

В Диссертационный совет ФГБОУ ВО
«Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации»
119571, г. Москва, проспект Вернадского, д.82

ОТЗЫВ

официального оппонента, члена диссертационного совета
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
на диссертацию Павлова Павла Николаевича
«Экономические факторы нормотворческой активности в России»,
представленную на соискание ученой степени кандидата экономических наук
по специальности 5.2.1 – «Экономическая теория»

Актуальность темы исследования

Диссертация П.Н. Павлова посвящена актуальной теме изучения факторов, влияющих на составляющие институционального каркаса социально-экономической системы России. Стоит сказать о том, что на современном этапе очевидным образом растут информационно-методические возможности проведения научных исследований в области институциональных изменений и общественного выбора. Одним из удачных примеров такого рода исследований является диссертационная работа П.Н. Павлова, которая в контексте развернутой правительством административной реформы – «регуляторной гильотины» – позволяет точнее определить отдельные параметры настройки российской регуляторной системы, которые бы соответствовали объективным тенденциям ее эволюции, обусловленным влиянием как фундаментальных экономических, так и политико-экономических факторов. Таким образом, проведенное исследование не только объясняет колебания регуляторной активности российских органов законодательной и исполнительной власти, отмечавшиеся в России в постсоветский период, на основе теорий общественных и частных интересов, но и встраивается в сопряженную систему элементов поиска оптимального уровня вмешательства государственного регулятора в экономику.

Основной целью исследования стало выявление экономических факторов нормотворческой активности в России – как на теоретическом уровне в модели максимизирующей функцию полезности нормодателя (регулятора), так и на эмпирическом уровне путём количественных оценок влияния конкретных факторов.

Структура работы П.Н. Павлова соответствует условиям раскрытия темы диссертации: она включает введение, три главы с изложением основного содержания и результатов исследования, заключение с основными выводами, список источников информации.

В первой главе «Теоретический анализ экономических аспектов нормотворческой активности» автор обобщает теоретические подходы к объяснению целей государственного регулирования (с. 15-16), ссылаясь на теории общественного и частного интереса; обращается к теоретическому объяснению проблемы выбора между общим и детализированным подходом к выработке нормативных документов (с. 16-19); выделяет причины, по которым следует количественно измерять показатель нормотворческой активности (с. 19); даёт подробный обзор современных эмпирических исследований влияния показателей нормотворческой активности на показатели социально-экономического развития (с. 20-25). В подразделе первой главы 1.2 «Теоретическая модель нормотворческой активности» автор подробно описывает модель спроса и предложения нормативно-правовых актов, предложенную в работе К. Маллигана и А. Шлейфера (с. 26-31), и обращается к анализу результатов эмпирических исследований Дж. Стиглера (с. 31-34) как одного из первых авторов, рассмотревших государственное регулирование как экономическое благо. С учетом идей и теоретических положений упомянутых разработок, а также с учетом результатов работ С. Пельцмана, Дж. Гроссмана и Э. Хелпмана, автор переходит к построению и обоснованию оригинальной вариации теоретической модели нормотворчества на уровне отраслей народного хозяйства (с. 34-48) и выводит соответствующие предложенной модели гипотезы (с. 48-49). Особый интерес представляет авторское теоретическое обоснование противоположного отклонения от социально оптимального уровня детализации нормативной базы в частном и общественном секторе экономики (с. 39-43).

Во второй главе «Разработка методологических подходов к измерению и оценке уровня нормотворческой активности в России» автор определяет место индикаторов нормотворческой активности в системе показателей государственного вмешательства в экономику (с. 52-55), приводит алгоритм выделения в нормативных документах признака принадлежности к регулированию определенного вида экономической активности, а также метрик потенциальной регуляторной нагрузки (с. 56-57), обсуждает особенности юридического (бюрократического) языка в России (с. 57-59), определяет перечень ключевых слов, использованных в целях признания конкретных нормативно-правовых актов относящимися к определённой отрасли (с. 62-67). Кроме того, автор проводит апробацию фактически построенного им алгоритма прикладного количественного анализа институциональных изменений в России в период 1991-2020 гг., проделав это сначала на общем уровне российской экономической системы (с. 68-83), а затем – перейдя к отраслевому уровню анализа (с. 84-99). Апробация предложенной методологии является крайне содержательной, результативной, вызывает интерес. В частности, автор исследует общие закономерности нормотворческой активности в России, выделяя и характеризуя три этапа – стагнация, экспансия и стабилизация (с. 68-72), обозначает признаки «ручного» управления и приводит ряд подтверждающих примеров (с. 73-79). Весьма интригующим выглядит авторское подтверждение наличия сильной отрицательной корреляции между нормотворческой активностью и динамикой показателя совокупной факторной производительности российской экономики (с. 81-83), которое может служить

теоретическим обоснованием проведения «регуляторной гильотины», однако, не получает дальнейшего развития. Перейдя к отраслевому уровню апробации предложенной методологии исследования государственного нормотворчества, автор, после проведения анализа в разрезе субъектов нормотворческой инициативы, приходит к строгому научному выводу о наличии «эффектов колеи» в работе не только российского парламента, но и всей совокупности федеральных исполнительных органов власти (с. 90-99). Данному анализу посвящена заметная часть диссертации – автор приводит как описание по отдельным годам и периодам, так и обобщает выводы в сравнительном ключе (с. 92).

В третьей главе «Эмпирический анализ экономических факторов нормотворческой активности в России» автор дает описание базы данных экономико-статистической части исследования (с. 102-103), подкрепляет аргументами предположения о направлениях связи в нормотворчестве различных государственных институтов (104-107) и переходит к эмпирической верификации предложенной ранее модели (с. 108-119).

Достоверность научных положений, выводов и рекомендаций

Работа П.Н. Павлова содержит достоверные положения, выводы и рекомендации, что подкреплено корректным применением подходов, методик и инструментов, получивших признание научного сообщества, логическим анализом и синтезом результатов, которые были опубликованы ранее, опорой на широкую и квалифицированно сформированную базу научных источников, в которой преобладают классические работы, сохраняющие свою ценность вне зависимости от года издания (преимущественно зарубежные), и актуальные публикации.

В представленной работе результаты теоретического обобщения соединены и переплетены с результатами глубокого и всестороннего анализа самостоятельно собранного и сконструированного в уникальную базу данных статистического материала. Достоверность результатов проведённого исследования обеспечена также в ходе обсуждения докладов и выступлений автора на научных конференциях, научных семинарах, посредством презентации выводов и рекомендаций в публикациях в рецензируемых научных изданиях, а также в ходе практической апробации основных результатов исследования.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. Разработан авторский теоретический подход к объяснению динамики нормотворческой активности федеральных законодательных и исполнительных органов государственной власти на отраслевом уровне. Во-первых, автор развивает идеи К. Маллигана и А. Шлейфера (с. 34-37), предположив, что зависимость детализации регулирования отрасли определяется масштабами экономической активности, так как в более крупных отраслях собственники производственных активов предъявляют спрос на высокий уровень детализации нормативно-правовых актов, которая позволяет регулировать в том числе редкие спорные ситуации. Во-вторых, автор предложил убедительное теоретическое обоснование (с. 37-43), согласно которому политик, обеспечивая максимум своей функции полезности, будет выбирать пониженный уровень регулирования в отраслях частного сектора (по сравнению с социально оптимальным уровнем) и повышенный уровень регулирования в отраслях

общественного сектора. В-третьих, автор продемонстрировал (с. 43-47), что при росте государственного присутствия в отрасли нормотворческая активность сначала растёт, а затем, после критического уровня, снижается. Это происходит из-за нелинейной связи издержек регулирования с количеством пользователей правила – после достижения критического уровня преобладающими становятся механизмы прямого контроля собственности в отрасли.

2. Соискателем дано эмпирическое подтверждение предложенных теоретических подходов и получены соответствующие количественные оценки на основе методов эконометрического анализа, в том числе с использованием методов анализа панельных данных. В частности, на агрегированных нормотворческих данных показано, что при росте добавленной стоимости отрасли на 100 млрд рублей в ценах 2004 года, уровень детализации отраслевой нормативной базы увеличивается, по оценкам автора, на 1,1-1,3%. Подтверждена нелинейная зависимость между долей государства в отрасли и нормотворческой активностью – при увеличении на 1 п.п. доли (квадрата доли) государства в отрасли уровень детализации отраслевой нормативной базы увеличивается (снижается) на 1,7-2,0% (2,1-2,4%). Наконец, дана количественная оценка превышения уровня детализации отраслевой нормативной базы в отраслях общественного сектора над аналогичным показателем в отраслях частного сектора. Это превышение оценено автором в 21,2-24,7% (с. 111, с. 113). Аналогичные оценки даны и для показателя «жёсткости» регулирования (с. 112, с. 114) – результаты продемонстрировали несколько большую чувствительность к уровню экономических факторов. Для проверки робастности модели оценки построены также для федеральных законов в отдельности.

3. Автором предложена методология прикладного анализа нормотворческой активности с привлечением статистико-лингвистических методов, проведена большая работа по разработке словаря отраслевых ключевых слов и сочетаний (с. 62-67), выработаны метрики, характеризующие регуляторную жёсткость нормативно-правовых документов (с. 87-89), на основе которых составлена уникальная база нормотворческой активности в России, в разрезе отраслей, а также четырёх видов документов – федеральных законов, указов Президента РФ, актов Правительства РФ, приказов федеральных органов исполнительной власти.

4. Выделены закономерности и тенденции государственного законодательства, в том числе: охарактеризованы основные этапы нормотворческой активности в России: этап стагнации (1990-е – начало 2000-х), этап регуляторной экспансии (2004-2015 гг.), этап стабилизации (после 2015 г.) (с. 68-72), с указанием приоритетов государственной политики в каждый период (с. 92); впервые в российской практике подтверждён феномен наследования приоритетов регуляторной активности предыдущих периодов на основе анализа более широкой, чем в более ранних исследованиях, совокупности нормативных актов высших органов государственной власти (с. 90-99); доказано наличие взаимосвязи между показателями детализации и регуляторной жёсткости нормативно-правовой базы в России (с. 59-60).

Совокупность полученных диссертантом результатов соответствует специальности 5.2.1 – «Экономическая теория».

Личный вклад соискателя в разработку научной проблемы, репрезентативность эмпирического материала

Соискателем лично разработаны основные аспекты заявленной проблемы: осуществлена оригинальная и продуктивная постановка проблемы, выдвинута адекватная цель исследования и определены его основные задачи, получены ключевые результаты: выявлены экономические факторы, влияющие на нормотворческую активность, на теоретическом и эмпирическом уровнях. Автор провёл самостоятельное исследование, лично сформировал и проанализировал статистическую базу данных, используя современные методы анализа применительно к поставленным задачам. Вклад соискателя осуществлен на всех этапах исследования, работа имеет оригинальный характер.

Практическая ценность результатов

Само по себе объяснение объёма нормативно-правовых документов и степени их регуляторной жёсткости не даёт финального ответа на вопрос об оптимальном уровне вмешательства государства. Однако результаты подхода автора будут востребованы, прежде всего, будущими исследователями для оценки влияния институциональных факторов на социально-экономические показатели, а также самими государственными органами власти в поиске оптимального уровня регулирования.

Замечания и дискуссионные пункты исследования

1. Автор не даёт прямых оценок, является ли обозначенный им «пик» нормотворческой активности 2015 г. превышением некоторого равновесного уровня нормативного регулирования и его жёсткости. В качестве косвенного подтверждения этой гипотезы автор в работе демонстрирует (с. 82) значимую отрицательную корреляцию между нормотворческой активностью и динамикой показателя совокупной факторной производительности российской экономики. Далее предполагается, что замедление динамики СФП обусловлено ростом административных издержек фирм на фоне избыточного государственного вмешательства. В свою очередь, возможно альтернативное объяснение – согласно которому кризисные явления в экономике могут приводить к активизации нормотворческого механизма, что автор иллюстрирует на примере вмешательства в тарифное руководство РЖД (стр. 74-75).

2. Вызывает сомнения решение автора разместить в основном тексте работы ключевые слова и сочетания для всех отраслей экономики (с. 62-67), которые можно было бы вынести в приложение. Наоборот, некоторые существенные, на мой взгляд, методические подробности составления базы и описательные статистики получившегося результата были опущены. В частности, встречались ли документы, которые не были отнесены согласно критериям автора ни к одной из отраслей? Автор показывает, что доля документов, содержащих лексему «требование» во всех документах – 31.8% (с. 58). При этом остаётся неочевидным, что из себя представляют документы, которые не содержат рестриктивной коннотации.

Отметим, что указанные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертационной работы.

Общий вывод по диссертации

Диссертацию можно охарактеризовать как законченный научно-исследовательский труд, самостоятельно выполненный автором на высоком научном уровне. Выбор темы представляется актуальным и обоснованным. Результаты, полученные автором, имеют существенные признаки научной новизны и вносят вклад в развитие экономической теории. В целом диссертация отличается логичностью и ясностью изложения. Диссертация оформлена надлежащим образом. Аннотация диссертации соответствует основному содержанию работы. Работа базируется на достаточном числе статистических и фактологических данных.

Основываясь на вышесказанном, следует сделать вывод о том, что диссертация Павлова Павла Николаевича «Экономические факторы нормотворческой активности в России» соответствует всем основным требованиям Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, утвержденного приказом ректора ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» от 20 сентября 2019 года № 02-1049, а Павлов Павел Николаевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата экономических наук по специальности 5.2.1 – «Экономическая теория».

Официальный оппонент,
член диссертационного совета РАНХиГС,
доктор экономических наук, доцент,
заместитель директора по науке Института
прикладных экономических исследований
ФГБОУ ВО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

 С.М. Дробышевский

«19» ноября 2021 г.

119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82-84, корп. 9
Телефон: 8 (499) 956-95-39,
E-mail: dsm@ranepa.ru

