

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО *CIVIC SOCIETY AND RULE-OF-LAW STATE*

### **Экономические и политико-экономические факторы регуляторной активности в России: анализ в разрезе субъектов нормотворческой инициативы**

*П.Н. ПАВЛОВ\**

**\*Павлов Павел Николаевич** – старший научный сотрудник Лаборатории системного анализа отраслевых рынков Института отраслевых рынков и инфраструктуры, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС). Адрес: 119571, Москва, проспект Вернадского, д.84, к.3. E-mail: pavlov@ranepa.ru

В работе на основе методов статистико-лингвистического анализа нормативно-правовых документов исследуются источники регуляторной жесткости нормативно-правовой базы России. Анализ проводится на основе базы данных федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства России, приказов федеральных органов исполнительной власти за 1996–2018 гг. На базе этого анализа выстроена хронология смены приоритетных направлений повышения регуляторной жесткости в России в 1996–2018 гг. Показано, что вновь устанавливаемые требования регуляторов, как правило, сконцентрированы в небольшом числе официальных документов. Установлено, что перечень приоритетов регуляторной политики меняется инерционно, наследуются приоритеты регуляторной политики более ранних периодов (*path dependence*), при этом повышение регуляторной жесткости в финансовом секторе на протяжении всего исследуемого периода являлось одним из приоритетов нормотворческой деятельности высших органов государственной власти в России. Зафиксировано, что повышение регуляторной жесткости российской нормативно-правовой базы на современном этапе обусловлено значительным повышением регуляторной жесткости в общественном секторе: данные процессы получили развитие после начала мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. Выявлена закономерность повышения регуляторной жесткости документов органов государственной власти на границах электоральных циклов в России. Показано, что одним из факторов проведения “регуляторной гильотины” в России стал устойчивый рост мультипликатора регуляторной жесткости.

**Ключевые слова:** нормотворческая активность, субъекты нормотворческой инициативы, нормативный акт, регуляторная жесткость, методы статистико-лингвистического анализа.

**DOI:** 10.31857/S086904990007569-7

**JEL:** K00, K20, Y1, L51.

**Цитирование:** Павлов П.Н. (2019) Экономические и политико-экономические факторы регуляторной активности в России: анализ в разрезе субъектов нормотворческой инициативы // *Общественные науки и современность*. № 6. С. 74–90. DOI: 10.31857/S086904990007569-7

## **Economic and Political-Economic Factors of Regulatory Activity in Russia: Analysis in the Context of the Rule-Making Initiative Subjects**

*Pavel N. PAVLOV\**

**\*Pavel N. Pavlov** – Senior Research Fellow at the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Institute for Industry Markets and Infrastructure Research. Address: 84-3, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571. E-mail: pavlov@ranepa.ru

**Abstract.** The paper examines the sources of the regulatory restrictiveness of regulatory framework in Russia using the methods of statistical and linguistic analysis of legal documents. The research database includes federal laws, decrees of the President of the Russian Federation, orders and resolutions of the Government of the Russian Federation, orders of federal executive bodies adopted within 1996–2018. Based on the analysis of regulatory documents, a chronology of a change in the priority directions of increasing regulatory rigidity in Russia in 1996–2018 was built. Regulatory requirements are as a rule concentrated in a small number of official documents. Regulatory policy priorities are changing with inertia, priorities of earlier periods are inherited. Stable increase of regulatory rigidity in the financial sector was one of the priorities of the rule-making activity in Russia throughout the entire study period. The paper argues that the increase of Russian regulatory framework rigidity recently was largely due to a significant increase in regulatory rigidity in the public sector: these processes developed after the start of the global financial and economic crisis of 2008–2009. The paper reveals an increase in the regulatory rigidity of documents of public authorities near boundaries of electoral cycles in Russia. Steady growth of the regulatory rigidity multiplier appears to be among the main causes of the “regulatory guillotine” reform in Russia.

**Keywords:** rule-making activity, rule-making initiative subjects, regulatory act, rigidity of regulatory framework, methods of statistical and linguistic analysis.

**DOI:** 10.31857/S086904990007569-7

**JEL:** K00, K20, Y1, L51.

**Citation:** Pavlov P. (2019) Economic and Political-Economic Factors of Regulatory Activity in Russia: Analysis in the Context of the Rule-Making Initiative Subjects. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 6, pp. 74–90. DOI: 10.31857/S086904990007569-7 (In Russ.)

Высокая нормотворческая активность российских органов государственной власти отразилась не только в общественно-политической дискуссии<sup>1</sup>. Этот феномен постепенно перешел в плоскость научного анализа и стал предметом работ исследователей-экономистов. В российских исследованиях нормотворческой активности выявлены тенденции к возрастанию плотности институциональной среды [Кирдина, Кирилюк, Толмачева, Рубинштейн 2011], обнаружен феномен экономии на масштабах нормотворчества и эффект колеи<sup>2</sup> [Кирдина, Рубинштейн 2014]. Появляются работы, исследующие экономические факторы нормотворческой активности на уровне отраслей экономики России [Павлов 2019]. От предшествующих работ данное исследование отличается попыткой выявить экономические и политико-экономические факторы нормотворческой активности на уровне национальной экономики в целом и построить хронологии изменения приоритетов регуляторной политики в России. Выбранный в настоящей работе период 1996–2018 гг., будучи достаточно неоднородным, предоставляет для этого необходимый эмпирический материал, поскольку включает ряд шоков мировой конъюнктуры, экономических кризисов и несколько электоральных циклов.

<sup>1</sup> В частности, в ее ходе спикер Государственной думы VI созыва С. Нарышкин комментировал сравнение высшего законодательного органа с принтером (<https://tass.ru/politika/3394960>).

<sup>2</sup> Общая проблематика эффекта колеи, или зависимости от траектории предшествующего развития (*path dependence*), иллюстрируется в [David 1985].

Для выбранного периода характерно постепенное изменение баланса в системе разделения властей и повышение роли исполнительной ветви власти (при соответствующем относительном снижении влияния законодательной и судебной ветвей). Доказательство данного тезиса на основе сравнения сроков рассмотрения законов, внесенных различными субъектами нормотворческой инициативы – Президентом России, Правительством России, депутатами Государственной думы, судами – приводится в [Кирдина, Рубинштейн 2014].

Кроме того, можно продемонстрировать, что разрыв в динамике нормотворческой активности федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) и правительства России, с одной стороны, и Государственной думы – с другой, с начала 2000-х гг. до 2015 г. стремительно нарастал (см. рис. 1)<sup>3</sup>.

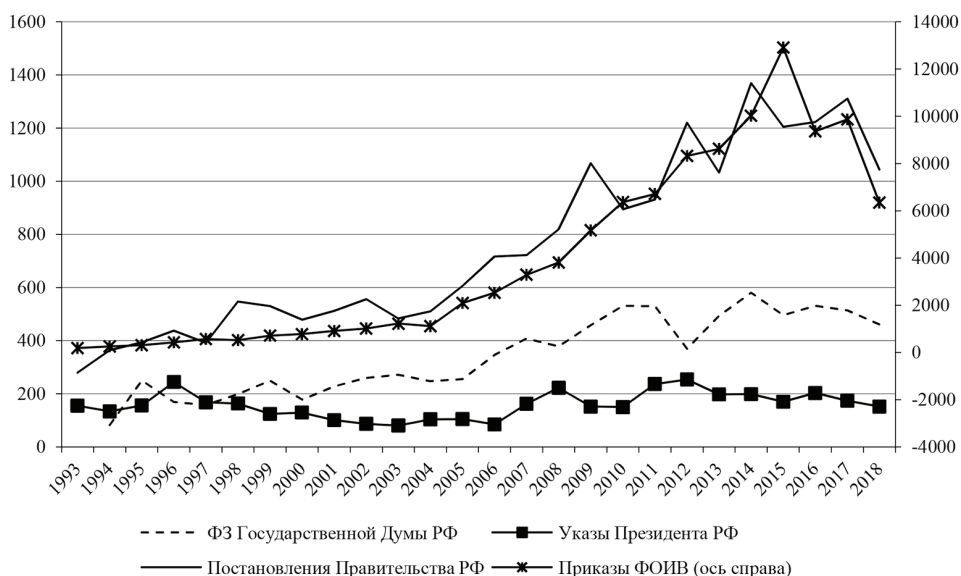


Рис. 1. Количество новых нормативных актов федеральных органов власти в России, принятых в соответствующем году (в ед.).

Источник: расчеты по данным Консультант Плюс.

Некоторому ограничению нормотворческой функции исполнительной власти (в первую очередь, на уровне министерств и ведомств) послужила разработка в 2013 г. механизмов оценки регулирующего воздействия<sup>4</sup>, которая с небольшим лагом снизила объемы предложения новых документов от лица ФОИВ. Это, в свою очередь, могло стать началом тенденции по восстановлению баланса между законодательной и исполнительной ветвями власти (по крайней мере, в области формирования итогового содержания нормативно-правовой базы государства). Несмотря на отмеченную неоднородность периода исследования 1996–2018 гг., можно выделить некоторые универсальные закономерности, которые проявлялись на всем его протяжении.

<sup>3</sup> При этом нужно сделать оговорку, что приказы министерств и ведомств, постановления правительства, будучи подзаконными актами, в общем случае должны оказывать меньшее влияние на объект и предмет регулирования по сравнению с законами.

<sup>4</sup> Приказ Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290 “Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия”.

Во-первых, как будет показано далее, приближение к границам электоральных циклов в общем случае способствовало увеличению нормотворческой активности органов власти, что может объясняться как выполнением планов регуляторов по развитию нормативно-правовой базы, так и мотивацией по укреплению действующей модели регулирования (системы правил) в преддверии сложения полномочий. Во-вторых, в российском нормотворчестве отчетливо прослеживается эффект колеи (*path dependence*). Если в работах предшественников отмечался рост доли поправок в общем числе новых законов и поправок, принятых законодателем [Кирдина, Рубинштейн 2014], и данное количественное соотношение интерпретировалось как *эффект колеи*, то в настоящей работе с использованием метода статистико-лингвистического анализа нормативных актов обнаружено, что с 2000-го г. в России наблюдалось преимущественное *наследование приоритетов* регуляторной политики более ранних периодов с отдельными спорадическими новациями. В-третьих, нужно отметить, что появление новаций в списке приоритетов регулирования отчасти обусловлено влиянием глобальных тенденций экономического развития, среди которых можно выделить по крайней мере две:

- в начале 2000-х гг. одновременно с ростом мировых цен на энергоносители возросла регуляторная активность в сфере внешней торговли и поддержки экспорта;

- повышение регуляторной жесткости российской нормативно-правовой базы на современном этапе было обусловлено значительным ее повышением в общественном секторе: данные процессы получили развитие после начала мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. Отмечу, что расширенное воспроизводство человеческого капитала – одна из функций общественного сектора. Исчерпание традиционных источников роста и среднесрочное замедление темпов роста ВВП в России после прохождения пика мирового финансово-экономического кризиса объясняет данное изменение повестки регулирования.

Далее в статье речь пойдет об основных подходах к измерению нормотворческой активности государственных институтов в России, о тенденциях и закономерностях в этой области и будет представлено одно из возможных объяснений появления необходимости в проведении “регуляторной гильотины”<sup>5</sup>.

### **Методические подходы к измерению нормотворческой активности институтов государственной власти**

Показатели нормотворческой активности государства были введены в поле научных экономических и институциональных исследований сравнительно недавно, однако целый ряд исследований позволил установить ряд важных взаимосвязей между ними и показателями социально-экономического развития [Mulligan, Shleifer 2005; Gutierrez, Philippon 2017; Bailey, Thomas 2017; Chambers, McLaughlin, Peretto 2019; Ellig, McLaughlin 2016; Gordon, Garen, Clark 2018; Dawson, Seater 2013; Павлов 2019]. Для измерения нормотворческой активности государственных институтов, обладающих правом нормотворческой инициативы в настоящее время, как правило, используются две группы показателей:

- *показатели детализации* нормативной базы, измеряемые количеством нормативно-правовых актов (в единицах), информационным объемом регуляторного текста (в килобайтах<sup>6</sup>, страницах со стандартным форматированием) и аналогичными показателями [Mulligan, Shleifer 2005; Dawson, Seater 2013; Gordon, Garen, Clark 2018];

- *показатели регуляторной жесткости* нормативных актов (нормативной базы), которые строятся с использованием методов лингвистического анализа и методов анализа больших данных на основе частоты употребления в документах ключевых слов, обозначающих те или иные регламентированные обязательные или запрещенные действия.

<sup>5</sup> “Регуляторная гильотина” – административная реформа, направленная на снижение регуляторной нагрузки на бизнес путем отмены избыточных и устаревших требований. См. <https://tass.ru/ekonomika/6018299>.

<sup>6</sup> Отдельный символ текстовой информации занимает 1 байт.

Для анализа баз данных англоязычных нормативных актов исследователями использовались такие ключевые слова, как *“prohibited”, “required”, “may not”, “must”, “shall”*. Детализированное описание данного подхода приводится в [Al-Ubaydli, McLaughlin 2017; McLaughlin, Sherouse 2019]<sup>7</sup>. 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. Всего за период 1991–2018 гг. в России было принято более 135,9 тыс. *новых* документов, 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<sup>8</sup> является лексема “требование” (см. табл. 1).

Таблица 1

**Статистика употребления лексем с рестриктивной коннотацией  
в российских нормативно-правовых актах (1991–2018 гг.)**

| Лексема (ключевое слово в различных вариациях/формах) <sup>9</sup> | Количество документов, включающих данную лексему | Доля документов, включающих данную лексему |
|--|--|--|
| “требование”   | 41 589   | 30,6                                       |
| “указание”   | 25 159   | 18,5                                       |
| “обязанность”  | 23 999   | 17,7                                       |
| “запрещено” или “запрещается”                                      | 6 536  | 4,8  |

Источник: расчеты по данным Консультант Плюс.

При этом необходимо учитывать, что употребление различных терминов, имеющих ограничительную коннотацию, в российских нормативных документах, как правило, взаимно обусловлено (см. табл. 2). То есть в случае использования во вновь принятом нормативном акте лексемы “требование” вероятность использования в данном документе лексемы “указание” или “обязанность” составляет порядка 40–41%.

Таблица 2

**Статистика совместного использования лексем с рестриктивной коннотацией  
в российской нормативно-правовой базе (1991–2018 гг.)**

| Документ, в котором используется лексема | Условная вероятность использования в том же документе лексемы: |            |               |                               |
|--|--|------------|---------------|-------------------------------|
|  | “требование”   | “указание” | “обязанность” | “запрещено” или “запрещается” |
| “требование”                             | 100  | 40,5       | 40,5          | 12,9                          |
| “указание”                               | 66,9   | 100        | 45            | 15,6                          |
| “обязанность”                            | 70,1   | 47,2       | 100           | 15,1                          |
| “запрещено” или “запрещается”            | 82,4   | 59,9       | 55,4          | 100                           |

Источник: расчеты по данным Консультант Плюс.

При этом ключевые слова “запрещено” или “запрещается” носят более жесткую ограничительную коннотацию, чем лексема “требование”, но менее универсальны и чаще употребляются

<sup>7</sup> См. также [Coffey, McLaughlin, Peretto 2016; Malone, Chambers 2017].

<sup>8</sup> Анализ проведен по данным о вновь принятых документах.

<sup>9</sup> Например, лексеме “требование” соответствуют словоформы: “требование”, “требования”, “требований” и т.п.

ся в стандартах безопасности и правилах охраны труда<sup>10</sup>. Коннотация лексемы “требование” не подразумевает прямого запрета на определенные действия и, как правило, предполагает описание *целевого порядка* действий у 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 регулирования<sup>11</sup>.

Для проведения исследования тенденций нормотворческой активности в России была построена *база данных* полных текстов всех нормативно-правовых документов органов государственной власти России, вновь принятых в период 1996–2018 гг. Для каждого документа определена дата опубликования, автор (орган государственной власти), количество употреблений в документе ключевого слова “требование”. На основе содержательного анализа текста документов с наибольшим количеством упоминаемых требований были определены приоритеты регуляторной политики в соответствующем периоде.

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 (постановления правительства 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 они, как правило, концентрируются в разрезе ключевых документов тех или иных органов государственной власти (см. рис. 2, 3, 4). Поэтому содержательный анализ топ-3 федеральных законов или, скажем, постановлений Правительства РФ (ПП) позволяет достаточно точно аппроксимировать перечень приоритетных направлений регуляторной политики.

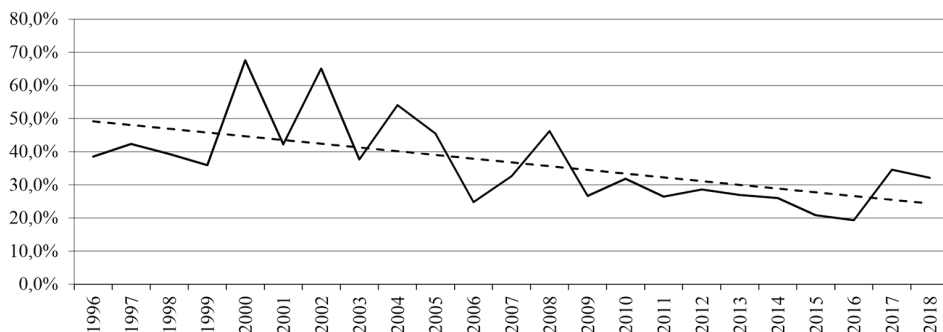


Рис. 2. Доля требований, упоминаемых в топ-3 федеральных законах, в общем количестве требований, упоминаемых во всех федеральных законах соответствующего года.

Источник: составлено по данным Консультант Плюс.

<sup>10</sup> См. например, 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”» или Приказ Минтруда России от 02.11.2015 № 835н «Об утверждении Правил по охране труда в лесозаготовительном, деревообрабатывающем производствах и при проведении лесохозяйственных работ”. Также повышенная частота использования ключевых слов “запрещено” и “запрещается” характерна для “Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” от 30.12.2001 № 195-ФЗ и приказов Росрыболовства (например, см. Приказ Росрыболовства от 10.12.2008 № 393 “Об утверждении Правил рыболовства для Западного рыбохозяйственного бассейна”.

<sup>11</sup> Предлагая данный подход, отмечу, что он лишь один из многих возможных вариантов анализа динамики регуляторной жесткости в России. Необходимо приветствовать разработку альтернативных подходов к решению этой сложной, но актуальной в контексте намеченных реформ задачи.

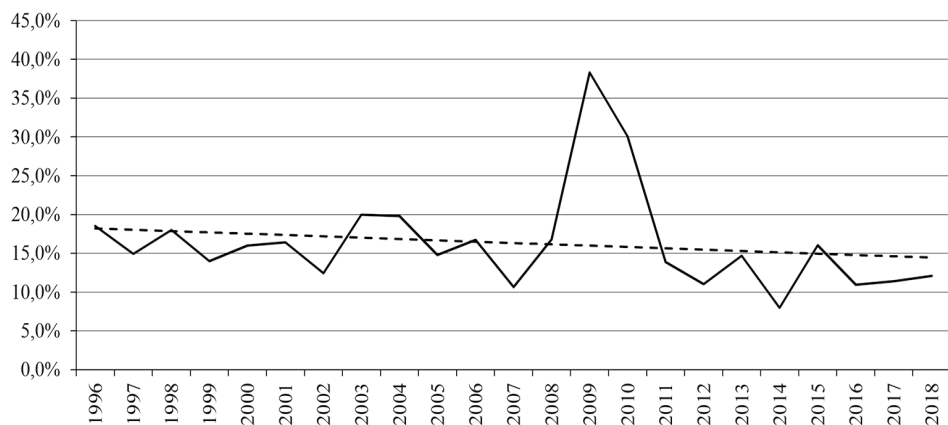


Рис. 3. Доля требований, упоминаемых в топ-3 Постановлениях Правительства РФ, в общем количестве требований, упоминаемых во всех Постановлениях Правительства РФ соответствующего года.

Источник: составлено по данным Консультант Плюс.

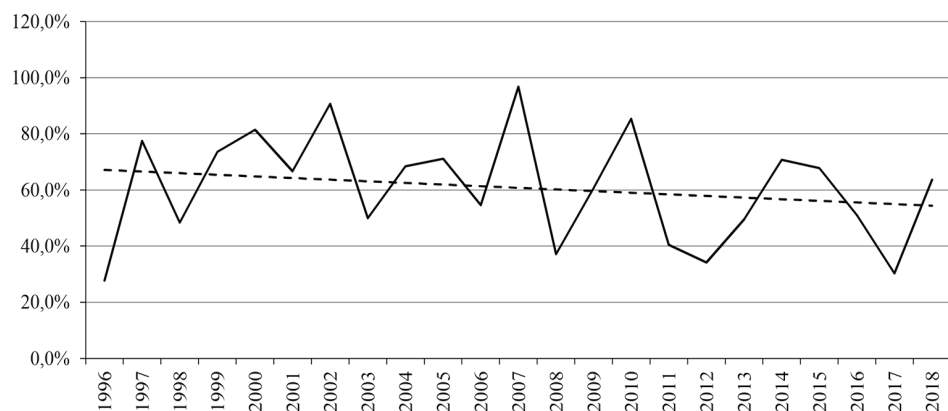


Рис. 4. Доля требований, упоминаемых в топ-3 Указах Президента РФ, в общем количестве требований, упоминаемых во всех Указах Президента РФ соответствующего года.

Источник: составлено по данным Консультант Плюс.

Далее будут представлены результаты проведенного эмпирического анализа.

### Тенденции нормотворческой активности в России в период 1996–2018 гг.

Анализ документов высших органов государственной власти позволил выявить ряд приоритетных направлений повышения регуляторной жесткости в нашей стране. За основу построений периодизации выбраны сроки пребывания в должности президентов России<sup>12</sup>, обобщение выявленных особенностей государственного регулирования представлено в таблице 3.

<sup>12</sup> Поскольку выборы проводятся в начале года, год их проведения был отнесен к сроку полномочий вновь избранного главы государства.



Таблица 3

Приоритеты регуляторной политики (1996–2018 гг.)

| Периоды                                 | Особенности периода  | Приоритетные направления повышения регуляторной жесткости   |
|---|--|---|
| 1996–1999 гг.<br>(президент Б.Ельцин)   | диверсифицированное нормотворчество  | финансовый сектор   |
| 2000–2007 гг.<br>(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.<br>(президент Д.Медведев) | поворот к регулированию общественного сектора, начало переходного периода                | общественный сектор, финансовый сектор, техническое регулирование, лицензирование, экспорт, энергетика, строительство   |
| 2012– н.в.<br>(президент В.Путин)       | регулирование общественного сектора, рост регуляторной жесткости на базе документов ФОИВ | общественный сектор, финансовый сектор, техническое регулирование, инфраструктурное развитие (энергетика, транспорт)  |

Рассмотрим теперь динамику приоритетов регулирования для отдельных подпериодов.

**Президент Б. Ельцин. 1996–1999 гг.: диверсифицированное нормотворчество.**

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. табл. 4). В дальнейшем отмечено еще несколько случаев, когда нижняя палата парламента будет основным источником регуляторной жесткости в границах электротальных циклов, связанных с выборами как в Государственную думу, так и президента России.

Таблица 4

Приоритеты нормотворческой активности (1996–1999 гг.)

| Год  | Топ-3 источников требований | Предмет регулирования   |
|------|-----------------------------|---|
| 1996 | ПП                          | экология, трубопроводный транспорт и энергетика, торговля алкогольной продукцией, авиация <sup>13</sup> |
|      | приказы Банка России        | финансовый сектор   |
|      | законы                      | рынок ценных бумаг, атомная энергетика и деятельность НКО   |
| 1997 | приказы Банка России        | финансовый сектор   |
|      | ПП                          | оборонный заказ, государственные финансы (гарантии бюджета), атомная энергетика                         |
|      | законы                      | промышленная безопасность, гарантии избирательных прав, аспекты уничтожения химического оружия          |

<sup>13</sup> Приведу примеры Постановлений Правительства России: ПП РФ 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»»; ПП РФ от 19.08.1996 № 987 «О мерах по ужесточению порядка торговли алкогольной продукцией»; ПП РФ от 13.08.1996 № 996 «Об утверждении Временного положения об авиации общего назначения Российской Федерации». В целях экономии места при печати примеры постановлений и законов для других лет приведены на сайте «Журналы РАН» (ras.jes.su) на странице «Общественные науки и современность» в приложении к данной статье.



| Год  | Топ-3 источников требований                                      | Предмет регулирования   |
|------|--|---|
| 1998 | ПП<br>законы<br>приказы Федеральной<br>авиационной службы России | правила торговли, правила расследований авиационных происшествий, оборот оружия<br>ипотека и работа ООО и АО<br>авиация |
| 1999 | законы<br>ПП<br>приказы Роспатента                               | социальная сфера, финансовая сфера, электоральный процесс<br>ЖКХ, авиация, промышленная безопасность<br>патентование    |

Источник: составлено 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.

**Президент В. Путин. 2000–2003 гг.: сфокусированная нормотворческая активность** (см. табл. 5). Была продолжена тенденция по увеличению регуляторной жесткости финансовой деятельности. 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 5

#### Приоритеты нормотворческой активности (2000–2003 гг.)

| Год  | Топ-3 источников требований                                      | Предмет регулирования  |
|------|--|--|
| 2000 | ПП<br>приказы ГТК России<br>приказы Госстроя России              | финансовый сектор (ипотечное кредитование), охрана труда, инфраструктурное развитие (транспорт)<br>внешняя торговля<br>строительство |
| 2001 | ПП<br>законы<br>приказы Министра обороны РФ                      | лицензирование<br>финансовый сектор<br>оборона   |
| 2002 | законы<br>ПП<br>приказы МПТР России <sup>14</sup>                | финансовый сектор, техническое регулирование<br>лицензирование<br>охрана труда   |
| 2003 | приказы Минэнерго России<br>приказы Минсельхоза России<br>законы | энергетика<br>АПК<br>финансовый сектор, аспекты местного самоуправления  |

Источник: составлено по данным Консультант Плюс.

Итак, в 2000–2003 гг. приоритетными направлениями регулирования стали: финансовый сектор, налоговое регулирование, внешняя торговля, лицензирование, техническое регулирование, охрана труда, инфраструктурное развитие (транспорт и энергетика), агропромышленный комплекс.

<sup>14</sup> Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

2004–2007 гг.: начало этапа ускорения нормотворческой активности. В этот период резко повысились среднегодовые темпы прироста объемов нормативно-правовой базы (см. рис. 1). Приоритетными направлениями данного периода стали: финансовый сектор, налоговое регулирование, поддержка экспорта, инфраструктурное развитие (транспорт и телекоммуникации) (см. табл. 6), 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 циклов<sup>15</sup>.

Таблица 6

**Приоритеты нормотворческой активности (2004–2007 гг.)**

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

Источник: составлено по данным Консультант Плюс.

**Президент Д. Медведев. 2008–2011 гг.: поворот к регулированию общественного сектора.** 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 стали: финансовый сектор, общественный сектор, техническое регулирование, лицензирование, экспорт, энергетика, строительство (см. табл. 7).

Таблица 7

**Приоритеты нормотворческой активности (2008–2011 гг.)**

| Год  | Топ-3 источников требований  | Предмет регулирования  |
|------|--|--|
| 2008 | законы<br>ПП<br>приказы Минприроды России                              | финансовый сектор, техническое регулирование<br>поддержка экспорта, лицензирование,<br>финансовый сектор<br>экология           |
| 2009 | приказы Минобрнауки России<br>приказы Минздравсоцразвития России<br>ПП | общественный сектор: образование<br>общественный сектор: здравоохранение<br>техническое регулирование (безопасность продукции) |

<sup>15</sup> Дата завершения срока полномочий Государственной думы – 2 декабря 2007 г.

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

Источник: составлено 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 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 4 декабря 2011 г., а в начале 2012 г. состоялись выборы на должность Президента РФ. Предвыборный период для различных субъектов нормотворческой инициативы обусловил построение “моста в будущее”.

**Президент В. Путин. 2012–2018 гг.: регулирование общественного сектора, рост регуляторной жесткости на базе документов ФОИВ.** В 2012–2018 гг. основные тенденции предыдущего периода в части повышения интенсивности государственного регулирования общественного сектора получили продолжение (*эффект колеи*), произошла интенсификация в сфере технического регулирования.

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. Основной вклад в данный процесс вносили: Минобрнауки (приказы об утверждении образовательных стандартов), Минтруда (преимущественно приказы об утверждении профессиональных стандартов<sup>16</sup>), Ростехнадзор (документы диверсифицированы в разрезе регулируемых областей<sup>17</sup>) и Государственная дума (см. табл. 8).

### Промежуточные итоги, или Чем обусловлена целесообразность проведения “регуляторной гильотины” в России?

Период 1996–2018 гг. в целом характеризовался развитием нормативно-правовой базы нового российского государства, во многих сферах выстроенной с нуля, ускоряющейся детализацией институциональной (нормативной) основы функционирования экономики.

<sup>16</sup> В документах оговариваются требования к образованию и обучению, опыту практической работы работника, требования нормативной документации, требования охраны труда, пожарной, промышленной и экологической безопасности при осуществлении профессиональных обязанностей, требования национальных и международных стандартов менеджмента качества и т.п. (см., например, Приказ Минтруда России от 14.10.2014 № 721н «Об утверждении профессионального стандарта “Логист автомобилестроения”»).

<sup>17</sup> Тем не менее можно отметить, что некоторая часть документов Ростехнадзора относилась в указанном периоде к регламентации деятельности в области атомной промышленности (см., например, 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”»).

Таблица 8

**Приоритеты нормотворческой активности (2012–2018 гг.)**

| Год  | Топ-3 источников требований  | Предмет регулирования  |
|------|--|--|
| 2012 | ПП<br>приказы ФСФР<br>приказы Минздрава России                                 | электроэнергетика, транспорт, финансовый сектор<br>финансовый сектор<br>общественный сектор: здравоохранение               |
| 2013 | приказы Минобрнауки России<br>законы<br>приказы Минспорта России               | общественный сектор: образование<br>госзакупки, финансовый сектор<br>общественный сектор: спорт                            |
| 2014 | приказы Минтруда России<br>приказы Минобрнауки России<br>законы                | профессиональные стандарты<br>общественный сектор: образование<br>финансовый сектор, общественный сектор: культура         |
| 2015 | приказы Минтруда России<br>приказы Ростехнадзора<br>приказы Минобрнауки России | профессиональные стандарты<br>техническое регулирование<br>общественный сектор: образование                                |
| 2016 | приказы Минобрнауки России<br>приказы Ростехнадзора<br>приказы Минтруда России | общественный сектор: образование<br>техническое регулирование<br>профессиональные стандарты                                |
| 2017 | приказы Минтруда России<br>приказы Ростехнадзора<br>приказы Минобрнауки России | профессиональные стандарты<br>техническое регулирование<br>общественный сектор: образование                                |
| 2018 | приказы Минтруда России<br>приказы Росстандарта<br>приказы Минобрнауки России  | профессиональные стандарты<br>техническое регулирование (межгосударственные стандарты)<br>общественный сектор: образование |

*Источник:* составлено по данным Консультант Плюс

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, вместе с ростом объемов нормативной базы возрастает перечень различных формальных оснований для увеличения административной нагрузки на бизнес со стороны контрольно-надзорных органов. Данные процессы, в том числе, могут приводить к отвлечению ресурсов фирм, снижению качества инвестиционного климата и замедлению темпов роста экономики.

Основной объем нормативных актов и содержащихся в них требований в период 1996–2018 гг. был сформулирован на уровне федеральных органов исполнительной власти. Рисунок 5 отражает количество новых нормативных актов ФОИВ в расчете на один новый президентский указ.

В начале 2019 г. правительством России была поставлена задача по проведению “регуляторной гильотины”, сформулированы планы по отмене избыточных требований, накопленных в предшествующий период высокой нормотворческой активности. Анализ на агрегированном уровне позволяет увидеть, что между динамикой показателя совокупной факторной производительности (СФП), влияющего на структурные темпы роста российской экономики, и агрегированной нормотворческой активностью

наблюдается отрицательная корреляционная взаимосвязь (см. рис. 7)<sup>18</sup>. Коэффициент корреляции для тренда СФП и тренда количества новых нормативных актов, рассчитанный для интервала 1997–2018 гг., составляет порядка -0,4, а для интервала 2000–2018 гг. порядка -0,99.

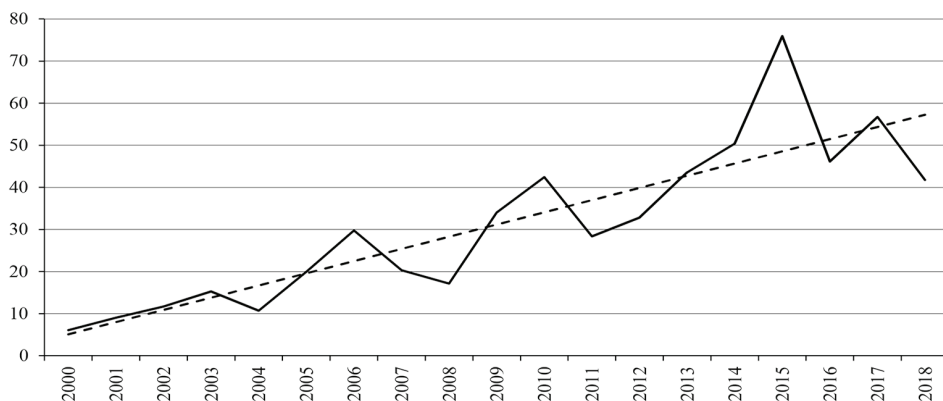


Рис. 5. Мультипликатор нормотворческой активности ФОИВ.

Источник: составлено по данным Консультант Плюс.

И если внедрение механизмов оценки регулирующего воздействия способствовало снижению мультипликатора нормотворческой активности, то мультипликатор регуляторной жесткости продолжил устойчивый рост (см. рис. 6.)<sup>19</sup>, что стало одним из факторов наметившихся преобразований.

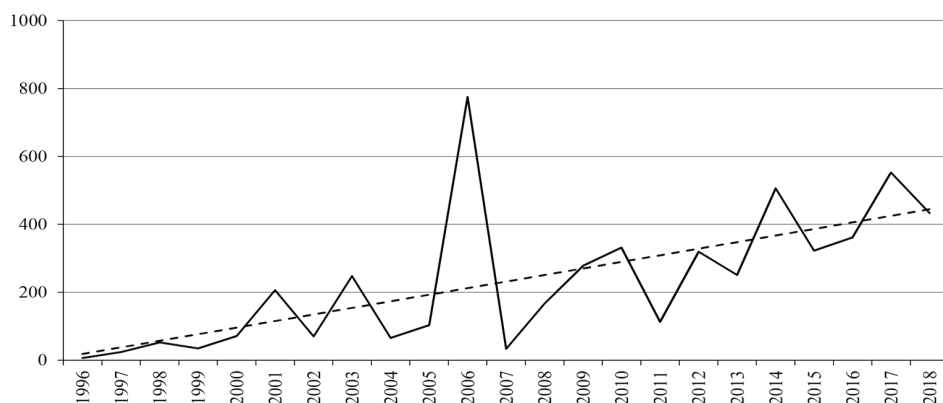


Рис. 6. Мультипликатор регуляторной жесткости ФОИВ.

Источник: составлено по данным Консультант Плюс.

<sup>18</sup> Расчет СФП выполнен в соответствии с методикой декомпозиции темпов экономического роста, опубликованной в [Дробышевский, Идрисов, Каукин, Павлов, Синельников-Мурылев 2018; Drobyshevsky, Idrisov, Kaukin, Pavlov, Sinelnikov-Murylev 2018; Синельников-Мурылев, Дробышевский, Казакова 2014] и использовавшейся в [Каукин, Павлов 2018; Дробышевский, Павлов 2019].

<sup>19</sup> Пик показателя, приходящийся на 2006 г., обусловлен очень редким употреблением ключевого слова “требование” в тексте указов президента России.

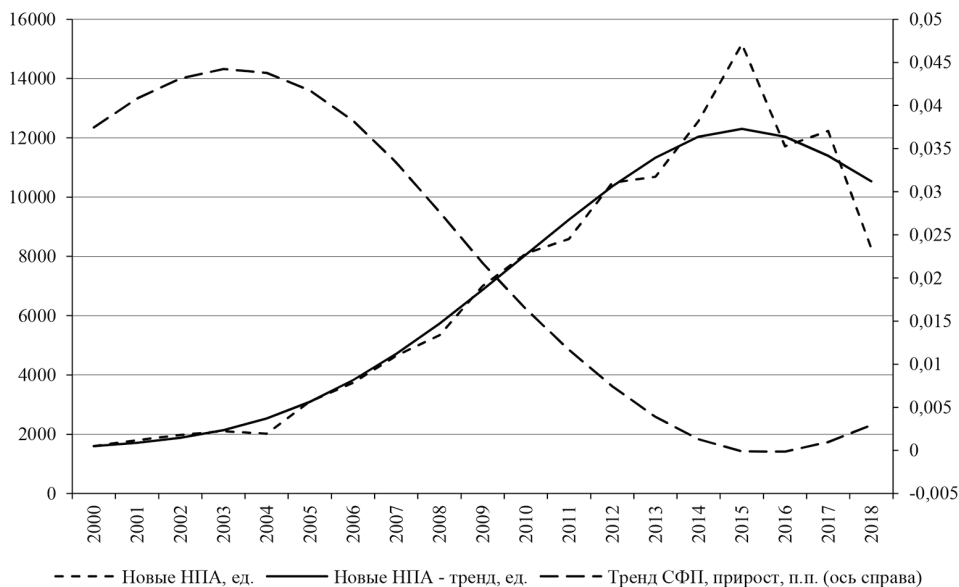


Рис. 7. Совместная динамика прироста детализации нормативной базы в России и динамика тренда совокупной факторной производительности.

Источник: расчеты по данным Консультант Плюс.

Корреляционная взаимосвязь, безусловно, не свидетельствует о наличии причинно-следственных связей между статистическими показателями, и интерпретация данного феномена должна быть достаточно осторожной. Тем не менее интенсивное нормотворчество формирует предпосылки для роста издержек фирм, которые обусловлены изучением и исполнением требований новых экономических правил (так называемых *compliance costs*), а также издержками взаимодействия с контрольно-надзорными органами.

С учетом гипотезы о взаимосвязи между динамикой нормотворческой активности и производительностью экономики (СФП), “регуляторная гильотина” может стать значимым источником экономического роста российской экономики<sup>20</sup>. Необходимо при этом оговориться, что ее проведение в качестве необходимого дополнения требует реформирования деятельности контрольно-надзорных органов, обеспечения прозрачности их работы, поскольку на качество инвестиционного климата будет влиять не только содержание и строгость сохранившихся после “регуляторной гильотины” норм, но и качество механизмов принуждения к их исполнению.

По результатам проведенного исследования могут быть охарактеризованы закономерности и выделены отдельные экономические (макроэкономическая нестабильность, глобальные шоки внешнеторговой и деловой конъюнктуры) и политико-экономические (динамика электоральных циклов) факторы регуляторной динамики в России. Во-первых, вновь устанавливаемые нормативные требования, как правило, сконцентрированы в небольшом количестве официальных документов.

Во-вторых, для периода трансформационного перехода (в 1990-е гг. и начало 2000-х гг.), а также для периодов нестабильности макроэкономических параметров (кризисы 1998 г., 2008–2009 гг.) характерна повышенная регуляторная активность Государственной думы и правительства России. В то же время в относительно стабильные

<sup>20</sup> В том числе, за счет улучшения инвестиционного климата.

периоды *регуляторная жесткость* нормативной базы возрастает преимущественно за счет активной нормотворческой деятельности ФОИВ.

В-третьих, перечень приоритетов регуляторной политики меняется инерционно, наследуются приоритеты регуляторной политики более ранних периодов, тем самым проявляется *эффект колеи*. При этом повышение регуляторной жесткости в финансовом секторе на протяжении всего исследуемого периода – один из приоритетов нормотворческой активности высших органов государственной власти в России.

В-четвертых, в период 2009–2018 гг. (начиная с активной фазы развития мирового финансово-экономического кризиса) в России происходит переориентация приоритетов в пользу более активного регулирования общественного сектора экономики как сферы расширенного воспроизводства человеческого капитала, в том числе в связи с исчерпанием традиционных источников экономического роста. Наконец, в-пятых, отчетливо прослеживается рост нормотворческой активности органов государственной власти в окрестности границ политического цикла.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Голодникова А., Ефремов А., Комин М., Соболев Д., Цыганков Д., Шклярчук М. (2018) Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М.: Центр стратегических разработок (<https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/REGULATORYNAYA-POLITIKA-V-ROSSII-INTERNET.pdf>).

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

Дробышевский С.М., Павлов П.Н. (2019) Декомпозиция темпов роста экономики России в 2018–2019 гг. // Экономическое развитие России. № 3. С. 3–7.

Каукин А., Павлов П. (2018) Оценка ВВП России в 2017 г. с помощью декомпозиции темпов роста // Экономическое развитие России. № 4. С. 9–13.

Кирдина С.Г., Кирилук И.Л., Толмачева И.В., Рубинштейн А.А. (2011) Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования // Вопросы экономики. № 11. С. 97–114.

Кирдина С.Г., Рубинштейн А.А. (2014) Эффекты *path dependence* и экономии от масштаба в российском законодательстве // Вопросы экономики. № 11. С. 58–82.

Николаев И. А., Шульга И. Е. (2004) Экономические издержки законотворчества: Аналитический доклад. Москва ([http://www.fbk.ru/upload/images/Econom\\_izdergki\\_zakonotv.pdf](http://www.fbk.ru/upload/images/Econom_izdergki_zakonotv.pdf)).

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

Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. (2014) Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 годах // Экономическая политика. № 5. С. 7–37.

Ткаченко Н. (2017) Статистический анализ федерального законодательства. М.: Центр стратегических разработок ([https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/02/Issledovanie\\_TSSR\\_statistika-po-zakonoproektam.pdf](https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/02/Issledovanie_TSSR_statistika-po-zakonoproektam.pdf)).

Al-Ubaydli O., McLaughlin P. (2017) RegData: A Numerical Database on Industry-Specific Regulations for all United States Industries and Federal Regulations, 1997–2012 // Regulation and Governance. Vol. 11. No. 1. Pp. 109–123.

Bailey J., Thomas D. (2017) Regulating away Competition: the Effect of Regulation on Entrepreneurship and Employment // Journal of Regulatory Economics. Vol. 52. No. 3. Pp. 237–254.

Chambers D., McLaughlin P., Stanley L. (2019) Barriers to Prosperity: The Harmful Impact of Entry Regulations on Income Inequality // Public Choice. Vol. 180. No. 1–2. Pp. 165–190.

Coffey B., McLaughlin P., Peretto P. (2016) The Cumulative Cost of Regulations // Mercatus Research Paper. April (<https://ssrn.com/abstract=2869145>).

David P. A. (1985) Clio and the Economics of QWERTY // The American economic review. Vol. 75. No. 2. Pp. 332–337.



- Dawson J., Seater J. (2013) Federal Regulation and Aggregate Economic Growth // *Journal of Economic Growth*. Vol. 18. No. 2. Pp. 137–177.
- Drobyshevsky S., Idrisov G., Kaukin A., Pavlov P., Sinelnikov-Murylev S. (2018) Decomposition of growth rates for the Russian economy // *Russian Journal of Economics*. No. 4. Pp. 305–327.
- Ellig J., McLaughlin P. (2016) The Regulatory Determinants of Railroad Safety // *Review of Industrial Organization*. Vol. 49. No. 2. Pp. 371–398.
- Gordon S., Garen J., Clark J. (2018) The Growth of Government, Trust in Government, and Evidence on their Coevolution // *Journal of Economics and Finance*. Vol. 43. No. 3. Pp. 456–480 (<https://doi.org/10.1007/s12197-018-9453-y>).
- Gutiérrez G., Philippon T. (2017) Declining Competition and Investment in the US. National Bureau of Economic Research. WP No. 23583.
- Malone T., Chambers D. (2017) Quantifying Federal Regulatory Burdens in the Beer Value Chain // *Agribusiness*. Vol. 33. No. 3. Pp. 466–471.
- McLaughlin P., Sherouse O. (2019) RegData 2.2: A Panel Dataset on US Federal Regulations // *Public Choice*. Vol. 180. No. 1–2. Pp. 43–55.
- Mulligan C., Shleifer A. (2005) The Extent of the Market and the Supply of Regulation // *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 120. No. 4. Pp. 1445–1473.

## REFERENCES

- Al-Ubaydli O., McLaughlin P. (2017) RegData: A Numerical Database on Industry-Specific Regulations for All United States Industries and Federal Regulations, 1997–2012. *Regulation and Governance*, vol. 11, no. 1, pp. 109–123.
- Bailey J., Thomas D. (2017) Regulating Away Competition: The Effect of Regulation on Entrepreneurship and Employment. *Journal of Regulatory Economics*, vol. 52, no. 3, pp. 237–254.
- Chambers D., McLaughlin P., Stanley L. (2019) Barriers to Prosperity: The Harmful Impact of Entry Regulations on Income Inequality. *Public Choice*, vol. 180, no. 1–2, pp. 165–190.
- Coffey B., McLaughlin P., Peretto P. (2016) The Cumulative Cost of Regulations. *Mercatus Research Paper*, April (<https://ssrn.com/abstract=2869145>).
- David P. A. (1985) Clio and the Economics of QWERTY. *The American economic review*, vol. 75, no. 2, pp. 332–337.
- Dawson J., Seater J. (2013) Federal Regulation and Aggregate Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, vol. 18, no. 2, pp. 137–177.
- Drobyshevskiy S.M., Idrisov G.I., Kaukin A.S., Pavlov P.N., Sinelnikov-Murylev S.G. (2018) Dekompozitsiya tempov rosta rossiyskoy ekonomiki v 2007–2017 gg. i prognoz na 2018–2020 gg. [Decomposition of growth rates for the Russian economy in 2007–2017 and forecast for 2018–2020]. *Voprosy ekonomiki*, no. 9, pp. 5–31.
- Drobyshevsky S., Idrisov G., Kaukin A., Pavlov P., Sinelnikov-Murylev S. (2018) Decomposition of growth rates for the Russian economy. *Russian Journal of Economics*, no. 4, pp. 305–327.
- Drobyshevskiy S.M., Pavlov P.N. (2019) Dekompozitsiya tempov rosta ekonomiki Rossii v 2018–2019 gg. [Decomposition of Russia's Economic Growth Rates in 2018–2019]. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii*, no. 3, pp. 3–7.
- Ellig J., McLaughlin P. (2016) The Regulatory Determinants of Railroad Safety. *Review of Industrial Organization*, vol. 49, no. 2, pp. 371–398.
- Golodnikova A., Efremov A., Komin M., Sobol' D., Tsygankov D., Shklyaruk M. (2018) *Regulyatornaya politika v Rossii: osnovnye tendentsii i arkhitektura budushchego* [Regulatory Policy in Russia: Main Trends and Architecture of the Future]. Moscow: Tsentr strategicheskikh razrabotok (<https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/REGULYATORNAYA-POLITIKA-V-ROSSII-INTERNET.pdf>).
- Gordon S., Garen J., Clark J. (2018) The Growth of Government, Trust in Government, and Evidence on Their Coevolution. *Journal of Economics and Finance*. Vol. 43, no. 3, pp. 456–480 (<https://doi.org/10.1007/s12197-018-9453-y>).
- Gutiérrez G., Philippon T. (2017) *Declining Competition and Investment in the US*. National Bureau of Economic Research. WP, no. 23583.

Kaukin A., Pavlov P. (2018) Otsenka VVP Rossii v 2017 g. s pomoshchyu dekompozitsii tempov rosta [Evaluation of Russia's GDP in 2017 with the Help of Decomposition Rates of Growth]. *Ekonomicheskoe razvitiye Rossii*, vol. 25, no. 4, pp. 9–13.

Kirdina S.G., Kirilyuk I.L., Tolmacheva I.V., Rubinshtein, A.A. (2011) Rossiiskaya model' institutsional'nykh izmenenii: opyt empiriko-statisticheskogo issledovaniya [Russian Model of Institutional Change: The Experience of Empiric-Statistical Research]. *Voprosy ekonomiki*, no. 11, pp. 97–114.

Kirdina S.G., Rubinshtein A.A. (2014) Effekty “path dependence” i ekonomii ot masshtaba v rossiiskom zakonotvorchestve [Effects of Path Dependence and Economies of Scale in Russian Lawmaking]. *Voprosy ekonomiki*, no. 11, pp. 58–82.

Malone T., Chambers D. (2017) Quantifying Federal Regulatory Burdens in the Beer Value Chain. *Agribusiness*, vol. 33, no. 3, pp. 466–471.

McLaughlin P., Sherouse O. (2019) RegData 2.2: A Panel Dataset on US Federal Regulations. *Public Choice*, vol. 180, no. 1–2, pp. 43–55.

Mulligan C., Shleifer A. (2005) The Extent of the Market and the Supply of Regulation. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, no. 4, pp. 1445–1473.

Nikolaev I.A., Shul'ga I.E. (2004) *Ekonomicheskie izderzhki zakonotvorchestva: Analiticheskii doklad* [Economic Costs of Lawmaking: An Analytical Report]. Moscow ([http://www.fbk.ru/upload/images/Econom\\_izdergki\\_zakonotv.pdf](http://www.fbk.ru/upload/images/Econom_izdergki_zakonotv.pdf)).

Pavlov P.N. (2019) Ekonomicheskie faktory normotvorcheskoy aktivnosti v Rossii [Economic Determinants of the Rule-Making Activity in Russia]. *Public Administration Issues* (in Russian), no. 2, pp. 39–70.

Sinel'nikov-Murylev S., Drobyshevskiy S., Kazakova M. (2014) Dekompozitsiya tempov rosta VVP Rossii v 1999–2014 godah [Decomposition of Russian GDP Growth Rates in 1999–2014]. *Ekonomicheskaya politika*, no. 5, pp. 7–37.

Tkachenko N. (2017) *Statisticheskii analiz federal'nogo zakonodatel'stva* [Statistical Analysis of Federal Legislation]. Moscow: Center for Strategic Research ([https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/02/Issledovanie\\_TSSR\\_statistika-po-zakonoproektam.pdf](https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/02/Issledovanie_TSSR_statistika-po-zakonoproektam.pdf)).