

Читаемость правовых актов и государственное управление

Дмитрий Скугаревский

Ассоциированный профессор по эмпирико-правовым исследованиям
Европейский университет в Санкт-Петербурге

1 октября 2021 г.
СФ ФС РФ

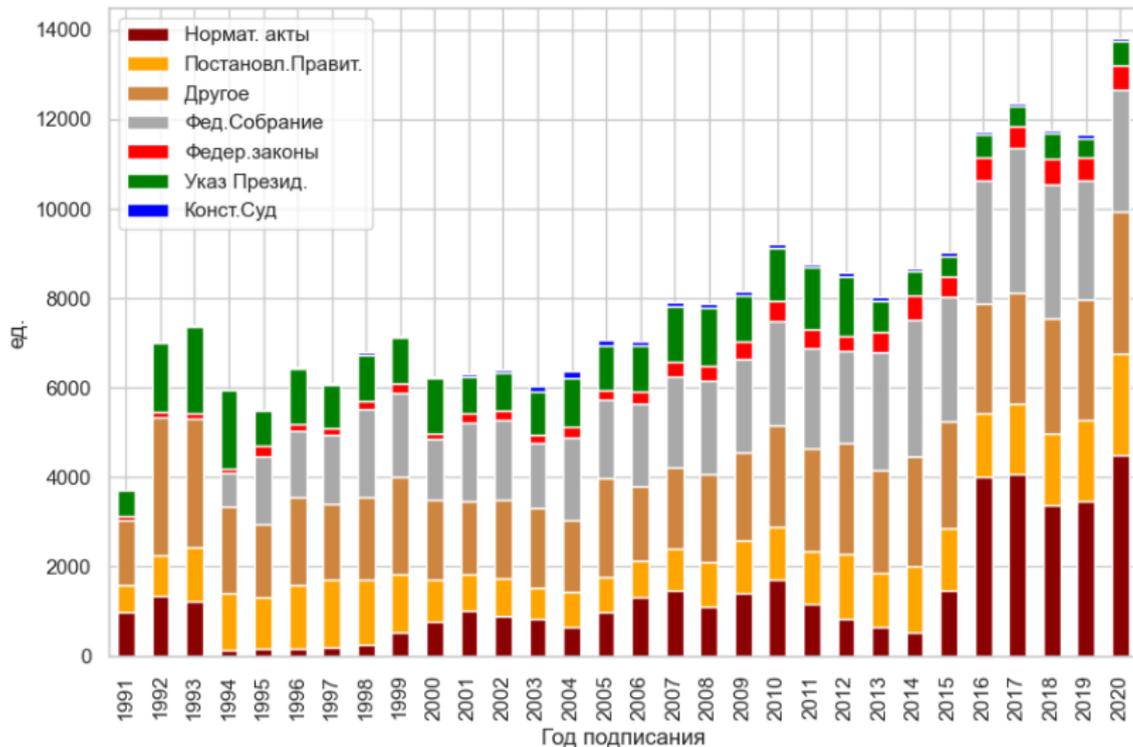
Рис. 1: Институт проблем правоприменения при ЕУ СПб изучает читаемость правовых актов России. 1993–2016 гг. (Кучаков, Савельев, 2018)



- В своем выступлении я:
 - 1 Расскажу о положении дел в нормотворчестве сегодня
 - 2 Обозначу тренды с 1991 г. и после пандемии
 - 3 Предложу объяснения выявленных проблем
- Все результаты следуют из количественного анализа федерального законодательства, размещенного в ИПС «Законодательство» (<http://pravo.gov.ru>)
 - Благодарю Дениса Савельева, н.с. ИПП ЕУ СПб, за расчеты и подготовку иллюстраций

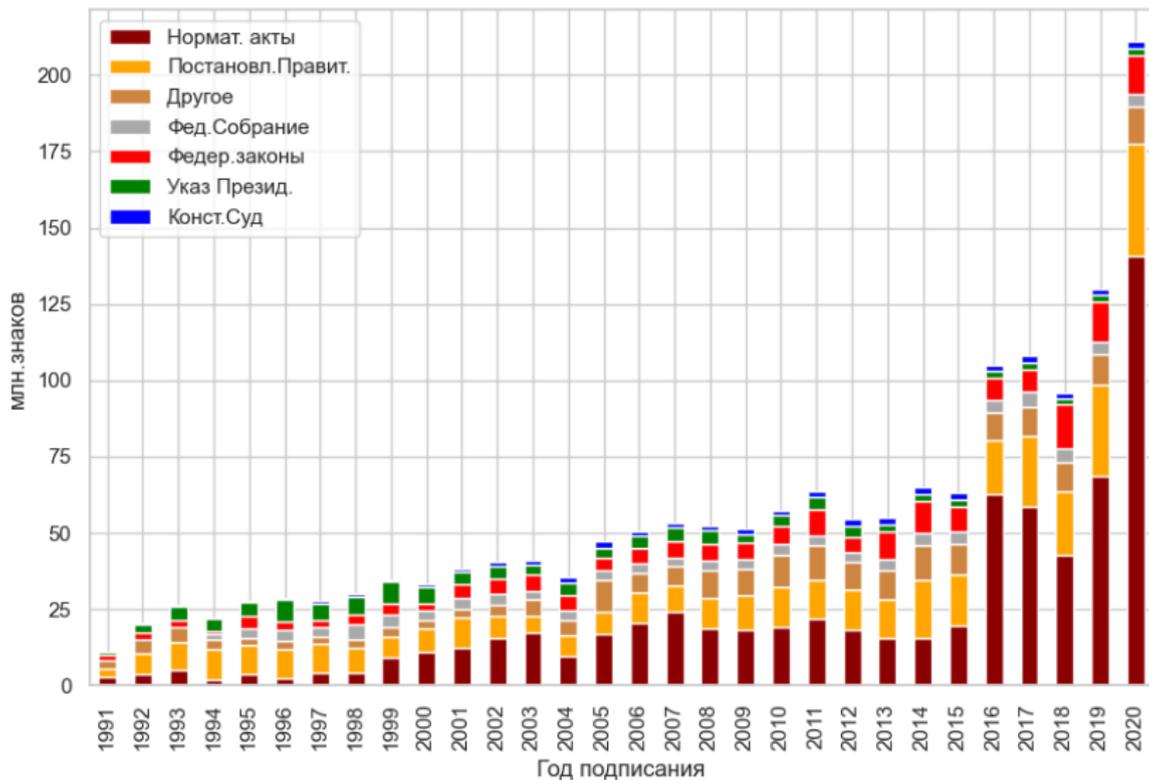
Факт 1. Количество принимаемых актов каждый год неуклонно растет

Рис. 2: Количество фед. правовых актов в разрезе органов власти



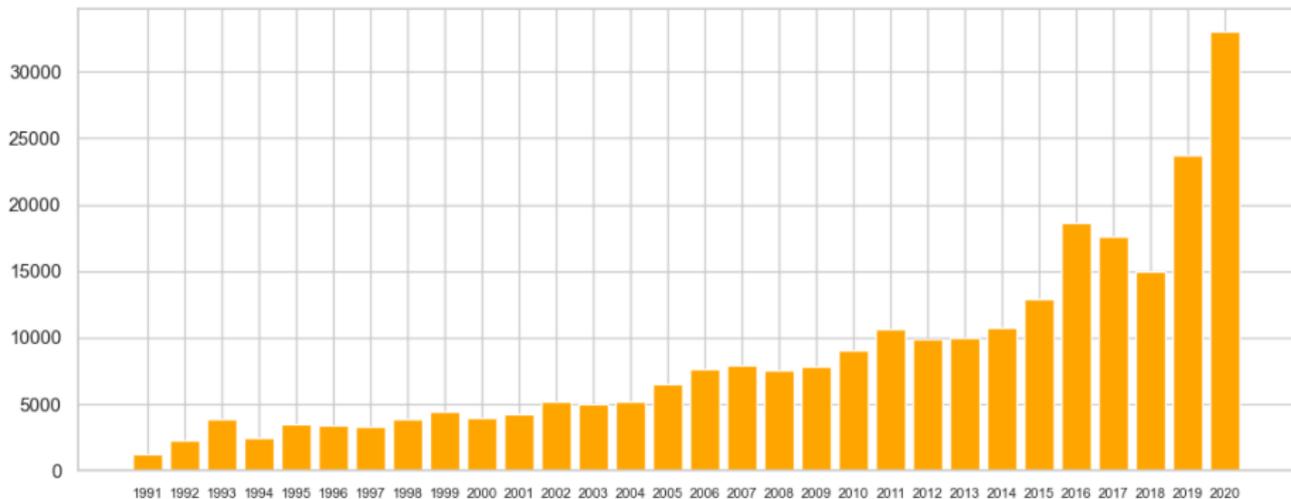
Факт 2. Рост НПА огромен с т.з. объема

Рис. 3: Млн. знаков фед. правовых актов в разрезе органов власти. Справ: Русская Википедия: 855 млн слов, ~7.7 млрд знаков. В 2020 г. принято актов объемом 1/40 Википедии.



Факт 3. В 2019-20 ухудшение читаемости правовых актов

Рис. 4: Количество предложений с числом слов в одном предложении больше 40 в принятом за год федеральном законодательстве



Возможные объяснения ухудшения 2020 г.

- Можно выдвинуть две гипотезы, объясняющие заметное читаемости законодательства в 2020 г.

Гипотеза 1. Пандемия

Новая реальность потребовала нового регулирования

- Тогда мы бы ожидали роста числа документов, регулирующих общественное здоровье и связанные отрасли

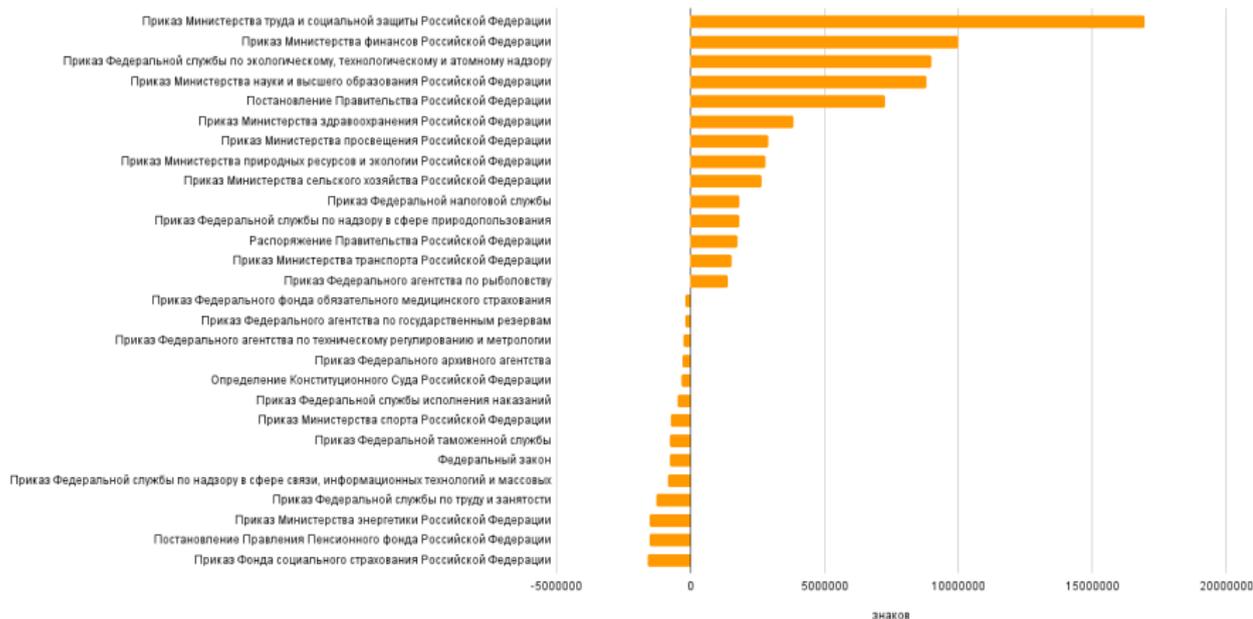
Гипотеза 2. «Регуляторная гильотина»

Общий пересмотр законодательства в рамках работ по «регуляторной гильотине» потребовал отмены и принятия заметного числа новых актов. Большое число новых актов сместило среднюю в 2020 г.

- Тогда правовые акты, принятые в 2020 г., не отличались бы в среднем от всех актов за прошлые годы (т.е. накопленной «регуляторики»)

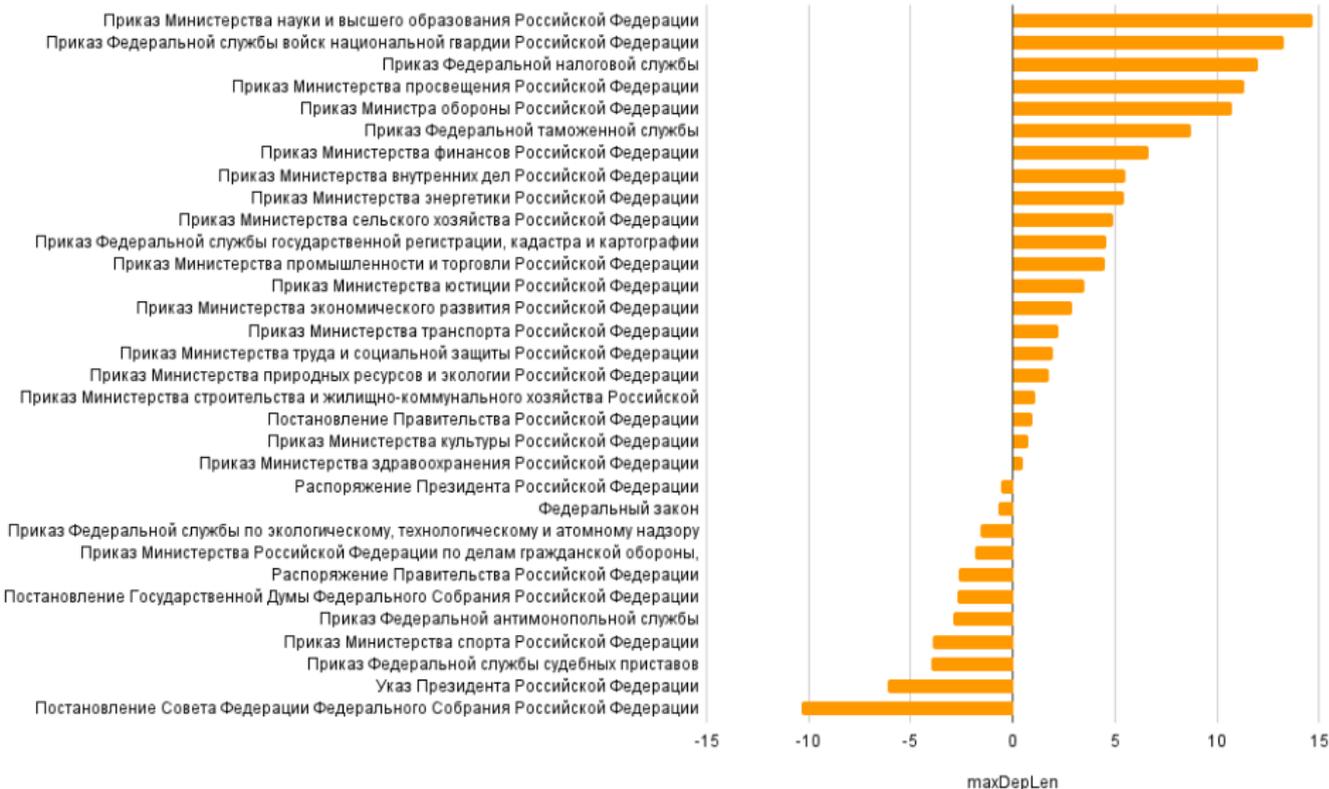
Факт 4. За увеличение объема в 2020 г. ответственно несколько органов власти

Рис. 5: Объем принятых актов в 2020 по ср. с 2019 в разрезе типов и ведомств



Правовые акты в рамках «гильотины» сложнее

Рис. 6: Среднее макс. расстояние межд. зависимыми словами в предложении: 2020 г. к 2013–18 гг.



- Количественный анализ показал:
 - ① Количество принимаемых актов каждый год неуклонно растет
 - ② Рост НПА огромен с т.з. объема (1/40 Русской Википедии за 2020)
 - ③ В 2019–20 наблюдаем ухудшение читаемости правовых актов
 - ④ Это ухудшение не объясняется пандемией
 - ⑤ Наблюдение: акты, принятые органами власти в 2020 г., сложнее, чем за 2013–18 гг. (до «регуляторной гильотины»)
- Возможные объяснения явления из общественных наук:
 - *экономический анализ права*: нерациональное стремление разработчиков актов к полноте документов
 - *политология*: ограниченное число вето-игроков, способных повлиять на качество документа ⇒ бюджетные ограничения

Благодарю за внимание