or бетон*) or (бижутер*) or (бисер* or бисер*) or (битум* and производств*) or (битуминозн* and (производст* or производител* or обраб*)) or (бусин* or бусин*) or (витраж* or витраж*) or (выдуван*) or (гипс* or гипс*) or (глин* or глин*) or (графит*) or (жемчуг* or жемчуг*) or (змеевик* or змеевик*) or (керамическ*) or (кирпич*) or (ламп* or ламп*) or (лучев*) or (микросфер* or микросфер*) or (многоячеист*) or (мощен*) or (обожжен*) or (пеностекл*) or (плит* or плит*) or (полудрагоцен*) or (полукolloидн*) or (резервуар* or резервуар*) or (статуэток*) or (стеклоблок* or стеклоблок*) or (стекловолокн*) or (стекля*) or (стекол*) or (углерод* or углерод*) or (украшен* or украшен*) or (цемент* or цемент*) or (черепиц* or черепиц*) or (электроизолятор* or электроизолятор*)
DJ МЕТАЛЛУРГИЧЕСКОЕ ПРОИЗВОДСТВО И ПРОИЗВОДСТВО ГОТОВЫХ МЕТАЛЛИЧЕСКИХ ИЗДЕЛИЙ	(алюмин* and (производст* or производител* or обраб*)) or (алюминиев* and (производст* or производител* or обраб*)) or (водогазопроводн*) or (вольфрам* and (производст* or производител* or обраб*)) or (галл* and (производст* or производител* or обраб*)) or (глинозем* and (производст* or производител* or обраб*)) or (горячекатан*) or (доменн*) or (драгоцен* and (производст* or производител* or обраб*)) or (железн* and (производст* or производител* or обраб*)) or (железнодорожн* and (производст* or производител* or обраб*)) or (заклепок* and (производст* or производител* or обраб*)) or (замочн* and (производст* or производител* or обраб*)) or (зерка* and (производст* or производител* or обраб*)) or (ирид* and (производст* or производител* or обраб*)) or (канцелярск* and (производст* or производител* or обраб*)) or (кобальт* and (производст* or производител* or обраб*)) or (кован* and (производст* or производител* or обраб*)) or (ковк*) or (колечек*) (кортик*) or (котл* and (производст* or производител* or обраб*)) or (крепежн* and (производст* or производител* or обраб*)) or (криоли* and (производст* or производител* or обраб*)) or (крючк* and (производст* or производител* or обраб*)) or (легирова* and (производст* or производител* or обраб*)) or (лопаст* and (производст* or производител* or обраб*)) or (металл* and (производст* or производител* or обраб*)) or (металлическ* and (производст* or производител* or обраб*)) or (металлопродукц* and (производст* or производител* or обраб*)) or (металлург* or металлург*) or (металлургическ*) or (молибд* and (производст* or производител* or обраб*)) or (мотор* and (производст* or производител* or обраб*)) or (муфт*) or (недрагоцен* and (производст* or производител* or обраб*))

Продолжение таблицы 6

Отрасль	Ключевые слова
	обработ*) или (нержавеющ*) and (производст* или производител* или обработ*) или (несгора*) and (производст* или производител* или обработ*) или (никель*) and (производст* или производител* или обработ*) или (ниоб*) and (производст* или производител* или обработ*)
	(ножевы*) and (производст* или производител* или обработ*) или (обсадн*) and (производст* или производител* или обработ*) или (оксид*) and (производст* или производител* или обработ*) или (олов*) and (производст* или производител* или обработ*) или (оруж*) and холод*) and (производст* или производител* или обработ*) или (петель*) and (производст* или производител* или обработ*) или (петелек*) and (производст* или производител* или обработ*) или (подшипников*) and (производст* или производител* или обработ*) или (прессован*) and (производст* или производител* или обработ*) или (проволок*) and (производст* или производител* или обработ*) или (прокат*) and (производст* или производител* или обработ*) или (профил*) and (производст* или производител* или обработ*) или (профилирован*) and (производст* или производител* или обработ*) или (пружин*) and (производст* или производител* или обработ*) или (пруток*) and (производст* или производител* или обработ*) или (пряжек*) and (производст* или производител* или обработ*) или (радиатор*) and (производст* или производител* или обработ*) или (сварк*)
	(сварн*) или (свертнопаян*) или (свинц*) and (производст* или производител* или обработ*) или (сейф*) and (производст* или производител* или обработ*) или (скобян*) and (производст* или производител* или обработ*) или (скоросшивател*) and (производст* или производител* или обработ*) или (стальн*) and (производст* или производител* или обработ*) или (статуюток*) and (производст* или производител* или обработ*) или (танга*) and (производст* или производител* или обработ*) или (тита*) and (производст* или производител* или обработ*) или (труб*) and (производст* или производител* или обработ*) или (тянут*) and (производст* или производител* или обработ*) или (углеродист*) или (ферросплав*) and (производст* или производител* или обработ*) или (фитинг*) and (производст* или производител* или обработ*) или (фурнитур*) and (производст* или производител* или обработ*) или (холоднодеформирова*) and (производст* или производител* или обработ*) или (холоднокатан*) and (производст* или производител* или обработ*) или (холоднотянут*) and (производст* или производител* или обработ*)
	(цветн*) and (производст* или производител* или обработ*) или (цинк*) and (производст* или производител* или обработ*) или (цистерн*) and (производст* или производител* или обработ*) или (чугун*) and (производст* или производител* или обработ*) или (шарнирн*) and (производст* или производител* или обработ*) или (шпунтов*) and (производст* или производител* или обработ*) или (штамповк*) или (штрипс*) and (производст* или производител* или обработ*) или (штык*) and (производст* или производител* или обработ*) или (электросварн*)
ДК ПРОИЗВОДСТВО МАШИН И ОБОРУДОВАНИЯ	(авиацион*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (автомат*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (автомобильн*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (аппарат*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (арматур*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (вакуумн*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (вентилятор*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (валков*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (вентиляциион*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (весоизмерительн*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (газогенератор*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (газотермическ*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (гидравлическ*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (горелок*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*)
	(двигател*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (деревобработыва*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (дистилляц*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (зубчат*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (инструмент*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (каландр*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (компрессор*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (кондиционирован*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (коробк*) and (передач*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (кузнечн*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (лифт*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (машин*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (металлорежущ*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*) или (механическ*) and (устройств* или оборудован* или техник* или машин*)

Продолжение таблицы 6

Отрасль	Ключевые слова
	(мотоциклетн* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (оборудован* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (подшипник* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (подъемник* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (посудомоечн* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (прессов* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (прибор* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (привод* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (приспособлен* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (пряден* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (станк* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (трактор* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (турбин* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (установок* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (устройств* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) (фасовочн* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (фильтрован* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (фотонаборн* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (холодильн* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (центрифуг* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (швейн* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*)) or (электропогрузчик* and (устройств* or оборудован* or техник* or машин*))
DL ПРОИЗВОДСТВО ЭЛЕКТРООБОРУДОВАНИЯ, ЭЛЕКТРОННОГО И ОПТИЧЕСКОГО ОБОРУДОВАНИЯ	(аккумулятор* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (аккумуляторн* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (батар* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (видеоаппаратур* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (видеомонитор* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (видеопроектор* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (воспроизведен* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (вычислительн* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (генератор* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (диагностическ* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (дистанцион* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (звуковоспроизводя* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (звукозаписыва* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (интегральн* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (ионизир* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (калькулятор* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) (кинооборудован* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (конденсатор* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (кристалл* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (математическ* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (медицинск* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (метеорологическ* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (микромодул* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (микроборок* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (навигацион* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (оптический* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (оптоэлектрон* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (осветительн* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (офисн* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (офсетн* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (печатн* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (пишущ* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (полупроводников* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) (потенциометр* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (приемник* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (пьезоэлектрическ* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (радиоаппаратур* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (радиолокацион* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (радионавигацион* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (радиопереда* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (радиоприемник* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (радиоэлемент* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (резистор* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (резонатор* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (рентгеновск* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (реостат* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (стоматологическ* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (телевиден* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (телевизион* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) (трансформатор* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (фотокопировальн* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (фоточувствительн* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (часов* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (черчен* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (электрическ* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (электроакустическ* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*))

Продолжение таблицы 6

Отрасль	Ключевые слова
	(аппаратур* or прибо* or оборудован*) or (электровакуумн* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (электродвигател* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (электрон* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (электрооборудован* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*)) or (электросвяз* and (аппаратур* or прибо* or оборудован*))
DM_34 ПРОИЗВОДСТВО АВТОМОБИЛЕЙ, ПРИЦЕПОВ И ПОЛУПРИЦЕПОВ	(автобус* and (производст* or производител*)) or (автомобил* and (производст* or производител*)) or (автомобильн* and (производст* or производител*)) or (внутреннего сгорания* and (производст* or производител*)) or (двигател* and (производст* or производител*)) or (кузов* and (производст* or производител*)) or (легков* and (производст* or производител*)) or (полуприцеп* and (производст* or производител*)) or (прицеп* and (производст* or производител*)) or (троллейбус* and (производст* or производител*))
DM_35 ПРОИЗВОДСТВО СУДОВ, ЛЕТАТЕЛЬНЫХ И КОСМИЧЕСКИХ АППАРАТОВ И ПРОЧИХ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ	(автодрезин* and (производст* or производител*)) or (автомотрис* and (производст* or производител*)) or (безмоторн* and (производст* or производител*)) or (беспилотн* and (производст* or производител*)) or (велосипед* and (производст* or производител*)) or (вертолет* and (производст* or производител*)) or (дельтаплан* and (производст* or производител*)) or (дирижабл* and (производст* or производител*)) or (железнодорожн* and (производст* or производител*)) or (колясок* and (производст* or производител*)) or (корабл* and (производст* or производител*)) or (космическ* and (производст* or производител*)) or (летательн* and (производст* or производител*)) or (локомотив* and (производст* or производител*)) or (межпланетн* and (производст* or производител*)) or (мопед* and (производст* or производител*)) or (мотоцикл* and (производст* or производител*)) or (несамоходн* and (производст* or производител*)) or (орбитальн* and (производст* or производител*)) or (палубн* and (производст* or производител*)) or (пилотируем* and (производст* or производител*)) or (планер* and (производст* or производител*)) or (подвижн* and (производст* or производител*)) or (путев* and (производст* or производител*)) or (ракет* and (производст* or производител*)) or (ракетн* and (производст* or производител*)) or (реактивн* and (производст* or производител*)) or (самолет* and (производст* or производител*)) or (трамвайн* and (производст* or производител*)) or (турбовинтов* and (производст* or производител*)) or (турбореактивн* and (производст* or производител*)) or (электромеханическ* and (производст* or производител*))
ЕА ПРОИЗВОДСТВО И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ, ГАЗА И ВОДЫ	(атомн*) or (гидроэлектростанц*) or (котельн*) or (распределительн*) or (станц*) or (электростанц*) or (электроэнерг*) or (энерг*)
ФА СТРОИТЕЛЬСТВО	(берегоукрепительн*) or (возведен*) or (дноуглубительн*) or (железобетон or железобетон*) or (облицовк*) or (общестроительн*) or (плотничн*) or (сооружен*) or (стекольн*) or (строительн*) or (строительств*) or (тоннел*) or (фундамент or фундамент*) or (штукатурн*)
GA_51 ОПТОВАЯ ТОРГОВЛЯ, ВКЛЮЧАЯ ТОРГОВЛЮ ЧЕРЕЗ АГЕНТОВ, КРОМЕ ТОРГОВЛИ АВТОТРАНСПОРТНЫМИ СРЕДСТВАМИ И МОТОЦИКЛАМИ	(магазин or магазин*) or (оптов*) or (товар or товар*) or (торговл*)
НА ГОСТИНИЦЫ И РЕСТОРАНЫ	(гостиниц*) or (кемпинг or кемпинг*) or (пансионат or пансионат*) or (ресторан or ресторан*) or (спальн*) or (туристск*)
IA_60_10 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА	(железнодорожн* and грузо*) or (железнодорожн* and перевоз*) or (железнодорожн* and сообщен*) or (железнодорожн* and транспорт)
IA_60_20 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОЧЕГО СУХОПУТНОГО ТРАНСПОРТА	(автомобильн* and грузов* and перевоз*) or (автомобильн* and грузоперевоз*) or (автомобильн* and перевоз*) or (автомобильн* and сообщ*) or (автомобильн* and транспорт) or (автотранспорт or автотранспорт*)

Продолжение таблицы 6

Отрасль	Ключевые слова
IA_60_30 ТРАНСПОРТИРОВАНИЕ ПО ТРУБОПРОВОДАМ	(трубопровод or трубопровод*)
IA_62 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВОЗДУШНОГО И КОСМИЧЕСКОГО ТРАНСПОРТА	(авиа* and транспор*) or (воздушное судно) or (воздушные суда) or (космическ* and транспорт**)
IA_64 СВЯЗЬ	(вещан*) or (кабельн*) or (корреспондент*) or (курьерск*) or (мобильная связь) or (мобильной связи) or (пересылк*) or (посылочн*) or (почт*) or (почтов*) or (радиовещан*) or (сотовая связь) or (сотовой связи) or (телеграфн*) or (телематическ*) or (телефон or телефон*) or (фельдъегерск*) or (электросвяз*) or (эфирн*)
JA ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	(актуар*) or (банк or банк*) or (бирж*) or (биржев*) or (брокерск*) or (валют or валют*) or (валютн*) or (депозит or депозит*) or (депозитарн*) or (дилер or дилер*) or (доверительн*) or (займ or займ*) or (залог or залог*) or (залогов*) or (ипотечн*) or (клиринг or клиринг*) or (кредит or кредит*) or (кредитн*) or (кредитор or кредитор*) or (лизинг or лизинг*) or (ломбард or ломбард*) or (опцион or опцион*) or (регистратор or регистратор*) or (реестр or реестр*) or (рефинансирован*) or (риск or риск*) or (своп) or (ссуд*) or (страхов*) or (страхован*) or (факторинг or факторинг*) or (финанс*) or (финансов*) or (фондов*) or (холдинг or холдинг*)
KA_73 НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ	(гуманитарн* and нау*) or (естественн* and нау*) or (исследован* and разработк*) or (наук or наук*) or (научн*) or (НИОКР) or (общественн* and нау*)
LA ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ; СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ	(администр*) or (арбитражн*) or (безопасн*) or (верховн*) or (внутригородск*) or (воен*) or (исполнительн*) or (исправительн*) or (комитет or комитет*) or (конституцион*) or (муниципальн*) or (национальн*) or (подразделен*) or (пожарн*) or (политик or политик*) or (правосуд*) or (президент or президент*) or (прокуратур*) or (самоуправлен*) or (следствен*) or (судебн*) or (фискальн*) or (юстиц*)
MA ОБРАЗОВАНИЕ	(академ*) or (дошкольн*) or (институт or институт*) or (квалификац or квалификац*) or (мореходн*) or (образован*) or (образовательн*) or (обучен*) or (послевузовск*) or (профессиональн*) or (специалист or специалист*) or (университет or университет*) or (учебн*)
N ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ	(больничн*) or (врачебн*) or (здоров*) or (здравоохранен*) or (курортн*) or (лечебн*) or (медицинск*) or (санаторн*) or (санитарн*) or (стоматологическ*) or (эпидемиологическ*)

Источник: составлено автором.

2.3 АПРОБАЦИЯ АЛГОРИТМА ИЗМЕРЕНИЯ И ОЦЕНКИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ НА ОБЩЕЭКОНОМИЧЕСКОМ УРОВНЕ

Посредством агрегирования отраслевых показателей нормотворческой активности был осуществлен переход к общеэкономическим показателям нормотворческой активности в России. Анализ ключевых закономерностей и тенденций нормотворческой активности в России будет представлен далее.

2.3.1 Этапы эволюции нормотворческой активности в России

Изменчивость показателя среднегодовых темпов роста количества вновь принятых документов позволяет выделить три этапа развития нормативно-правовой базы в РФ (см. рисунок 9):

- стагнация трансформационного перехода: 1991-2004 гг.;
- регуляторная экспансия: 2004-2015 гг.;
- стабилизация и упорядочение нормотворческой активности: 2015 г. – н.в.⁷⁹

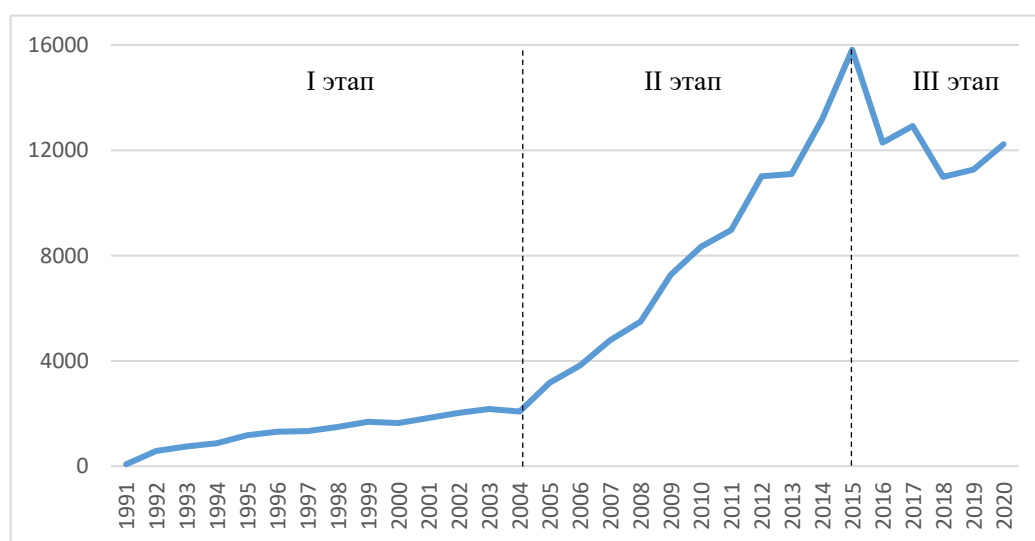


Рисунок 9 – Количество новых нормативных актов, принятых в
соответствующем году

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

⁷⁹ Необходимо оговориться, что данная периодизация основывается на показателе общего количества федеральных официальных документов, включая как федеральные законы, так и подзаконные акты: президентские указы, постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы федеральных органов исполнительной власти. Рассматривались только вновь принятые документы. Влияние законов на формирование российской нормативной базы федерального уровня в целом раскрывается в разделе 3.2.

I этап - стагнация трансформационного перехода. Началу трансформационного перехода от плановой экономики к рыночной соответствовала низкая детализация нормативно-правовой базы (системы экономических правил России). Уровень нормотворческой активности в период 1991-2004 гг. был сравнительно низким. Это обусловлено тем, что в условиях быстрых изменений экономических взаимосвязей «рамочное» управление и использование более общих, менее детализированных формулировок экономических правил является более предпочтительным, чем попытка жестко регламентировать экономическую активность во всех сферах трансформационной экономики. Отметим, что меньшая детализация системы правил сопряжена с относительно более высокой нагрузкой на институты, призванные разрешать споры хозяйствующих субъектов, а именно – на судебную систему, а также на неформальные процедуры разрешения споров, связанные с самоорганизацией общин (включая механизмы организованной преступности⁸⁰).

II этап - регуляторная экспансия. С завершением трансформационного перехода и началом экономического роста наблюдается изменение нормотворческой модели в России. В период 2004-2015 гг. происходит ускорение нормотворческой активности, достигшей пика в 2015 г.⁸¹ Детализация нормативной базы существенно возросла во всех отраслях экономики, что в том числе способствовало появлению общественно-политической дискуссии о соотношении между качеством проработки и скоростью принятия законодательных инициатив^{82, 83}. Необходимо отметить, что переходу к регуляторной экспансии мог способствовать в том числе существенный прирост доли мест, занимаемых в парламенте крупнейшей политической силой, и рост показателя концентрации законодательной ветви

⁸⁰ Что отчасти обусловило появление устойчивого выражения «лихие девяностые».

⁸¹ Уровень нормотворческой активности «ельцинского» периода сохранялся вплоть до начала второго президентского срока В.В. Путина.

⁸² Согласно данным Системы обеспечения законодательной деятельности в 2015 году в Госдуму РФ было внесено 1588 законопроектов [146].

⁸³ См. Нарышкин: Госдума полностью самостоятельна в своих решениях // ТАСС. 23 июня 2016 года [95].

власти: показатель рассчитан по аналогии с индексом Херфиндаля-Хиршмана с использованием данных о долях фракций, образованных в начале работы того или иного созыва Государственной Думы. На рисунке 10 можно видеть, что в начале работы IV созыва Государственной Думы⁸⁴ индекс концентрации законодательной власти вырос с 0.13 до 0.47, что способствовало снижению предельных издержек принятия законов.

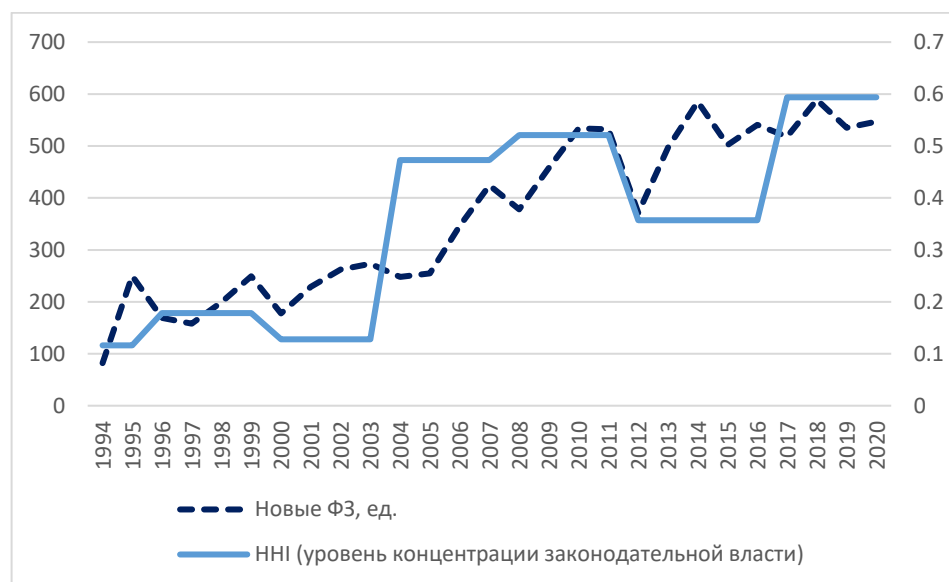


Рисунок 10 – Динамика нормотворческой активности парламента и уровня концентрации законодательной ветви власти

Источник: расчеты автора.

В период 2004-2015 гг. индекс концентрации оставался на достаточно высоком уровне, принимая значения в диапазоне (0.36; 0.52). Динамика показателя концентрации законодательной ветви власти лучше соотносится с динамикой количества новых федеральных законов (коэффициент корреляции составляет 0.72), чем с динамикой всей совокупности новых нормативно-правовых актов (коэффициент корреляции составляет 0.58).

Как будет показано в разделе 3.2, законотворческая активность Государственной Думы является причиной по Грейнджеру для нормотворческой активности ФОИВ и Правительства России. Таким образом,

⁸⁴ 29 декабря 2003 г. – 24 декабря 2007 г.

нижняя палата парламента оказывает существенное влияние на совокупный объем (уровень детализации) федеральной нормативной базы. В целях повышения качества нормативно-правовых решений *исполнительной* ветви власти к завершению рассматриваемого этапа началась разработка механизмов оценки регулирующего воздействия документов ФОИВ (методика была утверждена в 2013 году^{85, 86}).

III этап – стабилизация и упорядочение нормотворческой активности.

С небольшим лагом разработка и внедрение механизма оценки регулирующего воздействия способствовали ограничению нормотворческой активности в России. Высокая нормотворческая активность на этапе активного расширения нормативной базы в России была, в том числе, обусловлена сравнительно низкими предельными издержками регуляторов по разработке и опубликованию новых экономических правил⁸⁷. Создание механизмов оценки регулирующего воздействия стало фактором роста предельных издержек регуляторов, что привело к снижению объемов предложения нормативной базы в единицу времени, в том числе за счет увеличения качества проработки отдельных нормотворческих инициатив⁸⁸. Впоследствии Правительством России было объявлено о начале административной реформы, направленной на снижение регуляторной нагрузки на экономику путем упорядочения и систематизации российской нормативной базы и отмены избыточных и устаревших требований, за которой закрепилось официальное наименование «регуляторная гильотина»⁸⁹.

Локальный рост показателей нормотворческой активности в 2020 году (см. рис. 8-9) объясняется рядом факторов. Во-первых, необходимостью

⁸⁵ См. Приказ Минэкономразвития России от 27.05.2013 г. N 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» [136].

⁸⁶ Разработка методики была анонсированная в майских указах Президента России в 2012 году. См. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [110].

⁸⁷ В терминах концепции нормотворческой активности К. Маллигана и А. Шлейфера [44].

⁸⁸ По данным Министерства экономического развития России в 2017 г. было подготовлено более тысячи заключений об ОРВ, из них порядка 1/3 – отрицательные [91].

⁸⁹ См. «План мероприятий по реализации механизма “регуляторной гильотины”» (утв. Правительством Российской Федерации 29 мая 2019 г. N 4714п-ПЗ6) [114].

противодействовать развитию пандемии COVID-19 (например, количество новых документов Минздрава России в 2020 году удвоилось относительно уровня 2019 года). Во-вторых, актуализацией органами власти требований в связи с ожидаемой с 1 января 2021 года отменой административной ответственности за несоблюдение требований, принятых до 1 января 2020 года^{90, 91}. В-третьих, инвентаризацией защищенных требований (изъятий из «регуляторной гильотины»). Активная фаза применения механизмов «регуляторной гильотины» впоследствии может быть выделена в самостоятельный этап эволюции нормотворческой активности в России.

2.3.2 Общие характеристики регуляторной модели в России

Регуляторная жесткость

В период 1991-2020 гг. количество упоминаний различных требований кратно увеличилось (см. рисунок 11). Таким образом, несмотря на тенденции к стабилизации объемных показателей нормотворческой активности, констатировать остановку роста регуляторной жесткости нормативной базы, вероятно, было бы преждевременно.

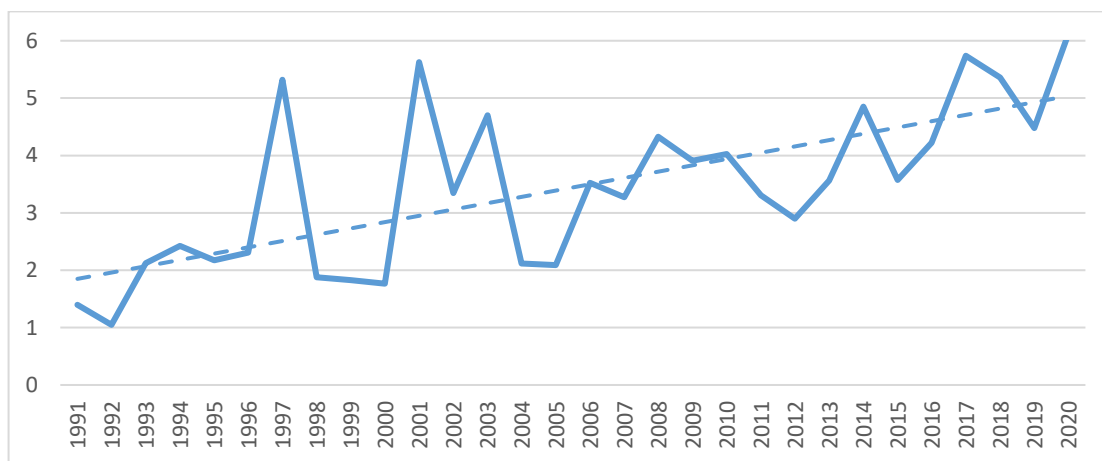


Рисунок 11 – Использование ключевого слова «требование» в расчете на один новый НПА

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

⁹⁰ В соответствии с механизмом «регуляторной гильотины», предусмотренным статьей 15 Федерального закона от 31.07.2020 N 247 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [107].

⁹¹ Только в правилах по охране труда в различных отраслях экономики, утвержденных Минтруда России в 2020 году, лексема «требование» встречается более 2.5 тысяч раз.

Ручное управление

Признаком и иллюстрацией модели ручного управления является большое количество и высокая частота изменений нормативно-правовых актов (см. таблицу 7).

Таблица 7 – Нормативные акты с наибольшим количеством редакций⁹²

№	Тип документа, дата принятия	Название документа	Количество редакций
1	Указ Президента РФ от 04.08.2004 N 1009	Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ	177
2	Федеральный закон от 06.10.1999 N 184	Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации	157
3	Федеральный закон от 06.10.2003 N 131	Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации	147
4	Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N 437	О Министерстве экономического развития Российской Федерации	143
5	Приказ ФТС России от 02.09.2013 N 1644	Об утверждении Реестра банков, иных кредитных организаций и страховых организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных пошлин, налогов	126
6	Федеральный закон от 28.03.1998 N 53	О воинской обязанности и военной службе	124
7	Приказ Росрыболовства от 20.10.2008 N 259-дк	Об утверждении перечней заявителей, за которыми закрепляются доли квот добычи (вылова) водных биоресурсов на 2009-2018 годы	119
8	Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1	О банках и банковской деятельности	116
9	Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ	О несостоятельности (банкротстве)	114
10	Приказ Минобрнауки России от 31.05.2011 N 1975	О внесении изменений в федеральные государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования	109

Источник: составлено автором по данным Консультант Плюс.

⁹² Среди нормативных актов, принятых в России в 1991-2020 гг. Количество редакций включает первоначальную версию документа. Ссылки на нормативные акты: [109], [102], [105], [118], [142], [101], [137], [97], [104], [133].

Наибольшее количество поправок было внесено в Указ Президента РФ от 04.08.2004 N 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» [108]: на момент подготовки диссертационного исследования насчитывается 177 редакций данного документа. При этом по состоянию на конец 2020 года⁹³ сохранилось лишь порядка 10% стратегических предприятий, первоначально включенных в документ⁹⁴.

В качестве одной из причин использования «ручного» режима управления экономикой можно назвать высокий уровень концентрации выпуска российской экономики [74]. Небольшая численность крупных игроков в концентрированных отраслях предопределяет возможность прямой коммуникации между регулятором и регулируемой отраслью в лице ее крупных представителей. Модель ручного управления особенно активно используется в периоды экономических кризисов. Данный тезис можно проиллюстрировать примером интенсивности вмешательства в тарифное регулирование железнодорожных перевозок в России (см. рисунок 12)⁹⁵.

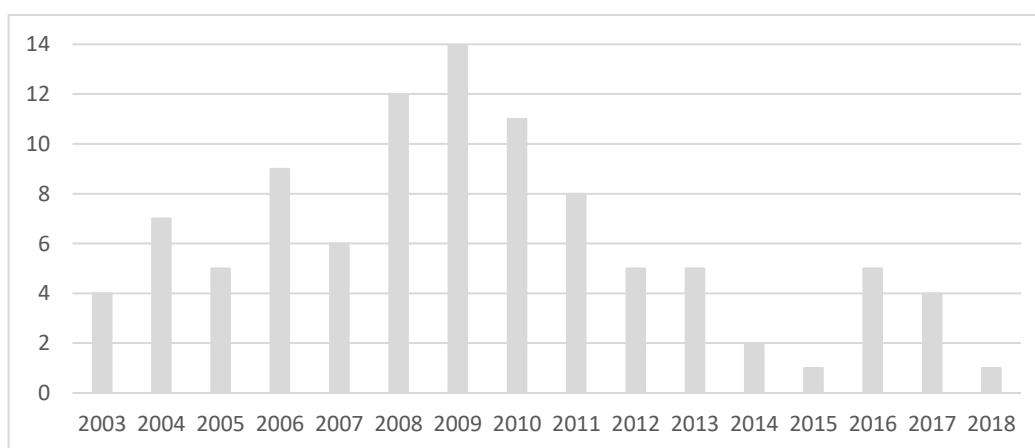


Рисунок 12 – Поправки к Тарифному руководству №1, ед.

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

⁹³ См. Указ Президента РФ от 30.11.2020 N 745 «О внесении изменения в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. N 1009» [113].

⁹⁴ Также следует отметить, что существенная доля документов с большим числом редакций относится к сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности, организации политических институтов.

⁹⁵ Тарифное руководство №1 - один из основных документов, регламентирующих ценообразование на услуги ОАО «РЖД» [130]. Тарифы на перевозку железнодорожным транспортом зависят в том числе от конкретного вида продукции той или иной отрасли экономики.

Наиболее активное вмешательство в тарифное регулирование осуществлялось в период прохождения пика финансово-экономического кризиса: в 2009 г. было внесено максимальное количество поправок (14) в течение года⁹⁶.

К другим факторам активизации нормотворческой активности может быть отнесена смена регуляторов. Так изначально функции по регулированию сферы перевозок железнодорожным транспортом на основе Прейскуранта №10-01 исполнялись ФЭК России, с 2004 г. – ФСТ России, а с 2015 г. – ФАС России. Одним из эффектов смены регулятора в той или иной сфере является локальное повышение нормотворческой активности, что наблюдалось как в 2004 году, так и в конце 2015 – начале 2016 гг. и сопровождалось упорядочением и перестроением прежней системы регулирования.

Частый переход полномочий и перераспределение ответственности между различными регуляторами также является одним из признаков формирующейся системы государственных институтов и коррелирует с применением модели ручного управления, использованием точечных мер поддержки в широком спектре отраслей народного хозяйства.

Как известно, основными документами, Правительства РФ являются распоряжения и постановления. Постановления Правительства РФ, как правило, имеют более широкую сферу применения и круг адресатов, а также более длительный период действия, чем распоряжения. Распоряжения зачастую направлены на решение оперативных вопросов и принимаются дискреционно, поэтому соотношение количества распоряжений и постановлений может использоваться в качестве характеристики модели управления отраслями народного хозяйства. На рисунке 13 представлено

⁹⁶ Использование льготных тарифов является одним из инструментов прямой поддержки различных отраслей экономики. Так, приказом ФСТ России от 24.12.2009 N 497-т/1 для тарифа на транспортировку легковых автомобилей был установлен льготный коэффициент 0.780 вместо 0.940, который применялся ранее [141]. Это способствовало реализации первой программы утилизации подержанных автомобилей (1 января 2010 г. – 31 декабря 2011 г.), которая стала одним из инструментов поддержки отечественного легкового автомобилестроения. Более подробно см. в Таблице 4 «Дополнительные поправочные коэффициенты для ряда грузов» Приложения 3 к разделу 2 Прейскуранта N 10-01 «Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами».

соотношение количества новых распоряжений и постановлений Правительства России, принятых в 1991-2020 гг.⁹⁷



Рисунок 13 – Индекс оперативности (дискреционности) управления (отношение количества распоряжений и постановлений Правительства РФ)

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

В период 1991-2008 гг. индекс оперативности управления находился в стационарном состоянии, совершая небольшие колебания в диапазоне 0.04-0.13. Однако, начиная с момента входа российской экономики в мировой финансово-экономический кризис, модель управления переориентировалась в сторону повышения скорости принятия решений. При этом рост доли распоряжений в документах Правительства РФ можно интерпретировать как возрастание роли элементов «ручного» управления экономикой. В период 2008-2016 гг. индекс оперативности управления вырос почти в 3 раза. В 2020 году локальный рост индекса оперативности управления был связан в том числе с необходимостью противодействовать развитию пандемии COVID-19.

На современном этапе в России отмечаются отдельные признаки повышения роли системного подхода к управлению экономикой. Во-первых, после прохождения периода повышенной волатильности цен на нефть в 2015 году, была возобновлена практика трехлетнего бюджетного планирования:

⁹⁷ По данным информационного банка «Российской законодательство» системы Консультант Плюс.

трехлетний бюджет принимался на период 2017-2019 гг. и последующие периоды. Во-вторых, одним из ключевых элементов, способствующих реализации системного подхода к управлению экономикой⁹⁸, является обеспечение стабильных макроэкономических условий: этому способствует введение института таргетирования инфляции со среднесрочной целью на уровне 4%. В-третьих, внедрение механизмов оценки регулирующего воздействия способствовало снижению нормотворческой активности ФОИВ, в том числе снижению мультипликатора нормотворческой активности исполнительной власти (см. рисунок 15), хотя и не способствовало на современном этапе снижению регуляторной жесткости принимаемых документов⁹⁹. В-четвертых, в начале 2019 года Правительством РФ был анонсирован комплекс мер по снижению нагрузки на бизнес, в том числе путем отмены устаревших избыточных требований – «регуляторная гильотина»¹⁰⁰. Предварительные оценки Министерства экономического развития указывали на возможность отмены требований более 9 тыс. нормативных актов¹⁰¹. По итогам 2020 года было отменено свыше 3 тыс. нормативных актов¹⁰² и установлен срок обновления системы регуляторных правил – 1 января 2021 года [107]. В-пятых, сформировались предпосылки для увеличения роли стратегического планирования в государственном управлении, что проявляется следующим образом:

- утверждена среднесрочная/долгосрочная повестка развития национальной экономики¹⁰³;

⁹⁸ Отметим, что механизмы «ручного управления» активизируются в периоды экономических кризисов.

⁹⁹ Механизмы оценки регулирующего воздействия на сегодняшний день используются не только на федеральном, но и на региональном уровне. См. Доклад Министерства экономического развития России «О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2018 году» [90].

¹⁰⁰ Подходы к проведению «регуляторной гильотины» освещаются в работах С. Джейкобса и И. Астрахан [35].

¹⁰¹ Российская газета. Под регуляторную «гильотину» могут попасть свыше девяти тысяч актов. 15 февраля 2019 г. [96].

¹⁰² См. раздел Реформы контрольной и надзорной деятельности на портале Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации: <https://knd.ac.gov.ru> [145].

¹⁰³ См. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [111] и Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [112].

- разработан пакет документов, формирующих предпосылки создания в России системы стратегического планирования¹⁰⁴;
- разработан пакет документов, формирующих предпосылки совершенствования системы мониторинга исполнения программ развития (важным аспектом более системного управления экономикой является не только формирование различных среднесрочных и долгосрочных планов развития *per se*, но и обеспечение мониторинга их исполнения (и, разумеется, исполнения разработанных планов))¹⁰⁵;
- начиная с 2016 года несколько снизился показатель отношения количества распоряжений и постановлений Правительства РФ (тенденция приостановилась в период пандемии COVID-19).

Тем не менее, действие некоторых структурных факторов не способствуют ослаблению модели «ручного» управления экономикой. Достаточно высокие показатели концентрации отраслевого выпуска отдельных секторов, значительная экономическая роль государственных компаний и компаний с государственным участием обеспечивают долгосрочную устойчивость модели «ручного» управления российской экономикой. Поэтому перечисленные выше инициативы и тенденции

¹⁰⁴ См. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [106] и ряд подзаконных актов, детализирующих порядок его применения:

Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2015 года № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования» [120]; Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 года № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов» [123]; Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 года № 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации» [124]; Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» [125]; Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 года № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации» [126].

¹⁰⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 года № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации» [122]; Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [119].

являются лишь предпосылками некоторого ослабления модели «ручного» управления. В указанных условиях проведение приватизации и активизация антимонопольной политики в целях снижения показателей отраслевой концентрации могут рассматриваться как важные предпосылки укрепления системного подхода к управлению российской экономикой, повышения качества экономических (и иных) правил и расширения горизонта планирования участников различных отраслей российской экономики.

2.3.3 Динамика детализации нормативно-правовой базы в разрезе субъектов нормотворческой инициативы

С точки зрения институциональной экономики особый интерес представляет исследование особенностей нормотворческой деятельности высших органов государственной власти Российской Федерации, что было сделано по данным за период 1991-2020 гг. (см. рисунок 14).

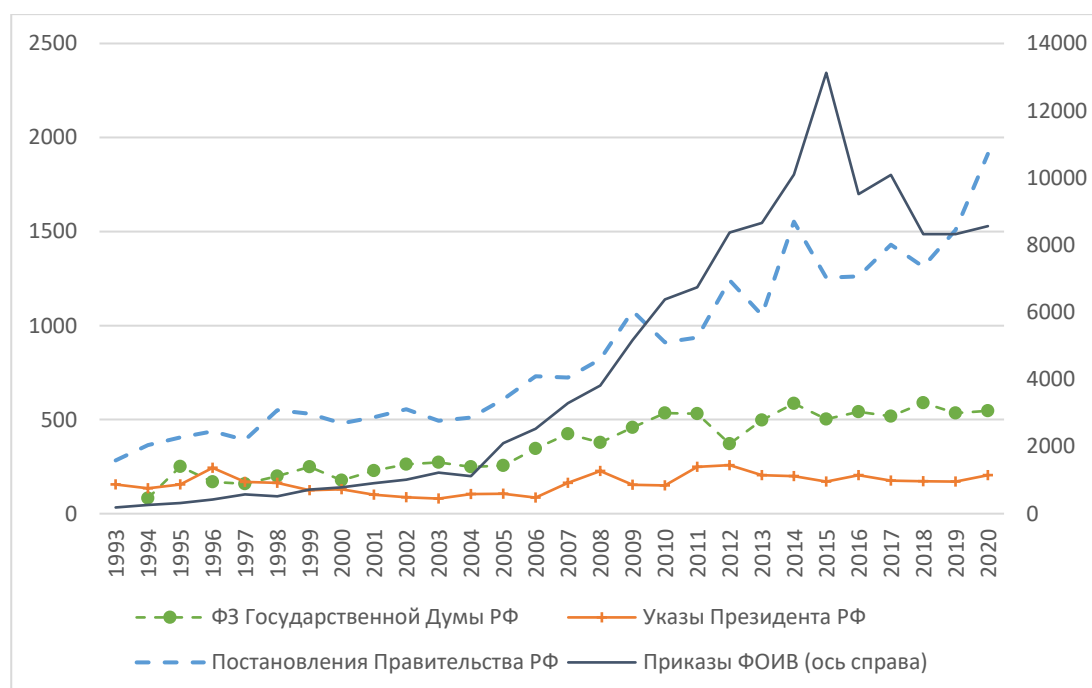


Рисунок 14 – Количество новых нормативных актов федеральных органов власти в России, принятых в соответствующем году, ед.

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Основную часть вновь принимаемых органами власти нормативно-правовых актов на протяжении всего исследуемого периода составляют приказы федеральных органов исполнительной власти. Оценка соотношения количества новых приказов ФОИВ в расчете на один указ, принятый в соответствующем году (см. рисунок 15), может рассматриваться в качестве *мультипликатора нормотворческой активности* исполнительности власти.

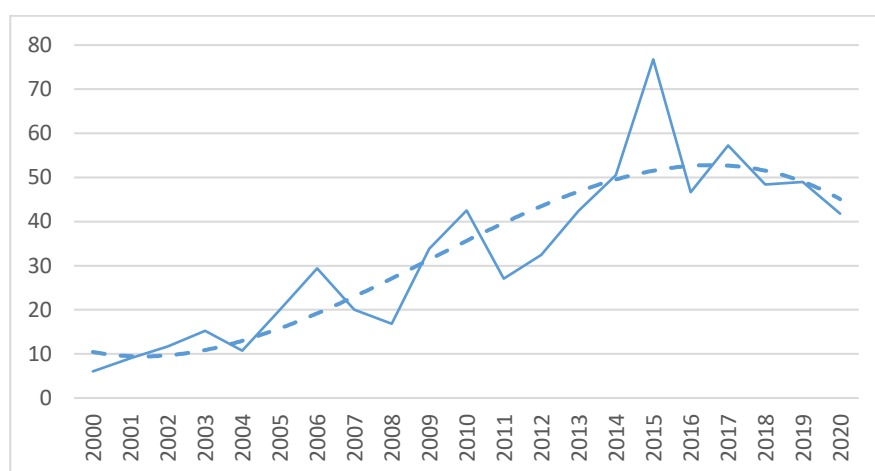


Рисунок 15 – Мультипликатор нормотворческой активности (количество приказов ФОИВ в расчете на один указ Президента России)¹⁰⁶

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Мультипликатор нормотворческой активности исполнительной власти в период 2000-2015 гг. непрерывно нарастал. В 2015 году на один новый указ принималось порядка 75 новых подзаконных актов. Существенное снижение нормотворческой активности Правительства России и ФОИВ в окрестности 2015 года коррелирует с разработкой и запуском механизмов оценки регулирующего воздействия, которая с некоторым лагом повысила предельные издержки предложения регулирования (нормотворческой деятельности), прежде всего, ФОИВ.

В то же время, нормотворческая активность Государственной Думы и Президента России в период прохождения локального максимума нормотворческой активности Правительства России и ФОИВ существенным

¹⁰⁶ Трендовые значения показателя отражены пунктирной линией.

образом не изменились. Однако, если средний размер указа Президента РФ составлял в последние годы порядка 10 килобайт текстовой информации (см. рисунок 16), то объем федерального закона, вновь принимаемого Государственной Думой, был кратно выше и в среднем колебался вокруг величины порядка 40 килобайт¹⁰⁷.

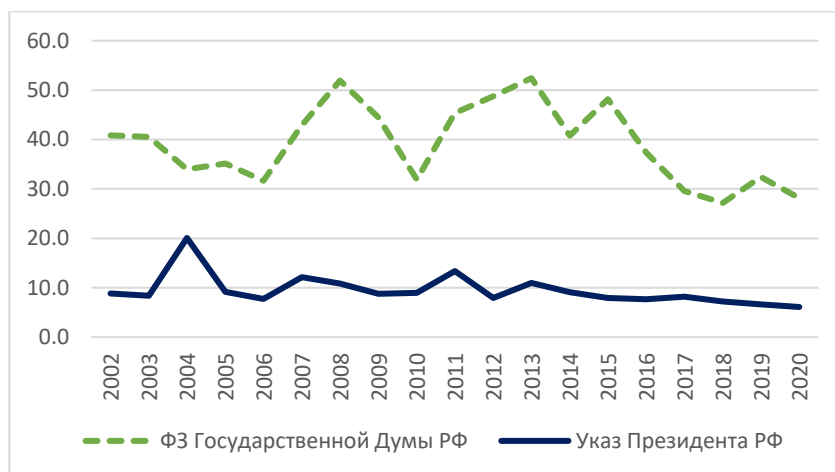


Рисунок 16 – Средний размер документа различных органов государственной власти, в килобайтах

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Как будет показано далее в разделе 3.2, нормотворческая активность парламента во многом влияет на общий уровень детализации нормативной базы экономики.

2.3.4 О взаимосвязи нормотворческой активности и совокупной факторной производительности российской экономики

В соответствии с методикой декомпозиции темпов экономического роста, опубликованной в работах С. Дробышевского и др. [23], [75], С. Синельникова-Мурылева и др. [84] и использовавшейся в работах А. Каукина и П. Павлова [77], С. Дробышевского и П. Павлова [76], была рассчитана динамика показателя совокупной факторной производительности

¹⁰⁷ 40 килобайт эквиваленты $40 \cdot 1024 = 40960$ печатным знакам, что несколько превышает объем одного авторского листа.

российской экономики (использовалось сглаживание показателя СФП с помощью фильтра Ходрика-Прескотта). На рисунке 17 приведена динамика тренда СФП и динамика количества новых нормативно-правовых актов, принятых в год (фактические значения и тренд).

Коэффициент корреляции для тренда СФП и тренда количества новых НПА, рассчитанный для интервала 2000-2020 гг., составляет порядка -0.98. При этом локальный максимум трендовых значений количества новых НПА, принимаемых в год, и локальный минимум трендовых значений СФП достигаются в 2016 году. Таким образом, между динамикой СФП и нормотворческой активностью наблюдается тесная отрицательная взаимосвязь.

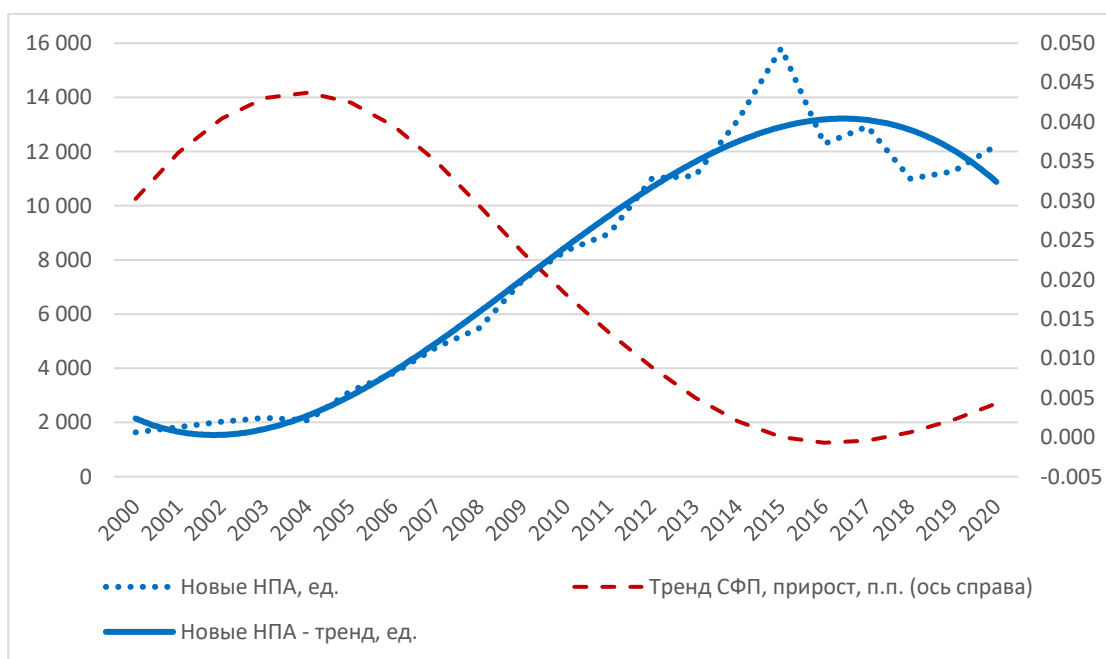


Рисунок 17 – Совместная динамика прироста детализации нормативной базы в России и динамика тренда совокупной факторной производительности
Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Интерпретация данной взаимосвязи может быть представлена в виде следующей гипотезы: интенсивное нормотворчество формирует предпосылки для роста издержек фирм, которые обусловлены как изучением, так и с исполнением требований новых экономических правил (compliance costs). В

свою очередь вместе с ростом объемов нормативной базы могут возрастать формальные основания для увеличения административной нагрузки на бизнес со стороны контрольно-надзорных органов. Данные процессы, в том числе, могут приводить к отвлечению ресурсов фирм и замедлению динамики совокупной факторной производительности в экономике, тем самым, снижая структурную компоненту темпов экономического роста¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Динамика структурных темпов экономического роста зависит от динамики фундаментальных факторов производства – труда, капитала и совокупной факторной производительности.

2.4 АПРОБАЦИЯ АЛГОРИТМА ИЗМЕРЕНИЯ И ОЦЕНКИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ НА ОТРАСЛЕВОМ УРОВНЕ

2.4.1 Показатели детализации нормативной базы

Разработанная на основе предложенного алгоритма база данных позволяет построить распределение нормативно-правовых актов в разрезе регулируемых отраслей экономики на основе выявления в тексте НПА специфических отраслевых ключевых слов и словосочетаний, соответствующих классификатору ОКВЭД (см. таблицу 6). Напомним, что документ считался регулирующим отрасль, если доля ключевых слов, относящихся к той или иной отрасли, в общем числе специфических отраслевых ключевых слов, употребляемых в данном документе, превышала пороговое значение. Распределение количества документов в разрезе отраслей экономики приводится на рисунках 18-21.

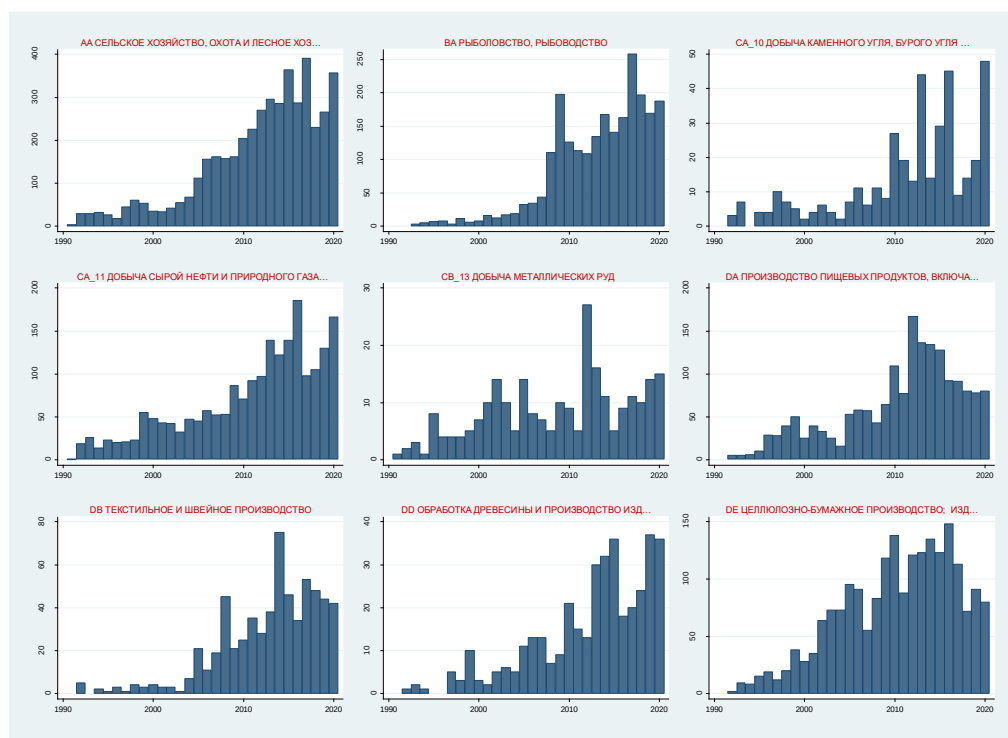


Рисунок 18 – Нормотворческая активность на уровне отраслей
экономики AA-DE¹⁰⁹

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

¹⁰⁹ Здесь и далее приводится показатель «Количество новых нормативных актов, принятых в соответствующем году для регулирования отраслей экономики, ед.».

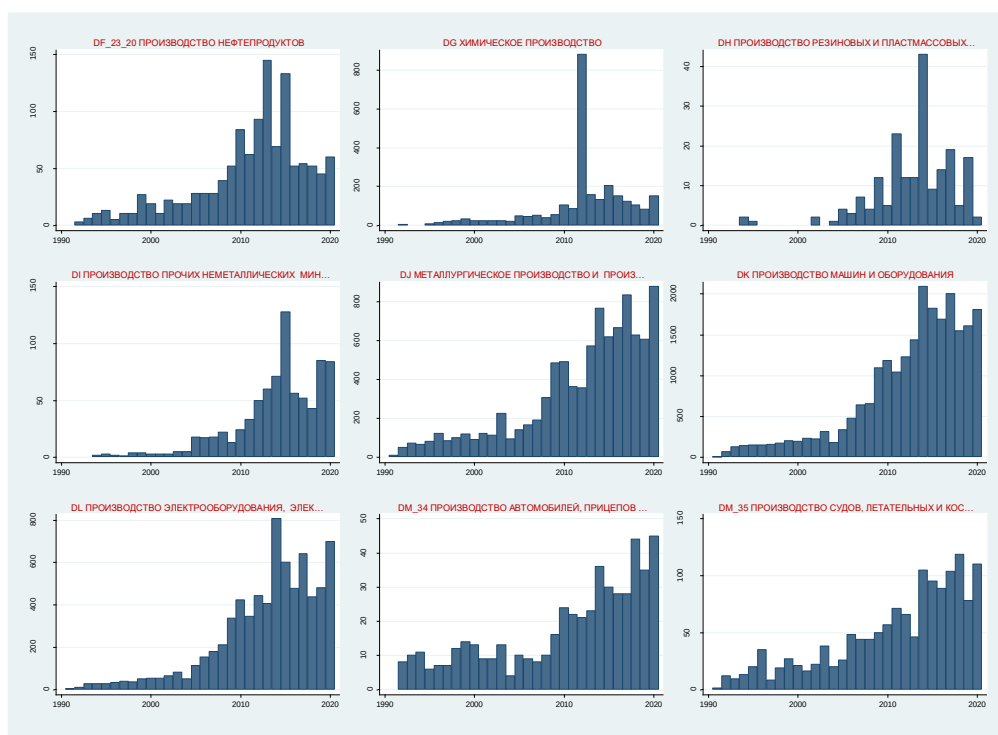


Рисунок 19 – Нормотворческая активность на уровне отраслей экономики DF-DM

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.



Рисунок 20 – Нормотворческая активность на уровне отраслей экономики EA-IA

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

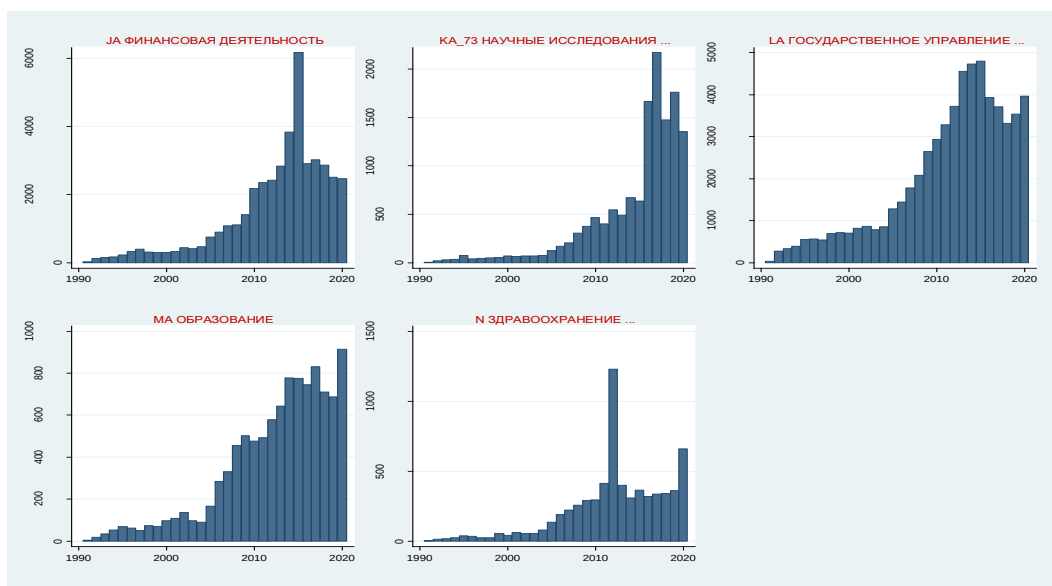


Рисунок 21 – Нормотворческая активность на уровне отраслей экономики JA-N

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Рассматривая данные по динамике детализации нормативной базы, необходимо обратить внимание на целый ряд закономерностей. Во-первых, распределение количества вновь принятых документов в разрезе отраслей экономики неравномерно. Во-вторых, относительно высокая нормотворческая активность осуществляется в отношении:

- отраслей общественного сектора (государственное управление, образование, здравоохранение), финансирование которых напрямую осуществляется из бюджета (см. рисунок 21). Таким образом, одной из задач нормативного регулирования данных отраслей является детализированная регламентация использования бюджетных средств;
- «транзакционных» отраслей экономики, поддерживающих инфраструктуру рыночного механизма (включая торговлю и финансовое посредничество, см. рисунки 20-21).

Более низкая нормотворческая активность отмечается на уровне отраслей частного сектора экономики, однако она также является в существенной степени дифференцированной.

2.4.2 Показатели регуляторной жесткости нормативной базы

Для расчета показателя регуляторной жесткости нормативной базы количество употреблений лексемы «требование» в каждом отдельно взятом новом НПА агрегировалось в разрезе отраслей экономики и периодов (см.: таблицу 8). Впоследствии полученные данные будут использоваться для эмпирической оценки предложенной вариации теоретической модели нормотворческой активности органов государственной власти на уровне отраслей российской экономики и для выявления экономических факторов нормотворческой активности (см. главу 3).

Таблица 8 – Количество употреблений лексемы «требование» в новых НПА, относящихся к регулированию различных отраслей экономики

Год	AA	BA	CA_10	CA_11	CB_13	DA	DB	DD	DE	DF 23_20	DG	DH	DI	DJ	DK	DL	DM_34	DM_35	EA	FA	GA_51	HA	IA 60_10	IA 60_20	IA 60_30	IA_62	IA_64	JA	KA_73	LA	MA	N
1991	1	0	0	0	0	0	0	0	4	0	1	0	0	7	14	7	1	2	0	0	4	0	0	1	0	0	3	28	3	11	8	1
1992	9	0	0	9	2	1	0	2	8	0	2	0	1	69	97	14	5	10	0	15	49	0	1	3	0	2	18	121	19	116	17	14
1993	22	3	3	3	1	4	1	2	16	4	2	1	6	217	419	162	37	87	8	17	68	2	8	13	1	40	23	118	61	189	38	22
1994	36	1	0	4	2	3	2	3	18	5	6	1	8	379	488	196	72	133	14	17	88	1	9	21	1	30	47	142	57	221	95	19
1995	27	7	2	20	1	8	1	1	31	7	8	1	7	204	420	180	29	70	11	89	68	1	11	18	1	20	70	373	287	437	116	25
1996	12	4	7	18	8	8	1	1	20	4	9	1	6	371	302	173	58	154	15	21	59	3	23	40	1	32	72	1216	50	223	76	21
1997	49	3	3	37	21	11	2	5	85	7	20	1	14	590	647	369	55	95	23	22	113	3	27	46	2	36	251	4037	53	284	113	34
1998	69	5	5	18	6	10	3	7	34	4	13	1	8	361	643	225	50	137	9	19	98	1	11	29	1	112	80	318	55	329	102	46
1999	63	3	3	13	4	14	1	3	54	5	14	1	13	439	690	252	48	111	26	17	219	1	48	29	1	54	115	261	62	341	105	62
2000	26	2	2	16	4	12	1	1	43	6	17	0	11	362	737	278	42	138	16	25	95	2	39	16	2	75	87	295	74	294	131	40
2001	58	4	13	47	57	22	2	6	79	19	27	2	48	1562	2312	1196	340	553	34	159	104	1	298	576	2	578	232	899	192	561	256	75
2002	78	13	2	52	5	26	3	5	95	11	28	3	28	580	1522	801	99	151	23	41	133	0	23	49	3	99	202	1395	168	740	306	88
2003	46	8	2	23	2	23	4	7	130	34	57	4	37	1477	2228	1045	239	584	82	33	274	3	230	109	25	320	225	1752	202	718	229	78
2004	37	7	2	33	9	16	1	1	56	20	14	0	7	470	487	190	68	176	35	51	181	0	43	28	1	37	209	1450	68	518	119	58
2005	62	4	3	30	12	38	1	5	120	15	30	1	9	537	980	533	79	167	75	61	174	2	41	43	1	62	454	1615	139	1004	263	67
2006	135	20	3	49	20	72	5	4	135	25	83	3	29	1259	2703	1669	128	470	131	195	266	5	132	73	5	127	790	2143	369	1499	778	155
2007	105	30	2	59	15	37	4	9	187	18	32	3	39	1329	3314	1766	163	400	246	121	216	32	169	104	11	391	866	2343	370	2246	817	216

Продолжение таблицы 8

Год	AA	BA	CA_10	CA_11	CB_13	DA	DB	DD	DE	DF 23_20	DG	DH	DI	DJ	DK	DL	DM_34	DM_35	EA	FA	GA_51	HA	IA 60_10	IA 60_20	IA 60_30	IA_62	IA_64	JA	KA_73	LA	MA	N
2008	143	105	7	64	22	122	5	5	181	74	89	2	60	4103	3128	2124	202	416	152	179	276	4	114	125	7	260	976	5597	394	3829	874	134
2009	196	91	4	85	11	57	28	10	285	58	73	16	120	3570	7020	4651	449	887	153	196	382	10	67	117	8	406	925	2581	849	3202	1606	253
2010	231	54	5	87	24	153	31	20	311	51	135	11	108	4113	7695	4416	439	956	286	348	480	13	179	255	13	173	831	3047	1760	4478	2470	390
2011	297	25	12	136	26	123	29	14	403	49	133	32	121	2774	5621	3082	414	967	326	338	600	41	153	190	9	266	1666	3888	1035	4604	1795	464
2012	255	38	8	102	26	106	11	14	469	40	141	20	90	2658	6191	3856	256	647	276	338	605	21	272	275	22	274	2380	3919	820	5040	1828	895
2013	255	56	20	177	69	69	163	27	385	51	126	33	208	4798	9018	4546	599	1071	337	343	734	9	155	313	27	313	1660	4835	1096	5260	2312	469
2014	298	95	21	261	77	113	106	67	501	74	245	22	256	8927	18170	8894	1130	2378	564	764	862	45	179	282	24	449	1810	4303	2542	5729	4120	603
2015	595	177	17	255	65	125	42	51	490	101	228	15	399	7087	13552	7782	677	1971	421	1021	1003	25	182	280	45	509	1960	5068	2228	6410	3253	505
2016	462	90	22	297	67	137	42	55	683	92	232	12	140	5409	10769	6215	604	1673	448	829	867	69	345	523	22	447	2618	5801	2162	7288	2901	533
2017	671	182	35	290	90	159	214	69	539	109	353	29	401	11070	16877	9621	1324	2623	994	1122	1006	39	497	1021	63	687	2648	6273	2455	7276	4637	779
2018	467	108	15	220	44	132	204	57	436	81	248	16	192	7495	14956	7432	702	1868	586	746	1329	35	545	384	44	551	2246	5241	2110	6080	3659	699
2019	548	99	38	262	31	127	56	74	398	106	240	27	193	6063	11491	6436	725	1533	366	708	1277	84	376	540	34	479	1884	5516	1653	6194	2249	644
2020	657	210	42	489	101	142	122	81	551	154	396	38	288	10121	18598	10270	1230	2831	508	956	1174	131	601	700	50	885	2441	6679	2352	7036	3875	1075

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Примечание. Условные обозначения отраслей экономики (AA-N) соответствуют обозначениям в таблице 6.

2.4.3 Отраслевые приоритеты повышения регуляторной жесткости субъектами нормотворческой инициативы

Существенный интерес представляет исследование источников регуляторной жесткости нормативно-правовой базы России в разрезе субъектов нормотворческой инициативы. Далее будут охарактеризованы приоритетные направления повышения регуляторной жесткости нормативной базы в период 1996-2020 гг. на основе анализа текста документов с наибольшим количеством упоминаемых требований¹¹⁰.

Как правило, документами ФОИВ регулируются подведомственные отрасли экономики, поэтому по высокой нормотворческой активности конкретных министерств и ведомств может быть сделан вывод об отраслевых приоритетах развития нормативной базы. В то же время документы Государственной Думы или Правительства России не имеют однозначной отраслевой привязки. На основе методов статистико-лингвистического анализа был составлен рейтинг документов органов государственной власти по количеству упоминаемых в них требований. Необходимо отметить, что требования, как правило, концентрируются в разрезе ключевых документов тех или иных органов государственной власти (см. рисунок 22), поэтому содержательный анализ топ-3 федеральных законов или, скажем, постановлений Правительства РФ позволяет достаточно точно аппроксимировать перечень приоритетных направлений регуляторной политики.

¹¹⁰ В данном подразделе используется вариация алгоритма, представленного в разделе 2.2, предполагающая анализ нормативных документов, содержащих наибольшее количество упоминаний требований (а не всего корпуса нормативных актов).

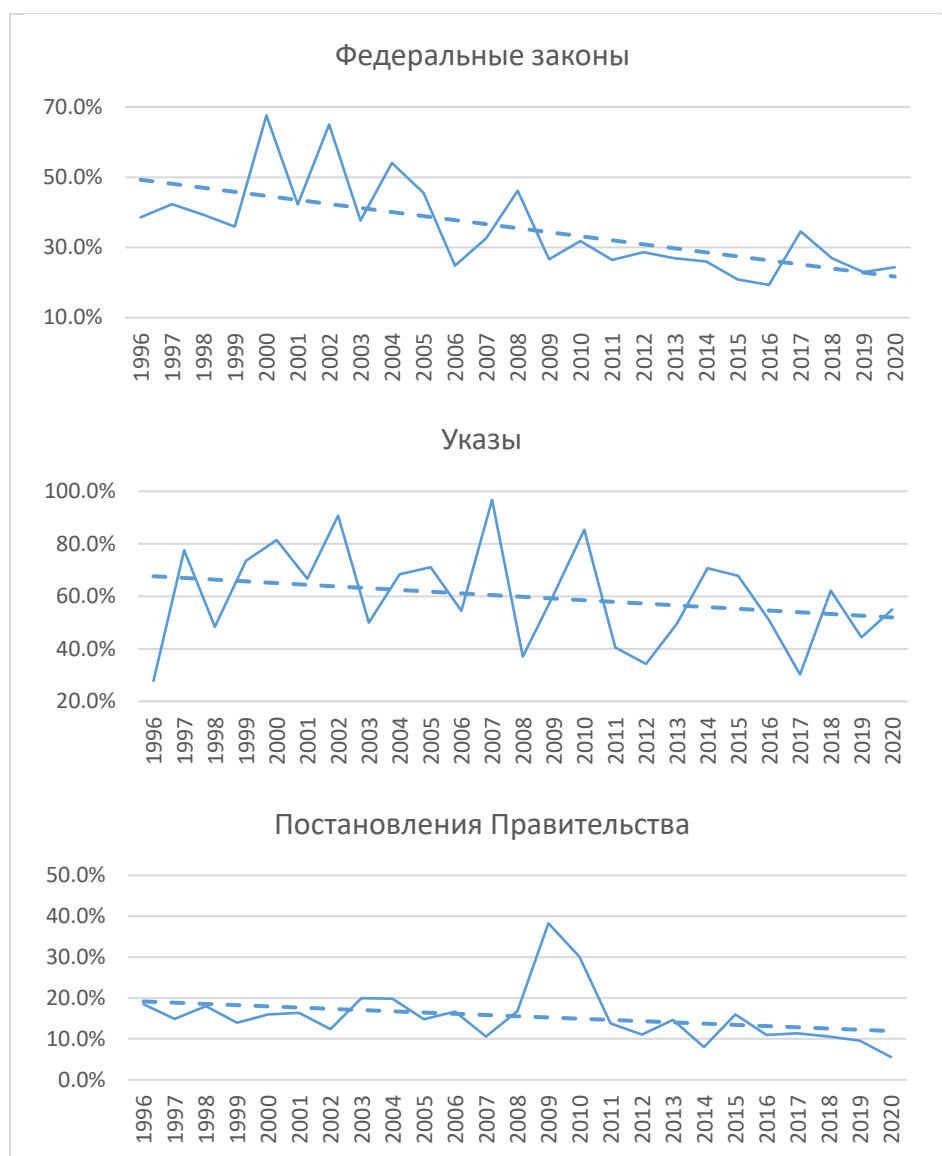


Рисунок 22 – Доля требований, упоминаемых в топ-3 документов, в общем количестве требований в документах соответствующего типа (федеральные законы, указы, постановления), принятых в соответствующем году

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Анализ документов высших органов государственной власти позволил выявить ряд приоритетных направлений повышения регуляторной жесткости в России. За основу построения периодизации выбраны сроки пребывания в должности президентов России¹¹¹, обобщение выявленных особенностей государственного регулирования представлено в таблице 9.

¹¹¹ Поскольку выборы проводятся в начале года, год их проведения был отнесен к сроку полномочий вновь избранного главы государства.

Таблица 9 – Отраслевые приоритеты регуляторной политики (1996-2020 гг.)

Периоды	Особенности периода	Приоритетные направления повышения регуляторной жесткости
1996-1999 гг. (Президент Б. Ельцин)	диверсифицированное нормотворчество	финансовый сектор
2000-2007 гг. (Президент В. Путин)	сфокусированное нормотворчество, ускорение нормотворческой активности	финансовый сектор, налоговое регулирование, внешняя торговля (в том числе поддержка экспорта), лицензирование, техническое регулирование, охрана труда, инфраструктурное развитие (транспорт и энергетика), агропромышленный комплекс
2008-2011 гг. (Президент Д. Медведев)	поворот к регулированию общественного сектора	общественный сектор, финансовый сектор, техническое регулирование, лицензирование, экспорт, энергетика, строительство
2012- н.в. (Президент В. Путин)	регулирование общественного сектора, рост регуляторной жесткости на базе документов ФОИВ, «регуляторная гильотина»	общественный сектор, финансовый сектор, техническое регулирование, стандартизация, инфраструктурное развитие (энергетика, транспорт), охрана труда

Источник: составлено автором.

Рассмотрим теперь динамику приоритетов регулирования для отдельных подпериодов.

1996-1999 гг.: диверсифицированное нормотворчество (Президент Б. Ельцин)

В эти годы наиболее активными субъектами нормотворческой инициативы по количеству новых требований (топ-3) были Правительство России и Государственная Дума, к которым присоединялись в 1996-1997 гг. Банк России, в 1998 г. – Федеральная авиационная служба, в 1999 г. – Роспатент. В 1999 г., в преддверии президентских выборов 2000 г., наблюдается повышенная нормотворческая активность Государственной Думы (см. таблицу 10). В дальнейшем отмечено еще несколько случаев, когда нижняя палата парламента будет основным источником регуляторной жесткости в границах электоральных циклов, связанных с выборами как в Государственную Думу, так и Президента России.

Таблица 10 – Отраслевые приоритеты нормотворческой активности в 1996-1999 гг.

Год	Топ-3 источников требований	Предмет регулирования
1996	ПП РФ	экология, трубопроводный транспорт и энергетика, торговля алкогольной продукцией, авиация ^{112, 113}
	приказы Банка России	финансовый сектор
	законы	рынок ценных бумаг, атомная энергетика и деятельность НКО ¹¹⁴
1997	приказы Банка России	финансовый сектор
	ПП РФ	оборонный заказ, государственные финансы (гарантии бюджета), атомная энергетика
	законы	промышленная безопасность, гарантии избирательных прав, аспекты уничтожения химического оружия
1998	ПП РФ	правила торговли, правила расследований авиационных происшествий, оборот оружия
	законы	ипотека и работа ООО и АО
	приказы Федеральной авиационной службы России	авиация
1999	законы	социальная сфера, финансовая сфера, электоральный процесс
	ПП РФ	ЖКХ, авиация, промышленная безопасность
	приказы Роспатента	патентование

Источник: составлено автором по данным Консультант Плюс.

Период 1996-1999 гг. характеризуется существенной диверсификацией предметов регулирования, осуществляемого с уровня федеральных органов государственной власти. Единственный четко идентифицируемый приоритет – регулирование финансового сектора.

¹¹² В иллюстративных целях для 1996 года приводятся ссылки на соответствующие нормативные акты Правительства России и Государственной Думы, документы которых не имеют узкой отраслевой привязки (в отличие от документов профильных ФОИВ).

¹¹³ ПП РФ от 13.08.1996 N 997 «Об утверждении «Требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи» [116]; ПП РФ от 19.08.1996 N 987 «О мерах по ужесточению порядка торговли алкогольной продукцией» [117]; ПП РФ от 13.08.1996 N 996 «Об утверждении Временного положения об авиации общего назначения Российской Федерации» [115].

¹¹⁴ ФЗ от 22.04.1996 N 39 «О рынке ценных бумаг» [100]; ФЗ от 09.01.1996 N 3 «О радиационной безопасности населения» [98], ФЗ от 12.01.1996 N 7 «О некоммерческих организациях» [99].

*2000-2003 гг.: сфокусированная нормотворческая активность
(Президент В. Путин)*

Была продолжена тенденция по увеличению регуляторной жесткости финансовой деятельности (см. таблицу 11). Объемы нормотворческой активности государства продолжили расти, она стала более сфокусированной, о чем свидетельствует увеличение доли документов профильных министерств и ведомств в числе топ-3 источников нормотворческой активности. Кроме того, в начале 2000-х гг. наблюдается существенное увеличение нормотворческой активности ведомств, регулирующих внешнеторговые операции, что было обусловлено в том числе началом цикла роста мировых цен на сырьевые товары.

Таблица 11 – Отраслевые приоритеты нормотворческой активности в 2000-2003 гг.

Год	Топ-3 источников требований	Предмет регулирования
2000	ПП РФ	финансовый сектор (ипотечное кредитование), охрана труда, инфраструктурное развитие (транспорт)
	приказы ГТК России	внешняя торговля
	приказы Госстроя России	строительство
2001	ПП РФ	лицензирование
	законы	финансовый сектор
	приказы Министра обороны РФ	оборона
2002	законы	финансовый сектор, техническое регулирование
	ПП РФ	лицензирование
	приказы МПТР России ¹¹⁵	охрана труда
2003	приказы Минэнерго России	энергетика
	приказы Минсельхоза России	АПК
	законы	финансовый сектор, аспекты местного самоуправления

Источник: составлено автором по данным Консультант Плюс.

Итак, в 2000–2003 гг. приоритетными направлениями регулирования стали: финансовый сектор, налоговое регулирование, внешняя торговля, лицензирование, техническое регулирование, охрана труда,

¹¹⁵ Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

инфраструктурное развитие (транспорт и энергетика), агропромышленный комплекс.

2004-2007 гг.: начало этапа ускорения нормотворческой активности (Президент В. Путин)

В этот период резко повысились среднегодовые темпы прироста объемов нормативно-правовой базы (см. рисунок 8). Приоритетными направлениями данного периода стали: финансовый сектор, налоговое регулирование, поддержка экспорта, инфраструктурное развитие (транспорт и телекоммуникации) (см. табл. 12), что в целом означает сохранение в фокусе сфер регулирования предшествующего этапа (проявление *эффекта колеи*). В 2007 г. на первое место по количеству новых требований вышла Государственная Дума России, что обусловлено динамикой электоральных циклов¹¹⁶.

Таблица 12 – Отраслевые приоритеты нормотворческой активности в 2004-2007 гг.

Год	Топ-3 источников требований	Предмет регулирования
2004	законы	финансовый сектор (в т.п. ипотека)
	ПП РФ	финансовый сектор, поддержка экспорта
	приказы Министерства по налогам и сборам России	налоговое регулирование
2005	приказы ФСФР	финансовый сектор
	ПП РФ	поддержка экспорта, финансовый сектор
	законы	гособоронзаказ, выборы и референдумы
2006	ПП РФ	транспортная система, энергетическая система
	приказы Мининформсвязи	телекоммуникации
	приказы ФСФР	финансовый сектор
2007	законы	финансовый сектор, исполнительное производство, бюджетный процесс
	приказы Мининформсвязи России	телекоммуникации
	приказы Ростехнадзора России	техническое регулирование

Источник: составлено автором по данным Консультант Плюс.

¹¹⁶ Дата завершения срока полномочий – 2 декабря 2007 года.

*2008-2011 гг.: поворот к регулированию общественного сектора
(Президент Д. Медведев)*

В период начала мирового финансового-экономического кризиса 2008-2009 гг., как и во второй половине 1990-х гг., основным источником требований стали документы высших органов государственной власти – Государственной Думы и Правительства России. Приоритетными направлениями регулирования являлись: финансовый сектор, общественный сектор, техническое регулирование, лицензирование, экспорт, энергетика, строительство (см. таблицу 13).

Таблица 13 – Отраслевые приоритеты нормотворческой активности в 2008-2011 гг.

Год	Топ-3 источников требований	Предмет регулирования
2008	законы	финансовый сектор, техническое регулирование
	ПП РФ	поддержка экспорта, лицензирование, финансовый сектор
	приказы Минприроды России	экология
2009	приказы Минобрнауки России	общественный сектор: образование
	приказы Минздравсоцразвития России	общественный сектор: здравоохранение
	ПП РФ	техническое регулирование (безопасность продукции)
2010	приказы Минобрнауки России	общественный сектор: образование
	ПП РФ	техническое регулирование (безопасность продукции), электроэнергетика (оптовая торговля электрической энергией и мощностью)
	приказы Росстандарта	техническое регулирование
2011	законы	финансовый сектор (национальная платежная система), финансовый сектор и жилищное строительство (банкротство застройщиков), контрольно-надзорная деятельность
	приказы Минобрнауки России	общественный сектор: образование
	приказы Минздравсоцразвития России	общественный сектор: здравоохранение

Источник: составлено автором по данным Консультант Плюс.

Особо выделяется период 2011-2012 гг.: здесь диверсификация совокупного объема требований в разрезе субъектов нормотворческой

инициативы была наибольшей за весь исследуемый период. Это, вероятно, означает, что самые различные группы интересов предпринимали попытки изменения действующей системы правил, отраженной в нормативных документах, что во многом объясняется завершением в 2011-2012 гг. очередного политического цикла: полномочия Госдумы VI созыва истекли в конце 2011 года, в начале 2012 года состоялись выборы на должность Президента России. Предвыборный период для различных субъектов нормотворческой инициативы обусловил построение «моста в будущее».

2012-2020 гг.: регулирование общественного сектора, техническое регулирование и стандартизация, активизация ФОИВ (Президент В. Путин)

В 2012–2020 гг. основные тенденции предыдущего периода в части повышения интенсивности государственного регулирования общественного сектора получили продолжение, произошла интенсификация в сфере технического регулирования и стандартизации (*эффект колеи*). При этом, если в предыдущих периодах в число основных источников регуляторной жесткости зачастую входили документы Государственной Думы и Правительства России, на рассматриваемом этапе существенно возрос вклад документов ФОИВ. Среди ФОИВ основной вклад в прирост регуляторной жесткости нормативной базы вносили: Минобрнауки (утверждение образовательных стандартов, регламентация работы научных учреждений), Минтруда (утверждение профессиональных стандартов¹¹⁷, правил охраны труда), Ростехнадзор (документы диверсифицированы в разрезе регулируемых областей¹¹⁸), Росстандарт (техническое регулирование, программа национальной стандартизации) (см. таблицу 14).

¹¹⁷ В документах оговариваются требования к образованию и обучению, опыту практической работы сотрудников, требования к нормативной документации, требования в сфере охраны труда, требования в сфере пожарной, промышленной и экологической безопасности при осуществлении профессиональных обязанностей, требования национальных и международных стандартов качества менеджмента и т.п. См., например, Приказ Минтруда России от 14.10.2014 N 721н «Об утверждении профессионального стандарта «Логист автомобилестроения»» [134].

¹¹⁸ Тем не менее можно отметить, что некоторая часть документов Ростехнадзора относилась в указанном периоде к регламентации деятельности в области атомной промышленности (пример, Приказ Ростехнадзора

Таблица 14 – Отраслевые приоритеты нормотворческой активности в 2012-2020 гг.

Год	Топ-3 источников требований	Предмет регулирования
2012	ПП РФ	электроэнергетика, транспорт, финансовый сектор
	приказы ФСФР	финансовый сектор
	приказы Минздрава России	общественный сектор: здравоохранение
2013	приказы Минобрнауки России	общественный сектор: образование
	законы	госзакупки, финансовый сектор
	приказы Минспорта России	общественный сектор: спорт
2014	приказы Минтруда России	профессиональные стандарты
	приказы Минобрнауки России	общественный сектор: образование
	законы	финансовый сектор, общественный сектор: культура
2015	приказы Минтруда России	профессиональные стандарты
	приказы Ростехнадзора	техническое регулирование
	приказы Минобрнауки России	общественный сектор: образование
2016	приказы Минобрнауки России	общественный сектор: образование
	приказы Ростехнадзора	техническое регулирование
	приказы Минтруда России	профессиональные стандарты
2017	приказы Минтруда России	профессиональные стандарты
	приказы Ростехнадзора	техническое регулирование
	приказы Минобрнауки России	общественный сектор: образование
2018	приказы Минтруда России	профессиональные стандарты
	приказы Росстандарта	техническое регулирование (межгосударственные стандарты)
	приказы Минобрнауки России	общественный сектор: образование
2019	ПП РФ	госзакупки, развитие транспортной системы, сертификация (оборонзаказ)
	приказы Минтруда России	профессиональные стандарты
	приказы Росстандарта	программа национальной стандартизации
2020	приказы Минтруда России	профессиональные стандарты, охрана труда (отраслевые правила)
	ПП РФ	изъятия из «регуляторной гильотины» (защищенные требования) ¹¹⁹
	приказы Минобрнауки России	общественный сектор: образование, научные исследования

Источник: составлено автором по данным Консультант Плюс.

Необходимо заметить, что с 2000-го года наблюдается преимущественное сохранение приоритетных направлений повышения

от 10.01.2017 N 5 «Об утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Правила обеспечения безопасности при выводе из эксплуатации блока атомной станции»») [140].

¹¹⁹ В данном случае предполагается инвентаризация обязательных требований, которые не отменяются в процессе «регуляторной гильотины» [127], но не предполагается введения новых требований.

регуляторной жесткости, что характеризуется как феномен зависимости от траектории предшествующего развития или *path dependence*^{120, 121}. Преимущественное наследование приоритетов более ранних периодов сопровождается отдельными спорадическими новациями, отчасти обусловленными влиянием глобальных тенденций экономического развития, среди которых можно выделить, по крайней мере три.

Во-первых, в начале 2000-х годов вместе с началом цикла роста мировых цен на энергоносители возросла регуляторная активность в сфере регламентации внешней торговли и поддержки экспорта.

Во-вторых, в период развития мирового финансово-экономического кризиса в России был осуществлен разворот в направлении выработки подробных правил и стандартов работы общественного сектора экономики. Заданный тренд устойчиво продолжается вплоть до настоящего момента и обусловлен среди прочего реализацией принципа «правила сопровождают бюджетные ресурсы» (например, бюджетное финансирование существенной части расходов на образование сопровождалось разработкой и внедрением многочисленных образовательных стандартов). Развитие человеческого капитала является одной из функций общественного сектора. Исчерпание традиционных источников роста и среднесрочное замедление темпов роста ВВП в России после прохождения пика мирового финансово-экономического кризиса объясняет рост активности регулятора в области социального развития.

В-третьих, в период пандемии COVID-19, возросла регуляторная активность, направленная на сбережение человеческого капитала, в том числе путем принятия в 2020 году большого массива отраслевых правил по охране труда¹²².

¹²⁰ Описание данного эффекта представлено в работах П. Дэвида [17], А. Аузана [73].

¹²¹ См. также работу С. Кирдиной и А. Рубинштейна [79], где феномен зависимости от траектории предшествующего развития был выявлен на базе анализа совокупности федеральных законов.

¹²² Следует также отметить, что количество упоминаемых требований в документах Минздрава в 2020 году удвоилось относительно уровня 2019 года, хотя документы ведомства не вошли в топ-3 источников упоминаемых требований.

2.5 ВЫВОДЫ

В данной главе на основе анализа международного опыта были выработаны методологические подходы к измерению и оценке уровня нормотворческой активности в России на общеэкономическом и отраслевом уровне. Для этого был а) предложен алгоритм, предполагающий использование методов статистико-лингвистического анализа корпуса нормативных документов б) разработан словарь отраслевых ключевых слов и словосочетаний, используемый для классификации нормативных документов в разрезе видов экономической деятельности в) обосновано использование лексемы «требование» для оценки регуляторной жесткости нормативной базы в России.

Сформулированные в данной главе методологические подходы к измерению и оценке нормотворческой активности были верифицированы на практике, апробация методологии статистико-лингвистического анализа нормативных документов позволила получить ряд содержательных результатов на общеэкономическом и отраслевом уровне.

На общеэкономическом уровне проведенная апробация позволила предложить хронологию этапов эволюции нормотворческой активности в России, верифицировать общие характеристики российской регуляторной модели, охарактеризовать динамику нормотворческой активности в разрезе субъектов нормотворческой инициативы, предложить гипотезу о взаимосвязи нормотворческой активности и совокупной факторной производительности в России. Кроме того, впервые на российских данных были воспроизведены закономерности совместной динамики показателей детализации и регуляторной жесткости нормативной базы, известные из международного опыта статистико-лингвистического анализа крупных корпусов нормативных документов.

На отраслевом уровне проведенная апробация позволила построить распределение нормативно-правовых актов и показателей регуляторной жесткости в разрезе регулируемых отраслей экономики, выявить отраслевые

приоритеты повышения регуляторной жесткости нормативной базы. Необходимо отметить выявленный на основе анализа совокупности документов различных федеральных органов власти феномен преимущественного наследования регуляторных приоритетов более ранних периодов или эффект колеи в нормотворчестве («*path dependence*»). В предыдущих исследованиях данный феномен для нормотворческой активности в России определялся на основе анализа только корпуса федеральных законов¹²³.

Практическая реализация предложенного алгоритма измерения и оценки нормотворческой активности в России позволила сформировать необходимую информационную базу для оценки отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности и проверки выдвинутых гипотез об экономических факторах нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства (см. главу 3).

¹²³ См., в частности, исследование С. Кирдиной и А. Рубинштейна [79].

3 ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИИ

3.1 БАЗА ДАННЫХ ЭМПИРИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Информационная база настоящего исследования включает отраслевые показатели нормотворческой активности и экономической динамики. Показатели нормотворческой активности построены на основе методологических подходов, выработанных во второй главе данной работы. Источником исходных данных по нормотворческой активности федеральных органов государственной власти является база данных Консультант Плюс, на основе которой с использованием методов статистического и статистико-лингвистического анализа были рассчитаны показатели нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства (см. разделы 2.4.1-2.4.2).

Источниками данных об экономических (структурных) характеристиках отраслей народного хозяйства являются Росстат [148] и Центр стратегических разработок [93].

В расчетах используется годовая частота данных. Для показателей экономической динамики используются данные за период 2005-2019 гг. Для перевода отраслевых показателей экономической динамики из классификатора ОКВЭД2 в классификатор ОКВЭД использовались соответствующие переходные ключи. Отраслевые показатели нормотворческой активности были рассчитаны за период 1991-2020 гг.

База данных эмпирического исследования разработана для 17 видов экономической деятельности и охватывает следующие отрасли: Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (АА), Рыболовство, рыбоводство (ВА), Добыча каменного угля, бурого угля... (СА_10), Добыча сырой нефти и природного газа; предоставление услуг в этих областях (СА_11), Добыча металлических руд (СВ_13), Производство нефтепродуктов (DF_23_20), Химическое производство (DG), Производство резиновых и пластмассовых изделий (DH), Производство прочих неметаллических минеральных продуктов (DI), Производство автомобилей, прицепов... (DM_34),

Производство и распределение электроэнергии, газа и воды (ЕА), Строительство (FA), Оптовая и розничная торговля... (GA), Гостиницы и рестораны (HA), Связь (IA_64), Образование (MA), Здравоохранение и предоставление социальных услуг (N).

Более подробное описание построенной базы данных эмпирического исследования приведено в таблице 15.

Таблица 15 – Характеристика базы данных эмпирического исследования

Переменная	Предмет измерения и оценки	Показатель	Период	Источник данных
R_{it}	Нормотворческая активность	а) Объем текстовой информации принятых в период t нормативных актов, относящихся к регулированию отрасли i (в килобайтах)	1991-2020 гг.	Расчет по данным Консультант Плюс
		б) Показатель регуляторной жесткости принятых в период t нормативных актов, относящихся к регулированию отрасли i (упоминания требований в НПА, ед.)	1991-2020 гг.	Расчет по данным Консультант Плюс
Y_{it}	Масштаб отрасли	Валовая добавленная стоимость, произведенная в отрасли i в период t (млрд руб. в ценах 2004 года)	2005-2019 гг.	Росстат
N_{it}	Количество участников отрасли	Количество фирм в отрасли i в период t (ед.)	2005-2019 гг.	Росстат
$\left(\frac{Y}{N}\right)_{it}$	Удельный выпуск фирмы в отрасли (коррелирует с уровнем концентрации производства, отражает объем ресурсов для лоббирования отраслевых интересов)	Валовая добавленная стоимость, произведенная в отрасли i в период t в расчете на одну фирму отрасли i (млрд руб. в ценах 2004 года)	2005-2019 гг.	Расчет по данным Росстата
gov_i	Присутствие государства в отрасли (линейная компонента влияния на нормотворческую активность)	Доля выручки отрасли i , произведенная государственными компаниями в период t	2005-2019 гг. ¹²⁴	ЦСР
gov_i^2	Присутствие государства в отрасли (нелинейная компонента влияния на нормотворческую активность)	Доля выручки отрасли i , произведенная государственными компаниями в период t , в квадрате	2005-2019 гг.	Расчет по данным ЦСР
d_{pub}	Вид отрасли	Дамми-переменная, принимающая значение 1 для отраслей, входящих в общественный сектор экономики и 0 для всех остальных отраслей	2005-2019 гг.	Росстат

Источник: составлено автором.

¹²⁴ Для показателей доли государства (квадрата доли государства) в отраслях экономики доступны данные Центра стратегических разработок (ЦСР) за 2015 г. [93], для других лет периода 2005-2019 гг. использовались значения показателей за 2015 г.

3.2 СТАТИСТИЧЕСКИЕ ВЗАИМОСВЯЗИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Нормотворческая активность отдельных органов государственной власти до некоторой степени обусловлена нормотворческой активностью других органов государственной власти. Так, например, появлению отраслевых планов по импортозамещению, оформленных серией приказов Министерства промышленности и торговли России, предшествовало соответствующее распоряжение Правительства России¹²⁵. Разработка и начало реализации планов по импортозамещению привели к необходимости координации работы различных субъектов, включая органы власти федерального и регионального уровней, государственные компании. Для этого в свою очередь было разработано постановление Правительства России¹²⁶. Впоследствии работа была продолжена и отраслевые планы по импортозамещению, разработанные преимущественно в 2015 году, были обновлены новыми планами мероприятий¹²⁷. Таким образом, сформировалась цепочка документов: распоряжение Правительства РФ → приказы ФОИВ → постановление Правительства РФ → приказы ФОИВ.

Статистический анализ указывает на наличие тесной корреляционной связи между показателями нормотворческой активности различных органов государственной власти в России: см. коэффициенты корреляции, приведенные в таблице 16 (расчет проводился по данным о количестве новых нормативных актов различных субъектов нормотворческой инициативы, принятых в соответствующем году, в период 2000-2019 гг.).

¹²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 N 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году» [128].

¹²⁶ Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 N 785 (ред. от 17.10.2019) «О Правительственной комиссии по импортозамещению» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по импортозамещению») [121].

¹²⁷ Так Приказ Минпромторга России от 16.04.2019 N 1329 «Об утверждении Плана мероприятий по импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения Российской Федерации» [132] заменил Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 31 марта 2015 г. N 645 «Об утверждении плана мероприятий по импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения Российской Федерации» [131].

Таблица 16 – Матрица коэффициентов корреляции между показателями нормотворческой активности федеральных органов государственной власти¹²⁸

	Федеральные законы, ед.	Указы, ед.	Постановления Правительства, ед.	Распоряжения Правительства, ед.	Приказы, ед.	Всего, ед.
Федеральные законы, ед.	1					
Указы, ед.	0.64	1				
Постановления Правительства России, ед.	0.87	0.65	1			
Распоряжения Правительства России, ед.	0.81	0.65	0.94	1		
Приказы ФОИВ, ед.	0.86	0.69	0.92	0.96	1	
Всего, ед.	0.87	0.70	0.94	0.97	1.00	1

Источник: расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Приведенные расчеты свидетельствуют о достаточно высоком уровне синхронизации нормотворческой активности различных органов власти. Наиболее тесная связь отмечается между динамикой постановлений и распоряжений Правительства России и динамикой приказов ФОИВ.

Однако из приведенных сведений напрямую не следует вывод о том, документы каких органов власти определяют появление документов других органов власти. Тем не менее некоторые выводы могут быть сделаны на основе сочетания статистического анализа и *содержательных* соображений.

Нами были проведены формальные тесты Грейнджера на причинность¹²⁹ для показателей нормотворческой динамики федеральных органов власти (см. таблицу 17). Данные тесты сами по себе не свидетельствуют о причинно-следственной связи показателей и должны рассматриваться в контексте общих представлений об иерархии органов государственной власти.

¹²⁸ Все коэффициенты корреляции значимы на 1% уровне статистической значимости.

¹²⁹ Описание теста впервые было опубликовано в работе К. Грейнджера 1969 года [29].

Таблица 17 – Результаты тестов на причинность по Грейнджеру

Выводы о причинности по Грейнджеру ¹³⁰			chi2	Prob > chi2
Лаговая переменная (t-1)		Зависимая переменная (t)		
ФЗ	⇒	Приказы ФОИВ	24.054	0.000
Указы	⇒	Приказы ФОИВ	7.2516	0.027
ПП	⇒	Приказы ФОИВ	18.089	0.000
Приказы ФОИВ		ФЗ	5.5748	0.062
Указы		ФЗ	0.59867	0.741
ПП	⇒	ФЗ	9.6118	0.008
Приказы ФОИВ		Указы	1.6947	0.429
ФЗ		Указы	1.3127	0.519
ПП	⇒	Указы	8.2787	0.016
Приказы ФОИВ	⇒	ПП	99.567	0.000
ФЗ	⇒	ПП	49.624	0.000
Указы	⇒	ПП	126.61	0.000

Источник: расчеты автора.

Формальные тесты наглядно отражают иерархию различных органов власти в рамках нормотворческого процесса. Так для нормотворческой активности федеральных органов исполнительной власти причиной по Грейнджеру является нормотворческая активность всех остальных органов власти: Государственной Думы, Президента России, Правительства России.

Тезис о независимости ветвей власти иллюстрируется результатами тестов на причинность для нормотворческой активности Государственной Думы и Президента России. Нормотворческая активность данных субъектов нормотворческой инициативы взаимно не обусловлена. Согласно проведенному тесту на причинность по Грейнджеру позиции данных субъектов нормотворческой инициативы являются в большей степени независимыми по сравнению, например, с позициями федеральных органов исполнительной власти или Правительства России.

¹³⁰ Приведены результаты теста, для случая df=2 (построенные ряды нормотворческой активности для различных субъектов нормотворческой инициативы стационарны в первых разностях). Также рассматривались варианты тестов на причинность по Грейнджеру для случая df=1. Выводы рассмотренных вариантов тестов содержательно не противоречат друг другу.

Влияние со стороны нижестоящего органа власти на нормотворческую активность вышестоящего, может объясняться, необходимостью разработки стратегических документов и координации действий органов власти различных уровней, координации деятельности госкомпаний. Во многих случаях это может быть эффективно сделано лишь на основе норм высших институтов государственной власти, в том числе подготовленных с привлечением профильных министерств и ведомств.

Однако в большинстве случаев принятие подзаконных актов на уровне министерств и ведомств (наиболее многочисленной категории нормативных документов) является продолжением законотворческой деятельности парламента и нормотворческой деятельности Президента и Правительства России.

Позиции парламента и Президента России являются в наибольшей степени независимыми от влияния других субъектов нормотворческой инициативы, поэтому данные институты могут рассматриваться в качестве потенциальных первоисточников формирования всей нормативной базы. Однако необходимо заметить, что нормотворческая активность парламента (измеренная количеством новых документов в год) существенно выше нормотворческой активности Президента России, более того, объемы текстовой информации законов в среднем кратно превышают объемы текстовой информации указов (см. рисунки 14, 16 в разделе 2.3.3).

Содержательные соображения, подкрепляемые результатами формальных статистических тестов на причинность по Грейнджеру, позволяют сделать вывод о том, что нормотворческая активность парламента во многом является определяющей для формирования итогового вида нормативно-правовой базы российского государства на современном этапе развития. В связи с этим в разделе 3.3 теоретическая модель нормотворческой активности будет оцениваться как на агрегированных данных (корпус, включающий все основные типы нормативных актов федерального уровня), так и по данным корпуса федеральных законов в отдельности.

3.3 ЭМПИРИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ

3.3.1 Эмпирическая оценка отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности по агрегированным данным

Для выявления факторов, определяющих уровень детализации нормативно-правовой базы в отраслях российской экономики, будет использоваться предложенная в первой главе настоящего диссертационного исследования модель (см. формулу (13)). В данном разделе будет оцениваться ряд эмпирических спецификаций отраслевой вариации теоретической модели. Далее приводится формулировка базовой эмпирической спецификации с описанием основных используемых переменных:

$$R_{it} = \beta_0 + \beta_1 Y_{it} + \beta_2 \left(\frac{Y}{N} \right)_{it} + \beta_3 gov_i + \beta_4 gov_i^2 + \beta_5 d_{pub} + \varepsilon_{it} \quad (14)$$

где

R_{it} – уровень нормотворческой активности органов государственной власти в отношении отрасли i в период t (объем текстовой информации принятых в период t нормативных актов, относящихся к регулированию отрасли i (в килобайтах), логарифм^{131, 132});

Y_{it} – валовая добавленная стоимость, произведенная в отрасли i в период t ¹³³;

¹³¹ Распределение показателей нормотворческой активности в разрезе отраслей экономики имеет форму логнормального распределения, поэтому показатели нормотворческой активности при оценке эмпирических спецификаций отраслевой вариации теоретической модели были прологарифмированы.

¹³² Показатель рассчитывался по следующей методике: объемы текстовой информации вновь принятых нормативных актов (в килобайтах), были распределены в разрезе отраслей экономики пропорционально доле специфичных ключевых слов и словосочетаний в общем количестве «отраслевых» ключевых слов и словосочетаний, которые употреблены в том или ином документе в совокупности. Отметим, что различные показатели нормотворческой активности, такие как количество НПА, объем текстовой информации НПА, сильно коррелируют между собой.

¹³³ В млрд. руб. в постоянных ценах 2004 года.

$\left(\frac{Y}{N}\right)_{it}$ – валовая добавленная стоимость, произведенная в отрасли i в период t в расчете на одну фирму отрасли¹³⁴;

gov_i – доля выручки отрасли i , произведенная государственными компаниями¹³⁵;

gov_i^2 – квадратичный член для учета нелинейного влияния государственного присутствия в отрасли i ;

d_{pub} – дамми-переменная, принимающая значение 1 для отраслей, входящих в общественный сектор (государственное управление, образование, здравоохранение) и 0 для всех остальных отраслей.

Сформулированная модель используется для проверки гипотез, выдвинутых в разделе 1.2.3. Для проверки робастности будут также построены оценки модели для другой зависимой переменной – показателя регуляторной жесткости нормативной базы (см. таблицу 19). Эмпирическая проверка выдвинутых в разделе 1.2.3 содержательных гипотез проводилась с использованием:

а) кросс-секционной спецификации модели для каждого года отдельно в период 2016-2019 гг. с включением 17 видов экономической деятельности¹³⁶;

б) модели пула (pooled OLS) по выборке, включающей наблюдения за период 2005-2019 гг. для 14 видов экономической деятельности, на долю которых приходится порядка половины выпуска продукции российской экономики¹³⁷;

¹³⁴ Для оценки численности фирм в отраслях экономики использовался показатель «Количество территориально-обособленных подразделений организаций», публикуемый Росстатом. URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/business/prom/kol_yurr.htm.

¹³⁵ Доля совокупной выручки контролируемых государством компаний (из входящих в топ-100) в совокупной выручке топ-100 компаний отрасли. Показатель взят из публикации А. Радыгина и др. [93].

¹³⁶ Перечень видов экономической деятельности: Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (АА), Рыболовство, рыбоводство (ВА), Добыча каменного угля, бурого угля... (СА_10), Добыча сырой нефти и природного газа; предоставление услуг в этих областях (СА_11), Добыча металлических руд (СВ_13), Производство нефтепродуктов (ДФ_23_20), Химическое производство (ДГ), Производство резиновых и пластмассовых изделий (ДН), Производство прочих неметаллических минеральных продуктов (ДИ), Производство автомобилей, прицепов... (ДМ_34), Производство и распределение электроэнергии, газа и воды (ЕА), Строительство (ФА), Оптовая и розничная торговля... (ГА), Гостиницы и рестораны (НА), Связь (ИА_64), Образование (МА), Здравоохранение и предоставление социальных услуг (Н).

¹³⁷ В отдельных случаях из исходной выборки исключались: Добыча каменного угля, бурого угля... (СА_10), Добыча металлических руд (СВ_13), Производство автомобилей, прицепов... (ДМ_34). Дифференциация выборки обусловлена доступностью данных для построения переменных, включенных в модель.

в) модели пула с лагом зависимой переменной, что обусловлено попыткой учесть инерционность нормотворческой активности в исследуемом периоде.

Отметим, что при оценке эмпирических спецификаций модели по данным объединенной выборки, включающей наблюдения за различные периоды времени для различных объектов (пул), полученная оценка коэффициента при независимой переменной при прочих равных условиях отражает ее влияние на зависимую переменную, усредненное как в пространственном, так и во временном разрезе.

Оценки эмпирических спецификаций отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности приводятся в таблицах 18-19.

Таблица 18 – Эмпирические оценки модели: зависимая переменная – объем текстовой информации новых НПА (К6)¹³⁸

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Переменная / Модель	Кросс-секционная модель				Модель пула				Модель пула с лагом зависимой переменной			
	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.
ВДС отрасли	0.001***	0.001***	0.001***	0.001***	0.001***	0.001***	0.001***	0.001***	0.00013***	0.00013***	0.00011***	0.00013***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.00003)	(0.00004)	(0.00003)	(0.00004)
ВДС отрасли в расчете на фирму					-0.596***	-0.614***	-0.627***	-0.611**	-0.137***	-0.145***	-0.147***	-0.142***
					(0.193)	(0.196)	(0.202)	(0.203)	(0.044)	(0.046)	(0.047)	(0.046)
Доля государства в выпуске	11.657**	12.384**	11.420**	12.851**	8.590*	8.706*	8.743*	8.805*	1.730**	1.848*	1.744**	1.953**
	(3.975)	(4.436)	(3.964)	(4.528)	(4.701)	(4.779)	(4.834)	(4.958)	(0.796)	(0.863)	(0.789)	(0.867)
Доля государства в выпуске, квадрат	-14.853**	-15.396**	-14.446**	-16.000**	-10.535	-10.671	-10.731	-10.795	-2.164*	-2.295*	-2.192**	-2.427**
	(5.218)	(5.726)	(5.193)	(5.874)	(6.024)	(6.124)	(6.203)	(6.363)	(1.013)	(1.091)	(1.004)	(1.093)
Отрасли общественного сектора (дамми-перем.)					1.328**	1.309**	1.292**	1.322**	0.221**	0.221**	0.193*	0.208*
					(0.509)	(0.506)	(0.503)	(0.503)	(0.091)	(0.094)	(0.092)	(0.097)
Константа	6.404***	6.188***	6.572***	6.058***	6.278***	6.258***	6.247***	6.190***	1.263***	1.282***	1.271***	1.228***
	(0.375)	(0.470)	(0.409)	(0.436)	(0.519)	(0.525)	(0.527)	(0.533)	(0.329)	(0.343)	(0.346)	(0.359)
Лаг зависимой переменной									0.815***	0.811***	0.818***	0.817***
									(0.044)	(0.046)	(0.047)	(0.049)
Количество наблюдений	17	17	17	17	210	196	182	168	210	196	182	168
R ²	0.508	0.506	0.431	0.546	0.505	0.502	0.497	0.499	0.885	0.881	0.880	0.883

Источник: расчеты автора.

¹³⁸ Примечание: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1. В скобках приведены робастные стандартные ошибки (кластеризация по отрасли экономики).

Таблица 19 – Эмпирические оценки модели: зависимая переменная – показатель регуляторной жесткости новых НПА (упоминания требований в новых НПА, ед.)¹³⁹

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Переменная / Модель	Кросс-секционная модель				Модель пула				Модель пула с лагом зависимой переменной			
	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.
ВДС отрасли	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.00015*** (0.00004)	0.00015*** (0.00005)	0.00011** (0.00005)	0.00015*** (0.00005)
ВДС отрасли в расчете на фирму					-0.751*** (0.219)	-0.779*** (0.228)	-0.805*** (0.242)	-0.785*** (0.241)	-0.203*** (0.035)	-0.205*** (0.037)	-0.202*** (0.035)	-0.219*** (0.038)
Доля государства в выпуске	15.904*** (4.234)	17.902*** (5.131)	15.788*** (4.731)	18.087*** (4.941)	13.133** (4.915)	13.328** (5.009)	13.436** (5.053)	13.533** (5.135)	2.405** (0.848)	2.453** (0.884)	2.222** (0.809)	2.794** (0.970)
Доля государства в выпуске, квадрат	-20.421*** (5.637)	-22.508*** (6.879)	-19.463*** (6.385)	-22.466*** (6.510)	-16.020** (6.411)	-16.218** (6.536)	-16.342** (6.594)	-16.475** (6.701)	-2.993** (1.086)	-3.021** (1.132)	-2.717** (1.032)	-3.432** (1.237)
Отрасли общественного сектора (дамми-перем.)					1.570* (0.744)	1.556* (0.740)	1.515* (0.723)	1.534* (0.723)	0.266* (0.141)	0.279* (0.147)	0.235 (0.137)	0.270* (0.151)
Константа	3.952*** (0.339)	3.698*** (0.466)	4.335*** (0.452)	3.652*** (0.437)	3.406*** (0.504)	3.351*** (0.514)	3.306*** (0.514)	3.195*** (0.509)	0.844*** (0.070)	0.823*** (0.073)	0.822*** (0.057)	0.843*** (0.076)
Лаг зависимой переменной									0.814*** (0.015)	0.817*** (0.016)	0.830*** (0.017)	0.806*** (0.017)
Количество наблюдений	17	17	17	17	210	196	182	168	210	196	182	168
R ²	0.650	0.570	0.481	0.614	0.542	0.544	0.546	0.561	0.921	0.918	0.916	0.917

Источник: расчеты автора.

¹³⁹ Примечание: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1. В скобках приведены робастные стандартные ошибки (кластеризация по отрасли экономики).

Оценки различных спецификаций отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности показывают, что выдвинутые содержательные гипотезы соответствуют статистическим данным. Для спецификаций модели с включением лага зависимой переменной (модели 9-12 в таблицах 18-19) были получены более низкие по модулю оценки коэффициентов, однако статистическая значимость коэффициентов и оценка направления влияния исследуемых факторов на нормотворческую активность в целом сохранились во всех оцененных спецификациях¹⁴⁰.

Оценка полулогарифмической спецификации модели пула с лагом зависимой переменной для *объема текстовой информации нормативно-правовых актов* показывает, что при прочих равных¹⁴¹:

- при увеличении валовой добавленной стоимости отрасли на 100 млрд руб.¹⁴² уровень детализации отраслевой нормативной базы увеличивается на 1.1-1.3%;
- при увеличении ВДС в расчете на фирму в отрасли на 100 млн руб. уровень детализации отраслевой нормативной базы снижается на 1.4-1.5%;
- при увеличении на 1 п.п. доли государства в отрасли уровень детализации отраслевой нормативной базы увеличивается на 1.7-2.0%;
- при увеличении на 1 п.п. квадрата доли государства в отрасли уровень детализации отраслевой нормативной базы снижается на 2.1-2.4%;
- в отраслях общественного сектора (государственное управление, образование, здравоохранение) уровень детализации отраслевой нормативной базы в среднем будет на 21.2-24.7% выше, чем в отраслях частного сектора экономики.

¹⁴⁰ В отдельных случаях наблюдается снижение статистической значимости оценок коэффициентов до уровня 10%.

¹⁴¹ Для оценки влияния динамики той или иной переменной на показатели нормотворческой активности проводилось потенцирование левой и правой частей уравнения (14). Влияние изменения фактора x на динамику нормотворческой активности оценивалось на основе выражения $(e^{\beta \Delta x} - 1) \times 100$ (%), где β – эмпирическая оценка коэффициента при рассматриваемом факторе (переменной), Δx – величина прироста рассматриваемого фактора (переменной). Например, при росте ВДС на фирму в отрасли на 0.1 млрд руб. (показатель выражен в млрд руб.): $(e^{\beta \Delta x} - 1) \times 100 = (e^{-0.147 \times \Delta x} - 1) \times 100 = (e^{-0.147 \times 0.1} - 1) \times 100 = -1.5$ (%).

¹⁴² В постоянных ценах 2004 года.

В свою очередь оценка модели пула с лагом для другой зависимой переменной – *количества упоминаний требований в тексте нормативных актов* – показывает, что при прочих равных:

- при увеличении валовой добавленной стоимости отрасли на 100 млрд руб. уровень регуляторной жесткости отраслевой нормативной базы увеличивается на 1.1-1.5%;
- при увеличении ВДС в расчете на фирму в отрасли на 100 млн руб. уровень регуляторной жесткости отраслевой нормативной базы снижается на 2.0-2.2%;
- при увеличении на 1 п.п. доли государства в отрасли уровень регуляторной жесткости отраслевой нормативной базы увеличивается на 2.2-2.8%;
- при увеличении на 1 п.п. квадрата доли государства в отрасли уровень регуляторной жесткости отраслевой нормативной базы снижается на 2.7-3.4%;
- в отраслях общественного сектора (государственное управление, образование, здравоохранение) уровень регуляторной жесткости отраслевой нормативной базы в среднем будет на 26.5-32.2% выше, чем в отраслях частного сектора экономики.

В целом оценки коэффициентов в моделях с различными зависимыми переменными подобны, однако можно отметить, что показатели регуляторной жесткости более чувствительно реагируют на динамику ВДС и ВДС в расчете на фирму по сравнению с показателями детализации нормативной базы. Кроме того, фактор принадлежности к общественному сектору сильнее влияет на изменение показателей регуляторной жесткости по сравнению с показателями детализации нормативной базы¹⁴³.

¹⁴³ Необходимо оговориться, что предложенная в настоящей работе модель нормотворческой активности, позволяя в определенной мере формализовать закономерности институциональной динамики, тем не менее содержит ряд допущений и упрощений реальных политико-экономических процессов. Неявно используемая в модели предпосылка об эффективности политического рынка и учете политиком интересов избирателей может являться избыточно оптимистическим предположением в развивающихся странах с ограниченно развитыми институтами прозрачности и подотчетности государства. Либерально-консервативный цикл

3.3.2 Эмпирическая оценка отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности по данным федеральных законов

В силу существенного влияния нормотворческой активности Государственной Думы РФ на итоговый вид нормативно-правовой базы в России эмпирические спецификации предложенной отраслевой вариации теоретической модели были также оценены с использованием статистики по федеральным законам.

Модель, как и в предыдущем случае, оценивалась для двух зависимых переменных: объема текстовой информации федеральных законов и показателя регуляторной жесткости федеральных законов (см. таблицы 20-21).

(иногда наблюдающийся даже в рамках срока полномочий одного руководителя), который меняет прогрессивность и радикальность как минимум проектов и программ и может влиять на агрегированные количественные показатели нормотворческой активности государственных институтов, лишь отчасти учитывается в эмпирическом анализе посредством введения в отдельные эконометрические спецификации модели лаговой переменной нормотворческой активности. Указанные ограничения модели целесообразно принимать во внимание при интерпретации эмпирических результатов исследования.

Таблица 20 – Эмпирические оценки модели: зависимая переменная – объем текстовой информации новых федеральных законов (Кб)¹⁴⁴

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Переменная / Модель	Кросс-секционная модель				Модель пула				Модель пула с лагом зависимой переменной			
	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.
ВДС отрасли	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.002*** (0.001)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.001*** (0.000)	0.00033* (0.00016)	0.00033* (0.00017)	0.00034* (0.00016)	0.00028** (0.00010)
ВДС отрасли в расчете на фирму					-0.285** (0.131)	-0.298** (0.133)	-0.297* (0.139)	-0.290** (0.134)	-0.045 (0.059)	-0.057 (0.060)	-0.050 (0.064)	-0.037 (0.039)
Доля государства в выпуске	11.813** (4.364)	12.851*** (3.685)	20.949* (9.737)	21.773** (9.563)	13.025** (5.387)	13.524** (5.591)	13.929** (5.810)	13.599** (5.396)	2.727* (1.328)	2.953* (1.384)	2.865* (1.430)	2.270** (1.050)
Доля государства в выпуске, квадрат	-15.758** (5.782)	-16.520*** (4.754)	-25.865* (12.128)	-27.583** (11.890)	-15.930** (6.460)	-16.503** (6.693)	-16.966** (6.951)	-16.622** (6.458)	-3.389* (1.632)	-3.658* (1.693)	-3.504* (1.766)	-2.825** (1.251)
Отрасли общественного сектора (дамми-перем.)					1.606*** (0.496)	1.592*** (0.491)	1.635*** (0.500)	1.621*** (0.495)	0.346 (0.230)	0.306 (0.233)	0.343 (0.231)	0.276* (0.151)
Константа	3.110*** (0.399)	3.080*** (0.365)	1.749 (1.165)	1.740 (1.212)	2.230** (0.833)	2.176** (0.864)	2.094** (0.899)	2.161** (0.837)	0.500 (0.468)	0.509 (0.473)	0.458 (0.474)	0.340 (0.279)
Лаг зависимой переменной									0.785*** (0.139)	0.783*** (0.142)	0.790*** (0.142)	0.840*** (0.074)
Количество наблюдений	16	16	17	17	201	188	175	161	199	186	173	159
R ²	0.501	0.700	0.455	0.433	0.531	0.529	0.529	0.533	0.802	0.800	0.801	0.823

Источник: расчеты автора.

¹⁴⁴ Примечание: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1. В скобках приведены робастные стандартные ошибки (кластеризация по отрасли экономики).

Таблица 21 – Эмпирические оценки модели: зависимая переменная – показатель регуляторной жесткости новых федеральных законов (упоминания требований в ФЗ, ед.)¹⁴⁵

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Переменная / Модель	Кросс-секционная модель				Модель пула				Модель пула с лагом зависимой переменной			
	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.
ВДС отрасли	0.001*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.002*** (0.001)	0.001*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.002*** (0.000)	0.00078*** (0.00018)	0.00078*** (0.00019)	0.00076*** (0.00016)	0.00079*** (0.00010)
ВДС отрасли в расчете на фирму					-0.810*** (0.166)	-0.819*** (0.182)	-0.806*** (0.202)	-0.845*** (0.190)	-0.438*** (0.112)	-0.444*** (0.122)	-0.383** (0.152)	-0.501*** (0.164)
Доля государства в выпуске	18.905*** (6.103)	23.111*** (5.105)	27.174** (9.537)	24.063** (8.780)	15.991*** (3.474)	16.392*** (3.588)	16.305*** (3.862)	15.408*** (3.231)	8.022*** (1.395)	8.335*** (1.394)	7.773*** (1.387)	7.949*** (1.664)
Доля государства в выпуске, квадрат	-24.264*** (7.756)	-29.288*** (6.429)	-33.331** (11.984)	-31.551** (10.887)	-19.950*** (4.287)	-20.407*** (4.429)	-20.227*** (4.778)	-19.225*** (4.062)	-10.031*** (1.745)	-10.410*** (1.741)	-9.612*** (1.818)	-10.010*** (2.242)
Отрасли общественного сектора (дамми-перем.)					1.267* (0.659)	1.242* (0.645)	1.312* (0.671)	1.283* (0.669)	0.643 (0.387)	0.582 (0.368)	0.633 (0.367)	0.670 (0.378)
Константа	-0.116 (0.726)	0.010 (0.681)	-1.219 (1.277)	-0.186 (1.148)	-0.049 (0.618)	-0.106 (0.635)	-0.203 (0.670)	-0.056 (0.554)	0.150 (0.280)	0.143 (0.278)	0.057 (0.311)	0.237 (0.258)
Лаг зависимой переменной									0.453*** (0.091)	0.459*** (0.095)	0.485*** (0.095)	0.418*** (0.084)
Количество наблюдений	16	16	17	16	197	184	171	157	193	180	167	154
R ²	0.599	0.702	0.510	0.510	0.537	0.535	0.538	0.556	0.626	0.623	0.630	0.635

Источник: расчеты автора.

¹⁴⁵ Примечание: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1. В скобках приведены робастные стандартные ошибки (кластеризация по отрасли экономики).

Оценка модели пула с лагом зависимой переменной для *объема текстовой информации новых федеральных законов* показывает, что при прочих равных:

- при увеличении валовой добавленной стоимости отрасли на 100 млрд руб.¹⁴⁶ уровень детализации отраслевой законодательной базы увеличивается на 2.8-3.5%;
- при увеличении на 1 п.п. доли государства в отрасли уровень детализации отраслевой законодательной базы увеличивается на 2.3-3.0%;
- при увеличении на 1 п.п. квадрата доли государства в отрасли уровень детализации отраслевой законодательной базы снижается на 2.8-3.6% в отраслях общественного сектора (государственное управление, образование, здравоохранение) уровень детализации отраслевой законодательной базы в среднем будет на 31.8% выше, чем в отраслях частного сектора экономики.

Оценка модели пула с лагом для другой зависимой переменной – *количества упоминаний требований в тексте новых законов* – показывает, что при прочих равных:

- при увеличении валовой добавленной стоимости отрасли на 100 млрд руб. уровень регуляторной жесткости отраслевой законодательной базы увеличивается на 7.9-8.2%;
- при увеличении ВДС в расчете на фирму в отрасли на 100 млн руб. уровень регуляторной жесткости отраслевой законодательной базы снижается на 3.8-4.9%;
- при увеличении на 1 п.п. доли государства в отрасли уровень регуляторной жесткости отраслевой законодательной базы увеличивается на 8.1-8.7%;
- при увеличении на 1 п.п. квадрата доли государства в отрасли уровень регуляторной жесткости отраслевой законодательной базы снижается на 9.2-9.9%.

¹⁴⁶ В постоянных ценах 2004 года.

Результаты оценивания эмпирических спецификаций предложенной модели нормотворческой активности по данным федеральных законов в целом соотносятся с результатами, полученными для общей совокупности нормативно-правовых актов. Можно отметить, что законодательная деятельность парламента более чувствительно реагирует на изменение экономических факторов по сравнению с нормотворческой активностью высших органов государственной власти, взятых в совокупности.

3.4 ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Формальные статистические тесты на наличие причинно-следственных показывают, что динамика нормотворческой активности Президента России и Государственной Думы России взаимно не обусловлены по Грейнджеру. Этот феномен можно рассматривать в качестве иллюстрации тезиса о независимости законодательной и исполнительной ветвей власти. Также согласно результатам статистических тестов, позиции высших субъектов нормотворческой инициативы более независимы по сравнению, например, с позициями Правительства России и федеральных органов исполнительной власти, что отражает иерархию органов государственной власти в России в рамках нормотворческого процесса.

Результаты тестов на причинность с учетом содержательных представлений об этапности нормотворческого процесса, в рамках которого принятие законов может индуцировать разработку целых групп подзаконных актов, а также с учетом масштабов нормотворческой активности Государственной Думы¹⁴⁷, позволяют сделать вывод о том, что нормотворческая активность нижней палаты российского парламента вносит существенный вклад как в формирование итогового объема, так и в определение регуляторной жесткости нормативно-правовой базы федерального уровня в России.

В целом при оценке эмпирических спецификаций отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности с использованием различных зависимых переменных были получены аналогичные результаты. При прочих равных нормотворческая активность органов власти будет выше на уровне отраслей общественного сектора экономики¹⁴⁸. Кроме того, более высокая нормотворческая активность реализуется в отношении отраслей, производящих больший объем ВДС, что соответствует положениям *теорий*

¹⁴⁷ См. данные о средних размерах документов различных органов власти (рисунок 16).

¹⁴⁸ Часть данного эффекта объясняется особенностями расчета показателя доли государственного сектора, который для отраслей общественного сектора рассчитывался без учета бюджетных и казенных учреждений. В построенных эмпирических спецификациях это может приводить к положительному смещению оценки коэффициента при дамми-переменной на отрасли общественного сектора.

общественного интереса. В свою очередь более низкая нормотворческая активность и регуляторная жесткость характеризуют отрасли с более высоким уровнем ВДС в расчете на фирму, что соотносится с положениями *теорий частного интереса.* При этом нормотворческая активность Государственной Думы России несколько более чувствительно реагирует на изменение объема ВДС и изменение объема ВДС в расчете на фирму по сравнению с нормотворческой активностью всех субъектов нормотворческой инициативы, взятых в совокупности.

Влияние государственного присутствия на интенсивность регулирования отраслей экономики является нелинейным: нормотворческая активность первоначально растет при повышении уровня государственного присутствия в отрасли, а затем начинает снижаться. Таким образом, наблюдается замещение нормотворческих инструментов управления отраслями народного хозяйства инструментами прямого государственного контроля производственных активов.

По результатам проведенного исследования, позволившего выявить экономические факторы нормотворческой активности в России, могут быть предложены следующие рекомендации:

во-первых, результаты эмпирических оценок отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности позволили с использованием экономико-статистических методов обосновать существование в России лоббистской деятельности. В связи с этим целесообразна разработка соответствующего законодательства, которое позволит легитимизировать и упорядочить такого рода деятельность в России, что будет способствовать повышению прозрачности принятия нормотворческих инициатив, снижению уровня коррупции, снижению уровня неопределенности повестки развития нормативно-правовой базы, что будет оказывать положительное влияние на горизонт принятия инвестиционных решений и способствовать повышению долгосрочных темпов роста российской экономики;

во-вторых, результаты проведенного исследования позволяют сделать вывод о том, что целесообразно применять дифференцированный в разрезе отраслей экономики подход к проведению административной реформы по упорядочению системы нормативно-правовых актов – «регуляторной гильотины», принимая во внимание объективные закономерности, которыми определяется соотношение уровня детализации и регуляторной жесткости нормативно-правовой базы в различных отраслях народного хозяйства, что предполагает учет влияния таких факторов, как масштаб экономической деятельности в отрасли (объем произведенной валовой добавленной стоимости), уровень государственного присутствия в отрасли, фактор принадлежности отрасли к общественному или частному сектору экономики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее исследование посвящено выявлению экономических факторов нормотворческой активности в России. Нормотворческая активность государства на современном этапе все чаще становится предметом экономического анализа, а нормативные акты рассматриваются в качестве разновидности экономических благ, производство которых рассматривается с использованием экономических категорий спроса и предложения. Теории государственного регулирования экономики указывают на то, что цели нормотворческой активности государства формируются под влиянием как *общественных*, так и *частных* интересов. Данное влияние было учтено в рамках предложенной в исследовании отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности (см. главу 1). Построенная модель, в которой предложение нормативных актов осуществляет максимизирующий собственную функцию полезности нормодатель (политик, регулятор), распределяющий нормотворческую активность между отраслями общественного и частного сектора экономики, основывается, прежде всего, на теоретических разработках К. Маллигана и А. Шлейфера, Дж. Стиглера, С. Пельцмана, Дж. Гроссмана и Э. Хелпмана. На основе отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности был сформулирован ряд гипотез об экономических факторах нормотворческой активности в России, проверяемых далее в работе.

В целях построения эмпирического базиса исследования, в том числе для проверки выдвинутых гипотез, в работе были выработаны методологические подходы к измерению и оценке нормотворческой активности в России (см. главу 2). На основе предложенного алгоритма (см. раздел 2.2) на общеэкономическом и отраслевом уровне проведена апробация методов статистического и статистико-лингвистического анализа параметров институциональной среды, относящихся к сфере нормативно-правового регулирования (см. разделы 2.3-2.4). При решении данной задачи на основе

классификатора видов экономической деятельности ОКВЭД был разработан словарь отраслевых ключевых слов и словосочетаний (см. раздел 2.2.), с использованием которого была осуществлена машинная классификация нормативно-правовых актов федеральных органов государственной власти России.

Количественный анализ, проведенный на основе построенной базы данных, позволил выделить три этапа эволюции нормотворческой активности в России: после завершения этапа стагнации нормотворческой активности 1990-х – начала 2000-х гг. с сохранением отдельных областей регуляторного вакуума, был осуществлен переход к этапу активной *регуляторной экспансии* 2004-2015 гг., с завершением которого наметился переход к этапу *стабилизации* нормотворческой активности при сохраняющемся высоком уровне регуляторной жесткости нормативной базы. Стабилизации объемов нормотворческой активности (измеренной по количеству документов и объему текстовой информации документов) способствовало внедрение в России институционального механизма оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов, что обусловило определенный рост предельных издержек регуляторов (нормодателей) по предложению новых НПА (см. раздел 2.3.1). Снижение нормотворческой активности в последние годы относится преимущественно к уровню федеральных органов исполнительной власти (и отчасти Правительства России), при этом уровень регуляторной жесткости нормативной базы продолжает монотонно увеличиваться (см. разделы 2.3.2-2.3.3).

При анализе закономерностей динамики нормотворческой активности впервые в российской практике была обнаружена тесная положительная корреляционная взаимосвязь между показателями детализации и регуляторной жесткости нормативно-правовой базы (ранее данный феномен отмечался в международном опыте исследований крупных корпусов нормативных документов) (см. раздел 2.2), а также тесная отрицательная корреляционная взаимосвязь между трендом совокупной факторной

производительности российской экономики и показателем прироста детализации нормативной базы (см. раздел 2.3.4).

Проведенное на уровне субъектов нормотворческой инициативы исследование позволило установить, что показатели нормотворческой активности Президента России и Государственной Думы на агрегированном уровне взаимно не обусловлены по Грейнджеру. При этом нормотворческая активность Государственной Думы вносит существенный вклад как в формирование итогового объема, так и в определение регуляторной жесткости нормативно-правовой базы федерального уровня в России (см. раздел 3.2).

В периоды существенной нестабильности макроэкономических параметров (например, в окрестности 1998 года или 2008-2009 гг.) активность ФОИВ по выработке новых требований снижается относительно активности высших органов государственной власти (Государственной Думы и Правительства России). В то же время в периоды стабильности макроэкономических параметров регуляторная жесткость нормативной базы возрастает преимущественно за счет нормотворческой деятельности ФОИВ. В России наблюдается преимущественное наследование отраслевых приоритетов нормотворческой активности более ранних периодов – эффект колеи (*path dependence*) (см. раздел 2.4.3).

Установлено, что более высокая скорость детализации нормативной базы характеризует «транзакционные» отрасли (торговля, финансовое посредничество) (см. раздел 2.4.1). Поскольку данные отрасли представляют собой базовые элементы инфраструктуры рыночного механизма экономики, изменения в них являются наиболее динамичными и требуют достаточно оперативного обновления нормативных документов.

Эмпирическая оценка сформулированной в исследовании вариации теоретической модели нормотворческой активности на уровне отраслей экономики показала, что отрасли с более высоким уровнем ВДС в расчете на фирму регулируются сравнительно менее интенсивно и жестко (см. главу 3). Этот результат соответствует положениям теорий частного интереса: в

отраслях с большим объемом ресурсов и небольшим количеством участников эффективнее решается проблема организации коллективных лоббистских действий.

Нормотворческая активность в отношении отраслей общественного сектора выше, чем в отношении отраслей частного сектора, что согласуется с выводами предложенной в работе модели. Кроме того, более крупным отраслям экономики соответствует более высокий уровень детализации и жесткости нормативной базы, что в целом соответствует положениям теорий общественного интереса (развитие нормативной базы и предотвращение экономических споров в более крупных отраслях ведет к сравнительной большей экономии транзакционных издержек).

Влияние государственного присутствия на интенсивность регулирования отраслей экономики является нелинейным: нормотворческая активность первоначально растет при повышении уровня государственного присутствия в отрасли, а затем начинает снижаться. Согласно построенным эмпирическим оценкам в 2005-2019 гг. нормативно-правовой механизм и механизм контроля государственной собственности использовались как взаимозаменяемые инструменты при управлении отраслями народного хозяйства. Поэтому при сохранении данных закономерностей проведение приватизации в отраслях с очень высокой долей государственного присутствия может сопровождаться повышением нормотворческой активности, в то время как в отраслях с небольшим присутствием государства приватизация может приводить к либерализации отраслевой нормативной базы.

Квантификация нормотворческой активности, предпринятая в настоящем диссертационном исследовании, потенциально открывает новое направление исследований: разработанная для России база данных нормотворческой активности в соответствии с международным опытом может использоваться в качестве информационной базы для исследования влияния институциональных факторов (детализации и регуляторной жесткости

нормативно-правовой базы) на различные параметры социально-экономической динамики в России¹⁴⁹.

¹⁴⁹ В частности, на основе разработанной в настоящем диссертационном исследовании информационной базы автором проведено исследование влияния показателей нормотворческой активности на динамику бедности в регионах России: см. Павлов П. Влияние регуляторной жесткости нормативно-правовой базы на динамику бедности в регионах России // Вопросы экономики. – 2020. – №. 12. – С. 62-79. [82].

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

В настоящем диссертационном исследовании применяются следующие сокращения и обозначения:

ВВП	- Валовый внутренний продукт
ВДС	- Валовая добавленная стоимость
НПА	- Нормативно-правовой акт
ОКВЭД	- Общероссийский классификатор видов экономической деятельности
ОРВ	- Оценка регулирующего воздействия
ОЭСР	- Организация экономического сотрудничества и развития
ПП РФ	- Постановление Правительства Российской Федерации
СФП	- Совокупная факторная производительность
ФОИВ	- Федеральные органы исполнительной власти
ФЗ	- Федеральный закон
ЦСР	- Центр стратегических разработок

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Научные публикации

1. Akerlof G. The market for lemons: Qualitative uncertainty and the market mechanism // *Quarterly Journal of Economics*. 1970. Vol.84. No.3. Pp. 488-500.
2. Al-Ubaydli O., McLaughlin P. RegData: A numerical database on industry-specific regulations for all United States industries and federal regulations, 1997–2012 // *Regulation and Governance*. 2017. Vol. 11. No. 1. Pp. 109-123.
3. Bailey J., Thomas D. Regulating away Competition: the Effect of Regulation on Entrepreneurship and Employment // *Journal of Regulatory Economics*. 2017. Vol. 52. No. 3. Pp. 237-254.
4. Bergstrom T., Blume L., Varian H. On the private provision of public goods // *Journal of public economics*. 1986. Vol. 29. No. 1. Pp. 25-49.
5. Bernstein M. *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton: Princeton University Press. 1955.
6. Black D. *The behavior of law*. Emerald Group Publishing. 2010.
7. Black D. *Toward a general theory of social control*. Academic Press. 1984.
8. Braeutigam R. Optimal policies for natural monopolies. In Schmalensee and Willig (eds.) *Handbook of industrial organization*. Vol. 2. North Holland: Amsterdam. 1989. Pp. 1289-1346.
9. Buchanan J. What kind of redistribution do we want? // *Economica*. 1968. Vol. 35. No. 138. Pp. 185-190.
10. Buchanan J., Tollison R. (eds.). *The Theory of public choice - II*. University of Michigan Press, 1984.
11. Buchanan J., Tullock G. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 1962.
12. Calabresi G. *The future of law and economics: Essays in reform and recollection*. – Yale University Press. 2016.
13. Chambers D., McLaughlin P. and Stanley L. Barriers to Prosperity: the Harmful Impact of Entry Regulations on Income Inequality // *Public Choice*. 2019. Vol. 180. No. 1-2. Pp. 165-190.
14. Coase R. The lighthouse in economics // *Journal of Law and Economics*. 1974. Vol. 17. No. 2. Pp. 357-376.
15. Coase R. The problem of social cost // *Classic papers in natural resource economics*. Palgrave Macmillan, London. 1960. Pp. 87-137.
16. Coffey B., McLaughlin P. and Peretto P. The Cumulative Cost of Regulations. *Mercatus Research Paper*. April, 2016. – URL: <https://ssrn.com/abstract=2869145>

17. David P. Clio and the Economics of QWERTY // American Economic Review. 1985. Vol. 75. No. 2. Pp. 332-337.
18. Dawson J., Seater J. Federal regulation and aggregate economic growth // Journal of Economic Growth. 2013. Vol. 18. No. 2. Pp. 137-177.
19. Demsetz H. The private production of public goods // The Journal of Law and Economics. 1970. Vol. 13. No. 2. Pp. 293-306.
20. Den Hertog J. A. Review of economic theories of regulation. Utrecht School of Economics / Tjalling C. Koopmans Research Institute. Discussion Paper Series. No. 10-18. 2010.
21. Dolfsma W. Government failure: Society, markets and rules. Edward Elgar Publishing. 2013.
22. Downs A. An economic theory of political action in a democracy // Journal of political economy. 1957. Vol.65. No. 2. Pp. 135-150.
23. Drobyshevsky S., Idrisov G., Kaukin A., Pavlov P. and Sinelnikov-Murylev S. Decomposition of growth rates for the Russian economy // Russian Journal of Economics. 2018. No.4. Pp. 305–327.
24. Ellickson R. Order without law. Harvard University Press. 1994.
25. Ellig J., McLaughlin P. The Regulatory Determinants of Railroad Safety // Review of Industrial Organization. 2016. Vol. 49. No. 2. Pp. 371-398.
26. Glaeser E., Johnson S. and Shleifer A. Coase Versus the Coasians // Quarterly Journal of Economics. 2001. Vol. 116. No. 3. Pp. 853-899.
27. Glaeser E., Shleifer A. A Reason for Quantity Regulation // American Economic Review. 2001. Vol 91. No. 2. Pp. 431-435.
28. Gordon S., Garen J. and Clark J. The growth of government, trust in government, and evidence on their coevolution // Journal of Economics and Finance. 2019. Vol. 43. No. 3. Pp. 456-480.
29. Granger C. Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-spectral Methods // Econometrica. 1969. Vol. 37. No. 3. Pp. 424-438.
30. Grossman G., Helpman E. Protection for sale // American Economic Review. 1994. Vol. 84. No. 4. Pp. 833-850.
31. Grossman G., Helpman E. Special interest politics. MIT Press. 2001.
32. Gutiérrez G., Philippon T. Declining Competition and Investment in the US. National Bureau of Economic Research. 2017. WP No. 23583.
33. Hardin R. Collective Action. Resources for the Future. 1982.
34. Homans G. Social behavior: Its elementary forms. 1974.
35. Jacobs S., Astrakhan I. Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. Jacobs and Associates. 2006. January. Washington DC.
36. Kahn A. The economics of regulation: principles and institutions. MIT press. 1988.
37. Krueger A. Government failures in development // Journal of Economic perspectives. 1990. Vol. 4. No. 3. Pp. 9-23.

38. La Porta R., Lopez-de-Silanes F. and Shleifer A. What Works in Securities Laws? // *Journal of Finance*. 2006. Vol. 61. No. 1. Pp. 1–32.
39. Laffont J.J., Tirole J. The politics of government decision-making: A theory of regulatory capture // *Quarterly journal of economics*. 1991. Vol. 106. No. 4. Pp. 1089-1127.
40. Landes, William M. and Posner R. *The economic structure of tort law*. Harvard University Press. 1987.
41. McChesney F. Rent extraction and rent creation in the economic theory of regulation // *The Journal of Legal Studies*. 1987. Vol. 16. No. 1. Pp. 101-118.
42. McCubbins M., Noll R. and Weingast B. Structure and process, politics and policy: Administrative arrangements and the political control of agencies // *Virginia Law Review*. 1989. Vol. 75. Pp. 431-482.
43. McLaughlin P., Sherouse O. RegData 2.2: A panel dataset on US federal regulations // *Public Choice*. 2019. Vol. 180. No. 1-2. Pp. 43-55.
44. Mulligan C., Shleifer A. The Extent of the Market and the Supply of Regulation // *Quarterly Journal of Economics*. 2005. Vol. 120. Pp. 1445-1473.
45. Musgrave R. *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York. 1959.
46. Niskanen W. *Reflections of a political economist: selected articles on government policies and political processes*. Cato Institute. 2008.
47. North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. 1990.
48. Oliver P., Marwell G. The paradox of group size in collective action: A theory of the critical mass II // *American Sociological Review*. 1988. Pp. 1-8.
49. Olson M. *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press. 1965.
50. Ostrom E., Gardner R. and Walker J. *Rules, games, and common-pool resources*. University of Michigan Press. 1994.
51. Pauly M. Income redistribution as a local public good // *Journal of Public economics*. 1973. Vol. 2. N 1. Pp. 35-58.
52. Peltzman S. The effects of automobile safety regulation // *Journal of political Economy*. 1975. Vol. 83. No. 4. Pp. 677-725.
53. Peltzman S. Toward a more general theory of regulation // *The Journal of Law and Economics*. 1976. Vol. 19. No. 2. Pp. 211-240.
54. Pigou A. Economic progress in a stable environment // *Economica*. 1947. Vol. 14. No. 55. Pp. 180-188.
55. Posner R. A reply to some recent criticisms of the efficiency theory of the common law // *Hofstra L. Rev.* 1980. Vol. 9. Pp. 775-794.
56. Posner R. *Economic analysis of law*. Wolters Kluwer Law and Business. 2014.
57. Posner R. The social costs of monopoly and regulation // *Journal of political Economy*. 1975. Vol. 83. No. 4. Pp. 807-827.

58. Posner R. Utilitarianism, economics, and legal theory // The Journal of Legal Studies. 1979. Vol. 8. No. 1. Pp. 103-140.
59. Pugh G. The biological origin of human values. 1977.
60. Schelling T. Micromotives and macrobehavior. WW Norton and Company. 2006.
61. Schwartz W., Baxter K. and Ryan D. The duel: can these gentlemen be acting efficiently? // The Journal of Legal Studies. 1984. Vol. 13. No. 2. Pp. 321-355.
62. Shepherd L. Licensing Restrictions and the Cost of Dental Care // Journal of Law and Economics. 21, April 1978. Pp. 187-201.
63. Spence M. Job Market Signaling // Quarterly Journal of Economics. 1973. Vol. 87. No. 3. Pp. 355-374.
64. Stigler G. Theory of Economic Regulation // Bell Journal of Economics and Management Science. 1971. Vol. 2. No. 1. Pp. 3-21.
65. Stigler G., Friedland C. What can regulators regulate? The case of electricity // Journal of Law and Economics. 1962. Vol. 5. No. (Oct., 1962). Pp. 1-16.
66. Tullock G. Efficient Rent-Seeking Revisited In: Rowley C., Tollison R., Tullock G. (Eds.). The Political Economy of Rent-Seeking. Topics in Regulatory Economics and Policy. Vol 1. Springer, Boston, MA. 1988.
67. Tullock G. Public goods, redistribution and rent seeking. Edward Elgar Publishing. 2008.
68. Tullock G., Brady G. and Seldon A. Government failure: a primer in public choice. Cato Institute. 2002.
69. Ullmann-Margalit E. The emergence of norms. OUP Oxford. 2015.
70. Ulrich A., Furtan W. and Schmitz A. The Cost of a Licensing System Regulation: An Example from Canadian Prairie Agriculture // Journal of Political Economy. Vol. 95. February 1987. Pp. 160-178.
71. Wolf Ch. Markets or governments: Choosing between imperfect alternatives. MIT Press. 1993.
72. Аганбегян А., Варшавский Ю., Китаев В., Жуковский В., Ершов В. Неизбежность реформы нормативно-правового регулирования здравоохранения // Экономическая политика. – 2007. – №1. – С. 151-160.
73. Аузан А. «Эффект колеи». Проблема зависимости от траектории предшествующего развития – эволюция гипотез // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. – 2015. – №1. – С. 3-17.
74. Волков В. Проблема надежных гарантий прав собственности и российский вариант вертикальной политической интеграции // Вопросы экономики. – 2010. – №8. – С. 4-27.
75. Дробышевский С., Идрисов Г., Каукин А., Павлов П., Синельников-Мурылев С. Декомпозиция темпов роста российской экономики в 2007-2017 гг. и прогноз на 2018-2020 гг. // Вопросы экономики. 2018. – №9. – С.5-31.

76. Дробышевский С., Павлов П. Декомпозиция темпов роста экономики России в 2018–2019 гг. // Экономическое развитие России. 2019. – №3. – С. 3-7.
77. Каукин А., Павлов П. Оценка ВВП России в 2017 г. с помощью декомпозиции темпов роста // Экономическое Развитие России. – 2018. – Т. 25. – № 4. С. 9-13.
78. Кирдина С., Кирилук И., Толмачева И., Рубинштейн А. Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования // Вопросы экономики. – 2011. – № 11. – С. 97-114.
79. Кирдина С., Рубинштейн А. Эффекты path dependence и экономии от масштаба в российском законодательстве // Вопросы экономики. – 2014. – № 11. – С. 58-82.
80. Мау В., Жаворонков С., Фомичев О., Шадрин А., Яновский К. Дeregулирование российской экономики: механизм воспроизводства избыточного регулирования и институциональная поддержка конкуренции на товарных рынках. Научные труды ИЭПП №48. 2003.
81. Олейник А. Норма как базовый элемент институтов // Вопросы экономики. – 1999. – № 2. – С. 138-143.
82. Павлов П. Влияние регуляторной жесткости нормативно-правовой базы на динамику бедности в регионах России // Вопросы экономики. – 2020. – № 12. – С. 62-79.
83. Радыгин А., Энтов Р. «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики. – 2012. – № 12. – С. 4-30.
84. Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 годах // Экономическая политика. – № 5. – С. 7-37.
85. Тамбовцев В. Основы институционального проектирования. – М.: Проспект. 2016.
86. Тамбовцев В. Теории государственного регулирования экономики. – М.: Проспект. 2020.

Аналитические доклады, аналитические отчеты

87. OECD. Government at a Glance 2019. OECD Publishing, Paris. 2019.
88. World Bank. Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies. 2019. URL: <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>
89. Голодникова А., Ефремов А., Комин М., Соболев Д., Цыганков Д., Шклярук М. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. – М.: Центр стратегических разработок. 2018. URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/1c4/1c4e3bad1efbddf91b60e86e0e6acf23.pdf>

90. Министерство экономического развития Российской Федерации. О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2018 году. – М.: 2019. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/depreregulatinginfluence/201824126>
91. Министерство экономического развития Российской Федерации. Отчет об основных результатах работы Департамента ОРВ за 2017 год. – М.: 2018. URL: <http://orv.gov.ru/Files/GetFile?fileid=e768c7e2-cb4a-48b2-bf50-fb9fd24b6f29>
92. Николаев И., Шульга И. Экономические издержки законотворчества: Аналитический доклад. Москва, 2004. – URL: http://www.fbk.ru/upload/images/Econom_izdergki_zakonotv.pdf
93. Радыгин А., Абрамов А., Аксенов И., Ильясова Г., Мальгинов Г., Чернова М., Энтов Р. Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г. Аналитический доклад. – М.: Центр стратегических разработок. Январь 2018. URL: https://www.csr.ru/uploads/2018/02/Doklad_effektivnoe_upravlenie_gossobstvennostyu_Web.pdf
94. Ткаченко Н. Статистический анализ федерального законодательства. – М.: Центр стратегических разработок. 2017. – URL: https://www.csr.ru/uploads/2017/02/Issledovanie_TSSR_statistika-po-zakonoproektam.pdf

Периодические издания

95. Нарышкин: Госдума полностью самостоятельна в своих решениях // ТАСС. 23 июня 2016 года. URL: <https://tass.ru/politika/3394960>
96. Под регуляторную «гильотину» могут попасть свыше девяти тысяч актов. 15 февраля 2019 г. // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2019/02/15/reg-ufo/pod-regulatornuiu-gilotinu-mogut-popast-svyshe-deviati-tysiach-aktov.html>

Нормативные акты

97. Федеральный закон от 02.12.1990 N 395-1 «О банках и банковской деятельности».
98. Федеральный закон от 09.01.1996 № 3 «О радиационной безопасности населения».
99. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7 «О некоммерческих организациях».
100. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39 «О рынке ценных бумаг».
101. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53 (ред. от 29.05.2019) «О воинской обязанности и военной службе».

102. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184 (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
103. Федеральный закон от 30.12.2001 № 195 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».
104. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127 «О несостоятельности (банкротстве)».
105. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
106. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
107. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».
108. Указ Президента Российской Федерации от 04.08.2004 № 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ».
109. Указ Президента Российской Федерации от 04.08.2004 № 1009 (ред. от 30.05.2019) «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ».
110. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
111. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
112. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
113. Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2020 № 745 «О внесении изменения в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 04.08.2004 № 1009».
114. План мероприятий по реализации механизма «регуляторной гильотины». Утв. Правительством Российской Федерации 29.05.2019 № 4714п-ПЗ6.
115. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1996 № 996 «Об утверждении Временного положения об авиации общего назначения Российской Федерации».
116. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1996 № 997 «Об утверждении «Требований по предотвращению гибели

объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи».

117. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.1996 № 987 «О мерах по ужесточению порядка торговли алкогольной продукцией».
118. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437 (ред. от 29.05.2019) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации».
119. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
120. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2015 № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования».
121. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.08.2015 № 785 (ред. от 17.10.2019) «О Правительственной комиссии по импортозамещению» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по импортозамещению»).
122. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.08.2015 № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации».
123. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.08.2015 № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов».
124. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.08.2015 № 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации».
125. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации».
126. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2015 № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации».

127. Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона “Об обязательных требованиях в Российской Федерации”».
128. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».
129. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 № 471-р (ред. от 03.06.2019) «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)».
130. Постановление ФЭК России от 17.06.2003 № 47-т/5 (ред. от 15.11.2018) «Об утверждении Прейскуранта № 10-01 «Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами» (Тарифное руководство № 1, части 1 и 2)».
131. Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 31.03.2015 № 645 «Об утверждении плана мероприятий по импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения Российской Федерации».
132. Приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 16.04.2019 № 1329 «Об утверждении Плана мероприятий по импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения Российской Федерации».
133. Приказ Минобрнауки России от 31.05.2011 N 1975 «О внесении изменений в федеральные государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования».
134. Приказ Минтруда России от 14.10.2014 № 721н «Об утверждении профессионального стандарта «Логист автомобилестроения»».
135. Приказ Минтруда России от 02.11.2015 № 835н «Об утверждении Правил по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производствах и при проведении лесохозяйственных работ».
136. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 27.05.2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о

проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия».

137. Приказ Росрыболовства от 20.10.2008 № 259-дк (ред. от 13.08.2018) «Об утверждении перечней заявителей, за которыми закрепляются доли квот добычи (вылова) водных биоресурсов на 2009 - 2018 годы».
138. Приказ Росрыболовства от 10.12.2008 № 393 «Об утверждении Правил рыболовства для Западного рыбохозяйственного бассейна».
139. Приказ Ростехнадзора от 11.12.2013 № 599 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых»».
140. Приказ Ростехнадзора от 10.01.2017 № 5 «Об утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии «Правила обеспечения безопасности при выводе из эксплуатации блока атомной станции»».
141. Приказ ФСТ России от 24.12.2009 № 497-т/1 «О внесении изменений и дополнений в Прейскурант № 10-01 «Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами».
142. Приказ ФТС России от 02.09.2013 № 1644 (ред. от 23.06.2016) «Об утверждении Реестра банков, иных кредитных организаций и страховых организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных пошлин, налогов».

Информационные источники

143. QuantGov. The Home of Open-Source Policy Analytics. 2021. – URL: <https://www.quantgov.org/>
144. World Bank. Indicators. 2021. – URL: <https://data.worldbank.org/indicator>.
145. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Регуляторная гильотина. Реформа контрольной и надзорной деятельности. 2021. – URL: <https://knd.ac.gov.ru/>
146. Информационный ресурс Государственной Думы РФ. Система обеспечения законодательной деятельности. 2021. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/>
147. Консультант Плюс. 2021. – URL: <http://www.consultant.ru/>
148. Росстат. ЕМИСС. 2021. – URL: <https://www.fedstat.ru/>