

## Методика исследования особенностей нормотворческой деятельности органов государственной власти

© 2010 П.Н. Павлов

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: aceguard@yandex.ru

В статье предлагается методика исследования особенностей нормотворческой деятельности органов государственной власти. Суть методики заключается в классификации нормативных актов органов государственной власти по отраслям экономики, на регулирование которых направлено действие данных нормативных актов. Эффективность предлагаемой методики продемонстрирована на основе данных о нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти РФ.

*Ключевые слова:* отраслевое регулирование, нормотворчество, методология.

### Введение

Одной из наиболее важных функций органов государственной власти является нормотворческая функция. На процесс выработки норм, правил осуществления деятельности в том или ином обществе оказывают влияние самые различные факторы: уровень сложности взаимосвязей, характерных для данной экономики, уровень квалификации (экспертного знания) представителей государственного аппарата, баланс и расстановка политических сил и групп влияния и т.п.

В связи с многообразием факторов, оказывающих влияние на процесс осуществления органами государственной власти нормотворческой функции, интерес представляет выявление наиболее значимых из них. Для установления наиболее значимых факторов, определяющих результаты нормотворческой деятельности органов государственной власти, целесообразно обратиться к исследованию этих результатов, а именно к исследованию характеристик свода нормативных актов, вступивших в силу в том или ином периоде.

Изучение структуры свода нормативных актов позволяет составить представление о *фактическом* (а не декларируемом) характере деятельности органов государственной власти: определить цели, выявить задачи, на решение которых было преимущественно направлено внимание регулятора в том или ином периоде.

Руководствуясь вышеизложенным, мы считаем целесообразным предложить методику, позволяющую при необходимости составлять характеристику нормотворческой деятельности тех или иных органов государственной власти.

В данной работе мы представим попытку выявления особенностей нормотворческой деятельности органов государственной власти на примере нормотворческой деятельности аппарата федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (ФОИВ РФ).

В качестве объекта исследования мы используем нормативные правовые акты (НПА) ФОИВ РФ, вступившие в силу<sup>1</sup> в период с 1996 г. по 1999 г. Наша задача - показать, какие направления деятельности в наибольшей степени интересовали аппарат ФОИВ РФ. Некоторым преимуществом выбора периода 1996-1999 гг. является тот факт, что он достаточно подробно исследован к настоящему моменту<sup>2</sup>, что позволяет сопоставить результаты предшественников и результаты, полученные при использовании нашей разработки. Однако мы предполагаем, что методика может быть эффективно использована и применительно к любому другому периоду времени.

### О методике

Суть методики заключается в классификации нормативных актов органов государственной власти по отраслям экономики, на регулирование которых направлено действие данных нормативных актов. Мы посчитали целесообразным все НПА ФОИВ<sup>3</sup>, которые вступили в силу в исследуемом периоде, разбить на группы по некоторому основанию. В качестве базиса для разделения НПА ФОИВ на группы будем использовать модель классификатора отраслей народного хозяйства (ОКОНХ)<sup>4</sup> с выделением 22 основных отраслей (см. табл. 1). Мы ставим задачу определения того, на какие отрасли экономики направлено наибольшее "внимание" регулятора, а на какие - наименьшее. Для того чтобы определить, на регулирование каких отраслей направлены те или иные НПА, мы используем их *заголовки* (названия). С высокой степенью регулярности названия нормативных правовых актов являются достаточно развернутыми<sup>5</sup> и позволяют составить суждение о том, какую сферу предполагается на их основе регулировать. Отметим, что с 1996 г. НПА ФОИВ публикуются в издании "Бюллетень нормативных актов федеральных органов ис-

Таблица 1. Перечень отраслей экономики

№ п/п	Отрасль	Условное обозначение
1	Электроэнергетика	ЭЭ
2	Нефтегазовая промышленность	НГ
3	Угольная промышленность	Уг
4	Прочая топливная промышленность	ПТП
5	Черная металлургия	ЧМ
6	Цветная металлургия	ЦвМ
7	Химическая и нефтехимическая промышленность	Хим
8	Машиностроение и металлообработка	Маш
9	Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	Лес
10	Промышленность строительных материалов (включая стекольную и фарфоро-фаянсовую промышленность)	ПСМ
11	Легкая промышленность	Лег
12	Пищевая промышленность	Пищ
13	Прочие отрасли промышленности	ПрОП
14	Строительство	Стр
15	Сельское и лесное хозяйство	СЛХ
16	Транспорт и связь	ТрСв
17	Торговля, посредническая деятельность и общественное питание	Торг
18	Прочие виды деятельности по производству товаров и услуг	ПрГУ
19	Жилищно-коммунальное хозяйство и непроизводственные виды бытового обслуживания населения	ЖКХ
20	Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение, образование, культура и искусство	Соц
21	Наука и научное обслуживание, геология и разведка недр, геодезическая и гидрометеорологическая службы	Нау
22	Финансы, кредит, страхование, управление, общественные объединения	Фин

полнительной власти”, но мы также учли 73 (из 183) НПА, которые в 1996 г. были опубликованы в издании-предшественнике - “Бюллетене нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации”.

Мы будем придерживаться следующих правил при построении таблицы, содержащей результаты классификации НПА по отраслям экономики:

1. НПА считается регулирующим отрасль, если он предназначен для управления поведением как независимых экономических агентов, так и государственных служащих, действующих в рамках данной отрасли.

2. Каждый НПА следует по возможности относить к одной отрасли.

3. НПА, направленные на регулирование нескольких отраслей, полностью (с весом 100%) учитываются в статистике для каждой из этих отраслей.

4. НПА, регламентирующие любые выплаты из средств федерального бюджета в пользу тех или иных экономических агентов, классифицируются, если возможно, не в отрасль “Финансы, кредит, страхование, управление, общественные объединения”, а в другие отрасли. Смысл этого правила состоит в том, что если бы все НПА, затрагивающие вопросы распределения государственных финансов, классифицировались в от-

расль (Фин/22), мы потеряли бы довольно много информации о регулировании в тех отраслях, где активно используется механизм трансфертных выплат (сказанное выше справедливо, например, для сферы социального обеспечения).

В процессе построения классификации мы сочли целесообразным внести несколько дополнений в перечень отраслей. В частности, мы добавили элементы 21а, 22а, 23-25 (см. табл. 2).

Приведем описание предназначения новых элементов системы классификации.

21а: *Сертификация, лицензирование*. С помощью данного элемента мы учитываем НПА, вводящие требования об обязательном приобретении хозяйствующими субъектами различного рода разрешений: сертификатов, лицензий.

22а: *Финансовые рынки*. Данный элемент предназначен для учета НПА, затрагивающих все виды рынков капитала.

23: *Организация работы государственного аппарата*. Данный элемент предназначен для учета НПА, содержащих требования, предписания, инструкции по организации работы структурных подразделений органов государственной власти, в наименовании которых отсутствуют отсылки к отраслям экономики. Данный элемент в определенной степени отражает усилия ФОИВ, направленные на улучшение качества работы собственного аппарата.

Таблица 2. Модификация перечня отраслей экономики

№ п/п	Элемент	Условное обозначение
21а	Сертификация, лицензирование	Серг
22а	Финансовые рынки	ФР
23	Организация работы государственного аппарата	ГА
24	Социальное обеспечение госслужащих (коррелирует с отраслью 20 базовой классификации)	СоцГС
25	НПА, наименование которых представляет собой неинформативную ссылку на другие НПА	N/A

Таблица 3. Распределение НПА ФОИВ по отраслям экономики, %\*

Год	ЭЭ (1)	НГ (2)	Уг (3)	ППП (4)	ЧМ (5)	ЦвМ (6)	Хим (7)	Маш (8)	Лес (9)	ПСМ (10)	Лег (11)	Пищ (12)	ПрОП (13)	Стр (14)	СЛХ (15)
1996	1,1	2,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5	1,1
1997	2,6	2,1	1,0	1,6	1,0	1,0	2,1	1,0	0,5	1,0	0,5	0,5	0,0	1,6	1,6
1998	2,2	1,3	0,9	0,9	0,4	0,4	1,3	0,4	0,4	0,0	0,4	1,8	0,0	0,0	2,7
1999	0,9	2,1	0,9	0,9	0,9	0,9	0,3	0,9	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,6	4,2

Окончание табл. 3

Год	ТрСв (16)	Торг (17)	ПрТУ (18)	ЖКХ (19)	Соц (20)	Нау (21)	Серг (21а)	Фин (22)	ФР (22а)	ГА (23)	СоцГС (24)	N/A (25)	НПА** (26)
1996	3,8	9,3	0,0	0,0	16,9	2,2	2,2	39,3	5,5	8,2	3,8	4,9	183
1997	9,3	13,5	0,5	0,0	13,5	2,1	6,2	20,7	7,3	14,5	2,6	6,2	193
1998	10,6	8,4	0,4	0,4	13,7	5,3	6,6	20,4	4,9	14,2	5,8	8,8	226
1999	12,7	12,4	0,3	0,3	13,6	1,8	4,8	17,9	2,1	14,5	8,5	9,7	330

\* Полу жирным начертанием выделены значения показателя, превышающие 1%. Серым цветом выделены значения показателя, превышающие 5%.

\*\* В столбце приводится общее количество НПА ФОИВ, вступивших в силу в отчетном периоде.

24: Социальное обеспечение госслужащих. Данный элемент предназначен для учета НПА, суть которых состоит в предоставлении льгот, компенсаций, надбавок лицам, занятым на государственной (в том числе военной) службе.

25: НПА, наименование которых представляет собой неинформативную ссылку на другие НПА (ссылка приводится в форме номера, даты принятия и наименования принявшего органа). Как правило, с помощью данного элемента учитываются НПА: а) производящие отмену ранее принятых НПА; б) принятые во исполнение других НПА.

#### Анализ результатов, выводы

Теперь мы можем определить сферы, в которых игроки "опекались" более тщательно, и те сферы, в которых регулятор, напротив, не проявлял активности.

Ежегодно (см. табл. 3) свыше 5% от общего количества НПА, принятых ФОИВ, предназначалось для регулирования таких отраслей, как:

а) торговля, посредническая деятельность и общественное питание (Торг/17);

б) здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение, образование, культура и искусство (Соц/20);

с) финансы, кредит, страхование, управление, общественные объединения (Фин/22).

К регулированию отрасли *Транспорт и связь* (ТрСв/16) относилось *свыше 5%* НПА ежегодно (за исключением 1996 г.), при этом доля НПА монотонно увеличивалась.

Доля НПА, регулирующих отрасль (Фин/22), напротив, монотонно снижалась. Последняя тенденция сохраняется и при учете НПА, относящихся к регулированию финансовых рынков (ФР/22а): ряд, полученный суммированием рядов (22) и (22а), также монотонно убывает. Для отраслей, к которым внимание регулятора на протяжении всего периода было довольно существенным (доля НПА свыше 5% ежегодно), это уникальный случай.

В период с 1996 г. по 1999 г. деятельность по организации работы государственного аппарата (ГА/23) характеризуется довольно высоким уровнем активности регулятора: значения долей НПА находятся в диапазоне от 8,2 до 14,5%. При этом увеличивается уровень социальных гарантий, предоставляемых госслужащим. Доля НПА, в которых закрепляются те или иные социальные выплаты (льготы, компенсации, субсидии), подлежащие предоставлению сотрудникам государственного аппарата (СоцГС/24), увеличивается более чем в 2 раза.

С 1996 г. по 1999 г. монотонно увеличивается доля НПА (от уровня 4,9% до уровня 9,7%), наименование которых представляет собой неинформативную ссылку на другие НПА (N/A /25). Таким образом, вольно или невольно, происходит выстраивание информационных барьеров, усложняется процесс ознакомления извне с деятельностью государственного аппарата.

Серьезное внимание привлекает к себе величина разрыва в уровне интенсивности регулирования промышленных отраслей и отраслей не-промышленного сектора. Отрасли, которые вносят существенный вклад в формирование ВВП России, такие как *Электроэнергетика* (ЭЭ/1), *Нефтегазовая промышленность* (НГ/2), существуют практически “автономно”, не испытывают повышенного внимания со стороны регулятора. Это достаточно интересный результат.

Сопоставим некоторые из результатов применения нашей разработки с результатами, представленными в работах Р.М. Нуреева<sup>6</sup> и Я.Ш. Паппэ<sup>7</sup>. “В ходе номенклатурной приватизации произошел не столько обмен власти на собственность (как изначально планировалось), сколько слияние политической элиты с бизнес-элитой”<sup>8</sup>. Утверждения подобного рода можно встретить и в работе Я.Ш. Паппэ: автор неоднократно обращается к описанию случаев взаимодействия между представителями аппарата государственной власти и представителями интегрированных бизнес-групп (ИБГ)<sup>9</sup>. Среди упомянутых в монографии ИБГ присутствуют: “Газпром”, “Лукойл”, “Интеррос-ОНЭКСИМ”, группа “Инкомбанка”, группа банка “Российский кредит”, “Альфа-групп”, группа “Мост”, АФК “Система”. Отметим, что предприятиями данных групп в исследуемом периоде были широко представлены: нефтегазовая промышленность, металлургическая промышленность, телекоммуникации, банковская сфера, относительно которых мы выявили низкую или снижающуюся интенсивность государственного вмешательства.

Данные факты согласуются по той причине, что интересы ИБГ в некоторой степени учитываются представителями аппарата государственных органов власти. Поэтому подход последних к выработке НПА, затрагивающих регулирую-

щим воздействием отрасли, где сосредоточены предприятия ИБГ, должен оказаться весьма тщательным, что может получить отражение как в виде более высокого качества самих НПА, так и в виде меньшей частоты изменения правил осуществления экономической деятельности.

### Заключение

Итак, при использовании методики количественных измерений в решении задачи описания нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти РФ на примере данных за 1996 - 1999 гг. нами получен ряд содержательных результатов.

Предложенная нами методика представляется нам в достаточной степени универсальной. Она может использоваться при работе с широким кругом документов: с документами государственных и муниципальных органов власти, документами органов исполнительной и законодательной власти; может применяться к исследованию как российских, так и зарубежных систем государственного регулирования.

<sup>1</sup> До вступления в силу НПА должны пройти: а) процедуру регистрации в Министерстве юстиции РФ; б) процедуру официального опубликования (исключение составляют НПА, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера).

<sup>2</sup> См.: *Нуреев Р.М.* Россия: особенности институционального развития. М., 2009; *Паппэ Я.Ш.* Олигархи: Экономическая хроника, 1992-2000. М., 2000.

<sup>3</sup> Источник данных о НПА ФОИВ см.: Банк данных “Библиотека копий официальных публикаций правовых актов” / Компания “КонсультантПлюс”. URL: <http://lib.consultant.ru> (дата обращения: 7.02.2010).

<sup>4</sup> Данная модель приводится в работе: *Ершов Э.Б., Ким И.А.* Модельная оценка численности занятых в отраслях межотраслевого баланса // *Экон. журн.* ВШЭ. 2004. □1. С. 21-55.

<sup>5</sup> Мы полагаем, что данная особенность определяется тем, что в подготовке нормативных актов федеральных органов исполнительной власти непосредственное участие принимают юридические службы соответствующих министерств и ведомств.

<sup>6</sup> *Нуреев Р.М.* Указ. соч.

<sup>7</sup> *Паппэ Я.Ш.* Указ. соч.

<sup>8</sup> *Нуреев Р.М.* Указ. соч. С. 140.

<sup>9</sup> *Паппэ Я.Ш.* Указ. соч.

Поступила в редакцию 06.06.2010 г.