

МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

П. Н. Павлов¹

РАНХиГС (Москва, Россия)

УДК: 34, 33

СТАТИСТИЧЕСКИЕ ВЗАИМОСВЯЗИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ РОССИЙСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ²

Статья посвящена анализу взаимосвязей нормотворческой активности российских органов государственной власти: парламента, президента, правительства и федеральных органов исполнительной власти. Анализ причинности по Грейнджеру, проведенный для статистических рядов нормотворческой активности органов власти федерального уровня, указывает на то, что уровень детализации законов в значительной мере определяет уровень детализации подзаконных актов (постановлений правительства и приказов федеральных органов исполнительной власти), тем самым оказывая значительное влияние на совокупный объем всей российской нормативно-правовой базы. Эконометрический анализ, выполненный на базе корпуса федеральных законов и агрегированного корпуса нормативных актов федерального уровня, показывает, что нормотворческая активность российского парламента и федеральных органов власти, взятых в совокупности, объясняется пересекающимися наборами факторов. Результаты проведенного анализа свидетельствуют о том, что для закрепления эффекта регуляторной гильотины может быть полезна разработка механизмов (процедурных правил), корректирующих баланс между скоростью и качеством выработки законотворческих инициатив.

Ключевые слова: нормотворческая активность, причинность по Грейнджеру, эконометрический анализ, регуляторная гильотина.

Цитировать статью: Павлов, П. Н. (2021). Статистические взаимосвязи нормотворческой активности российских государственных институтов. *Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика, (4)*, 3–28. <https://doi.org/10.38050/01300105202141>.

¹ Павлов Павел Николаевич — с.н.с. Лаборатории системного анализа отраслевых рынков, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; e-mail: pavlov@ranepa.ru, ORCID: 0000-0001-6200-6481.

² Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

P. N. Pavlov
RANEPA (Moscow, Russia)
JEL: K20, L51

STATISTICAL RELATIONSHIPS IN THE RULE-MAKING ACTIVITY OF RUSSIA'S STATE BODIES¹

The article provides the analysis of the relationship between the rule-making activity of Russia's state authorities: parliament, president, government and federal executive bodies. The analysis of Granger causality, carried out for statistical series of federal authorities rule-making activity, indicates that the level of laws specification largely determines the level of by-laws specification (government decrees and orders of federal executive bodies), thereby exerting a significant impact on entire Russian regulatory framework volume. Econometric analysis based on a corpus of federal laws and aggregated corpus of regulations shows that the entire rule-making activity of the Russian parliament and federal authorities is explained by overlapping sets of factors. The findings indicate that to consolidate the effect of the "regulatory guillotine" it may be useful to develop mechanisms (procedural rules) that correct the balance between the pace and quality of developing legislative initiatives.

Key words: rule-making activity, Granger causality, federal laws and regulations, econometric analysis, regulatory guillotine.

To cite this document: Pavlov, P. N. (2021). Statistical relationships between the rule-making activity of state bodies in Russia. *Moscow University Economic Bulletin*, (4), 3–28. <https://doi.org/10.38050/01300105202141>.

Введение

В начале 2019 г. Правительство России приступило к реализации административной реформы, направленной на снижение регуляторной нагрузки на экономику путем упорядочивания и систематизации российской нормативной базы и отмены избыточных и устаревших требований², за которой закрепилось официальное наименование регуляторная гильотина^{3,4}.

План мероприятий по реализации механизма регуляторной гильотины 2019 г. предполагает отмену с 1 января 2021 г. устаревших требований (пре-

¹ The article was written on the basis of the RANEPA state assignment research programme.

² Это можно интерпретировать как один из способов устранения так называемых провалов государства (данная концепция рассматривается в работах (Радыгин, Энтов, 2012; Dolfisma, 2013; Tullock et al., 2002; Krueger, 1990; Niskanen, 2008).

³ Описание концепции «регуляторной гильотины» см. в работе (Jacobs, Astrakhan, 2006).

⁴ См. План мероприятий по реализации механизма регуляторной гильотины (утв. Правительством РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-П36).

имущественно подзаконных актов — документов Правительства России и федеральных органов исполнительной власти). Предполагается отмена нормативно-правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования¹.

Предварительные оценки Министерства экономического развития указывали на возможность отмены требований более 9 тыс. нормативных актов². По итогам 2020 г. было отменено свыше 3 тыс. нормативных актов³, а с 1 января 2021 г. была упразднена административная ответственность за несоблюдение требований, подлежащих проверке при осуществлении государственного контроля (надзора)⁴ и принятых до 1 января 2020 г.⁵ В связи с рисками проведения масштабной регуляторной реформы был сформирован также перечень «защищенных» требований, не подлежащих отмене в ближайшей перспективе⁶.

В связи с дальнейшими планами Правительства России по проведению регуляторной гильотины представляется целесообразным установить статистические взаимосвязи между показателями нормотворческой активности различных органов власти (нормодателей, или субъектов нормотворческой инициативы). Установление характера такого рода взаимосвязей позволит повысить эффективность проведения регуляторной гильотины в России.

Целью данной работы является исследование статистических взаимосвязей между показателями нормотворческой активности федеральных органов государственной власти в России. В работе приводится определение нормотворческой активности государственных институтов. Затем автором освещаются подходы к измерению нормотворческой активности, приводится динамика нормотворческой активности в России, проводится

¹ См. Перечень поручений Президента РФ по реализации Послания Федеральному Собранию от 20.02.2019. <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898>.

² Российская газета. Под регуляторную «гильотину» могут попасть свыше девяти тысяч актов. 15.02.2019. <https://rg.ru/2019/02/15/reg-ufo/pod-regulatornuiu-gilotinu-mogut-popast-svyshe-deviati-tysiach-aktov.html>.

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

⁴ В соответствии с определенным Правительством России перечнем видов государственного контроля (надзора). См. Распоряжение Правительства РФ от 15.12.2020 № 3340-р «Об утверждении перечня видов государственного контроля (надзора) <...>».

⁵ В соответствии со ст. 15 ФЗ от 31.07.2020 № 247 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

⁶ Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов <...>, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

анализ причинности по Грейнджеру для статистических рядов нормотворческой активности различных федеральных органов государственной власти в России. В заключительной части проводится сопоставление факторов, которыми определяется нормотворческая активность парламента и федеральных нормодателей, взятых в совокупности, а также приводятся выводы по итогам проведенного исследования.

Нормы и нормотворческая активность государства

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 (Homan, 1974). 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) (Ostrom et al., 1994). Иными словами, норма — это предписание определенного поведения, обязательное для выполнения и имеющее своей функцией поддержание порядка в системе взаимодействий (Олейник, 1999). 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 (Ellickson, 1994), предложенным в рамках теории *социального контроля*, администрирование норм осуществляется пятью различными типами акторов:

- индивидами (правила, исходящие от данного типа акторов, называют *личной этикой*¹);
- 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*);
- организациями² (правила, исходящие от данного типа акторов, называют *организационными правилами*);

¹ Т. Шеллинг подчеркивает роль личной этики в обеспечении эффективности всей системы социального контроля (исполнения контрактов, норм поведения, соблюдения законов (Schelling, 2006).

² За исключением иерархически подчиненных правительству, государству.

- государственными институтами (правила, исходящие от данного типа акторов, называют *нормативно-правовыми актами*¹).

Нормы подразделяются на формальные и неформальные. Источником неформальных норм могут являться традиции, обычаи, культура, в свою очередь, источником формальных норм, как правило, являются государственные институты². Далее под *нормотворческой активностью* будет пониматься создание нормативно-правовых документов органами государственной власти.

Подходы к измерению и оценке нормотворческой активности

В международном опыте для измерения и оценки нормотворческой активности государственных институтов, как правило, используются три группы показателей:

- показатели *детализации* нормативно-правовой базы, описанные в работах (Mulligan, Shleifer, 2005; Dawson, Seater, 2013), например: количество нормативно-правовых актов (в единицах), информационный объем регуляторного текста (в страницах со стандартным форматированием (в килобайтах³) и аналогичными показателями⁴;
- показатели *регуляторной жесткости* нормативно-правовой базы, полученные с использованием методов статистико-лингвистического анализа официальных документов на основе подсчета частоты употребления в нормативных актах «рестриктивных» лексем, означающих требования, обязательные или запрещенные действия, которые нормодатель вводит по отношению к экономическим агентам⁵. Подробное описание данного подхода приводится в работах (Al-Ubaydli, McLaughlin, 2017; McLaughlin, Sherouse, 2019)⁶;
- показатели *сложности языка*, на котором написаны нормативные акты, включающие метрики, универсально применимые для ран-

¹ В несколько более узкой трактовке (Ellickson, 1994) используются термины *правила* и *законы*.

² Также исследователи обращают внимание на признак кодифицируемости норм. Формальные нормы, как правило, зафиксированы в письменном виде, неформальные нормы — как правило, неписаные (North, 1990).

³ Отдельный символ текстовой информации занимает 1 байт.

⁴ Детализация нормативной базы в целом определяется: а) количеством нормативно-правовых документов; б) средним уровнем детализации каждого документа (Gordon et al., 2019).

⁵ Для идентификации ограничительного уклона регулирования в англоязычной нормативно-правовой базе используются лексемы: *prohibited, required, may not, must, shall* (Al-Ubaydli, McLaughlin, 2017).

⁶ Показатели детализации и регуляторной жесткости нормативной базы, как правило, тесно коррелируют между собой (Coffey et al., 2016; Павлов 2019b).

жирования любых текстов на естественном языке по сложности восприятия с учетом уровня образования и возраста читателя, основанные на классических и современных лингвистических разработках (Flesch, 1948; Richards, 1987; Pitler, Nenkova, 2008; Feng et al., 2010; Reynolds, 2016; Crossley et al., 2017). Как показывает ряд отечественных исследований, лексическая и синтаксическая сложность текстов российских нормативных актов в среднем возрастала в период 1991–2018 гг.¹ (Кучаков, Савельев, 2018), отдельные нормативные акты по показателям синтаксической сложности оставляют позади философские произведения И. Канта (ИГМУ НИУ-ВШЭ, 2020), а понимание нормативных актов порой требует наличия второго высшего образования или оконченной аспирантуры (Лукацкий, 2021).

На современном этапе достаточно актуальна проблема непрерывного внесения изменений в действующее законодательство, которая, по оценкам Совета по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства при Президенте России, делает его нормы «разовыми», снижает доверие к правовой системе и препятствует формированию устойчивой судебной практики². Таким образом, спектр показателей, используемых при оценке нормотворческой активности государственных институтов, потенциально может дополняться показателями устойчивости норм права, свидетельствующими о глубине проработки *проектов* нормативных актов³.

Данное исследование в дальнейшем будет основываться на группе показателей детализации нормативной базы.

Информационная база исследования

Источником данных для настоящего исследования является информационный банк «Российское законодательство» системы «Консультант-Плюс», который включает преимущественно нормативные акты *общезначимого* значения, а также акты *отраслевого* значения, связанные

¹ Под увеличением лексической сложности, в частности, понималось многократное повторение одних и тех же терминов в тексте НПА, под увеличением синтаксической сложности понималось увеличение количества слов (расстояния) между зависимыми словами в предложении.

² Коммерсант. Законодательство устало от перемен. Президентские юристы недовольны качеством законопроектной работы. 19.02.2018. <https://www.kommersant.ru/doc/3553833>.

³ В качестве операционального измерителя устойчивости нормы может, в частности, рассматриваться объем изменений (количество правок НПА, количество изменяемых статей НПА, объем изменяемого текста НПА и т.п.), которые вносятся впоследствии в нормативные акты в единицу времени.

с экономической и финансовой деятельностью организаций¹. Отметим, что в указанный информационный банк не включаются документы органов власти более частного, «локального» характера (например, о награждении государственными наградами, о приеме отдельных лиц в гражданство и выходе из гражданства), документы органов власти организационно-распорядительного характера, обеспечивающие деятельность административного аппарата (например, о назначении руководителей и заместителей органов власти, о формировании состава ведомственных комиссий и рабочих групп) и т.п. Данный подход к формированию информационного банка (и выборки исследования) ориентирован на то, чтобы учесть наиболее общие по спектру действия нормативно-правовые акты, регулирующие экономические отношения в России².

Для целей дальнейшего исследования был сформирован корпус официальных документов органов государственной власти федерального уровня за период 1991–2020 гг., при этом учитывались только вновь принятые в соответствующем году документы (документы, принятые в предшествующих периодах и изложенные в новой редакции, документы с изменениями в выборку не включались). Для данных документов методами машинной обработки было определен их тип (федеральные законы, указы Президента России, постановления Правительства России, приказы федеральных органов исполнительной власти), а также информационный объем³.

Данный подход к формированию выборки нормативных документов не лишен определенных недостатков. Во-первых, типология документов федерального уровня шире представленного выше перечня. Из рассмотрения, например, выпадают постановления главного государственного санитарного врача⁴, отдельные технические стандарты⁵, документы макрорегуляторов (ЦБ РФ)⁶, распоряжения Президента России, которые

¹ В том числе правовые акты разъяснительного характера и правоприменительные акты.

² Отметим, что в перспективе выборка может быть расширена за счет документов федеральных органов власти, действующих не на уровне отраслей экономики, а в отношении отдельных компаний. Соответствующие нормативные акты представлены в информационном банке «Эксперт-приложение» системы «КонсультантПлюс». В данном же исследовании использовались нормативные акты общеэкономического и отраслевого значения.

³ В печатных знаках, байтах (килобайтах).

⁴ Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22.05.2020 № 15 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

⁵ См. например, Стандарт СТО.ФСБ.КК 1-2018 «Компьютерная экспертиза. Термины и определения», утвержденный директором ФСБ 12.11.2018 за № 33.

⁶ См.: Указание Банка России от 13.01.2021 «Об объеме, формах, сроках и порядке составления и представления отчетности специализированного депозитария».

могут иметь признаки нормативных актов¹, международные соглашения, которые не оформлялись указами, законами, постановлениями, распоряжениями и приказами и применялись на временной основе².

Во-вторых, ряд документов утвержден более чем одним ведомством, при машинной разметке этот аспект не учитывался, а документ «закрепился» за первым органом власти, приведенным в списке авторов документа³.

В-третьих, строго говоря, является ли конкретный документ нормативным актом, можно определить, только специально изучив его содержание. Это отдельная юридическая задача (как приказ ФОИВа может не быть НПА, так и письмо может иметь признаки НПА независимо от регистрации в Минюсте и публикации)⁴.

Дальнейший анализ проводится с учетом приведенных оговорок о подходах к формированию информационной базы исследования.

Динамика нормотворческой активности в России

Основную часть вновь принимаемых органами власти нормативно-правовых актов на протяжении всего исследуемого периода составляют приказы федеральных органов исполнительной власти (см. рис. 1).

Их количество на порядок превышает количество прочих видов нормативных документов. Существенное снижение нормотворческой активности Правительства России и федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) в окрестности 2015 г. коррелирует с разработкой и запу-

¹ Президент РФ помимо указов издает также распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ и не должны противоречить Конституции и федеральным законам (ст. 90 Конституции РФ).

² См. Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18.06.2010 «О порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском».

³ Отметим, что доля таких документов незначительна и не оказывает существенного влияния на результаты исследования. В качестве примера см. Приказ Минтруда России, Минздрава России от 31.12.2020 № 988н/420н «Об утверждении перечня вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные медицинские осмотры при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры».

⁴ В Постановлении Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» указано, что, разрешая вопрос о том, является ли оспариваемый акт органа публичной власти НПА, арбитражный суд должен установить, содержатся ли в таком акте нормы права, т.е. правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение и влекущие юридические последствия для неопределенного круга лиц, либо нормы, которые вводят в действие нормы права, а также изменяют или отменяют действующие нормы права.

ском механизмов оценки регулирующего воздействия, которая с некоторым лагом повысила предельные издержки предложения регулирования (нормотворческой деятельности) прежде всего ФОИВ¹.

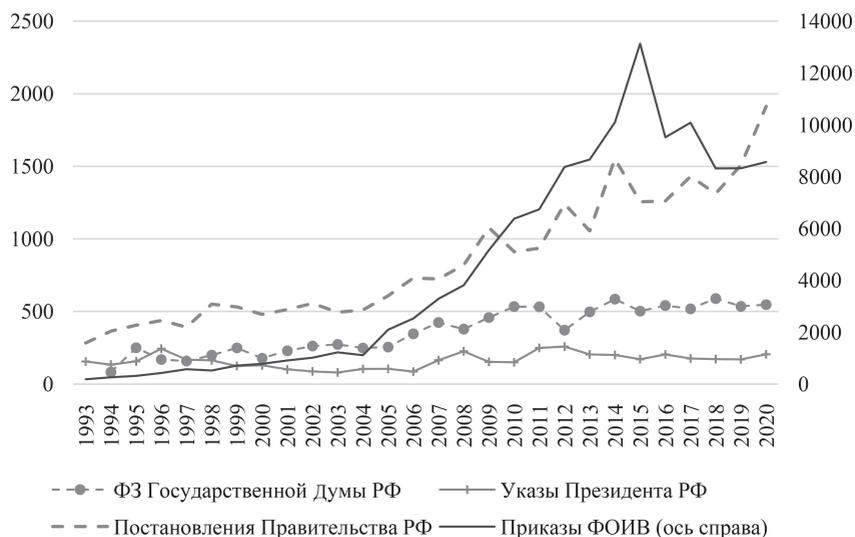


Рис. 1. Количество новых нормативных актов федеральных органов власти в России, принятых в соответствующем году, ед.

Источник: (Павлов, 2019а), расчеты по данным «КонсультантПлюс».

Локальный рост показателей нормотворческой активности в 2020 г. может объясняться среди прочего разработкой правительством антикризисных экономических мер, противодействием пандемии COVID-19, а также подготовкой к регуляторной гильотине (органами власти проводилась актуализация части документов в связи с ожидаемой с 1 января 2021 г. отменой административной ответственности за несоблюдение требований, принятых до 1 января 2020 г.²).

Нормотворческая активность Государственной Думы и Президента России в период прохождения локального максимума нормотворческой активности Правительства России и ФОИВ существенным образом не из-

¹ По данным Министерства экономического развития России, в 2017 г. было подготовлено более тысячи заключений об ОРВ, из них порядка 1/3 – отрицательные (Министерство экономического развития, 2018).

² Таким образом, регуляторная гильотина, снижая накопленный «запас» НПА, отчасти способствует появлению новых актуализированных НПА. При этом для предотвращения искажения смысла регуляторной гильотины и возможного сохранения и даже роста административной нагрузки на бизнес целесообразно в дальнейшем придерживаться принципа “one in – one out” или “one in – X out” (Голодникова и др., 2018).

менилась. Однако, если средний размер указа Президента РФ составлял в последние годы порядка 10 килобайт¹ текстовой информации (см. рис. 2), то объем федерального закона, вновь принимаемого Государственной думой, былкратно выше и в среднем колебался вокруг величины порядка 40 килобайт².

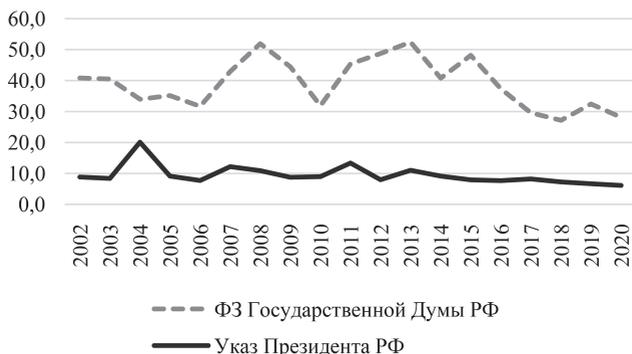


Рис. 2. Средний размер документа различных органов государственной власти, килобайт

Источник: расчеты автора по данным «КонсультантПлюс».

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

Статистические взаимосвязи нормотворческой активности российских 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 России³. Разработка и начало реализации планов по импортозамещению привели к необходимости координации работы различных субъектов, включая органы власти феде-

¹ 1 байт эквивалентен одному печатному символу (печатному знаку) текстовой информации.

² 40 килобайт эквивалентны $40 \cdot 1024 = 40\,960$ печатным знакам, что несколько превышает объем одного авторского листа.

³ Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».

рального и регионального уровней, государственные компании. Для этого, в свою очередь, было разработано постановление Правительства России¹. Впоследствии работа была продолжена, и отраслевые планы по импортозамещению, разработанные преимущественно в 2015 г., были обновлены новыми планами мероприятий². 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. табл. 1).

Таблица 1

**Матрица коэффициентов корреляции
между показателями нормотворческой активности
федеральных органов государственной власти**

	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. ³	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 «КонсультантПлюс».

¹ Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 785 (ред. от 17.10.2019) «О Правительственной комиссии по импортозамещению» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по импортозамещению»).

² Так, Приказ Минпромторга России от 16.04.2019 № 1329 «Об утверждении Плана мероприятий по импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения Российской Федерации» заменил Приказ Минпромторга России от 31.03.2015 № 645 «Об утверждении плана мероприятий по импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения Российской Федерации».

³ Поскольку содержание отдельных распоряжений Правительства РФ оказывает непосредственное влияние на распределение прав и полномочий адресатов регулирования, данный вид актов (распоряжения) также включался в анализ нормотворческой активности на агрегированном уровне. См., например, Распоряжение Правительства РФ 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)».

Коэффициенты корреляции рассчитаны по данным за период 2000–2019 гг. Для расчетов использовались данные годовой частоты о количестве новых документов, принятых в том или ином году. 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 причинность¹ для показателей нормотворческой динамики федеральных органов власти (см. табл. 2)².

Таблица 2

Результаты тестов на причинность по Грейнджеру

Выводы о причинности по Грейнджеру			chi2	df	Prob > chi2
Лаговая переменная (t – 1)		Зависимая переменная (t)			
ФЗ	⇒	Приказы ФОИВ	24,054	2	0,000
Указы	⇒	Приказы ФОИВ	7,2516	2	0,027
ПП	⇒	Приказы ФОИВ	18,089	2	0,000
Приказы ФОИВ		ФЗ	5,5748	2	0,062
Указы		ФЗ	0,59867	2	0,741
ПП	⇒	ФЗ	9,6118	2	0,008
Приказы ФОИВ		Указы	1,6947	2	0,429
ФЗ		Указы	1,3127	2	0,519
ПП	⇒	Указы	8,2787	2	0,016
Приказы ФОИВ	⇒	ПП	99,567	2	0,000
ФЗ	⇒	ПП	49,624	2	0,000
Указы	⇒	ПП	126,61	2	0,000

Примечание:

1. Символом ⇒ в таблице отмечено наличие причинности по Грейнджеру между нормотворческой активностью различных органов власти (между различными типами документов, соответствующих различным органам власти).

2 Условные обозначения: ПП — Постановления Правительства России; ФЗ — федеральный закон.

Источник: расчеты автора.

¹ Описание теста впервые было опубликовано в работе (Granger, 1969). Данный тип статистических тестов используется при анализе временных рядов.

² Тесты проводились для первых разностей показателей нормотворческой активности, которые имеют свойства стационарных временных рядов.

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 остальных рассматриваемых органов власти: Государственной Думы, Президента России, Правительства России.

В то же время процессы нормотворческой активности Государственной Думы и Президента России *взаимно не обусловлены* по Грейнджеру. В данном случае наблюдается относительно высокий уровень независимости нормотворческих функций данных субъектов нормотворческой инициативы, который согласно построенным оценкам выше, чем у федеральных органов исполнительной власти и Правительства России. При этом при оценке уровня независимости (нормотворческой функции) парламента следует учитывать, что целый ряд других субъектов, включая представителей исполнительной власти (Президент России и Правительство России), обладает правом законодательной инициативы^{1, 2}.

Влияние (по Грейнджеру) со стороны нижестоящего органа власти на нормотворческую активность вышестоящего, наблюдаемое в некоторых случаях, 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.

Нормотворческая активность Государственной Думы РФ (измеренная количеством новых документов в год) существенно превосходит показатели нормотворческой активности Президента России, кроме того, в среднем объемы текстовой информации, содержащейся в федеральных законах, кратно превышают объемы текстовой информации, содержащейся в указах Президента России (см. рис. 1, 2). В совокупности с результатами тестов по Грейнджеру данные факты позволяют сделать вывод о том, что нормотворческая активность Государственной Думы России во многом является определяющей для формирования итогового вида нормативно-правовой базы российского государства на современном этапе развития.

¹ См.: ст. 104 Конституции Российской Федерации.

² Данное обстоятельство может являться причиной взаимной обусловленности нормотворчества Правительства РФ и Государственной Думы.

Сравнение факторов агрегированной нормотворческой активности государства и нормотворческой активности парламента

Теоретическая модель нормотворческой активности. Следует предположить, что если нормотворческая деятельность парламента определяет нормотворческую деятельность всех государственных институтов в совокупности, то динамика нормотворческой активности и парламента, и других органов государственной власти будет объясняться подобными наборами факторов (*гипотеза исследования*)¹. Для проверки данной гипотезы может использоваться теоретическая модель нормотворческой активности, предложенная в работе (Павлов, 2019b). Зависимой переменной в данной модели является нормотворческая активность органов государственной власти в отраслях экономики. Отнесение документа к той или иной отрасли проводится на основе словаря специфических отраслевых ключевых слов и словосочетаний. В качестве основы для разработки такого рода словаря может использоваться, например, классификатор видов экономической деятельности ОКВЭД. В указанной модели нормотворческая активность государства объясняется действием экономических факторов. Теоретическая модель представлена в следующей форме:

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

где R_{it} — уровень нормотворческой (регуляторной) активности в отрасли i в период t ; Y_{it} — объем выпуска отрасли i в период t ; $\left(\frac{Y}{N} \right)_{it}$ — объем выпуска в расчете на одну фирму в отрасли i в период t ; 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 ошибка.

Для проверки сформулированной гипотезы исследования в качестве *зависимой переменной* R_{it} предложенной модели будет использоваться: во-первых, информационный объем федеральных законов (в килобайтах), во-вторых, информационный объем общей совокупности федеральных нормативных актов (в килобайтах).

Для оценки различных эмпирических спецификаций теоретической модели будут использоваться показатели нормотворческой активности

¹ Эконометрический анализ позволяет также установить степень чувствительности показателей нормотворческой активности парламента и общей совокупности органов власти федерального уровня к влиянию экономических факторов.

за период 2005–2019 гг. и соответствующие данные по динамике экономических переменных, таких как валовая добавленная стоимость (объем выпуска) отрасли (Росстат), валовая добавленная стоимость в расчете на фирму в отрасли (Росстат, расчеты автора), доля государственных компаний в структуре выпуска отрасли (отчет Центра стратегических разработок (Радыгин и др., 2018), бинарная переменная принадлежности отрасли к общественному сектору экономики¹.

Эмпирический анализ. Теоретическая модель нормотворческой активности была оценена для двух различных зависимых переменных — объем текстовой информации федеральных законов и объем текстовой информации общей совокупности нормативных актов федерального уровня, включая федеральные законы, указы президента, акты правительства, приказы ФОИВ.

Исследование влияния экономических факторов на динамику детализации федеральных законов и общей совокупности нормативных актов проводилось с использованием (см. табл. 3–4):

- а) кросс-секционной спецификации теоретической модели для каждого года отдельно в период 2016–2019 гг. с включением 17 видов экономической деятельности²;
- 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 экономики³;
- в) модели пула с лагом зависимой переменной⁴, что обусловлено попыткой учесть инерционность нормотворческой активности в исследуемом периоде.

¹ К общественному сектору были отнесены: здравоохранение, образование, государственное управление.

² Перечень видов экономической деятельности: Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (AA), Рыболовство, рыбоводство (BA), Добыча каменного угля, бурого угля... (CA_10), Добыча сырой нефти и природного газа; предоставление услуг в этих областях (CA_11), Добыча металлических руд (CB_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 (EA), Строительство (FA), Оптовая и розничная торговля... (GA), Гостиницы и рестораны (HA), Связь (IA_64), Образование (MA), Здравоохранение и предоставление социальных услуг (N).

³ В отдельных случаях из исходной выборки исключались: Добыча каменного угля, бурого угля... (CA_10), Добыча металлических руд (CB_13), Производство автомобилей, прицепов... (DM_34). Дифференциация выборки обусловлена доступностью данных для построения переменных, включенных в модель.

⁴ Данные имеют годовую частоту, далее в случаях, где рассматриваются спецификации модели с лагом зависимой переменной, используется лаг в один год.

**Эмпирические оценки модели: зависимая переменная — объем текстовой информации
новых федеральных законов (Кб)¹**

Переменная / Модель	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		(7)		(8)		(9)		(10)	(11)	(12)
	2019 г.	2018 г.	2018 г.	2017 г.	2017 г.	2016 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.
Валовая добавленная стоимость отрасли	0,001***	0,001***	0,002***	0,002***	0,001***	0,001***	0,001***	0,001***	0,001***	0,001***	0,001***	0,001***	0,001***	0,00033*	0,00033*	0,00033*	0,00034*	0,00028**	0,00033*	0,00034*	0,00028**
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,001)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,00016)	(0,00016)	(0,00017)	(0,00016)	(0,00010)	(0,00017)	(0,00016)	(0,00010)
Валовая добавленная стоимость отрасли в расчете на фирму																					
Доля государства в выпуске	11,813**	12,851***	20,949*	21,773**	13,025**	13,524**	13,929**	13,599**	13,929**	13,599**	13,929**	13,599**	13,599**	2,727*	2,727*	2,953*	2,865*	2,270**	2,953*	2,865*	2,270**
	(4,364)	(3,685)	(9,737)	(9,563)	(5,387)	(5,591)	(5,810)	(5,396)	(5,810)	(5,396)	(5,810)	(5,396)	(5,396)	(1,328)	(1,328)	(1,384)	(1,430)	(1,050)	(1,384)	(1,430)	(1,050)
Доля государства в выпуске, квадрат	-15,758**	-16,520***	-25,865*	-27,583***	-15,930**	-16,503**	-16,966**	-16,622**	-15,930**	-16,503**	-16,966**	-16,622**	-16,622**	-3,389*	-3,389*	-3,658*	-3,504*	-2,825**	-3,658*	-3,504*	-2,825**
	(5,782)	(4,754)	(12,128)	(11,890)	(6,460)	(6,693)	(6,951)	(6,458)	(6,460)	(6,693)	(6,951)	(6,458)	(6,458)	(1,632)	(1,632)	(1,693)	(1,766)	(1,251)	(1,693)	(1,766)	(1,251)
Отрасли общественного сектора (длмми-перем.)																					
Константа	3,110***	3,080***	1,749	1,740	2,230**	2,176**	2,094**	2,161**	2,230**	2,176**	2,094**	2,161**	2,161**	0,500	0,500	0,509	0,458	0,340	0,509	0,458	0,340
	(0,399)	(0,365)	(1,165)	(1,212)	(0,833)	(0,864)	(0,899)	(0,837)	(0,833)	(0,864)	(0,899)	(0,837)	(0,837)	(0,468)	(0,468)	(0,473)	(0,474)	(0,279)	(0,473)	(0,474)	(0,279)
Лаг зависимой переменной														0,785***	0,785***	0,783***	0,790***	0,840***	0,785***	0,790***	0,840***
														(0,139)	(0,139)	(0,142)	(0,142)	(0,074)	(0,142)	(0,142)	(0,074)
Количество наблюдений	16	16	17	17	201	188	175	161	201	188	175	161	199	186	173	159	159	186	173	159	159
R ²	0,501	0,700	0,455	0,433	0,531	0,529	0,529	0,533	0,531	0,529	0,529	0,533	0,802	0,800	0,801	0,823	0,802	0,800	0,801	0,823	0,823

Источник: расчеты автора.

¹ *Примечание:* *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1. В скобках приведены робастные стандартные ошибки (кластеризация по отрасли экономики).

Эмпирические оценки модели: зависимая переменная — объем текстовой информации агрегированного корпуса новых нормативных актов органов власти федерального уровня (Кб)¹

Переменная / Модель	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)		(6)		(7)		(8)		(9)		(10)		(11)		(12)			
	2019 г.	2018 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2019 г.	2018 г.	2016 г.		
Кросс-секционная модель																										
Валовая добавленная стоимость отрасли	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,001*** (0,000)	0,0013*** (0,00003)	0,0013*** (0,00004)	0,0013*** (0,00004)	0,0011*** (0,00003)	0,0013*** (0,00003)	0,0013*** (0,00003)	0,0013*** (0,00003)	0,0013*** (0,00004)	0,0013*** (0,00004)	0,0011*** (0,00003)	0,0011*** (0,00003)	0,0011*** (0,00003)	0,0011*** (0,00003)	0,0013*** (0,00004)									
Валовая добавленная стоимость отрасли в расчете на фирму							-0,596*** (0,193)	-0,614*** (0,196)	-0,627*** (0,202)	-0,611** (0,203)	-0,611** (0,203)	-0,137*** (0,044)	-0,145*** (0,046)	-0,145*** (0,046)	-0,147*** (0,047)	-0,147*** (0,047)	-0,147*** (0,047)	-0,147*** (0,047)	-0,147*** (0,046)	-0,147*** (0,046)	-0,147*** (0,047)	-0,147*** (0,047)	-0,147*** (0,047)	-0,142*** (0,046)	-0,142*** (0,046)	
Доля государства в выпуске	11,657** (3,975)	12,384** (4,436)	11,420** (3,964)	11,420** (3,964)	12,851** (4,528)	12,851** (4,528)	8,590* (4,701)	8,706* (4,779)	8,743* (4,834)	8,743* (4,834)	8,805* (4,958)	1,730** (0,796)	1,848* (0,863)	1,848* (0,863)	1,744** (0,789)	1,744** (0,789)	1,744** (0,789)	1,744** (0,789)	1,848* (0,863)	1,848* (0,863)	1,744** (0,789)	1,744** (0,789)	1,744** (0,789)	1,744** (0,789)	1,953** (0,867)	1,953** (0,867)
Доля государства в выпуске, квадрат	-14,853** (5,218)	-15,396** (5,726)	-14,446** (5,193)	-14,446** (5,193)	-16,000** (5,874)	-16,000** (5,874)	-10,535 (6,024)	-10,671 (6,124)	-10,731 (6,203)	-10,731 (6,203)	-10,795 (6,363)	-2,164* (1,013)	-2,295* (1,091)	-2,295* (1,091)	-2,192*** (1,004)	-2,192*** (1,004)	-2,192*** (1,004)	-2,192*** (1,004)	-2,295* (1,091)	-2,295* (1,091)	-2,192*** (1,004)	-2,192*** (1,004)	-2,192*** (1,004)	-2,192*** (1,004)	-2,427*** (1,093)	-2,427*** (1,093)
Отрасли общественного сектора (ламини-перем.)							1,328** (0,509)	1,309** (0,506)	1,292** (0,503)	1,292** (0,503)	1,322** (0,503)	0,221** (0,091)	0,221** (0,094)	0,221** (0,094)	0,221** (0,092)	0,221** (0,092)	0,221** (0,092)	0,221** (0,092)	0,221** (0,094)	0,221** (0,094)	0,221** (0,092)	0,221** (0,092)	0,221** (0,092)	0,221** (0,097)	0,208* (0,097)	0,208* (0,097)
Константа	6,404*** (0,375)	6,188*** (0,470)	6,572*** (0,409)	6,572*** (0,409)	6,058*** (0,436)	6,058*** (0,436)	6,278*** (0,519)	6,258*** (0,525)	6,247*** (0,527)	6,247*** (0,527)	6,190*** (0,533)	1,263*** (0,811***)	1,282*** (0,811***)	1,282*** (0,811***)	1,271*** (0,818***)	1,271*** (0,818***)	1,271*** (0,818***)	1,271*** (0,818***)	1,282*** (0,811***)	1,282*** (0,811***)	1,271*** (0,818***)	1,271*** (0,818***)	1,271*** (0,818***)	1,271*** (0,818***)	1,228*** (0,817***)	1,228*** (0,817***)
Лог зависимой переменной																										
Количество наблюдений	17	17	17	17	17	17	210	196	182	182	168	210	196	182	182	168	210	196	182	196	182	182	196	168	168	168
R ²	0,508	0,506	0,431	0,431	0,546	0,546	0,505	0,502	0,497	0,499	0,499	0,885	0,881	0,881	0,880	0,880	0,885	0,881	0,881	0,881	0,880	0,880	0,880	0,883	0,883	

Источник: расчеты автора.

¹ *Примечание:* *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1. В скобках приведены робастные стандартные ошибки (кластеризация по отрасли экономики).

Обсуждение результатов. Оценка полулогарифмической спецификации модели пула с лагом зависимой переменной для *объема текстовой информации агрегированной совокупности новых нормативно-правовых актов федерального уровня* показывает, что при прочих равных:

- при увеличении валовой добавленной стоимости отрасли на 100 млрд руб.¹ уровень детализации отраслевой нормативной базы увеличивается на 1,1–1,3%;
- при увеличении валовой добавленной стоимости 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.

В то же время 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.² 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.

Результаты оценивания эмпирических спецификаций теоретической модели нормотворческой активности по данным федеральных законов в целом соотносятся с результатами, полученными для агрегированной совокупности нормативно-правовых актов и по набору факторов, при которых получены статистически значимые оценки коэффициентов, и по масштабу влияния факторов на показатели нормотворческой активности.

¹ В постоянных ценах 2004 г.

² См. сноску 6 на с. 9.

Необходимо тем не менее отметить и некоторые *различия* результатов оценок: законодательная деятельность парламента более чувствительно реагирует на изменение экономических факторов по сравнению с нормотворческой активностью высших органов государственной власти, взятых в совокупности. Иными словами, парламент более гибко по сравнению с другими субъектами нормотворческой инициативы реагирует на изменение экономической обстановки в отраслях российской экономики и таким образом выполняет функцию представительства отраслевых (и общес-тенных) экономических интересов на политическом рынке.

Построенные оценки позволяют предположить, что для органов исполнительной власти свойственна более жестко регламентированная модель нормотворческой активности, что выражается в более низкой (ограниченной) чувствительности нормотворческой функции к изменению экономических переменных. Это и привело к более низким по модулю оценкам коэффициентов для объединенной выборки нормативных актов, включающей документы законодательной и исполнительной ветвей власти.

Для общей совокупности нормативных актов наблюдается феномен взаимозаменяемости инструментов нормативного регулирования инструментами прямого государственного контроля собственности. Показатель доли государства имеет положительный коэффициент, а квадрат доли государства имеет отрицательный коэффициент, что отражает нелинейный характер влияния доли государства на нормотворческую активность — первоначально с ростом доли государства нормотворческая активность растет, а затем начинает с определенного порогового уровня снижаться. Для совокупности законов подобного соотношения не выявлено — нормотворческая активность парламента растет по мере увеличения доли государства в отрасли¹.

Учитывая результаты статистических тестов на причинность по Грейнджеру, выявленную общность экономических факторов и содержательные соображения, следует сделать вывод о неслучайном характере взаимосвязи между нормотворческой деятельностью парламента и нормотворческой деятельностью государственных институтов, взятых в совокупности.

Регуляторная гильотина: выводы на основе проведенного анализа

Интерпретация полученных результатов представляет интерес с точки зрения подходов к проведению в России регуляторной гильотины.

Во-первых, необходимо оговориться, что при управлении развитием нормативной базы государства, включая решение задач регуляторной гильотины, целесообразно учитывать закономерности регуляторной актив-

¹ Коэффициент при квадрате доли государства статистически незначим.

ности субъектов нормотворческой инициативы, принимать во внимание дифференциацию регуляторной динамики на уровне отраслей экономики, учитывать объективное влияние экономических и иных факторов.

Во-вторых, необходимо учитывать, что неверно проведенная регуляторная реформа несет свои риски: если безвозвратно отменяется прежнее регулирование, а новое приходит не сразу, то возникает своеобразный эффект «обнуления» права, что может использоваться для обхода закона и недобросовестного поведения.

В-третьих, важно исходить из понимания того, что нормотворческая активность парламента является существенной первопричиной для нормотворческой активности всего нормотворческого механизма в России. Поэтому «расчистка» российского правового поля путем отмены преимущественно подзаконных актов в рамках планируемой регуляторной гильотины, при сохранении характеристик нормотворческой активности парламента, вероятное всего, может иметь ограниченный во времени эффект. Таким образом, целесообразно не только провести регуляторную гильотину, но и в определенной перспективе перейти к выработке процедурных правил законотворческой деятельности, которые бы позволили несколько скорректировать сложившийся баланс между качественными и количественными характеристиками деятельности парламента в пользу более высокого качества принимаемых инициатив.

Среди качественных характеристик нормативных актов, которые представляется важным отслеживать и повышать, на первом месте, разумеется, стоит способность эффективно регулировать экономические отношения, снижать количество судебных споров хозяйствующих субъектов, повышать производительность отраслей экономики. В то же время необходимо обеспечить разумный уровень устойчивости норм во времени, исключить или по крайней мере заметно снизить практику создания «разовых» норм, требующих впоследствии большого объема редакционной работы, в том числе за счет повышения глубины проработки «нулевой» версии НПА. Перспективным направлением развития нормативной базы в рамках очередного этапа проведения регуляторной гильотины в России может стать курс на обеспечение «человечитаемости» официальных документов, сдерживание роста их лексической и семантической сложности, в том числе за счет расширенного использования методов лингвистической экспертизы на проектной стадии разработки нормативных актов.

Список литературы

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации (2021). *Реформа контрольной и надзорной деятельности (web-портал)*, Дата обращения: 10.05.2021, <https://knd.ac.gov.ru>

Голодникова, А., Ефремов, А., Соболев, Д., Цыганков, Д., Шклярчук, М., & Колин, М. (ред.). (2018). *Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего*. ЦСР, НИУ-ВШЭ.

Институт государственного и муниципального управления НИУ-ВШЭ (2020). *Оценка сложности языка законов. Анализ существующих юридико-технических и лингвистических подходов к разработке проектов законодательных актов, выработка предложений по их корректировке*. ИГМУ НИУ-ВШЭ.

Коммерсант (2018, 19 февраля). *Законодательство устало от перемен. Президентские юристы недовольны качеством законопроектной работы*. Дата обращения: 10.05.2021, <https://www.kommersant.ru/doc/3553833>

Конституция Российской Федерации (1993, 12 декабря), принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.

Кучаков, Р., & Савельев, Д. (2018). *Сложность правовых актов в России: Лексическое и синтаксическое качество текстов*. Под ред. Д. Скугаревского (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения»). СПб: ИПП ЕУСПб. Дата обращения: 10.05.2021, https://enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/memo_readability_2018_web.pdf

Лукацкий, А. (2021). *Математическая оценка читабельности нормативных актов регуляторов*. Дата обращения: 10.05.2020, https://lukatsky.blogspot.com/2021/03/blog-post_29.html

Министерство экономического развития Российской Федерации (2018). *Основные результаты работы Департамента оценки регулирующего воздействия за 2017 год*. Дата обращения: 10.05.2021, <http://orv.gov.ru/Files/GetFile?fileId=e768c7e2-cb4a-48b2-bf50-fb9fd24b6f29>

Олейник, А. (1999). Норма как базовый элемент институтов. *Вопросы экономики*, 2, 138–143.

Павлов П. Н. (2019а). Экономические и политико-экономические факторы регуляторной активности в России: анализ в разрезе субъектов нормотворческой инициативы. *Общественные науки и современность*, 6, 74–90.

Павлов, П. Н. (2019б). Экономические факторы нормотворческой активности в России. *Вопросы государственного и муниципального управления*, 2, 39–70.

Перечень поручений Президента РФ по реализации Послания Федеральному Собранию (2019, 20 февраля) от 20.02.2019. Дата обращения: 10.05.2021, <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898>

План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (2019, 29 мая), утв. Правительством РФ 29.05.2019 № 4714п-П36.

Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации (2020, 22 мая) от 22.05.2020 № 15 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

Постановлении Пленума Высшего Арбитражного суда РФ (2013, 30 июля) от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов».

Постановление Правительства РФ (2015, 4 августа) от 04.08.2015 № 785 (ред. от 17.10.2019) «О Правительственной комиссии по импортозамещению» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по импортозамещению»).

Постановление Правительства РФ (2020, 31 декабря) от 31.12.2020 № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых ак-

тов 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».

Приказ Минпромторга России (2015, 31 марта) от 31.03.2015 № 645 «Об утверждении плана мероприятий по импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения Российской Федерации».

Приказ Минпромторга России (2019, 16 апреля) от 16.04.2019 № 1329 «Об утверждении Плана мероприятий по импортозамещению в отрасли нефтегазового машиностроения Российской Федерации».

Приказ Минтруда России, Минздрава России от 31.12.2020 № 988н/420н «Об утверждении перечня вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные медицинские осмотры при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры».

Радыгин, А., Абрамов, А., Аксенов, И., Ильясова, Г., Мальгинов, Г., Чернова, М., & Энтов, Р. (2018, январь). *Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г. Аналитический доклад*. Центр стратегических разработок.

Радыгин, А., & Энтов, Р. (2012). «Провалы государства»: теория и политика. *Вопросы экономики*, 12, 4–30.

Распоряжение Правительства РФ (2015, 27 января) от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».

Распоряжение Правительства РФ (2016, 21 марта) 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)».

Распоряжение Правительства РФ (2020, 15 декабря) от 15.12.2020 № 3340-р «Об утверждении перечня видов государственного контроля (надзора), в рамках которых обеспечиваются признание утратившими силу, не действующими на территории РФ и отмена нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора)».

Российская газета (2019, 15 февраля). *Под регуляторную «гильотину» могут попасть свыше девяти тысяч актов*. Дата обращения: 10.05.2021, <https://rg.ru/2019/02/15/reg-ufo-pod-regulatornuu-gilotinu-mogut-popast-svyshe-deviati-tysyach-aktov.html>

Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан (2010, 18 июня) от 18.06.2010 «О порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском».

Стандарт СТО.ФСБ.КК 1-2018 (2018, 12 ноября) «Компьютерная экспертиза. Термины и определения», утв. Директором ФСБ 12.11.2018 за № 33.

Указание Банка России (2021, 13 января) от 13.01.2021 № 5713-У «Об объеме, формах, сроках и порядке составления и представления отчетности специализированного депозитария».

Федеральный закон (2020, 31 июля) от 31.07.2020 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (№ 247-ФЗ).

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, 11(1)*, 109–123.

Coffey, B., McLaughlin, P., & Peretto, P. (2016, April). *The Cumulative Cost of Regulations. Mercatus Research Paper 2016, Duke I&E Research Paper No. 2016-45*. Дата обращения: 01.05.2021, <https://ssrn.com/abstract=2869145>.

Crossley, S. A., Skalicky, S., Dascalu, M., McNamara, D. S., & Kyle, K. (2017). Predicting text comprehension, processing, and familiarity in adult readers: New approaches to readability formulas. *Discourse Processes, 54(5-6)*, 340–359.

Dawson J., & Seater J. (2013). Federal regulation and aggregate economic growth. *Journal of Economic Growth, 18(2)*, 137–177.

Dolfsma W. (2013). *Government failure: Society, markets and rules*. Edward Elgar Publishing.

Ellickson R. C. (1994). *Order without law*. Harvard University Press.

Feng, L., Jansche, M., Huenerfauth, M., & Elhadad, N. (2010). A comparison of features for automatic readability assessment. In: *Proceedings of the 23rd International Conference on Computational Linguistics: Posters (COLING '10)*, pp. 276–284. Association for Computational Linguistics. Stroudsburg, PA, USA.

Flesch, R. (1948). A new readability yardstick. *Journal of Applied Psychology, 32(3)*, 221–233.

Gordon, S., Garen, J., & Clark, J. (2019). The growth of government, trust in government, and evidence on their coevolution. *Journal of Economics and Finance, 43(3)*, 456–480.

Granger, C. W. J. (1969). Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-spectral Methods. *Econometrica, 37(3)*, 424–438.

Homans, G. C. (1974). *Social behavior: Its elementary forms*. (Revised ed.). Harcourt Brace Jovanovich.

Jacobs, S., & Astrakhan, I. (2006, January). *Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries*. Jacobs and Associates. Washington DC.

Krueger, A. O. (1990). Government failures in development. *Journal of Economic perspectives, 4(3)*, 9–23.

McLaughlin, P., & Sherouse, O. (2019). RegData 2.2: A panel dataset on US federal regulations. *Public Choice, 180(1-2)*, 43–55.

Mulligan, C., & Shleifer, A. (2005). The Extent of the Market and the Supply of Regulation. *Quarterly Journal of Economics, 120(4)*, 1445–1473.

Niskanen, W. (2008). *Reflections of a political economist: selected articles on government policies and political processes*. Cato Institute.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, games, and common-pool resources*. University of Michigan Press.

Pitler, E., & Nenkova, A. (2008). Revisiting Readability: A Unified Framework for Predicting Text Quality. *Proceedings of the 2008 Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing* (pp. 186–195). Honolulu.

Reynolds, R. (2016, June 16). Insights from Russian second language readability classification: complexity-dependent training requirements, and feature evaluation of multiple categories. In: *Proceedings of the 11th Workshop on the Innovative Use of NLP for Building Educational Applications* (pp. 289–300). San Diego, CA.

Richards, B. (1987). Type/token ratios: What do they really tell us? *Journal of child language*, 14(2), 201–209.

Schelling, T. C. (2006). *Micromotives and macrobehavior*. WW Norton & Company.

Tullock, G., Brady, G., & Seldon, A. (2002). *Government failure: a primer in public choice*. Cato Institute.

References

Analytical Center for the Government of the Russian Federation (2021). *Reform of control and supervision activities (web-portal)*. Date of access: 10.05.2021, <https://knd.ac.gov.ru>

Golodnikova, A., Efremov, A., Sobol, D., Tsygankov, D., Shklyaruk, M., & Komin, M. (ed.). (2018). *Regulatory policy in Russia: main trends and architecture of the future*. Center for Strategic Research, HSE University.

Institute for Public Administration and Governance at HSE University (2020). *Assessment of the complexity of the language of laws. Analysis of existing legal, technical and linguistic approaches to the development of draft legislative acts, development of proposals for their adjustment*. IPAG, HSE University.

Kommersant (2018, February 19). *Legislation is tired of changes. Presidential lawyers are dissatisfied with the quality of legislative work*. Retrieved May 10, 2021, <https://www.kommersant.ru/doc/3553833>

The Constitution of the Russian Federation (1993, December 12), adopted by popular vote on 12.12.1993. with the changes approved during the all-Russian vote on 07/01/2020.

Kuchakov, R., & Saveliev, D. (2018). *The complexity of legal acts in Russia: Lexical and syntactic quality of texts*. Skugarevsky D. (ed). *Analytical Notes on the Problems of Law Enforcement*. Saint-Petersburg: Institute for the Rule of Law (IRL) at the EUSPb. Retrieved May 10, 2021, https://enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/memo_readability_2018_web.pdf

Lukatsky, A. (2021). *Mathematical assessment of the readability of regulatory acts*. Retrieved May 10, 2021. https://lukatsky.blogspot.com/2021/03/blog-post_29.html

Ministry of Economic Development of the Russian Federation (2018). *Key results of Regulatory Impact Assessment Department in 2017*. Retrieved May 10, 2021, <http://orv.gov.ru/Files/GetFile?fileid=e768c7e2-cb4a-48b2-bf50-fb9fd24b6f29>

Oleinik, A. (1999). Norm as a Basic Element of Institutions. *Voprosy Ekonomiki*, 1999, 2, 138–143.

Pavlov, P. N. (2019a). Economic and Political-Economic Factors of Regulatory Activity in Russia: Analysis in the Context of the Rule-Making Initiative Subjects. *Obshchestvennye nauki i sovremennost*, 6, 74–90.

Pavlov, P. N. (2019b). Economic Determinants of The Rule-Making Activity in Russia. *Public administration issues (HSE)*, 2, 39–70.

The list of instructions of the President of the Russian Federation on the implementation of the Address to the Federal Assembly dated 02.20.2019. Retrieved May 10, 2021, <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59898>

The action plan («road map») for the implementation of the «regulatory guillotine» mechanism, approved by The Russian Government at 05/29/2019 № 4714p-P36.

Resolution of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation dated 05.22.2020 No. 15 «On the approval of sanitary and epidemiological rules SP 3.1.3597-20 «Prevention of new coronavirus infection (COVID-19)».

Resolution of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of July 30, 2013 No. 58 «On some issues arising in judicial practice when arbitration courts consider cases on challenging regulatory legal acts».

Resolution of The Russian Government dated 04.08.2015 No. 785 «On the Government Commission on Import Substitution» (together with the «Regulations on the Government Commission on Import Substitution»).

Resolution of The Russian Government dated 31.12.2020 No. 2467 «On approval of the list of regulatory legal acts and groups of regulatory legal acts of The Russian Government, regulatory legal acts, individual provisions of regulatory legal acts and groups of regulatory legal acts of federal executive bodies, legal acts, individual provisions of legal acts, groups of legal acts of the executive and administrative bodies of state power of the RSFSR and the USSR, decisions of the State Commission on Radio Frequencies containing mandatory requirements in respect of which the provisions of Parts 1, 2 and 3 of Article 15 of the Federal Law «On Mandatory Requirements in the Russian Federation» are not applied».

Order of the Ministry of Industry and Trade of Russia dated 31.03.2015 No. 645 «On approval of the plan of measures for import substitution in the oil and gas engineering industry of the Russian Federation».

Order of the Ministry of Industry and Trade of Russia dated 16.04.2019 No. 1329 «On approval of the Action Plan for import substitution in the oil and gas engineering industry of the Russian Federation».

Order of the Ministry of Labor of Russia, the Ministry of Health of Russia dated 31.12.2020 No. 988n / 420n «On approval of the list of harmful and (or) hazardous production factors and work, during which mandatory preliminary medical examinations are carried out upon admission to work and periodic medical examinations».

Radygin, A., Abramov, A., Aksenov, I., Ilyasova, G., Malginov, G., Chernova, M., & Entov, R. (2018, January). *Effective management of state property in 2018–2024 and until 2035 Analytical report*. Center for Strategic Research.

Radygin, A., & Entov, R. (2012). "State failures": theory and politics. *Voprosy ekonomiki*, 12, 4–30.

Order of The Russian Government dated 27.01.2015 No. 98-r «On approval of the plan of priority measures to ensure sustainable economic development and social stability in 2015».

Order of The Russian Government dated 21.03.2016 No. 471-r «On the list of goods, works, services, in case of procurement of which the customer is obliged to conduct an auction in electronic form (electronic auction)».

Order of The Russian Government dated 15.12.2020 No. 3340-r «On the approval of the list of types of state control (supervision), within the framework of which are ensured the recognition as invalid, not valid on the territory of the Russian Federation and the cancellation of regulatory legal acts of The Russian Government, federal executive bodies, legal acts of the executive and administrative bodies of state power of the RSFSR and the USSR, containing mandatory requirements, compliance with which is assessed during the implementation of state control (supervision)».

Rossiyskaya Gazeta. *More than nine thousand acts may fall under the regulatory "guillotine"*. Date of access: 10.05.2021, <https://rg.ru/2019/02/15/reg-ufo/pod-reguliatornuiu-gilotinu-mogut-popast-svyshe-deviati-tysiach-aktov.html>

Agreement between The Russian Government, the Government of the Republic of Belarus and the Government of the Republic of Kazakhstan dated 18.06.2010 «On the procedure for moving goods by individuals for personal use across the customs border of the customs union and performing customs operations related to their release».

Standard STO.FSB.KK 1-2018 «Computer examination. Terms and definitions», approved by Director of the FSB 12.11.2018, No. 33.

Ordinance of the Bank of Russia No. 5713-U dated 13.01.2021 «On the volume, forms, timing and procedure for drawing up and submitting reports of a specialized depository».

Federal Law No. 247-FZ dated 31.07.2020 «On mandatory requirements in the Russian Federation».