

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИИ

**Павлов П.Н.<sup>1</sup>**

## Аннотация

*Измерение характеристик нормотворческой активности институтов государственной власти является одним из относительно новых перспективных подходов к оценке масштабов государственного вмешательства в экономику. Для этого используются индикаторы объемов и регуляторной жесткости нормативной базы, формируемые с применением методов анализа больших данных (Big data) и методов лингвистического анализа нормативных документов.*

*Разработка базы данных официальных документов органов государственной власти, принятых в период с 1991 по 2018 г. (указы Президента РФ, распоряжения и постановления Правительства РФ, приказы ФОИВ, федеральные законы), позволила охарактеризовать особенности и этапы развития регуляторной модели в России, а также выявить факторы нормотворческой активности на уровне отраслей российской экономики.*

*Результаты исследования показывают, что, несмотря на стабилизацию динамики нормотворческой активности после периода активной регуляторной экспансии (2004–2015), уровень регуляторной жесткости нормативной базы в России продолжает оставаться высоким. Распределение нормативных актов по видам деятельности классификатора ОКВЭД позволило эконометрическими методами оценить теоретическую модель регуляторной активности на уровне отраслей экономики. Эмпирические оценки показывают, что отрасли общественного сектора регулируются более интенсивно по сравнению с отраслями частного сектора. Кроме того, более высокая нормотворческая активность наблюдается в отраслях, производящих больший объем добавленной стоимости. В свою очередь, более низкая нормотворческая активность и регуляторная жесткость характеризуют отрасли с более высоким уровнем валовой добавленной стоимости (ВДС) в расчете на фирму. Нормативное регулирование и прямой контроль государственной собственности являются взаимозаменяемыми механизмами управления отраслями российской экономики.*

<sup>1</sup> Павлов Павел Николаевич – старший научный сотрудник лаборатории системного анализа отраслевых рынков ИОРИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Адрес: РАНХиГС. 119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 84/3. E-mail: pavlov@ranepa.ru

**Ключевые слова:** экономические теории регулирования; нормотворческая активность; регуляторная жесткость; нормативно-правовой акт; отрасли экономики; методы лингвистического анализа; большие данные (Big data).

## Введение

Международный опыт измерения государственного вмешательства в экономику, как правило, основывается на показателях, характеризующих относительные размеры государства (доля государственных расходов в ВВП, величина бюджетных трансфертов)<sup>2</sup>, экономическую роль государственных компаний и компаний с государственным участием (доля выпуска в ВВП, доля государственных компаний в численности занятых)<sup>3</sup>, уровень административных барьеров и качество административных процедур<sup>4</sup>.

Одним из относительно новых и достаточно перспективных подходов к оценке государственного вмешательства в экономику является измерение характеристик нормотворческой активности органов государственной власти, или квантификация регулирования.

Проведение квантификации регулирования открывает новое направление исследований и, как было показано в ряде работ, позволяет оценить влияние количественных параметров нормативно-правовой базы на макроэкономическую динамику (см.: Dawson, Seater, 2013), динамику развития отдельных отраслей экономики (Coffey et al., 2016; Malone, Chambers, 2017)<sup>5</sup>, создание новых фирм и динамику занятости (Bailey, Thomas, 2017), некоторые социально-экономические параметры, включая уровень бедности населения (Chambers et al., 2019), уровень безопасности транспортной инфраструктуры (Ellig, McLaughlin, 2016), уровень доверия государству (Gordon et al., 2018). Кроме того, измерение количественных характеристик нормативно-правовой базы позволяет выявлять закономерности нормотворческой активности органов государственной власти (Mulligan, Shleifer, 2005).

Данная работа посвящена количественному описанию нормотворческой активности в России, а также выявлению факторов нормотворческой активности в отраслях российской экономики, подходы к регулированию которых, как будет показано далее, существенно отличаются.

В первой части работы представлено описание теоретических и эмпирических подходов к исследованию нормотворческой активности институтов государственной власти. Во второй части работы приведено

<sup>2</sup> URL: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>

<sup>3</sup> См. работу (Абрамов и др., 2016).

<sup>4</sup> См. работы (Nicoletti et al., 2000; Alesina et al., 2005; Djankov et al., 2006).

<sup>5</sup> С использованием методов обработки текстовой информации квантификация регулирования может проводиться на отраслевом уровне, для чего строится распределение нормативных актов (объемов нормативной базы) в разрезе видов экономической деятельности.

описание базы данных нормотворческой активности в России. В третьей части предложена периодизация нормотворческой активности в России. В четвертой части работы охарактеризована регуляторная модель российских институтов государственной власти. В заключительной, пятой части работы представлены результаты эмпирического исследования факторов нормотворческой активности на уровне отраслей российской экономики.

## Теоретические и эмпирические подходы к исследованию нормотворческой активности

Существующие теории государственного регулирования по-разному описывают мотивацию нормотворческой активности государства (подробный обзор теорий государственного регулирования экономики см. в работах: Hertog, 2000; Тамбовцев, 2008).

Теориями *общественного интереса* объясняется нормотворческая активность, предусматривающая устранение различных провалов рынка<sup>6</sup>, в том числе посредством ограничения внешних эффектов (Pigou, 1947), устранения информационной асимметрии (Akerlof, 1970; Spence, 1973), антимонопольного регулирования (Stigler, Friedland, 1962; Posner, 1975; Braeutigam, 1989), финансирования производства общественных<sup>7; 8</sup> и мериторных благ (Buchanan, 1968; Musgrave, 1969), а также обеспечение других функций государства, способствующих росту общественного благосостояния<sup>9</sup>.

Теориями *частного интереса* объясняется существование регулирования, преследующего интересы отдельных общественных групп. В качестве примера можно привести концепции поиска ренты (McChesney, 1987; Tullock, 1988) и захвата регулятора (Bernstein, 1955; Laffont, Tirole, 1991).

*Синтетическими* теориями объясняется регуляторная активность, учитывающая как частные, так и общественные интересы (Downs, 1957; Peltzman, 1976; Grossman, Helpman, 1994). Эффективность механизмов прозрачности и подотчетности государства влияет на фактическое соотношение частных и общественных интересов в функции полезности регулятора.

Развитие системы экономических правил в условиях существования областей *регуляторного вакуума*<sup>10</sup>, как правило, отвечает общественным

<sup>6</sup> На современном этапе концепция провалов рынка дополняется концепцией провалов государства. См., например, исследование (Радыгин, Энгов, 2012).

<sup>7</sup> К общественным благам в широком понимании может быть отнесена система экономических (и иных) правил, включая нормы сертификации и лицензирования, обеспечивающие стандартизацию продукции, услуг и безопасность потребителя.

<sup>8</sup> Необходимо оговориться, что некоторые виды общественных благ могут производиться частным способом, например маяки (Coase, 1974).

<sup>9</sup> Включая перераспределительную функцию.

<sup>10</sup> Образовавшегося, например, в России в начале 1990-х с появлением (декриминализацией) в рамках перехода к рыночному механизму новых видов деятельности, включая обмен валюты, внешнюю торговлю, предпринимательскую деятельность, финансовое посредничество.

интересам. При этом избыточная детализация нормативной базы может способствовать росту административной нагрузки на бизнес и снижать инвестиционные и производительные стимулы, снижать уровень доверия к государственным институтам. Эффект возможного снижения уровня доверия к государственным институтам в результате повышения нормотворческой активности описан в работе С. Гордона с соавторами (Gordon et al., 2018). При определенных условиях низкая детализация нормативной базы может отвечать не только общественным интересам, но и интересам регулируемых отраслей (например, в случае антимонопольного регулирования).

Для измерения нормотворческой активности органов государственной власти могут использоваться различные показатели. Первую группу составляют показатели *детализации* нормативно-правовой базы (см.: Mulligan, Shleifer, 2005; Dawson, Seater, 2013). Уровень детализации нормативно-правовой базы в определенной степени отражает уровень развития системы экономических правил и измеряется количеством нормативно-правовых актов (в единицах), информационным объемом регуляторного текста (в страницах со стандартным форматированием, килобайтах<sup>11</sup>) и аналогичными показателями. Как правило, большая детализация нормативной базы обеспечивается как принятием большего количества нормативных актов, так и принятием более тщательно проработанных документов<sup>12</sup> (см.: Gordon et al., 2018).

Вторую группу составляют показатели *регуляторной жесткости* нормативно-правовой базы, которые строятся с использованием методов лингвистического анализа и методов анализа больших данных на основе частоты употребления в документах ключевых слов, которые обозначают те или иные нормативно регламентированные обязательные или запрещенные действия<sup>13</sup> (подробнее о данном подходе см.: Al-Ubaydli, McLaughlin, 2017; McLaughlin, Sherouse, 2019)<sup>14</sup>.

Отдельные примеры эмпирических исследований с использованием показателей нормотворческой активности приведены в Таблице 1.

В числе академических исследований нормотворческой активности в России с использованием методов статистического анализа следует упомянуть работы С.Г. Кирдиной и А.А. Рубинштейна (Кирдина и др., 2010; Кирдина, Рубинштейн, 2014).

Аналогичной проблематике посвящен ряд аналитических докладов, в числе которых следует отметить ряд публикаций (Николаев, Шульга, 2004; Ткаченко, 2017; Голодникова и др., 2018).

<sup>11</sup> Отдельный символ текстовой информации занимает 1 байт.

<sup>12</sup> При этом целесообразно проводить различие между разными типами официальных документов, поскольку некоторые из них не являются нормативно-правовыми актами, не вводят новые формы регулирования, а лишь отражают рост бюрократической активности, что отмечают в своей работе Маклафлин и Шероуз (McLaughlin, Sherouse, 2019).

<sup>13</sup> В работе (Al-Ubaydli, McLaughlin, 2017) для идентификации ограничительного уклона регулирования использовались такие ключевые слова, как «prohibited», «required», «may not», «must», «shall».

<sup>14</sup> База данных RegData. См.: <https://quantgov.org/> (дата обращения: 08.05.2019).

Таблица 1

**Примеры эмпирических исследований взаимосвязи показателей нормотворческой активности и показателей социально-экономического развития**

| Работа   | Гипотеза  | Мера регулирования   | Методология             | Выборка  | Результат  |
|--|---|--|-------------------------|--|--|
| Mulligan, Shleifer, 2005, Quarterly Journal of Economics | Штаты с большей численностью населения будут регулироваться с использованием сравнительно более детализированной нормативно-правовой базы | Объем текстовой информации нормативно-правовой базы штата (в килобайтах)   | Кросс-секционная модель | 37 штатов США, 2001, 2002, 2003 гг.                          | Рост численности населения штата на 1% способствует увеличению нормативной базы штата на 0,3–0,5%  |
| Gutierrez, Philippon, 2017, NBER                         | Рост жесткости регулирования снижает уровень конкуренции в отраслях экономики   | Индекс регуляторной жесткости (на основе базы данных RegData)  | Модель панельных данных | Отрасли 3 знака NAICS (30 шт.), США, в период 1980–2014 гг.  | Рост индекса жесткости регулирования CR-4 на 10% приводит к росту концентрации отрасли на 0,45%  |
| Bailey, Thomas, 2017, Journal of Regulatory Economics    |   |  |                         | Отрасли 4 знака NAICS (215 шт.), США, в период 1998–2011 гг. | Рост индекса жесткости регулирования на 10% приводит к снижению количества появлений новых фирм на 0,47% и к уменьшению выхода крупных фирм на 0,9%* |
| Chambers et al., 2019, Public Choice                     | Рост жесткости федерального регулирования в отношении крупных для штата отраслей повышает уровень бедности                                | Индекс FRAISE (Federal Regulation and State Enterprise Index) – индекс регуляторной жесткости, построенный с учетом структуры выпуска штата (вес отрасли в выпуске штата к весу отрасли в выпуске экономики) | Модель панельных данных | 50 штатов США, в период 1997–2013 гг.                        | Рост индекса жесткости регулирования на 10% повышает уровень бедности в штате на 2,5%  |

\* Также в более интенсивно регулируемых отраслях уменьшается количество новых рабочих мест (эффект для малых фирм статистически значим, для крупных – нет). Рост на 10% индекса жесткости регулирования приводит к снижению показателя количества новых рабочих мест на 0,63%.

| Работа   | Гипотеза   | Мера регулирования  | Методология  | Выборка                                  | Результат  |
|--|--|---|--|--|--|
| Ellig, McLaughlin, 2016, Review of Industrial Organization | Рост жесткости экономического регулирования увеличивает количество аварий на ж/д транспорте; рост жесткости регулирования безопасности снижает количество аварий на ж/д транспорте | Индексы жесткости экономического регулирования и регулирования в сфере безопасности (на основе базы данных RegData) | Модель панельных данных                                      | 8 железных дорог, в период 1975–2013 гг. | Рост жесткости регулирования безопасности (FRA) способствовал снижению, а рост жесткости экономического регулирования способствовал росту количества аварий до момента дерегулирования отрасли (Staggers Rail Act 1980), но не после |
| Gordon et al., 2018, Journal of Economics and Finance      | Существует долгосрочная взаимосвязь между регулированием и доверием государству  | Количество страниц CFR (Code of Federal Regulations)  | Построение VECM модели, оценка коинтеграционного соотношения | США, в период 1960–2013 гг.              | Существует долгосрочная связь отрицательная (коинтеграция) между рынками доверия государству и долей госрасходов (без оборонных) в ВВП, долей федеральных трансфертов к ВВП и количеством страниц CFR                                |
| Dawson, Seater, 2013, Journal of Economic Growth           | Увеличение объемов нормативной базы способствует снижению темпов экономического роста, измеряемого показателем ВВП   | Количество страниц CFR (Code of Federal Regulations)  | Модель временных рядов (оценка методом DOLS)                 | США, в период 1949–2005 гг.              | В период 1949–2005 гг. рост объемов нормативной базы обусловил снижение среднегодовых темпов роста ВВП на 2%, в том числе за счет отрицательного влияния на совокупную факторную производительность**                                |

**Источник:** Составлена автором.

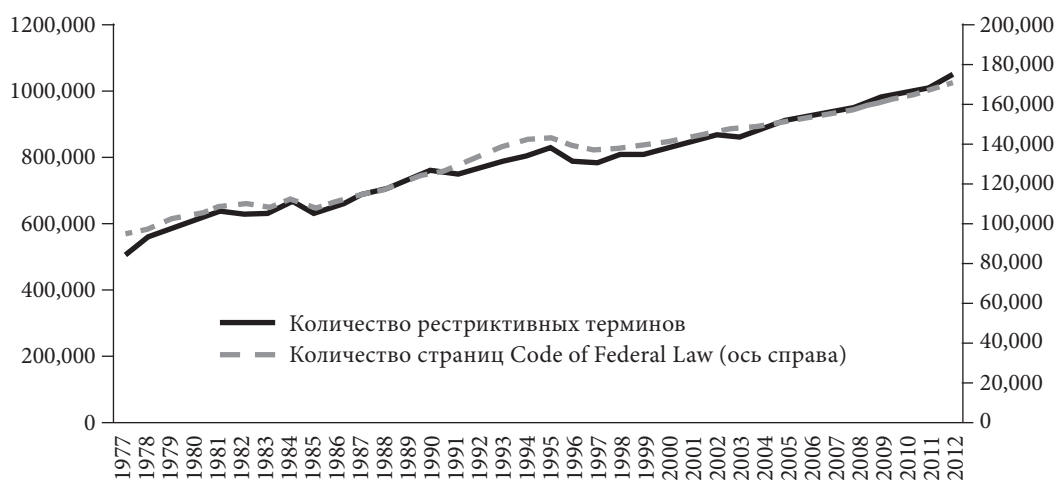
\*\* При этом необходимо иметь в виду, что в отсутствие регулирования экономического роста (механическое увеличение показателя ВВП) мог бы сопровождаться нарастанием экологических проблем, снижением уровня безопасности продукции и другими негативными внешними эффектами. Таким образом, в рассматриваемой работе снижение темпов роста вследствие увеличения детализации нормативной базы рассматривается как «плата» за увеличение качества экономического роста и за повышение стандартов качества жизни населения.



Эмпирическая ценность количественного подхода к измерению нормотворческой активности подтверждается как результатами исследований влияния характеристик нормативно-правовой базы на динамику социально-экономического развития, так и взаимной непротиворечивостью различных показателей нормотворческой активности. Можно продемонстрировать, что показатели детализации нормативно-правовой базы коррелируют с показателями регуляторной жесткости: на Рисунке 1 отражены динамика количества страниц CFR (Code of Federal Regulations) и частота употребления терминов, обозначающих те или иные административные ограничения в отношении экономической активности<sup>15</sup>.

Рисунок 1

### Количество страниц Кодекса федеральных правил США и употребление рестриктивных терминов<sup>16</sup> (ограничительный уклон регулирования)



Источник: (Coffey et al., 2016).

Новизна и практическая значимость результатов, полученных на основе количественного подхода к измерению нормотворческой активности, явились основой для разработки аналогичных инструментов для России<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Code of Federal Regulations (Кодекс федеральных правил США) – ежегодное издание, включающее все действующие на момент публикации нормативные акты федерального уровня.

<sup>16</sup> «Prohibited», «required», «may not», «must», «shall».

<sup>17</sup> Тем не менее следует пояснить, что использование количественного подхода к оценке регуляторной активности сопряжено с рядом недостатков. Принятие новых нормативных актов может фактически уменьшать регуляторную нагрузку на отрасли экономики, если рассматриваемые документы представляют собой положения о дерегулировании (при этом в период выстраивания нормативно-правовой базы государства принятие подобных документов является скорее исключением, чем правилом). Кроме того, необходимо заметить, что равные по объему нормативные документы могут иметь как незначительное, так и существенное влияние на экономику в зависимости от сферы регулирования (изменение налоговых ставок может оказать существенно больший экономический эффект, чем, например, изменение сроков предоставления налоговой отчетности). Использование данных показателей не позволяет однозначно оценить издержки адресатов регулирования (compliance costs).

## База данных нормотворческой активности в России

С целью исследования особенностей развития экономических факторов нормотворческой активности в России была сформирована база данных, включающая полные тексты нормативно-правовых актов, принятых в период 1991–2018 гг.<sup>18</sup>.

База данных включает следующие показатели: тип нормативно-правового акта (федеральный закон, указ Президента РФ, постановление Правительства РФ, распоряжение Правительства РФ, приказ федеральных органов исполнительной власти); объем текстовой информации документа в килобайтах, дата принятия документа, версия документа (для НПА, которые впоследствии изменялись), дата последнего изменения документа; отрасль экономики, к регулированию которой может быть отнесен данный нормативно-правовой акт.

Определение отраслевой принадлежности документов проводилось на основе частоты употребления в них ключевых слов и словосочетаний, характеризующих отдельные классы (подклассы) ОКВЭД<sup>19</sup>. Документ считался регулирующим ту или иную отрасль, если доля ключевых слов, относящихся к данной отрасли, в общем числе специфических отраслевых ключевых слов, встречающихся в данном документе, превышала пороговое значение<sup>20</sup>.

Применение данного подхода позволило охарактеризовать особенности развития нормативного регулирования в России в период 1991–2018 гг.

## Этапы эволюции нормотворческой активности в России

Изменчивость показателя среднегодовых темпов роста количества вновь принятых документов позволяет выделить три этапа развития нормативно-правовой базы в РФ:

1. *Стагнация трансформационного перехода*: 1991–2004 гг.
2. *Регуляторная экспансия*: 2004–2015 гг.
3. *Стабилизация нормотворческой активности*: 2015 г. – н.в.

*I этап – стагнация трансформационного перехода.* Началу трансформационного перехода от плановой экономики к рыночной соответствовала низкая детализация нормативно-правовой базы (системы экономических правил России). Уровень нормотворческой активности в период 1991–2004 гг. был сравнительно низким. Это обусловлено тем, что в условиях быстрых изменений экономических взаимосвязей «рамочное» управление

<sup>18</sup> Данные за 2018 год приводятся по состоянию на начало декабря 2018 г.

<sup>19</sup> Объем текстовой информации документа, выраженный в килобайтах, распределялся между отраслями экономики пропорционально количеству встречающихся в документе ключевых слов и словосочетаний, относящихся к регулированию той или иной отрасли.

<sup>20</sup> Принятое за 0,25. Таким образом, допускалась ситуация, когда один документ мог относиться к регулированию нескольких видов экономической деятельности.



и использование более общих, менее детализированных формулировок экономических правил является более предпочтительным, чем попытка жестко регламентировать экономическую активность во всех сферах трансформационной экономики. Отметим, что меньшая детализация системы правил сопряжена с относительно более высокой нагрузкой на институты, призванные разрешать споры хозяйствующих субъектов, а именно на судебную систему, а также на неформальные процедуры разрешения споров, связанные с самоорганизацией общин (включая механизмы организованной преступности<sup>21</sup>).

*II этап – регуляторная экспансия.* С завершением трансформационного перехода и началом экономического роста наблюдается изменение нормотворческой модели в России. В период 2004–2015 гг. происходит ускорение нормотворческой активности, достигшей пика в 2015 г.<sup>22</sup>. Детализация нормативной базы существенно возросла во всех отраслях экономики. Это способствовало появлению общественно-политической дискуссии вокруг процесса нормотворческой активности, в ходе которой приводилось сравнение нижней палаты российского парламента с «принтером»<sup>23; 24</sup>. Актуализировались аспекты повышения качества регулирования, поэтому в конце данного периода началась разработка механизмов оценки регулирующего воздействия. Методика оценки регулирующего воздействия нормативных актов была завершена в 2013 г.<sup>25; 26</sup>.

*III этап – стабилизация нормотворческой активности.* С небольшим лагом разработка и внедрение механизма оценки регулирующего воздействия способствовали ограничению нормотворческой активности. Высокая нормотворческая активность на этапе активного расширения нормативной базы в России была, в том числе, обусловлена сравнительно низкими предельными издержками регулятора на разработку и опубликование новых экономических правил<sup>27</sup>. Создание механизмов оценки регулирующего воздействия стало фактором роста предельных издержек регулятора, что привело к снижению объемов предложения нормативной базы в единицу времени, в том числе за счет увеличения качества проработки отдельных нормотворческих инициатив<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> Что отчасти обусловило появление устойчивого выражения «лихие девяностые».

<sup>22</sup> Уровень нормотворческой активности «ельцинского» периода сохранялся вплоть до начала второго президентского срока В.В. Путина.

<sup>23</sup> Согласно данным Системы обеспечения законодательной деятельности, в 2015 г. в Госдуму РФ было внесено 1588 законопроектов. См.: <http://sozd.parliament.gov.ru/>

<sup>24</sup> См.: Нарышкин: Госдума полностью самостоятельна в своих решениях // ТАСС. 23 июня 2016 г. См.: <https://tass.ru/politika/3394960>

<sup>25</sup> См.: Приказ Минэкономразвития России от 27.05.2013 N 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия».

<sup>26</sup> Разработка методики была анонсирована в майских указах Президента России в 2012 г. См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

<sup>27</sup> В терминах концепции нормотворческой активности Маллигана и Шлейфера (Mulligan, Shleifer, 2005).

<sup>28</sup> По данным Министерства экономического развития России, в 2017 г. было подготовлено более тысячи заключений об ОРВ, из них порядка  $\frac{1}{3}$  – отрицательные.

Динамика нормотворческой активности в России приведена на Рисунке 2.

Рисунок 2



Источник: Расчеты автора по данным Консультант Плюс.

## Регуляторная модель: регуляторная жесткость и ручное управление

### Регуляторная жесткость

В соответствии с международным опытом измерения параметров нормотворческой активности авторами был построен показатель жесткости нормативного регулирования российской экономики.

Если в англоязычных исследованиях для этих целей учитывается частота употребления в официальных документах рестриктивных терминов «prohibited», «required», «may not», «must», «shall», то нами учитывалось употребление ключевого слова «требование» в его различных вариациях<sup>31</sup> (см. рис. 3).

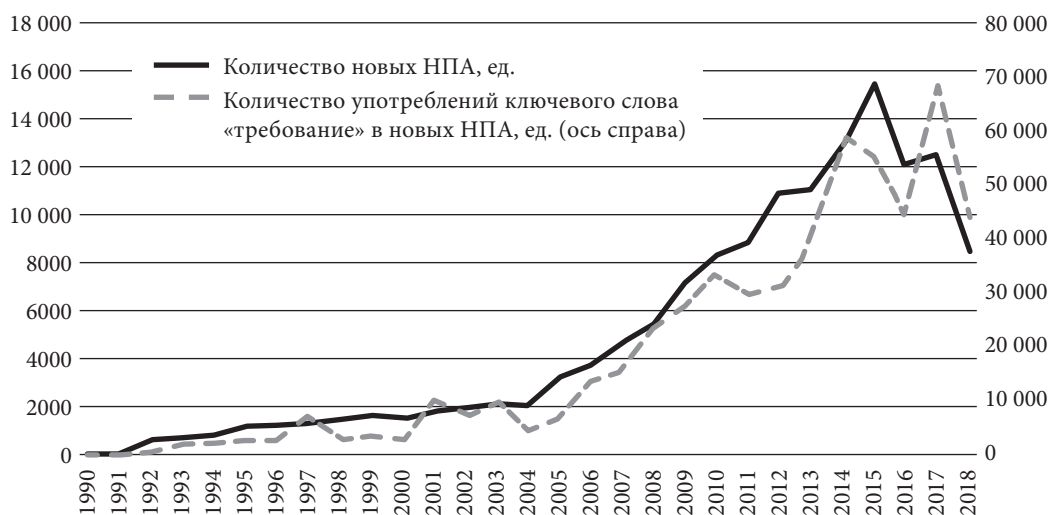
<sup>29</sup> В категорию нормативных актов были включены: законы, президентские указы, постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы федеральных органов исполнительной власти. Рассматривались вновь принятые нормативные акты.

<sup>30</sup> Данные за 2018 год приводятся по состоянию на начало декабря 2018 г.

<sup>31</sup> «Требования», «требований», «требованием» и т.п.

Рисунок 3

### Динамика прироста детализации и прироста регуляторной жесткости нормативной базы в России



Источник: Расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Как можно видеть на приведенном графике, между показателями регуляторной жесткости (качественной характеристикой нормотворческой активности) и «объемными» показателями нормотворческой активности наблюдается тесная взаимосвязь<sup>32</sup>.

Рисунок 4

### Использование ключевого слова «требование» в расчете на один новый НПА



Источник: Расчеты автора по данным Консультант Плюс.

<sup>32</sup> Коэффициент корреляции между показателями составляет порядка 0,95.

Количество упоминаний различных требований в период 1991–2018 гг.кратно увеличилось (см. рис. 4). Таким образом, несмотря на тенденции к стабилизации объемных показателей нормотворческой активности, констатировать остановку роста регуляторной жесткости нормативной базы было бы в настоящий момент преждевременно.

### Ручное управление

Признаком и иллюстрацией модели ручного управления являются большое количество и высокая частота изменений нормативно-правовых актов (табл. 2).

Таблица 2

### Нормативные акты с наибольшим количеством редакций<sup>33</sup>

| №  | Тип документа, дата принятия                       | Название документа  | Количество редакций |
|----|--|---|---------------------|
| 1  | Указ Президента РФ от 04.08.2004 N 1009            | Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ  | 157                 |
| 2  | Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ           | Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации                  | 141                 |
| 3  | Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ           | Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации   | 129                 |
| 4  | Приказ ФТС России от 02.09.2013 N 1644             | Об утверждении Реестра банков, иных кредитных организаций и страховых организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных пошлин, налогов | 126                 |
| 5  | Приказ Росрыболовства от 20.10.2008 N 259-дк       | Об утверждении перечней заявителей, за которыми закрепляются доли квот добычи (вылова) водных биоресурсов на 2009–2018 гг.  | 119                 |
| 6  | Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N 437 | О Министерстве экономического развития Российской Федерации   | 117                 |
| 7  | Федеральный закон от 28.03.1998 N 53-ФЗ            | О воинской обязанности и военной службе   | 107                 |
| 8  | Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ           | О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним   | 93                  |
| 9  | Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ            | Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации  | 88                  |
| 10 | Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 N 991 | О программе строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горно-климатического курорта  | 86                  |

**Источник:** Составлена автором по данным Консультант Плюс.

<sup>33</sup> Среди всех нормативных актов, принятых в России в 1991–2018 гг. Количество редакций включает первоначальную версию документа.

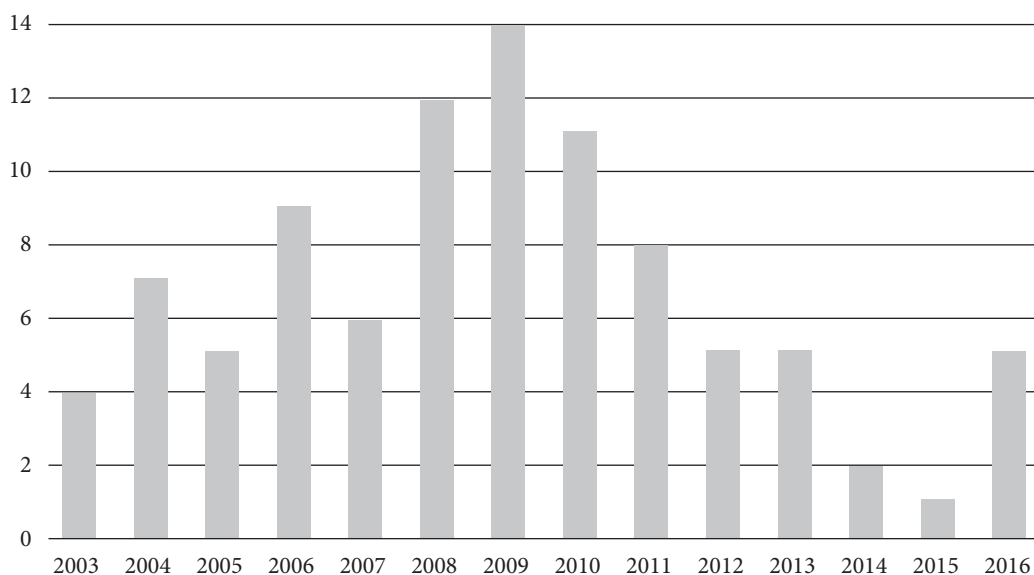
Наибольшее количество поправок было внесено в Указ Президента РФ от 04.08.2004 N 1009 «Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» – на данный момент насчитывается 157 редакций данного документа. При этом в наиболее актуальной версии<sup>34</sup> указа сохранилось лишь порядка 1/5 стратегических предприятий, первоначально включенных в документ<sup>35</sup>.

В качестве одной из причин использования «ручного» режима управления экономикой можно назвать высокий уровень концентрации выпуска российской экономики (Волков, 2010). Небольшая численность крупных игроков в концентрированных отраслях предопределяет возможность прямой коммуникации между регулятором и регулируемой отраслью в лице ее крупных представителей.

Модель ручного управления особенно активно используется в периоды экономических кризисов. Данный тезис можно проиллюстрировать примером частоты вмешательства в тарифное регулирование железнодорожных перевозок в России (рис. 5)<sup>36</sup>.

Рисунок 5

### Поправки к Тарифному руководству №1, ед.



**Источник:** Расчеты автора по данным Консультант Плюс.

<sup>34</sup> Доступной на момент подготовки данной статьи (в редакции Указа Президента РФ от 18.12.2018 N 720 «О внесении изменения в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. N 1009»).

<sup>35</sup> Также следует отметить, что существенная доля документов с большим числом редакций относится к сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности, организации политических институтов.

<sup>36</sup> Тарифное руководство № 1 – один из основных документов, регламентирующих ценообразование на услуги ОАО «РЖД». Тарифы на перевозку железнодорожным транспортом зависят в том числе от конкретного вида продукции той или иной отрасли экономики.

Наиболее активное вмешательство в тарифное регулирование осуществлялось в период прохождения пика финансово-экономического кризиса: в 2009 г. было внесено максимальное количество поправок (14) в течение года<sup>37</sup>.

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

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

На современном этапе появились отдельные слабые признаки формирования предпосылок перехода к более системному режиму управления экономикой. В частности, был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также ряд подзаконных актов, детализирующих порядок его применения<sup>38</sup>, сформирована программа среднесрочного развития, закрепленная в «майском» Указе Президента РФ<sup>39</sup>. Упорядочиванию нормотворческой активности способствует не только введенный в действие инструмент оценки регулирующего воздействия, но и планируемое сокращение регуляторной нагрузки с помощью «регуляторной гильотины»<sup>40</sup>, который предусматривает анализ и пересмотр действующих обязательных для бизнеса требований.

Все указанные инициативы в случае их успешной реализации будут способствовать повышению качества системы экономических (и иных) правил, а также расширению горизонта планирования участников различных отраслей российской экономики.

<sup>37</sup> Использование льготных тарифов является одним из инструментов прямой поддержки различных отраслей экономики. Так, приказом ФСТ России от 24.12.2009 № 497-т/1 для тарифа на транспортировку легковых автомобилей был установлен льготный коэффициент 0,780 вместо 0,940, который применялся ранее. Это способствовало реализации первой программы утилизации подержанных автомобилей (1 января 2010 г. – 31 декабря 2011 г.), которая стала одним из инструментов поддержки отечественного легкового автомобилестроения. Более подробно см. в Таблице 4 «Дополнительные поправочные коэффициенты для ряда грузов» Приложения 3 к разделу 2 Прейскуранта № 10-01 «Тарифы на перевозки грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами».

<sup>38</sup> См. Приложение Б.

<sup>39</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

<sup>40</sup> Кабинет министров намерен до февраля 2020 г. завершить работу по «регуляторной гильотине» // ТАСС, 19 января 2019 г. URL: <https://tass.ru/ekonomika/6018299> (дата обращения: 08.05.2019).



## Отраслевое измерение нормотворческой активности

Рассматривая данные по динамике детализации нормативной базы (см. Приложение А), необходимо обратить внимание на целый ряд закономерностей:

- распределение количества вновь принятых документов в разрезе отраслей экономики неравномерно;
- относительно высокая нормотворческая активность, характерна:
  - для отраслей общественного сектора (здравоохранение, образование, медицина), финансирование которых напрямую осуществляется из бюджета (см. рис. 9 Приложения А). Таким образом, одной из задач нормативного регулирования данных отраслей является детализированная регламентация использования бюджетных средств;
  - для «транзакционных» отраслей экономики, поддерживающих инфраструктуру рыночного механизма (включая финансовое посредничество, оптовую и розничную торговлю<sup>41</sup>, см. рис. 8–9 Приложения А).

Более низкая нормотворческая активность отмечается в отраслях частного сектора, однако она также является в существенной степени дифференцированной.

Для выявления факторов, определяющих уровень детализации (и коррелирующий с ним уровень регуляторной жесткости) нормативно-правовой базы в отраслях российской экономики, на основе моделей, разработанных Стиглером (Stigler, 1971)<sup>42</sup>, а также Маллиганом и Шлейфером (Mulligan, Shleifer, 2005), была сформулирована следующая теоретическая модель<sup>43</sup>:

$$\log R_{it} = \beta_0 + \beta_1 Y_{it} + \beta_2 \left( \frac{Y}{N} \right)_{it} + \beta_3 \text{gov}_i + \beta_4 \text{gov}_i^2 + \beta_5 d_{pub}$$

где

$R_{it}$  – объем текстовой информации нормативных актов, принятых в период  $t$ , который относится к регулированию отрасли  $i$  (в Кб), логарифм;

<sup>41</sup> Для оптовой и розничной торговли показатели информационных объемов нормативных актов являются сравнительно невысокими, однако по количеству нормативных актов в единицу времени данные отрасли входят в число наиболее активно регулируемых.

<sup>42</sup> В работе Стиглера (Stigler, 1971) были построены две неструктурные модели, объясняющие: а) величину максимальной разрешенной массы грузовика в отдельных штатах США, б) дату сертификации (лицензирования) профессиональной деятельности различных профессиональных групп. Разрешенная масса грузовика была сравнительно выше в аграрных штатах, а на ускорение введения сертификации (барьеров входа в профессиональную группу) влияла концентрация профессиональных групп в городах. Таким образом, результаты работы Стиглера объясняли регулирование в пользу отдельных групп интересов экономической и политической значимостью данных общественных групп.

<sup>43</sup> В исследовании Маллигана и Шлейфера нормативно-правовая база рассматривается как результат сформировавшегося спроса на регулирование со стороны населения и компаний и предложения регулирования со стороны органов государственной власти (исследование проводилось на уровне штатов США). В работе было показано, что большей численности населения региона соответствует большая детализация региональной нормативной базы. По предположению авторов, большая численность населения определяет возможность большей диверсификации видов экономической деятельности и взаимосвязей между экономическими агентами, что требует разработки детализированной системы экономических (и иных) правил. Как показано в ряде исследований, более высокая детализация нормативно-правовой базы снижает издержки информанта (Glaeser et al., 2001; Glaeser, Shleifer, 2001; LaPorta et al., 2006).

$Y_{it}$  – валовая добавленная стоимость, произведенная в отрасли  $i$  в период  $t$ <sup>44</sup>;  
 $\left(\frac{Y}{N}\right)_{it}$  – валовая добавленная стоимость, произведенная в отрасли  $i$  в период  $t$  в расчете на одну фирму отрасли<sup>45</sup>;  
 $gov_i$  – доля выручки отрасли, произведенная государственными компаниями<sup>46</sup>;  
 $gov_i^2$  – квадратичный член для учета нелинейного влияния государственного присутствия в отрасли;  
 $d_{pub}$  – дамми-переменная, принимающая значение 1 для отраслей, входящих в общественный сектор (здравоохранение, образование, медицина), и 0 для всех остальных отраслей.

Данной формулировке модели соответствуют следующие гипотезы:

- в соответствии с теориями общественного интереса в отраслях общественного сектора (государственное управление и обеспечение военной безопасности, здравоохранение, медицина) будет наблюдаться более высокий уровень нормотворческой активности по сравнению с отраслями частного сектора. Разрабатываемые правила, затрагивающие деятельность большого числа бюджетных, казенных, автономных учреждений, «сопровождает» выделяемые на их финансирование бюджетные ресурсы. В целом разработка правил в особенности целесообразна при большом количестве адресатов регулирования<sup>47</sup>;
- в соответствии с теориями частных интересов в отраслях с более высоким уровнем ВДС в расчете на фирму будет наблюдаться более низкий уровень нормотворческой активности и, соответственно, регуляторной жесткости. Более высокий уровень ВДС в расчете на фирму отрасли коррелирует с ростом концентрации отрасли. Небольшое число крупных игроков способствует более эффективному решению проблемы коллективных действий при организации отраслевого лоббирования<sup>48</sup>;
- в отраслях экономики с более высоким уровнем выпуска будет наблюдаться более высокий уровень регуляторной активности (гипотеза влияния масштаба деятельности предложена по аналогии с гипотезой влияния численности населения штата на объемы нормативной базы штата (см.: Mulligan, Shleifer, 2005)). Масштаб отрасли, ее значимость для экономики определяют потенциальную величину экономических потерь, связанных с наличием неурегулированных проблемных ситуаций, неопределенностью действующих экономических правил;

<sup>44</sup> В млрд. руб. в постоянных ценах 2004 г.

<sup>45</sup> Для оценки численности фирм в отраслях экономики использовался показатель количества территориально-обособленных подразделений организаций, публикуемый Росстатом. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/prom/kol\\_yurr.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/kol_yurr.htm)

<sup>46</sup> Доля совокупной выручки контролируемых государством компаний (из входящих в топ-100) в совокупной выручке топ-100 компаний отрасли. Показатель взят из публикации (Радыгин и др., 2018).

<sup>47</sup> Кроме того, добавление дамми-переменной для отраслей общественного сектора обусловлено особенностями расчета доли государственного сектора в выпуске: для данных отраслей она рассчитывалась без учета сектора бюджетных учреждений.

<sup>48</sup> Описание работы данного механизма соответствует теории захвата регулятора (Bernstein, 1955; Laffont, Tirole, 1991).

- в отраслях частного сектора<sup>49</sup> с более высокой долей собственности госкомпаний будет наблюдаться более высокий уровень нормотворческой активности (правила «сопровождают» ресурсы, при этом необходимо регламентировать взаимодействие государственных и частных компаний по общим правилам игры). Однако данный механизм действует нелинейно в отраслях с очень высокой долей государственной собственности и относительно небольшим числом госкомпаний-участников, необходимость в разработке детализированной нормативной базы снижается в силу активного использования в таких отраслях инструментов «ручного» управления<sup>50</sup>. Для учета возможной нелинейности влияния доли государственной собственности на уровень нормотворческой активности используется квадрат соответствующего показателя.

Корреляционная матрица для переменных модели приведена в таблице ниже (табл. 3).

Таблица 3

## Матрица парных коэффициентов корреляции

|  | Объем текстовой информации НПА в год в Кб, логарифм | Накопленный объем текстовой информации НПА в Кб, логарифм | Доля государства в выпуске топ-100 компаний отрасли | Доля государства в выпуске топ-100 компаний отрасли, квадрат | ВДС (валовая добавленная стоимость) | ВДС в расчете на фирму | Отрасли общественного сектора (дамми-переменная) |
|--|---|---|---|--|-------------------------------------|------------------------|--|
| Объем текстовой информации НПА в год в Кб, логарифм          | 1   |   |   |  |                                     |                        |  |
| Накопленный объем текстовой информации НПА в Кб, логарифм    | 0.9647*   | 1   |   |  |                                     |                        |  |
| Доля государства в выпуске топ-100 компаний отрасли          | 0.2563*   | 0.2029*   | 1   |  |                                     |                        |  |
| Доля государства в выпуске топ-100 компаний отрасли, квадрат | 0.1613*   | 0.1245*   | 0.9670*   | 1  |                                     |                        |  |
| ВДС  | 0.2354*   | 0.2468*   | 0.2090*   | 0.1991*  | 1                                   |                        |  |
| ВДС в расчете на фирму                                       | 0.2765*   | 0.2757*   | 0.0721  | 0.0310   | 0.0737                              | 1                      |  |
| Отрасли общественного сектора (дамми-переменная)             | 0.2098*   | 0.1700*   | -0.0487   | -0.1148*   | 0.0618                              | 0.4779*                | 1  |

Источник: Расчеты автора.

<sup>49</sup> Частный сектор формально будет определен как совокупность видов экономической деятельности, не входящих в общественный сектор.

<sup>50</sup> Например, точечное влияние на решения совета директоров и менеджмента госкомпаний.

Эмпирическая проверка выдвинутых гипотез проводилась с использованием модели пула (pooled OLS) по выборке, включающей наблюдения за период 2005–2016 гг. для 14 видов экономической деятельности, на долю которых приходится порядка половины выпуска продукции российской экономики<sup>51</sup>.

Для проверки робастности оценок была также оценена кросс-секционная спецификация теоретической модели для каждого года отдельно в период 2014–2016 гг. с включением 17 видов экономической деятельности<sup>52</sup>, а также модель пула с лагом зависимой переменной, что было обусловлено попыткой учесть инерционность нормотворческой активности в исследуемом периоде (табл. 4).

Таблица 4

**Эмпирические оценки модели: зависимая переменная –  
объем текстовой информации нормативно-правовых  
документов, принятых за год**

|   | (1)            | (2)  | (3)  | (4)  | (5)   |
|---|----------------|--|--|--|---|
| Переменная /<br>Модель                    | Модель<br>пула | Кросс-<br>секционная<br>модель,<br>2016 г. | Кросс-<br>секционная<br>модель,<br>2015 г. | Кросс-<br>секционная<br>модель,<br>2014 г. | Модель<br>пула с лагом<br>зависимой<br>переменной |
| ВДС отрасли                               | 0,001***       | 0,001***                                   | 0,001***                                   | 0,001***                                   | 0,000***  |
|   | (0,000)        | (0,000)                                    | (0,000)                                    | (0,000)                                    | (0,000)   |
| ВДС в расчете<br>на фирму                 | -0,633***      |  |  |  | -0,164***   |
|   | (0,190)        |  |  |  | (0,046)   |
| Доля государства<br>в выпуске             | 9,422*         | 12,821**                                   | 14,889***                                  | 14,680***                                  | 2,269**   |
|   | (4,684)        | (4,533)                                    | (4,690)                                    | (4,441)                                    | (0,895)   |
| Доля государства<br>в выпуске,<br>квадрат | -11,638*       | -16,013**                                  | -18,922***                                 | -18,331***                                 | -2,834**  |

<sup>51</sup> Включая отрасли: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (AA), рыболовство, рыбоводство (BA), добыча сырой нефти и природного газа; предоставление услуг в этих областях (CA\_11), производство нефтепродуктов (DF\_23\_20), химическое производство (DG), производство резиновых и пластмассовых изделий (DH), производство прочих неметаллических минеральных продуктов (DI), 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).

<sup>52</sup> В отдельные спецификации также включались отрасли: 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.

|  | (1)                | (2)                                     | (3)                                     | (4)                                     | (5)   |
|--|--------------------|---|---|---|---|
| <b>Переменная / Модель</b>                       | <b>Модель пула</b> | <b>Кросс-секционная модель, 2016 г.</b> | <b>Кросс-секционная модель, 2015 г.</b> | <b>Кросс-секционная модель, 2014 г.</b> | <b>Модель пула с лагом зависимой переменной</b> |
|  | (5,980)            | (5,871)                                 | (6,104)                                 | (5,752)                                 | (1,124)   |
| Отрасли общественного сектора (дамми-переменная) | 1,280**            |   |   |   | 0,233*  |
|  | (0,486)            |   |   |   | (0,109)   |
| Константа  | 6,260***           | 6,103***                                | 5,879***                                | 6,197***                                | 1,398***  |
|  | (0,532)            | (0,441)                                 | (0,490)                                 | (0,435)                                 | (0,372)   |
| Лаг зависимой переменной                         |                    |   |   |   | 0,792***  |
|  |                    |   |   |   | (0,048)   |
| Количество наблюдений                            | 168                | 17                                      | 17                                      | 17                                      | 168   |
| R <sup>2</sup>                                   | 0,514              | 0,538                                   | 0,519                                   | 0,558                                   | 0,872   |

*Источник:* Расчеты автора.

*Примечание:* \*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0.1.

В скобках приведены робастные стандартные ошибки (кластеризация по отрасли экономики).

Аналогичные оценки были также построены для показателя регуляторной жесткости (табл. 5).

Таблица 5

**Эмпирические оценки модели: зависимая переменная – показатель регуляторной жесткости новых НПА, принятых в соответствующем году**

|                            | (1)                | (2)                                     | (3)                                     | (4)                                     | (5)   |
|----------------------------|--------------------|---|---|---|---|
| <b>Переменная / Модель</b> | <b>Модель пула</b> | <b>Кросс-секционная модель, 2016 г.</b> | <b>Кросс-секционная модель, 2015 г.</b> | <b>Кросс-секционная модель, 2014 г.</b> | <b>Модель пула с лагом зависимой переменной</b> |
| ВДС отрасли                | 0,001***           | 0,001***                                | 0,001***                                | 0,001**                                 | 0,000***  |
|                            | (0,000)            | (0,000)                                 | (0,000)                                 | (0,000)                                 | (0,000)   |
| ВДС в расчете на фирму     | -0,767***          |   |   |   | -0,233***                                       |

|  | (1)         | (2)                              | (3)                              | (4)                              | (5)                                      |
|--|-------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--|
| Переменная / Модель                              | Модель пула | Кросс-секционная модель, 2016 г. | Кросс-секционная модель, 2015 г. | Кросс-секционная модель, 2014 г. | Модель пула с лагом зависимой переменной |
|  | (0,232)     |                                  |                                  |                                  | (0,039)                                  |
| Доля государства в выпуске                       | 13,826**    | 18,295***                        | 16,629***                        | 17,263***                        | 3,164***                                 |
|  | (4,982)     | (4,838)                          | (4,736)                          | (4,971)                          | (1,045)                                  |
| Доля государства в выпуске, квадрат              | -16,910**   | -22,747***                       | -21,077***                       | -21,611***                       | -3,899**                                 |
|  | (6,485)     | (6,379)                          | (6,172)                          | (6,677)                          | (1,333)                                  |
| Отрасли общественного сектора (дамми-переменная) | 1,505*      |                                  |                                  |                                  | 0,299*                                   |
|  | (0,711)     |                                  |                                  |                                  | (0,167)                                  |
| Константа  | 3,280***    | 3,676***                         | 3,903***                         | 3,851***                         | 0,930***                                 |
|  | (0,508)     | (0,429)                          | (0,536)                          | (0,425)                          | (0,090)                                  |
| Лаг зависимой переменной                         |             |                                  |                                  |                                  | 0,784***                                 |
|  |             |                                  |                                  |                                  | (0,020)                                  |
| Количество наблюдений                            | 168         | 17                               | 17                               | 17                               | 168                                      |
| R <sup>2</sup>                                   | 0,563       | 0,626                            | 0,521                            | 0,514                            | 0,905                                    |

*Источник:* Расчеты автора.

*Примечание:* \*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1.

В скобках приведены робастные стандартные ошибки (кластеризация по отрасли экономики).

Оценки различных спецификаций построенной теоретической модели нормотворческой активности показывают, что выдвинутые гипотезы не отвергаются на 5%-ном уровне статистической значимости<sup>53</sup>, модель достаточно хорошо согласуется с данными (табл. 4–5). Для спецификаций модели с включением лага зависимой переменной (модель 5 в табл. 4–5) были получены более низкие по модулю оценки коэффициентов, однако статистическая значимость коэффициентов и оценка направления влияния ис-

<sup>53</sup> Исключение составляет снижение статистической значимости до уровня 10% в отдельных случаях.



следуемых факторов на нормотворческую активность в целом сохранились во всех оцененных спецификациях.

Согласно полученным оценкам, при прочих равных нормотворческая активность будет выше в отраслях общественного сектора экономики<sup>54</sup>, что соответствует положениям теории общественных интересов. Кроме того, более высокая нормотворческая активность наблюдается в отраслях, производящих больший объем ВДС.

В свою очередь, более низкая нормотворческая активность и регуляторная жесткость характеризуют отрасли с более высоким уровнем ВДС в расчете на фирму.

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

## Выводы

Проведенное исследование отражает целесообразность применения методов экономико-статистического анализа к исследованию параметров институциональной среды в России, относящихся к сфере нормативно-правового регулирования.

Количественный анализ позволил выделить три этапа эволюции нормотворческой активности в России: после завершения этапа стагнации нормотворческой активности 1990 – начала 2000-х гг., с сохранением отдельных областей регуляторного вакуума, был осуществлен переход к этапу активной *регуляторной экспансии* в 2004–2015 гг., с завершением которого наметился переход к этапу *стабилизации* нормотворческой активности в России при сохраняющемся высоком уровне регуляторной жесткости нормативной базы.

Стабилизации объемов нормотворческой активности (измеренной по количеству документов и объему текстовой информации документов) способствовало введение институционального механизма оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов, что обусловило определенный рост предельных издержек регулятора по предложению новых НПА. Повышению качества регуляторной системы будет способствовать реализация проекта «регуляторной гильотины».

<sup>54</sup> Часть данного эффекта объясняется особенностями расчета показателя доли государственного сектора, которая для отраслей общественного сектора рассчитывалась без учета бюджетных и казенных учреждений. В построенных эмпирических спецификациях это может приводить к положительному смещению оценки коэффициента при дамми-переменной для отраслей общественного сектора.

Анализ модели нормотворческой активности в России на отраслевом уровне показал, что отрасли с более высоким уровнем ВДС в расчете на фирму регулируются сравнительно менее интенсивно и жестко, а более крупным отраслям экономики соответствует более высокий уровень детализации и жесткости нормативной базы.

В соответствии с положениями теории общественных интересов отмечается выполнение принципа «правила сопровождают бюджетные ресурсы»: нормотворческая активность в отраслях общественного сектора выше, чем в отраслях частного сектора.

Нормативно-правовой механизм (система экономических правил) и механизм контроля государственной собственности в 2005–2016 гг. использовались как взаимозаменяемые инструменты при управлении отраслями народного хозяйства.

Поэтому проведение приватизации в отраслях с очень высокой долей государственного присутствия может сопровождаться повышением нормотворческой активности, в то время как в отраслях с небольшим присутствием государства приватизация может приводить к либерализации отраслевой нормативной базы.

Более высокая скорость детализации нормативно-правовой базы, предположительно, будет и далее характеризовать «транзакционные» отрасли (торговля, финансовое посредничество), составляющие базовые элементы инфраструктуры рыночного механизма экономики.

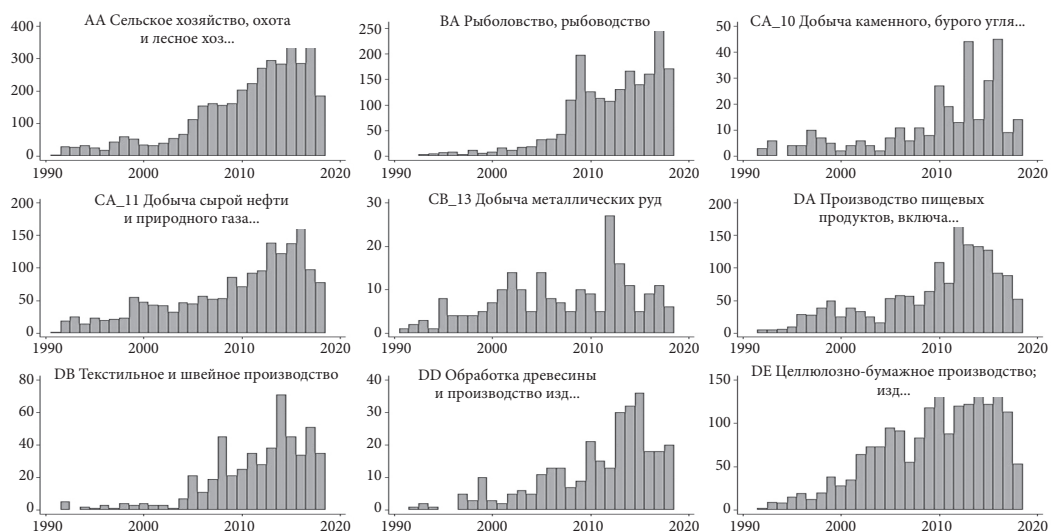
В заключение отметим, что квантификация нормотворческой активности, предпринятая в настоящей работе, не только позволяет моделировать и объяснять ее динамику, но и потенциально открывает новое направление исследований институциональных факторов социально-экономического развития России.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

### Количество нормативных актов, принятых в соответствующем году в отношении отраслей экономики

Рисунок 6

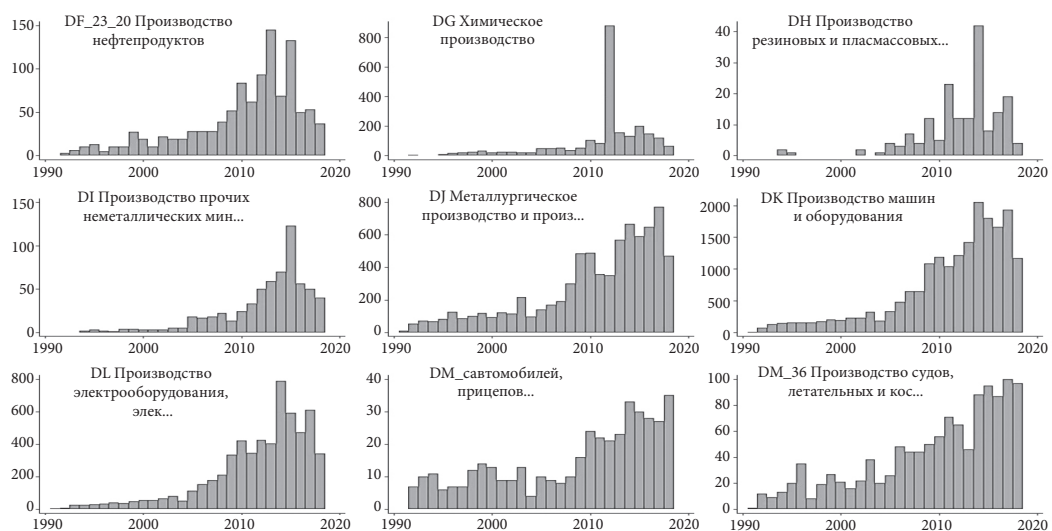
#### Нормотворческая активность в отраслях АА-DE



Источник: Расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Рисунок 7

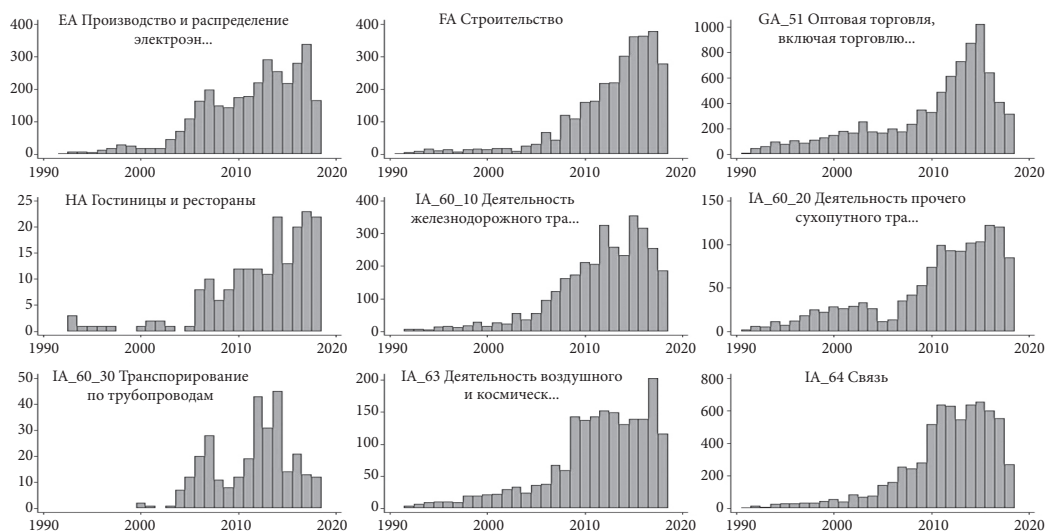
#### Нормотворческая активность в отраслях DF-DM



Источник: Расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Рисунок 8

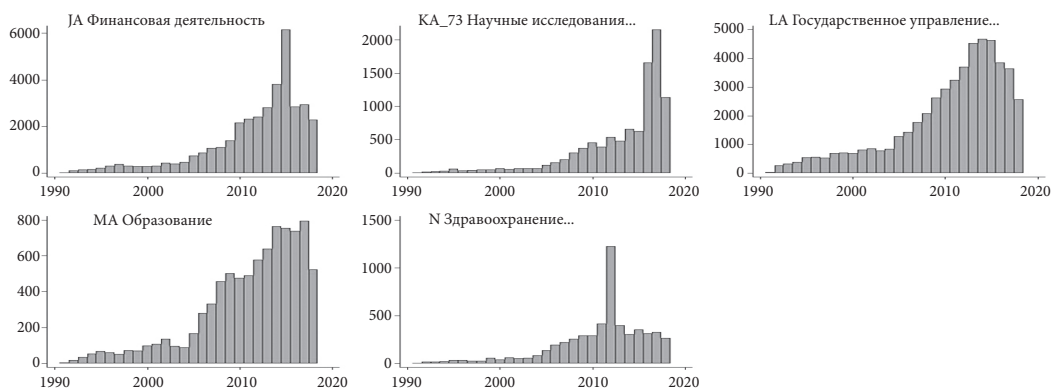
### Нормотворческая активность в отраслях ЕА-ІА



Источник: Расчеты автора по данным Консультант Плюс.

Рисунок 9

### Нормотворческая активность в отраслях JA-N



Источник: Расчеты автора по данным Консультант Плюс.

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

---

### Перечень документов, формирующих предпосылки развития системы стратегического управления в РФ

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2015 года N 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 года N 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации».
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 года N 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 года N 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года N 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации».
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 года N 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации».

## ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамов А., Радыгин А., Чернова М. Компании с государственным участием на российском рынке: структура собственности и роль в экономике // Вопросы экономики. – 2012. – № 12. – С. 4–30.
2. Волков В. Проблема надежных гарантий прав собственности и российский вариант вертикальной политической интеграции // Вопросы экономики. – 2010. – № 8. – С. 4–27.
3. Голодникова А., Ефремов А., Комин М., Соболев Д., Цыганков Д., Шклярчук М. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. – М.: Центр стратегических разработок, 2018. – URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/REGULYATORNAYA-POLITIKA-V-ROSSII-INTERNET.pdf> (дата обращения: 01.02.2019).
4. Кирдина С.Г., Кириллюк И.Л., Толмачева И.В., Рубинштейн А.А. Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования // Вопросы экономики. – 2011. – № 11. – С. 97–114.
5. Кирдина С.Г., Рубинштейн А.А. Эффекты path dependence и экономии от масштаба в российском законодательстве // Вопросы экономики. – 2014. – № 11. – С. 58–82.
6. Николаев И.А., Шульга И.Е. Экономические издержки законодательства: Аналитический доклад. Москва, 2004. – URL: [http://www.fbk.ru/upload/images/Econom\\_izdergki\\_zakonotv.pdf](http://www.fbk.ru/upload/images/Econom_izdergki_zakonotv.pdf) (дата обращения: 01.02.2019).
7. Радыгин А., Абрамов А., Аксенов И., Ильясова Г., Мальгинов Г., Чернова М., Энтов Р. Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г. Аналитический доклад. – М.: Центр стратегических разработок. Январь 2018 г.
8. Радыгин А., Энтов Р. «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики. – 2012. – № 12. – С. 4–30.
9. Тамбовцев В.Л. Теории государственного регулирования экономики. – М.: ИНФРА-М, 2008.
10. Ткаченко Н. Статистический анализ федерального законодательства. – М.: Центр стратегических разработок, 2017. – URL: [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) (дата обращения: 01.02.2019).
11. Akerlof G. The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*. 1970. Vol. 84. N. 3. P. 488–500.
12. Alesina A., Ardagna S., Nicoletti G. and Schiantarelli F. Regulation and Investment. *Journal of the European Economic Association*. 2005. Vol. 3. N. 4. P. 791–825.
13. Al-Ubaydli O., McLaughlin P. RegData: A Numerical Database on Industry-Specific Regulations for all United States Industries and Federal Regulations, 1997–2012. *Regulation and Governance*. 2017. Vol. 11. N. 1. P. 109–123.
14. Bailey J., Thomas D. Regulating away Competition: the Effect of Regulation on Entrepreneurship and Employment. *Journal of Regulatory Economics*. 2017. Vol. 52. N. 3. P. 237–254.
15. Bernstein M. *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton: Princeton University Press. 1955.



16. Braeutigam R. Optimal Policies for Natural Monopolies. In Schmalensee and Willig (eds.) *Handbook of Industrial Organization*. Vol.2. North Holland: Amsterdam. 1989. P. 1289–1346.
17. Buchanan J.M. What Kind of Redistribution do We Want? *Economica*. 1968. Vol. 35. N. 138. P. 185–190.
18. Chambers D., McLaughlin P. and Stanley L. Barriers to Prosperity: the Harmful Impact of Entry Regulations on Income Inequality. *Public Choice*. 2019. Vol. 180. N. 1–2. P. 165–190.
19. Coase R. H. The Lighthouse in Economics. *The Journal of Law and Economics*. 1974. Vol. 17. N. 2. P. 357–376.
20. Coffey B., McLaughlin P., Peretto P. The Cumulative Cost of Regulations. *Mercatus Research Paper*. April, 2016. – URL: <https://ssrn.com/abstract=2869145> (дата обращения: 01.02.2019).
21. Dawson J., Seater J. Federal Regulation and Aggregate Economic Growth. *Journal of Economic Growth*. 2013. Vol. 18. N. 2. P. 137–177.
22. Djankov S., McLiesh C., Ramalho R. Regulation and Growth. *Economics letters*. 2006. Vol 92. N. 3. P. 395–401.
23. Downs A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*. 1957. Vol. 65. N. 2. P. 135–150.
24. Ellig J., McLaughlin P. The Regulatory Determinants of Railroad Safety. *Review of Industrial Organization*. 2016. Vol. 49. N. 2. P. 371–398.
25. Glaeser E., Johnson S. and Shleifer A. Coase Versus the Coasians. *Quarterly Journal of Economics*. 2001. Vol. 116. N. 3. P. 853–899.
26. Glaeser E., Shleifer A. A Reason for Quantity Regulation. *American Economic Review*. 2001. Vol 91. N. 2. P. 431– 435.
27. Gordon S., Garen J., Clark J. The Growth of Government, Trust in Government, and Evidence on their Coevolution. *Journal of Economics and Finance*. 2018. Forthcoming. – URL: <https://doi.org/10.1007/s12197-018-9453-y> (дата обращения: 01.02.2019).
28. Grossman G., Helpman E. Protection for Sale. *American Economic Review*. 1994. Vol. 84. N. 4. P. 833–850.
29. Gutiérrez G., Philippon T. Declining Competition and Investment in the US. *National Bureau of Economic Research*. 2017. WP N. 23583.
30. Hertog J. General Theories of Regulation In Bouckaert B. and De Geest G. (Eds.) *Encyclopedia of Law and Economics, III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, UK and Northampton, USA: Edward Elgar, 2000. P. 223–270.
31. La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. What Works in Securities Laws? *Journal of Finance*. 2006. Vol. 61. N. 1. P. 1–32.
32. Laffont J.J., Tirole J. The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture. *Quarterly Journal of Economics*. 1991. Vol. 106. N. 4. P. 1089–1127.
33. Malone T., Chambers D. Quantifying Federal Regulatory Burdens in the Beer Value Chain. *Agribusiness*. 2017. Vol. 33. N. 3. P. 466–471.

34. McChesney F. Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation. *The Journal of Legal Studies*. 1987. Vol. 16. N. 1. P. 101–118.
35. McLaughlin P., Sherouse O. RegData 2.2: A Panel Dataset on US Federal Regulations. *Public Choice*. 2019. Vol. 180. N. 1–2. P. 43–55.
36. Mulligan C., Shleifer A. The Extent of the Market and the Supply of Regulation. *Quarterly Journal of Economics*. 2005. Vol. 120. N. 4. P. 1445–1473.
37. Musgrave R. *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York. 1959.
38. Nicoletti G., Scarpetta S. and Boylaud O. Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation. OECD Economics Department OECD Working Papers. Paris, 2000. N. 226.
39. Peltzman S. Toward a more General Theory of Regulation. *The Journal of Law and Economics*. 1976. Vol. 19. N. 2. P. 211–240.
40. Pigou A. Economic Progress in a Stable Environment. *Economica*. 1947. Vol. 14. N. 55. P. 180–188.
41. Posner R. The Social Costs of Monopoly and Regulation. *Journal of Political Economy*. 1975. Vol. 83. N. 4. P. 807–827.
42. Spence M. Job Market Signaling. *Quarterly Journal of Economics*. 1973. Vol. 87. N. 3. P. 355–374.
43. Stigler G. Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971. Vol. 2. N. 1. P. 3–21.
44. Stigler G., Friedland C. What can Regulators Regulate? The Case of Electricity. *Journal of Law and Economics*. 1962. Vol. 5. N. P. 1–16.
45. Tullock G. Efficient Rent-Seeking Revisited In: Rowley C.K., Tollison R.D., Tullock G. (Eds.). *The Political Economy of Rent-Seeking. Topics in Regulatory Economics and Policy*. Springer, Boston, MA. 1988. Vol. 1.

# ECONOMIC DETERMINANTS OF THE RULE-MAKING ACTIVITY IN RUSSIA

## **Pavel N. Pavlov**

Senior Research Fellow at the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Institute for Industry Markets and Infrastructure Research.  
Address: RANEPa. 84/3 Vernadsky Av., 119571, Moscow, Russian Federation.  
E-mail: pavlov@ranepa.ru

## Abstract

Evaluation of parameters of government institutions rule-making activity is a relatively new and promising approach to assessing the scale of government intervention in the economy. Indicators of the volume and rigidity of the regulatory framework are used for this purpose. The latter are formed using Big data and linguistic analysis methods with respect to a set of regulatory documents.

Database of official documents adopted in the period 1991–2018 (decrees of the President of the Russian Federation, orders and resolutions of the Government of the Russian Federation, orders of federal executive bodies, federal laws), was gathered which allowed to characterize the features and stages of development of the regulatory model in Russia, as well as to identify the factors of rule-making activity at the level of branches of the Russian economy.

The research results show that despite the stabilization of the rule-making activity dynamics after a period of active regulatory expansion (2004–2015), the level of regulatory framework rigidity in Russia remains high. The distribution of normative acts in the space of the activities of the OKVED classifier allowed using econometric methods to evaluate the theoretical model of regulatory activity at the sectoral level of the economy. Empirical estimates show that the public sector is regulated more intensively than the private sector. In addition, higher regulatory activity is observed in industries producing a greater amount of the added value. In turn, lower regulatory activity and lower regulatory rigidity characterize industries with a higher level of GVA per firm. Regulatory control and direct control of state property are interchangeable mechanisms for managing sectors of the Russian economy.

**Keywords:** economic theories of regulation; rule-making; rigidity of regulation; regulatory act; industries and sectors of the economy; methods of linguistic analysis; Big data.

**Citation:** Pavlov, P.N. (2019). Ekonomicheskie faktory normotvorcheskoi aktivnosti v Rossii [Economic Determinants of the Rule-Making Activity in Russia], *Public Administration Issues*, no 1, pp. 39–70 (in Russian).

## REFERENCES

1. Abramov, A., Radygin, A. & Chernova, M. (2016). Kompanii s gosudarstvennym uchastiem na rossiiskom rynke: struktura sobstvennosti i rol' v ekonomike [State-owned Enterprises in the Russian Market: Ownership Structure and Their Role in the Economy]. *Voprosy Ekonomiki*, no 12, pp. 61–87.

2. Volkov, V. (2010). Problema nadezhnykh garantii prav sobstvennosti i rossiiskii variant vertikal'noi politicheskoi integratsii [Problem of Reliable Guarantees of Property Rights and Russian Variant of Vertical Political Integration]. *Voprosy Ekonomiki*, no 8, pp. 4–27.
3. 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]. Center for Strategic Research, Moscow. URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/REGULYATORNAYA-POLITIKA-V-ROSSII-INTERNET.pdf>
4. 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.
5. Kirdina, S.G. & Rubinshtein, A.A. (2014). Effekty «path dependence» i ekonomii ot massh-taba v rossiiskom zakonotvorchestve [Effects of Path Dependence and Economies of Scale in Russian Lawmaking]. *Voprosy ekonomiki*, no 11, pp. 58–82.
6. Nikolaev, I.A. & Shul'ga, I.E. (2004). *Ekonomicheskie izderzhki zakonotvorchestva: Analiticheskii doklad* [Economic Costs of Lawmaking: An Analytical Report]. Moscow, 2004. URL: [http://www.fbk.ru/upload/images/Econom\\_izdergki\\_zakonotv.pdf](http://www.fbk.ru/upload/images/Econom_izdergki_zakonotv.pdf)
7. Radygin, A., Abramov, A., Aksenov, I., Il'yasova, G., Mal'ginov, G., Chernova, M. & Entov, R. (2018). *Effektivnoe upravlenie gosudarstvennoi sobstvennost'yu v 2018–2024 gg. i do 2035 g. Analiticheskii doklad* [Effective State Property Management in 2018–2024 and for the Period to 2035. Analytical Report]. Center for Strategic Research, Moscow.
8. Radygin, A. & Entov, R. (2012). «Provaly gosudarstva»: teoriya i politika [“The Failures of the State”: Theory and Politics]. *Voprosy Ekonomiki*, no 12, pp. 4–30.
9. Tambovtsev, V.L. (2008). *Teorii gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki* [Theories of Government Regulation of Economy]. Moscow: INFRA-M.
10. Tkachenko, N. (2017). *Statisticheskii analiz federal'nogo zakonodatel'stva* [Statistical Analysis of Federal Legislation]. Moscow: Center for Strategic Research. URL: [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)
11. Akerlof, G. (1970). The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, no 3, pp. 488–500.
12. Alesina, A., Ardagna, S., Nicoletti, G. & Schiantarelli, F. (2005). Regulation and Investment. *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, no 4, pp. 791–825.
13. 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.
14. 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.
15. Bernstein, M. (1955). *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton: Princeton University Press.
16. Braeutigam, R. (1989). Optimal policies for natural monopolies. In: Schmalensee and Willig (eds.) *Handbook of Industrial Organization*. Vol. 2. North Holland: Amsterdam, pp. 1289–1346.

17. Buchanan, J. M. (1968). What Kind of Redistribution Do We Want? *Economica*, vol. 35, no 138, pp. 185–190.
18. 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.
19. Coase, R.H. (1974). The Lighthouse in Economics. *The Journal of Law and Economics*, vol. 17, no 2, pp. 357–376.
20. Coffey, B., McLaughlin, P. & Peretto, P. (2016). The Cumulative Cost of Regulations. Mercatus Research Paper, April 2016. Available at: URL: <https://ssrn.com/abstract=2869145> (accessed: 26 April, 2019).
21. Dawson, J. & Seater, J. (2013). Federal Regulation and Aggregate Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, vol. 18, no 2, pp. 137–177.
22. Djankov, S., McLiesh, C. & Ramalho, R. (2006). Regulation and Growth. *Economics letters*, vol. 92, no 3, pp. 395–401
23. Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of political economy*, vol. 65, no 2, pp. 135–150.
24. Ellig, J. & McLaughlin, P. (2016). The Regulatory Determinants of Railroad Safety. *Review of Industrial Organization*, vol. 49, no 2, pp. 371–398.
25. Glaeser, E., Johnson, S. & Shleifer, A. (2001). Coase versus the Coasians. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, no 3, pp. 853–899.
26. Glaeser, E. & Shleifer, A. (2001). A Reason for Quantity Regulation. *American Economic Review*, vol. 91, no 2. pp. 431- 435.
27. Gordon, S., Garen, J. & Clark, J. (2018). The Growth of Government, Trust in Government, and Evidence on Their Coevolution. *Journal of Economics and Finance*. Forthcoming. Available at: Url: <https://doi.org/10.1007/s12197-018-9453-y> (accessed: 26 April, 2019).
28. Grossman, G. & Helpman, E. (1994). Protection for sale. *American Economic Review*, vol. 84, no 4, pp. 833–850.
29. Gutiérrez, G. & Philippon, T. (2017). *Declining Competition and Investment in the US*. National Bureau of Economic Research. WP No. 23583.
30. Hertog, J. (2000). General Theories of Regulation In: Bouckaert B. and De Geest G. (Eds.) *Encyclopedia of Law and Economics, III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, UK and Northampton, USA: Edward Elgar, pp. 223–70.
31. La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2006). What Works in Securities Laws? *Journal of Finance*, vol. 61, no 1, pp. 1–32.
32. Laffont, J.J. & Tirole, J. (1991). The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, no 4, pp. 1089–1127.
33. Malone, T. & Chambers, D. (2017). Quantifying Federal Regulatory Burdens in the Beer Value Chain. *Agribusiness*. vol. 33, no 3, pp. 466–471.
34. McChesney, F. (1987). Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation. *The Journal of Legal Studies*, vol. 16, no 1, pp. 101–118.

35. 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.
36. 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.
37. Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York.
38. Nicoletti, G., Scarpetta, S. & Boylaud, O. (2000). Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation. *OECD Economics Department Working Papers*, no 226, OECD, Paris.
39. Peltzman, S. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *The Journal of Law and Economics*, vol. 19, no 2, pp. 211–240.
40. Pigou, A. (1947). Economic Progress in a Stable Environment. *Economica*, vol. 14, no 55, pp. 180–188.
41. Posner, R. (1975). The Social Costs of Monopoly and Regulation. *Journal of political Economy*, vol. 83, no 4, pp. 807–827.
42. Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, no 3, pp. 355–374.
43. Stigler, G. (1971). Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, no 1, pp. 3–21.
44. Stigler, G. & Friedland, C. (1962). What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity. *The Journal of Law and Economics*, vol.5, Oct., pp. 1–16.
45. Tullock, G. (1988). Efficient Rent-Seeking Revisited. In: Rowley C.K., Tollison R.D., Tullock G. (Eds.). *The Political Economy of Rent-Seeking. Topics in Regulatory Economics and Policy*. Vol 1. Springer, Boston, MA.