

## ОЦЕНКА ВАРИАЦИИ ОСНОВНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье предложен авторский подход к исследованию изменений результатов творческой деятельности на примере законодательных актов – действующих кодексов РФ. Оценивается изменчивость законодательства и ее влияние на экономику страны. Осуществлен анализ основных причин изменений и предложены меры по снижению вариабельности российского законодательства.

**Ключевые слова:** изменения законодательства, анализ изменений, затраты, кодекс, причины изменений, последствия изменений.

В экономической теории законодательство является одной из форм государственного регулирования экономики, относящейся к категории административно-правовых методов. По своей сути административно-правовое (законодательно-административное) регулирование предполагает воздействие со стороны государства, которое выступает в лице специально уполномоченных на то государственных органов исполнительной власти, на определенные сферы экономики методами, закрепленными в нормативно-правовых актах. Причем сила влияния государства на рыночную экономику определяется совершенствованием правовой формы – степенью разработки и обеспечения выполнения различных нормативно-правовых актов, в частности законов [1].

Законы не постоянны во времени. Если внимательно последить за состоянием законодательства в нашей стране, как и в других странах, то легко можно сделать вывод о том, что законодательство подвержено изменениям. Принимаются новые законы, в уже существующие вносятся изменения в виде поправок, часть законов утрачивает юридическую

силу и переходит в разряд недействующих. Возникает вопрос: «Как часто должны изменяться законы, и каковы последствия от этой изменчивости?» Результаты анализа изменений необходимы для углубления традиционных методов анализа, поскольку в отличие от любых других методов позволяют прямо вскрыть причинно-следственные связи, обуславливающие изменчивость. Исследовав изменения законодательства, мы сможем понять какие у нас законы, как они разрабатывались и принимались, оценить влияние на экономику отдельных хозяйствующих субъектов и экономику страны в целом.

Применение философских методов анализа дает ответ на часть интересующих нас вопросов.

Во-первых, изменения всеобщи. Согласно законам материалистической диалектики мир, представляет собой совокупность процессов, в которых предметы находятся в непрерывном изменении. «Изменение – это наиболее общая форма бытия всех объектов и явлений, представляющая всякое движение и взаимодействие, переход из одного состояния в другое» [2, с. 202].

Во-вторых, изменения связаны с процессами развития и новизной, что ценно с практической точки зрения. Идеальная ситуация к которой мы должны стремиться – достижение развития экономики, в том числе и за счет изменений в законодательных актах. Однако не всякие изменения являют-

<sup>1</sup> *Васильев Сергей Сергеевич* – соискатель кафедры экономики и организации предприятий машиностроения Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина; e-mail: vss-1969@mail.ru.

ся источником развития. Для того чтобы изменения стали источником развития, необходимо выполнение трех обязательных условий: 1) это должно быть некоторое множество качественных, а не количественных изменений; 2) имеющийся ряд качественных изменений должен быть необратимым; 3) изменения должны быть направленными [3, с. 313–314]. Исходя из этого, если мы наблюдаем множество хаотичных изменений, даже качественных, они не будут являться источником развития.

Таким образом, первоначальный этап исследования, основанный на философских методах анализа, позволяет сделать важный вывод. К сожалению, мы не получим развития экономики страны производя множество хаотичных изменений в ее законодательной системе.

Другая крайняя ситуация состоит в полном отсутствии изменений. Представить ситуацию, когда законы перестали изменяться, сложно и нереально в силу того, что законы должны адекватно отражать изменяющиеся условия нашей жизни. Полное отсутствие изменений в законодательной системе практически невозможно, а если и имеет место, то влечет за собой ее быстрое моральное старение. Законодатель должен учитывать происходящие изменения во внешней среде, игнорировать которые длительное время он не вправе во избежание несоответствий.

Изменения в законодательной системе имеют свои положительные и отрицательные стороны. Среди преимуществ постоянного совершенствования законодательства можно отметить закрепление правоприменительного опыта на законодательном уровне, оперативное устранение пробелов и ошибок в законодательстве. Однако, по словам Н.И. Клейн, «если закон нестабилен, то есть часто меняется, возникают сомнения в его высоком качестве» [4]. Наличие большого количества ошибок в законодательных актах требует адекватных изменений для их исправления. Кроме того,

к основным недостаткам быстрого изменения законодательства относится то, что хозяйствующий субъект не всегда успевает выработать однозначную позицию. Очень часто норма права или изменяется, или просто перестает существовать. Стабильность является одним из основных критериев качества закона, благоприятствующая росту экономики. «В тех странах, где законодательство стабильно, формируется благоприятная правовая среда, способствующая экономическому росту» [5, с. 3].

С экономической точки зрения, изменения, как и любой вид деятельности, являются источником затрат и временных задержек. Причем затраты возникают минимум в двух местах: у разработчика законодательного акта и у хозяйствующего субъекта, которому он адресован. По отношению к хозяйствующему субъекту изменения в законодательстве являются внешними, относятся к категории целенаправленных и являются результатом коллективной творческой деятельности группы разработчиков.

В частности, к категории затрат, возникающих на стороне разработчика, следует отнести трансакционные издержки, возникающие при проведении согласований для принятия того или иного закона после того как в него были внесены изменения. Трансакционные издержки могут быть измерены количеством дней, затраченных на принятие закона [6, с. 8]. После внесения изменений в законодательный акт появляется его новая редакция, действующая редакция утрачивает юридическую силу.

На стороне хозяйствующего субъекта изменившиеся требования законодательства обязывают выполнить комплекс мер по его соблюдению. На реализацию этих мер хозяйствующий субъект затрачивает собственные ресурсы. Минимальный уровень затрат ресурсов предполагает изучение законодательства в новой редакции определенными должностными лицами. Так, на промышленном предприятии, согласно должностным обязанностям, быть в курсе изменений за-

конодательных актов – прямая обязанность руководителей, бухгалтеров, юристов, работников кадровой службы. Очерченный круг лиц далеко не полон и чаще всего подвержен расширению в зависимости от предметного содержания законодательного акта. Даже для того чтобы ознакомиться с изменениями, необходимо время, а оно будет взято из фонда рабочего времени, будут отложены в сторону текущие, не менее важные дела. Изучение изменений законодательства требует времени, ложится в виде дополнительной нагрузки на часть работников хозяйствующего субъекта. Логически прослеживается прямо пропорциональная зависимость: чем больше изменений в законодательных актах, тем больше времени понадобится для их изучения.

Изменения в законодательных актах требуют привлечения дополнительных ресурсов. Как известно, в экономике объем самих ресурсов, как и право на использование, носит ограниченный характер, и необходимые для выполнения требований законодательства ресурсы возможно получить либо от текущей деятельности, либо за счет привлечения заемных средств, но возврат заемных средств будет происходить опять же за счет текущей деятельности [7, с. 308]. Таким образом, в качестве основного объективного противоречия выступает требование к стабильности законодательства и необходимости его совершенствования.

В частности, в экономической теории о необходимости совершенствования законодательства говорит нам закон Вагнера о возрастании роли государства и масштабов государственного сектора в экономике. Закон был сформулирован более века назад, в 1892 г., немецким ученым-экономистом А. Вагнером и впоследствии стал носить его имя. В современной формулировке закон гласит, что общественное развитие вообще и индустриальный рост в частности должны сопровождаться неуклонным ростом доли государственных расходов в валовом национальном продукте и ростом государственного регулирования в разных

формах [8–10]. Законодательство, как отмечено ранее, и является одной из форм проявления государственных методов регулирования в экономике.

Рассмотрев теоретические аспекты изменений в законодательных актах и их связь с экономикой, перейдем к практической стороне вопроса с целью выяснить текущее состояние дел в законодательной системе нашей страны. Анализ научных работ [5, 6, 11] и публикаций в средствах массовой информации [12, 13, 14] о состоянии законодательных актов у нас в стране позволяют выделить ряд критических замечаний по данному вопросу.

Д.Я. Примаков, А.В. Дмитриева, В.В. Волков говорят о необходимости снижения законодательной активности одновременно с улучшением качества разработки законодательных актов. По их мнению, «... увеличение количества законов не приводит к разрешению правовых проблем и совершенствованию правового поля, а вызывает нестабильность гражданского оборота, тормозит экономическое развитие, ослабляет гражданское общество» [5, с. 3]. Далее авторы отмечают: сложившаяся ситуация длится в стране с 2000 г. и противоречит тенденциям других стран.

С.Г. Кирдина, А.А. Рубинштейн, И.В. Толмачева [6, с. 16] заостряют наше внимание на высокой доле поправок в законодательных актах. По их мнению, это может свидетельствовать о том, что законы принимаются недостаточно продуманно и их приходится все время подправлять.

Д.Е. Фадеев называет процесс принятия законов «чехардой» юридических решений с «шараханьем» из стороны в сторону в виде быстрых и многочисленных изменений [11]. От результатов такой работы страдает сама законодательная система в виде подрыва авторитета к ней. Только стабильная правовая система сможет стать эффективным средством формирования и закрепления новой политической и экономической силы страны.

Публикации в средствах массовой информации не расходятся с мнениями, высказанными в научных статьях, а дополняют их описанием проблем в законодательной системе страны и указанием причин, наиболее часто вызывающими изменения. Так, согласно исследованию, проведенному Центром экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР), одной из основных угроз деятельности малых предприятий в последние годы стали слишком частые изменения законодательства РФ. Больше всего проблем малому бизнесу доставляют изменения в налоговом законодательстве и законодательстве, регулирующем вопросы лицензирования и проверок [12].

Указанная ситуация отчасти происходит потому, что процесс разработки законов формализован и поставлен на поток «для галочки», у разработчиков нет желания разбираться в сути вопроса, поэтому они и гонят брак. Видна низкая профессиональная подготовка разработчиков, их недалекость и некомпетентность. На указанные недостатки накладывается еще одна составляющая, в виде лоббирования интересов. В законах появляется ангажированная составляющая [13].

Законы принимаются в спешке, являются «сырыми». На практике законы такого сомнительного качества трудно применять и выполнять по причине содержания в них противоречий и нестыковок [14].

Приведенный материал содержит критические замечания, однако для получения всесторонней оценки необходим поиск и положительных моментов. К категории крупных (федерального уровня) относительно стабильных и удачных законопроектов Н.И. Клейн относит Гражданский кодекс РФ [4]. Основными критериями, по которым можно судить о качестве спроектированных законов, являются прозрачность, относительная стабильность, открытость, ясность, универсальность и согласованность с другими законотворческими правилами и процедурами [6].

Как известно, в экономической теории выделение положительного опыта лежит в основе бенчмаркинга, (англ. bench mark – начало отсчета). Метод основан на использовании чужого опыта, передовых достижений [15]. Применительно к затронутой теме практическое применение бенчмаркинга видится в организации сравнительного внутрихозяйственного анализа изменений нескольких кодексов между собой, где в качестве эталона будет выступать ГК РФ. Будет расточительным и неверным отказ от изучения как структуры самого законодательного документа, так и опыта разработчиков, создавших удачный законопроект.

Проведенный анализ свидетельствует о низком качестве разработки законодательных актов в стране. Достаточное количество критических замечаний (представленный материал распределен в соотношении 1:6 по количеству положительных и отрицательных отзывов), ставит задачу о необходимости выработки конструктивных предложений по управлению изменениями в законодательных актах. Вопросы, связанные с качеством разработки и изменчивостью (вариабельностью) в теоретическом и практическом плане, представлены в экономике по направлению «экономика качества» и связаны с именами ученых-практиков мирового уровня: Н. Деминга, Ф. Кросби и Г. Тагути.

Все процессы и результаты подвержены вариабельности, причем их качество, согласно подходу Н. Деминга о статическом мышлении, будет тем выше, чем будет меньше их вариабельность [16]. Для снижения вариабельности необходимо понимать, что она имеет две компоненты – внутреннюю и внешнюю. Внутренняя компонента присуща самому процессу и называется общей причиной вариации. Внешняя компонента не присуща самому процессу и носит название специальной причины вариации. Базовая классификация вариации лежит в основе их управления, т. к. снижение вариабельности, вызванное общими и

специальными причинами, осуществляется по разным направлениям. Специальные причины вариации необходимо выявлять и устранять, непосредственно вмешиваясь в сам процесс. Общие причины вариации требуют изменения самого процесса, его совершенствования на основе собранных фактических данных и их научного анализа. Для этого необходима достоверная и полная информация о происходящих изменениях, которая должна тщательно собираться и всесторонне изучаться [17].

Другая точка зрения на затраты, связанные с качеством, принадлежит Ф. Кросби, который предлагает делить их на затраты, обусловленные «правильными действиями с первого раза», то есть затратами при условии отсутствия дефектов, и затратами на исправление ошибок. При этом подходе анализируются и разбиваются на две категории затраты всего жизненного цикла. Тем самым снимается неоднозначность отнесения затрат к той или иной категории, а высвечиваемые потери становятся масштабнее, поскольку многие из тех затрат, которые в этом случае рассматриваются как потери, раньше из поля зрения выпадали [18].

Согласно философии качества Г. Тагути, расходы от деятельности можно уменьшить за счет снижения вариабельности, что автоматически ведет к повышению качества и эффективности. Количество изменений необходимо измерить, а затем сократить с помощью причинно-следственного анализа [18].

Исходя из представленного материала о вариабельности, одной из первоначальных задач, является измерение количества изменений в законодательных актах на основе документированного источника данных. Современный этап развития информационных технологий позволяет выделить для этих целей специальное программное обеспечение в виде справочно-правовых систем (СПС). Одной из таких систем является СПС «КонсультантПлюс» [19], доступ к ресурсам которой может получить любой желающий, посетив специализированный Web-портал

сети Internet. В СПС для каждого законодательного акта зафиксирована дата его принятия, список внесенных в него изменений с указанием номера и даты редакции в хронологическом порядке. Указан статус законодательного акта: «действующий» или «не действующий». Для законодательных актов, утративших юридическую силу, указана дата окончания срока действия.

Правовая среда характеризуется системой законов и других нормативных актов, регулирующих торговую, производственную, финансовую, налоговую, инновационную, инвестиционную и другие виды деятельности хозяйствующих субъектов. Законодательство РФ разнообразно по своему составу, в нем выделяют федеральную, региональную и местную законодательную базу. В качестве количественной оценки приведем данные из СПС «КонсультантПлюс» [19]. В ней на начало 2013 г. содержалось порядка 146 тыс. различных законодательных документов федерального уровня, из них порядка 4,5 тыс. действующих федеральных законов (ФЗ). Региональное законодательство Московской области представлено 145 тыс. документов, Свердловской области – 117 тыс. документов. В середине 2008 г. количество действующих ФЗ было близко к 3 тыс., что свидетельствует об устойчивой положительной динамике увеличения законодательных актов.

С.Г. Кирдина, А.А. Рубинштейн, И.В. Толмачева [6. с. 20] количество законодательных актов, действующих в стране, называют плотностью институциональной среды и свидетельствуют об ее увеличении, что согласуется с данными из СПС «КонсультантПлюс». Представленные данные свидетельствуют о достаточно большом количестве законодательных актов и ежегодной тенденции к их увеличению. Обращение к любому из законодательных актов в СПС с высокой долей вероятности покажет не пустой список его изменений. Встает другой не менее важный вопрос: «На какие законодательные акты направить усилия по исследованию изменений?»

В решении данного вопроса будем исходить из специфики законодательной системы РФ совместно с концепцией теории структурной инерции М.Т. Ханнана и Дж. Фримана. Теория структурной инерции является универсальной и, следовательно, применимой к любому объекту исследования. Согласно ей, при исследовании изменений интересующего нас объекта исследования (в нашем случае законодательная система РФ), в нем всегда можно выделить две части: стабильное «ядро» структуры и подверженную изменениям «периферию». По определению авторов «ядро» более стабильно, изменения в нем встречаются достаточно редко, но если они происходят, то связаны с высокими затратами и подвергают исследуемый объект возросшему риску. В дополнение к этому действует асимметричная связь – за изменениями «ядра», как правило, следуют изменения в «периферии», в свою очередь, изменения в «периферии» не всегда вызывают изменения в «ядре» [20, с. 18–19].

Изучение специфики законодательной системы РФ позволяет выделить ряд ключевых особенностей. Остановимся на них более подробно. Во-первых, законодательная система РФ в правоведении относится к системе континентального права [21]. В ней законодательство и законотворчество, как функция, монопольно принадлежат законодательным властям. Другая специфическая черта континентальной системы – это кодификация, которая рассматривается как необходимое условие отраслевой организации правовых норм. Кодекс (лат. *codex* – книга), по определению представляет систематизированный единый законодательный акт, регулирующий одну, какую-либо однородную область общественных отношений. Кодификация законов состоит в замене множества ведомственных законов, зачастую недоступных рядовому пользователю одним кодексом, который по своему статусу подлежит обязательному опубликованию в открытой печати [21]. «Именно кодексы формируют

остов национальной институциональной правовой среды и являются долговременными и необходимыми “рамочными” регуляторами социальных взаимоотношений» [6, с. 17].

Континентальной системе противопоставляется англосаксонская правовая система. В ней решающую роль играет судебная практика, основанная на прецедентах. Наряду с РФ в группу стран с континентальной правовой системой входят следующие государства: Германия, Австрия, Венгрия, Швейцария, Португалия, Турция и страны бывшего СССР [21]. В дальнейшем выделение группы стран, имеющей схожую законодательную систему, позволит произвести сопоставимый межхозяйственный анализ вариабельности законодательных актов.

Во-вторых, в части кодексов законодательная система РФ была создана «с чистого листа» после обретения суверенности [5, с. 10]. В-третьих, на начальном этапе создания законодательной системы РФ, предпочтение отдавалось законодательным актам экономической направленности. «В перестроечной России – после демонтажа основных экономических и политических структур – именно экономические реформы выдвигались на первый план, рассматривались как основное средство решения всего комплекса социальных проблем» [6, с. 15].

После изучения специфики законодательной системы РФ, на наш взгляд, наиболее интересным объектом исследования будет являться «ядро» системы представленное в виде кодексов. Объектом исследования являются все кодексы РФ, анализ кодексов осуществлен с момента создания современных органов государственной власти – Государственной думы и Совета Федерации ФС РФ с 1994 г. по 2012 г. Анализ проводился по состоянию на 1 января 2013 г., указанная дата определена в нашей работе в качестве даты проведения анализа. Объем выборки составил 25 кодексов, 24 из них действующих и 1 не действующий. Таможенный кодекс РФ утратил силу 29 де-

кабря 2010 г., в связи с принятием Таможенного кодекса Таможенного союза.

В основу анализа изменений положено общее свойство, присущее всем явлениям и процессам на Земле – все происходит во времени и пространстве. Время, по мнению философа древности А. Августина, – это «мера движения и изменения всех вещей» [22]. По словам наших современников К. Вейка и Р. Куинна: «изменение – это временной феномен» [20, с. 104]. Приведенные высказывания из разных временных эпох свидетельствуют об актуальности и правомерности способа изучения любых изменений в любых интересующих нас объектах в качестве процессов, протекающих во времени. Основой процессного подхода исследования изменений является рассмотрение любого изменения как последовательности событий, которые привели к наблюдаемому содержанию изменению изучаемого объекта. Применение пространственных признаков позволяет проводить сравнительный анализ изменений на двух и более объектах исследования при условии соблюдения сопоставимости между ними.

Исходя из основных положений теории анализа хозяйственной деятельности, возможно проведение внутривозможностного и межхозяйственного анализа [23]. Применительно к интересующей нас теме внутривозможностный анализ основан на сравнении вариативности сопоставимых законодательных актов РФ между собой. Межхозяйственный анализ основан на сравнении вариативности сопоставимых законодательных актов РФ и других стран, относящихся к континентальной системе права.

Основу исследования составляют первичные данные, собранные в двух координатах – количестве изменений в законодательном акте и распределении их во времени. В качестве основной программно-вычислительной среды использовался пакет электронных таблиц Microsoft Office Excel. Возможные варианты проведения анализа изменений законодательных актов

представлены в виде графической схемы на рис. 1.

Следует отметить, что предложенная методика анализа изменений может быть применена и к другим сферам творческой деятельности при соблюдении одного важного условия – все результаты изменений должны четко документироваться. Например, результаты творческой деятельности людей инженерных профессий находят свое отражение в технической документации. В соответствии с единой системой конструкторской документации (ЕСКД) изменение состояния объекта (изделия) на всех этапах его создания документируется. Основанием для внесения изменений в техническую документацию в соответствии с ГОСТ 2.503-90 «Правила внесения изменений» [24] является извещение об изменении, в котором отражается состояние объекта до и после принятия изменения, причина, сфера распространения, автор и дата внесения изменения. Собранные на основании извещений об изменении объекта информация аналогичным образом может быть подвергнута анализу на основании предложенной методики (рис. 1).

Начальный этап предполагает исследование изменений определенного объекта во времени (временной ряд). Данный вид анализа имеет альтернативное название – лонгитюдный метод (от англ. *longitude*), это метод исследования, основанный на длительном и систематическом изучении одних и тех же объектов [20, с. XIV]. В нашем случае последовательно друг за другом лонгитюдному методу анализа подверглись все кодексы РФ.

Следует отметить, что при проведении лонгитюдного анализа поток изменений в хронологическом порядке одного и того же объекта исследований результатов творческой деятельности можно представить в двух вариантах – первый – без подсчета накопительной истории изменений (моментный профиль изменений) и второй – с ее подсчетом (приростный профиль изменений). Отсчет времени в обоих случаях

ведется согласно теории жизненного цикла объекта исследований с момента его «рождения», до момента проведения анализа.

На рис. 2 представлен абстрактный пример моментного профиля целенаправленных изменений коллективной творческой деятельности. Внешний вид графика представляет собой ломаную линию, построенную по точкам. Абсцисса каждой точки соответствует значению времени проведения изменений в соответствующем масштабе (в нашем случае это календарные дни), ордината точки соответствует количеству изменений в конкретный момент времени. Далее, на рис. 3 представлен приростный профиль изменений для того же абстрактного примера, что и на рис. 1. Внешний вид графика представляет ступенчатую ломаную линию, отражающую кумулятивный эффект накопления изменений во времени.

Преимущество графического представления состоит в том, что «график дает обобщающий рисунок положения или развития изучаемого явления, позволяет зрительно заметить те закономерности, которые содержит числовая информация. На графике более выразительно проявляются тенденции и связи изучаемых показателей» [23, с. 74].

В обоих случаях на графиках (рис. 2, 3) возможно выделить ряд ключевых показателей:

- $\Delta t_{1,0}$  – временной интервал, когда в объект исследования было внесено первое целенаправленное изменение;
- $\Delta t_{1,a}$  – временной интервал (индексы  $l, a$  определены от английских слов *last* – последний и *analyse* – анализировать) между событиями, когда в объект исследования было внесено последнее целенаправленное изменение;
- $\Delta t_{\min}, \Delta t_{\max}, \bar{\Delta t}$  – соответственно минимальный, максимальный и средний временной интервал между следующими друг за другом изменениями;
- $K$  – количество дней, когда изменения вносились в объект исследования более одного раза в течение дня;
- $N_{\max}$  – максимальное количество изменений объекта исследования в конкретный момент времени на протяжении его жизненного цикла.

Показатель  $N_{\max}$ , на наш взгляд, наиболее наглядно виден на графике моментного профиля изменений (рис. 2), ему соответствует «пик» графика. В свою очередь рассматриваемому показателю  $N_{\max}$  (рис. 3) соответствует самая высокая «ступенька» приростного профиля изменений.

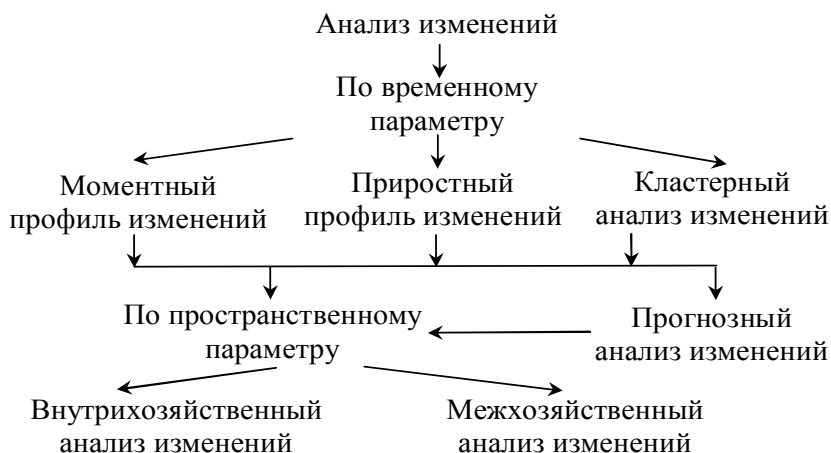


Рис. 1. Схема проведения анализа изменений результатов творческой деятельности



Если исходить из подхода Ф. Кросби о «правильных действиях с первого раза», оба графика должны вырождаться в горизонтальную линию, совпадающую с осью абсцисс. Такая ситуация обсуждалась ранее и является идеально-абстрактной. Практическое, приближенное к реальности, применение подхода Ф. Кросби видится в ликвидации череды следующих друг за другом изменений на достаточно коротком – в несколько дней – временном интервале. С.Г. Градировский выделяет в отечественном законодательстве особый вид изменений на изменения, которые

отменяют еще не вступившие в силу изменения и переделывают их. Это особая категория изменений в виде: «поправок к поправкам» и утверждение новых поправок до момента вступления предыдущих поправок в действие» [25]. Идеальная ситуация исправить все имеющийся в законодательном акте недочеты и ошибки за один раз, а не последовательно, одну за другой по мере их выявления.

Суммирование всех временных интервалов между следующими друг за другом изменениями, даст нам возраст исследуемого объекта, а полученная совокупность

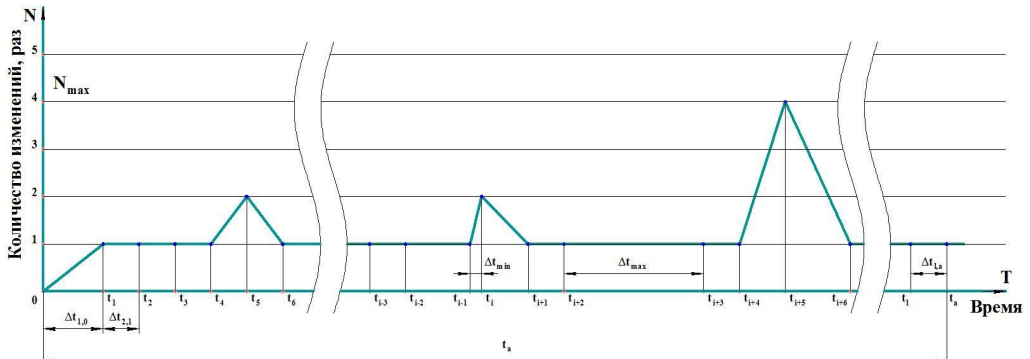


Рис. 2. Графическое представление моментного профиля целенаправленных изменений анализируемого объекта

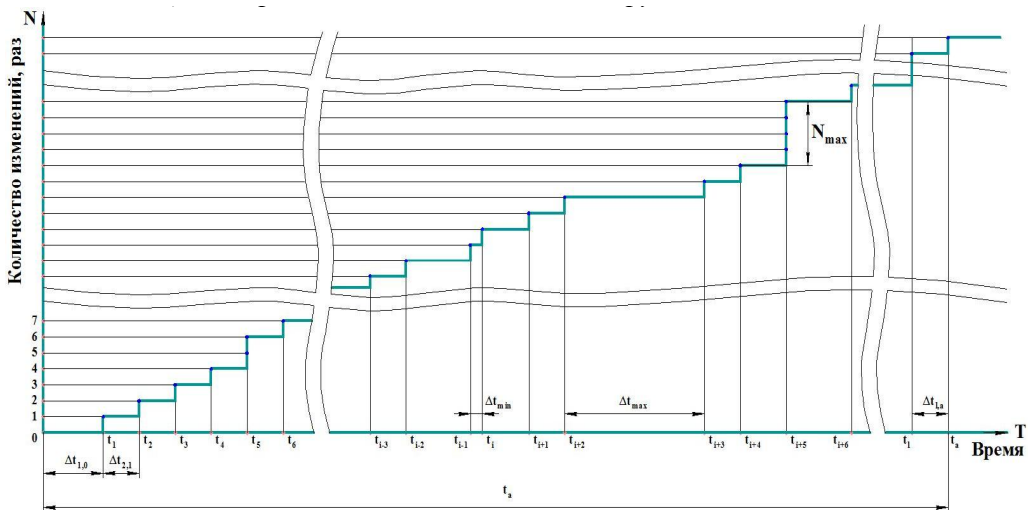


Рис. 3. Графическое представление приростного профиля целенаправленных изменений анализируемого объекта

временных интервалов между изменениями может служить исходной базой для проведения кластерного анализа.

Идентификация скрытых взаимосвязей – одно из наиболее распространенных применений кластерного анализа [26]. Применение кластерного анализа к совокупностям временных рядов изменений позволяет выделить периоды схожести количества изменений и временных интервалов между изменениями, определить группы со схожей динамикой. Кластерный анализ позволяет сокращать размерность данных, делать представление данных наглядными.

Процесс кластеризации почти всегда является итеративным и зависит от самого исследователя. При понижении размерности данных могут возникнуть определенные искажения, за счет обобщений могут быть утеряны некоторые индивидуальные характеристики. По мнению многих специалистов данной предметной области, выбор метода кластеризации является решающим при определении формы и специфики кластеров и требующим дальнейшей проверки. Один из вариантов проверки – использование нескольких методов и сравнение полученных результатов, изучение поведения кластеризации при удалении некоторых наблюдений. Отсутствие подобия не будет означать некорректность результатов, но присутствие похожих групп считается признаком качественной кластеризации. В результате применения различных методов кластерного анализа можно получить кластеры различной формы и, следовательно, могут быть получены неодинаковые результаты [23, 27].

В нашем случае, согласно процессному подходу к анализу изменений, кластерными переменными будут являться: число изменений и распределение этих изменений во времени. Временные интервалы между изменениями объединены в 4 кластера, совпадающие с основными циклами финансово-хозяйственной деятельности большинства творчески активного населения:

1) недельные интервалы между изменениями (временной период до 7 календарных дней включительно);

2) месячные интервалы между изменениями (временной период с 8 до 31 календарного дня включительно);

3) годовые интервалы между изменениями (временной период с 32 до 365 календарных дней включительно);

4) интервалы между изменениями с периодом более года (временной период 366 дней и более).

Суммирование общего количества интервалов по всем 4 кластерам и выражение их в процентном отношении позволит дополнить анализ долевыми показателями каждого временного интервала от общего числа интервалов у одного объекта исследования, что позволит отразить их структуру. В частности, будет получена информация о преобладании «быстрых» или «медленных» изменений. Приняв вероятность проведения будущих изменений через  $P = 1$  или 100 % и распределив общее количество уже проведенных изменений по соответствующим кластерным переменным, можно получить ожидаемые вероятности появления изменений на каждом временном интервале в будущем.

Итоговое практическое применение изложенной методики к анализу изменений базовых нормативно-правовых актов РФ по состоянию на 01.01.2013 г. представлено в конце данной статьи (табл. 1). В свою очередь, представленная в таблице агрегированная информация объемна и требует проведения дополнительного исследования с целью анализа полученных результатов.

Как мы уже отмечали, проводимые исследования изменений строятся на основе теории жизненного цикла. Учет и анализ изменений должен начинаться с ранних этапов создания законодательного акта. Именно на ранних этапах создания закона формируется его базовая конфигурация, которая и будет основой при последующем непрерывном учете изменений.

Согласно данным, представленным в табл. 1, таким показателем является временной период в днях, когда произошло первое изменение в законодательном акте. Если закон соответствует требованиям, которые в него закладывались при разработке, качественно и удачно спроектирован, то первое из изменений явно должно находиться на достаточно длительном временном интервале от даты принятия. Наличие изменений в непосредственной близости от даты принятия законодательного акта является негативным показателем и в большинстве случаев вызваны необнаруженными ошибками до принятия закона. Причинами ошибок, в свою очередь, выступают уровень квалификации разработчиков и напряженность графика разработки законодательного акта. Низкая квалификация и спешка являются основными источниками ошибок и, следовательно, изменений, направленных на их ликвидацию [4]. В.А. Богдановская определяет законодательные поправки как «работу над ошибками», которую разработчики законодательных актов вынуждены делать для улучшения качества уже принятых законов [28]. Как известно, ошибиться может каждый – от ошибок никто не застрахован, но важна реакция на ошибку.

Рассмотрим фактические данные, связанные датами первого и последнего изменения (табл. 1). При проведении вертикального анализа показателя «Временной период с первого изменения» настораживает тот факт, что в большинство кодексов первые изменения вносились в дату принятия, что составляет в числовом выражении 21 нормативно-правовой акт, или 84 % от их общего количества, и только в 4 из них от общего списка изменения вносились позднее. Лучший показатель в данной категории занимает Арбитражный процессуальный кодекс (в него первые изменения были внесены на 1193 день после принятия), далее следуют Гражданский процессуальный кодекс (на 1122 день), Бюджетный кодекс

(на 510 день) и Таможенный кодекс РФ (на 205 день). Длительный показатель отсутствия первых изменений характеризует результаты творческой деятельности с положительной стороны, а сам нормативно-правовой акт удачно спроектированным на основании выбранного оценочного критерия.

Другая точка зрения о распределении изменений по кривой жизненного цикла изменений принадлежит Ф. Бруксу [29]. Автор на эмпирическом материале о разработке программных продуктов показывает, что количество изменений, связанных с ошибками при проектировании, имеет вид убывающей гиперболической кривой. Разработка современных программных продуктов, по аналогии с разработкой законодательных актов является результатом коллективной творческой деятельности, и, исходя из свойства изоморфизма, для них характерно убывающее гиперболическое распределение изменений во времени. На ранних стадиях в объектах, являющихся результатами творческой деятельности, количество изменений велико, временные интервалы между ними малы. Обнаруженные ошибки ликвидируются разработчиками, что повышает качество результатов творческой деятельности, и далее изменения возникают менее часто, длительность интервалов между изменениями увеличивается с течением времени. Исходя из этого, временной интервал с момента последнего изменения законодательного акта с внутренними причинами вариации, имеющего протяженный период действия, например, несколько лет, тоже должен быть большим. Если это не так, то мы будем иметь дело с законом, который постоянно на протяжении нескольких лет переделывается и переделывается.

Вертикальный анализ показателя «Временной период с последнего изменения» дает нам следующую картину на 1 января 2013 г. – в 12 кодексов из 25, что составило 48 % от их общего числа, последние изменения были внесены менее одной недели назад. Не превысили период в один месяц

с последнего изменения НК РФ (часть первая). Среди действующих кодексов лучший показатель в 383 дня принадлежит ГК РФ (часть четвертая). Данный факт свидетельствует о том, что почти половина состава, стабильного по замыслу ядра, совсем недавно претерпела изменения. Повышенная вариабельность в ядре законодательной системы РФ присутствует до сих пор, несмотря на приближающийся двухдесятилетний рубеж с момента создания современной законодательной системы страны, написанной «с чистого листа».

Следующими показателями, количественно характеризующими вариабельность основных законодательных актов РФ, является общее количество изменений в законодательном акте и максимальное количество изменений, принятых в течение одного календарного дня. Оба показателя определяются на всем протяжении жизненного цикла законодательного акта в отличие от двух предыдущих показателей определяемых на крайних точках жизненного цикла.

Согласно представленным данным больше всего изменений за период действия законодательного акта было внесено в Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) – 194 изменения. Это свидетельствует о том, что с конца 2001-го до начала 2013 г. постоянно пересматривались правила и менялись меры административной ответственности для должностных и физических лиц.

Следующим кодексом по общему количеству изменений является НК РФ (часть вторая). В отличие от КоАП со сроком действия 3961 день НК РФ (часть вторая) действует 4466 дня, и на дату проведения анализа в него было внесено 128 изменений. Налоговое законодательство в виде НК РФ (часть первая) вступило в силу в 1998 году и подверглось 47 изменениям.

Роль налогового законодательства в нашей стране огромна, оно регулирует процедуры сбора и уплаты различного вида налогов хозяйствующими субъектами нашей

страны. Налоги являются главным средством перераспределения доходов и наиболее важным средством государственного регулирования экономики. На практике изменения налогового законодательства привели к тому, что по самым разным причинам изменялись условия сбора и нормы отчисления подоходного налога, налога на добавленную стоимость, различных акцизных сборов и таможенных платежей, выплат в различные фонды. Несмотря на большое число изменений, внесенных в оба налоговых кодекса, налоговое законодательство в РФ остается крайне нестабильным и запутанным и не имеющим устойчивого развития с момента его образования. Отчасти заполнение «пробелов» в налоговом законодательстве сводится к принятию поправок, направленных на закрытие различных лазеек, дающих возможность уменьшать размеры налоговых отчислений, уклоняться от уплаты налогов. Такие изменения в НК РФ вносятся по результатам практической деятельности налоговых органов и вносимых ими предложений в связи с выявлением случаев легального уклонения от уплаты налогов, причиной которого является нечеткость и недоработанность законов [11].

Представленные количественные оценки вариабельности кодексов, к сожалению, формируют негативное мнение о том, что разработка законов идет не иначе как методом проб и ошибок, а это не самый надежный способ, слабо связанный с научными подходами и близкий к эмпирической практике, да и масштаб «проб» распространяется на хозяйственную деятельность субъектов всей страны. Все это свидетельствует о недостаточном качестве ядра законодательной системы и наличии в ней нерешенных проблем.

Самый низкий показатель, всего два изменения, за период действия законодательного акта принадлежит Таможенному кодексу Таможенного союза. Главным отличием данного кодекса от других, представленных в анализе, является то, что данный

законодательный акт является международным. Кроме того, как отмечалось ранее, данный кодекс пришел на смену Таможенному кодексу РФ, т. е. ранее существующие функции таможенного регулирования перешли в юрисдикцию нового международного законодательного акта. В чем причина появления данного законодательного акта, и какие показатели варибельности ему присущи?

Сегодня экономика характеризуется глубокими тенденциями к международной интеграции. С 1 января 2012 г. начало функционировать Единое экономическое пространство стран Таможенного союза, которое объединило Россию, Белоруссию и Казахстан. Между тремя странами сняты ограничения на перемещение товаров, капиталов и рабочей силы. Благодаря унификации законодательства принципы таможенного регулирования стали общими на территории всех трех государств.

Причины стабильности Таможенного кодекса Таможенного союза видятся, по нашему мнению, благодаря двум основным составляющим. Во-первых, как было отмечено, данный законодательный акт по своей сути является международным многосторонним документом. Для внесения изменений требуется согласие всех стран – участниц союза, а не одной страны, что значительно затрудняет реализацию изменений. Во-вторых, деятельность на международном уровне всегда выше и ответственнее того же рода деятельности внутри государства. Примером тому являются аналогии из обыденной жизни: состязательный характер учебы и спорта, выступления артистов. Для достойного выступления на международном уровне выбирают лучших из лучших, и не просто выбирают, но и проводят дополнительную подготовку как гарант достижения высоких результатов. Исходя из этого, одним из возможных направлений, обеспечивающих качественное развитие законодательной системы нашей страны, является переход к международному зако-

нодательству. В частности, вступление России в ВТО, по аналогии с рассмотренным примером, должно способствовать стабилизации законодательной системы РФ. Деятельность стран – участниц ВТО по многим вопросам регламентирована международными нормами и правилами.

Вертикальный анализ показателя выборки по максимальному количеству изменений, внесенных в законодательный акт в течение одного календарного дня, определяет худший показатель в виде семи изменений за день для обсуждаемого ранее КоАП, и это уже второй из частных показателей, по которому кодекс занимает худшие места во внутрихозяйственном анализе вариации всех кодексов РФ. Близкие к аутсайдеру показатели по шесть изменений в день имели три кодекса (НК РФ (часть вторая), ГПК и УПК), замыкают тройку худших показателей с пятью изменениями в течение одного календарного дня Земельный кодекс и Уголовный кодекс. Общее число кодексов, имеющих более одного изменения в день, равно 24, что составляет 96 %, и только 1, что составляет 4 %, изменялся 1 раз за день, и здесь лидирующие позиции снова занял Таможенный кодекс Таможенного союза.

Анализ данных по критерию, определяющему количество дней на протяжении срока действия кодекса, когда в законодательный акт вносилось более 1 изменения в течение календарного дня, вновь отдает лидирующие позиции Таможенному кодексу Таможенного союза и Гражданскому кодексу (часть четвертая), в них просто нет таких дней. Близкие к лидерам показатели в виде 1 дня показали ГК РФ (часть третья) и Кодекс торгового мореплавания. Предпоследнее место с результатом в 27 дней занимает НК РФ (часть вторая), последнее место с результатом в 43 дня принадлежит КоАП. Худшие показатели – у НК РФ (часть вторая) и КоАП – проявляются уже не в первый раз, что дает сигнал о выработке неотложных мер по снижению их варибельности. В первую очередь, по нашему

мнению, усилия необходимо направить на решение проблем в налоговом законодательстве ввиду его преобладающего влияния на экономику страны. Кроме того, как было отмечено ранее, именно экономическими законами государство пыталось решить весь комплекс социальных проблем, выдвигая экономические законы на первый план. Фактическое состояние вариации НК РФ показывает обратное – один из главных экономических законов РФ не помогает, а затрудняет решение проблем, ради которых он и был создан.

Данные, представленные в графе «Минимальный период между последующими изменениями», на 22 пункта (88 % от общего списка) заполнены данными от 1 до 7 дней. На практике это означает, что в 22 кодексах из 25 на протяжении срока действия законодательного акта изменения вносились друг за другом, не выходя за пределы одной календарной недели. Среди лучших присутствуют ГК РФ (часть третья) – 61 день (удачность данного кодекса отмечала ранее Н.И. Клейн [4]), Таможенный кодекс Таможенного союза (139 дней) и Семейный кодекс (49 дней). По максимальному показателю между последующими изменениями дольше всех – 1971 день – не изменялся Воздушный кодекс РФ. По среднему показателю в 557 дней вновь лидирует Таможенный кодекс Таможенного союза.

Практическое применение кластерного, прогнозного и межхозяйственного видов анализа рассмотрим на примере налогового законодательства. НК РФ (часть вторая) за всю историю своего существования не имел изменений, временной интервал между которыми превышал календарный год. НК РФ (часть первая) показывает несколько лучшие показатели по данному оценочному критерию в виде всего лишь двух интервалов длиной более года. Отсутствие долгосрочных интервалов между изменениями прослеживается и в Бюджетном кодексе. Здесь причина отсутствия долгосрочной стабильности видится в наличии прямой связи бюд-

жетного законодательства с налоговым. На практике отсутствие временных интервалов между следующими друг за другом изменениями длительностью более года будет означать, что в частности НК РФ (часть вторая) в 2013 г. не будет находиться в стабильном состоянии, а будет вновь подвержен изменениям. Прогноз на 2013 г. говорит о том, что в нем будут присутствовать изменения, следующие друг за другом на интервале менее года (доля вероятности около 50 %) и менее месяца (доля вероятности около 30 %), меньше всего шансов на присутствие недельных интервалов (доля вероятности около 17 %). На 1 октября 2013 г., в момент подготовки материала статьи, обращение к СПС «КонсультантПлюс» показало наличие фактических изменений после 1 января 2013 г. По факту в НК РФ (часть вторая) за временной период с января по сентябрь 2013 г. было внесено 11 изменений, за аналогичный период прошлого года было внесено 9 изменений, доля совпадения прогнозных данных составила 81,8 %. Временные интервалы между изменениями в текущем году распределились следующим образом: одномесячный интервал (33,3 % по факту против 31,71 % по прогнозу) и три годовых интервала (66,7 % по факту против 51,22 % по прогнозу). Сравнение фактических и прогнозных данных свидетельствует о вполне удовлетворительных результатах прогнозного анализа изменений. Если в 2012 г. НК РФ изменялся 20 раз, то до конца текущего года, т. е. с октября по декабрь 2013 г., следует ожидать девять изменений. Вероятность их наступления близка 17 %. Часть этих изменений, согласно прогнозу на основе кластерного анализа, должна следовать друг за другом на временном интервале менее семи календарных дней.

Одним из направлений практического применения прогноза изменений НК РФ может служить оценка временных и финансовых потерь на изучение изменений в законодательных актах. В масштабах хозяйствующего субъекта, приближенная вели-

чина потерь в денежном выражении будет определяться как произведение числа лиц, задействованных в изучении налогового законодательства, числа изменений в законодательных актах, среднему времени в часах, затрачиваемому на их изучение одного изменения и размера часовой средней заработной платы лиц, участвующих в данном процессе. Следует отметить, что это минимальный уровень потерь, которые несет хозяйствующий субъект в виде потерь времени на изучение изменений в законодательных актах. Если изменившийся законодательный акт содержит новые требования или правила, то хозяйствующий субъект обязан выполнить комплекс правил или мероприятий для их соблюдения. Одним из ярких примеров тому – вступление силу 25 главы НК РФ (часть вторая) «Налог на прибыль организаций», с 2002 г. обязывающая хозяйствующие субъекты наряду с бухгалтерским учетом вести налоговый учет [30].

В заключение статьи приведем пример межхозяйственного анализа изменений налогового законодательства РФ, Республики Беларусь и Украины. Обеспечение сопоставимости межхозяйственного анализа изменений законодательных актов достигается, как было отмечено ранее, за счет соблюдения ряда условий – законодательство кодифицировано и сравниваются изменения в кодексах одной функциональной направленности.

В качестве источника данных для проведения анализа налогового законодательства Республики Беларусь выступила информационно-поисковая система «Эталон-Online», созданная Национальным центром правовой информации Республики Беларусь [31], изменения в налоговом законодательстве Украины анализировались на основании данных, опубликованных Верховной Радой Украины на официальном Web-портале [32]. Налоговое законодательство Республики Беларусь, как и в РФ, состоит из двух частей – общей части и особенной части. Налоговый кодекс Украины состоит из одной части. Обработанные первичные данные представлены в

графическом виде на рис. 4 в виде приростных профилей изменений налогового законодательства каждой страны по состоянию на 1 января 2013 г.

Анализ графической информации по межхозяйственному анализу позволяет сделать ряд выводов. НК РФ (часть первая) имеет наибольший срок действия в 5191 день и 47 изменений за этот срок. Близкий к нему, но немного лучший профиль изменений на временном отрезке своего срока действия (3612 дней) имеет НК (общая часть) Республики Беларусь. НК (особенная часть) Республики Беларусь с временным периодом действия в 1082 дня показывает лучшие результаты с НК РФ (часть вторая).

Худшие показатели имеет Налоговый кодекс Украины, за короткий срок действия в 749 дней он подвергался изменениям 39 раз. Если и дальше будет действовать такой сценарий развития, то НК Украины достигнет отметки в 128 изменений, принадлежащей НК РФ (часть вторая) на отметке в 4466 дней, значительно раньше. Проведенный анализ наглядно показывает, что налоговое законодательство Украины является самым нестабильным среди рассмотренных стран. Изменчивое налоговое законодательство не способствует формированию благоприятной правовой среды и росту национальной экономики Украины. Исходя из этого, законодателям Украины будет полезным поучиться законодательной практике РФ и Республики Беларусь. В свою очередь законодателям России и, соответственно, Украины, и Республики Беларусь не будет лишним перенять опыт законодательной практики стран со стабильным законодательством. Согласно исследованию Д.Я. Примакова, А.В. Дмитриевой и В.В. Волкова [5, с. 18] к странам со стабильным законодательством относятся Венгрия, Латвия, Словакия, Чехия и Эстония.

Согласно подходу Г. Тагути, как было отмечено ранее, количество изменений необходимо измерить, а затем сократить с помощью причинно-следственного анализа [18].

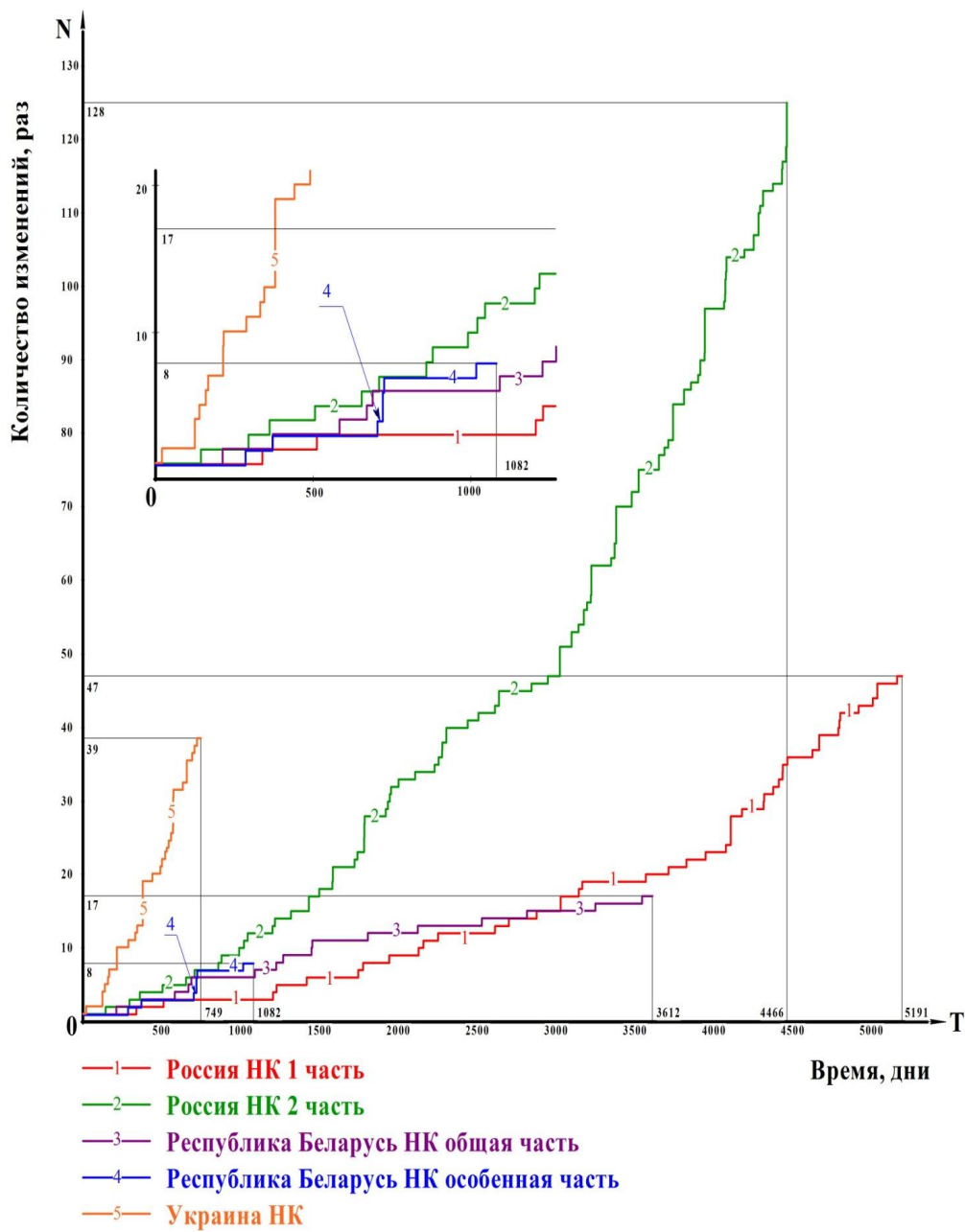


Рис. 4. Сравнительный анализ вариабельности налоговых кодексов России, Республики Беларусь и Украины



Первый этап в виде количественной оценки вариации кодексов РФ показал отсутствие стабильности в «ядре» законодательной системы РФ, что негативно влияет на экономику страны. Задача второго этапа – выработка практических мер по снижению вариации на основе причинно-следственного анализа. Какие меры необходимо предпринять для совершенствования законодательной техники и достижения правовой стабильности?

Во-первых, причины изменений законодательных актов должны анализироваться. Одной из причин возникновения изменений является неполнота имеющейся информации, квалификация и знания разработчиков законодательных актов. Анализ причин изменений должен сопровождаться выработкой мер, направленных на снижение вариабельности. В частности, «работы над ошибками» не должны быть бесплатными для их авторов, а быть напрямую связанными с мерами материального стимулирования. Зарплата разработчиков законодательных актов должна напрямую зависеть от качества проектируемых законов. Ошибки, вызванные спешкой, связаны чаще всего со слабой организацией труда наряду с обоснованными сроками по разработке новых законов. Разработка законодательных актов любой ценой к установленному сроку снижает их качество. В результате в свет выходит «сырой» закон, который требует доработки в виде многочисленных изменений уже в действующем статусе в масштабах региона или всей страны.

Анализ изменений должен включать в себя процедуру рассмотрения первоначальных предложений, выносимых на обсуждение, но не принятых к исполнению. Если после многочисленных изменений происходит возврат к такому предложению, то обязательно необходимо осуществить подробный анализ причин, по которым первоначальное предложение было отклонено.

Недостаток информации необходимо компенсировать более тщательной проработкой вопросов, привлечением внеш-

них консультантов, в том числе и специалистов-практиков по соответствующим направлениям. Как было отмечено ранее, проведение внутривозвращенного и межхозяйственного анализа вариабельности законодательных актов на основе бенчмаркинга уже сейчас дает ориентиры в необходимости изучения практики разработки Гражданского кодекса РФ, Таможенного кодекса Таможенного союза и практики разработки аналогичных законодательных актов в странах, принадлежащих к континентальной системе права, со стабильным законодательством. Вопрос квалификации разработчиков является, на наш взгляд, одним из самых сложных. Отчасти позиция по данному вопросу зависит от нашей с вами гражданской позиции, активного участия в выборах избирательных органов государственной власти. Проявление массового безразличия при избрании выборных органов открывает дорогу лицам с низкой квалификацией.

Первоначальные усилия, направленные на снижение вариабельности законодательных актов, необходимо сосредоточить, на наш взгляд, на решении проблем в «аномальных» участках моментного или приростного профиля изменений законодательного акта. К таким участкам относятся ситуации, когда законодательный акт подвергался изменению по нескольку раз за день и когда изменения следуют друг за другом через короткие интервалы времени. Перейдя на военную терминологию, законодатели выпускают «длинные очереди изменений», хотя для законодателя профессионала достаточно одного прицельного выстрела для поражения цели (подход Ф. Кросби о правильных действиях с первого раза [18]).

Далее, одним из возможных направлений, является вытеснение коротких недельных интервалов из структуры изменений законодательного акта. Постепенно увеличивая период между изменениями, необходимо стремиться к достижению периода между изменениями около месяца, затем

нескольких месяцев, квартала, полугодия и т. д. Данный сценарий постепенного снижения варибельности будет соответствовать тенденции постепенного совершенствования качества по аналогии с кривой освоения.

Н. Том наряду с частым возникновением изменений затрагивает другую, не менее важную проблему в виде нерегулярности их возникновения. Автор пишет: «как предприятие может противостоять изменениям внешней среды (возникающим часто, но нерегулярно и практически непредсказуемо)» [33]. С целью решения обозначенной проблемы – непредсказуемого изменения законодательных актов – предлагаем к рассмотрению подход, основанный на переходе к регулярному проведению изменений, т. е. планируемому, осуществляемому периодически. Представители хозяйствующего субъекта заранее будут знать периодичность изменений и дату их принятия. Разработчикам законодательных актов необходимо будет подготовить изменения к планируемой дате. Период между изменениями должен увеличиваться с увеличением срока действия законодательного акта. В случае отсутствия потребности в изменениях на планируемую дату их проведения они должны пропускаться с соответствующей отметкой – «потребность в изменениях отсутствует». Предложенный подход в управлении изменениями законодательных актов требует практической апробации, причем постепенной на одном или нескольких законодательных актах, сначала регионального, а в случае успешных результатов – и федерального уровня.

Предложенная модель оценки вариации результатов творческой деятельности, подводя итоги и предполагая ее дальнейшее развитие, позволяет:

- служить основой для проведения эмпирических исследований изменений, в то время когда представляется большое количество теоретических моделей [6, с. 3; 20, с. IX];
- анализ задается в математической форме и может служить для расче-

тов с целью последующей оптимизации и выработки определенной политики в области управления изменениями;

- метод универсален, прост, не требует больших ресурсов и позволяет проводить сравнение результатов творческой деятельности на основе пространственных моделей и моделей временных рядов;
- проведения анализа процесса изменений при неполноте имеющейся информации (асимметрии со стороны исследователя), для проведения анализа используется минимальный объем данных в двух координатах – количество изменений и время их проведения;
- исходя из характера распределения изменений во времени, возможно, составление оценочных критериев результатов творческой деятельности;
- использование кластерного анализа позволяет строить вероятностные прогнозы изменений по длительности временных интервалов между ними: недельные, месячные, годовые и более года;
- использование в качестве отправной точки для проведения более углубленного анализа с переходом от количественных критериев оценки изменений к качественному анализу.

Актуальность проведенного анализа видится в том, что в условиях конкурентной экономики существуют различные уровни ее проявления: конкурируют люди между собой, конкурируют предприятия, конкурируют государства. М. Алле, лауреат Нобелевской премии по экономике 1988 г., высказался о конкурентной экономике следующими словами: «Конкурентная экономика – не образ реальности; она является системой отсчета, помогающей нам понять, в какой мере общество, где мы живем, не использует своих возможностей» [34, с. 18–19]. Следуя словам из-

Таблица 1  
Анализ изменений базовых нормативно-правовых актов РФ по состоянию на 01.01.2013 г.

| № п.п. | Наименование кодекса                           | Дата принятия | Дата первого изменения | Дата последнего изменения | Временной период * |                           |                              | Количество изменений          |                           |
|--------|--|---------------|------------------------|---------------------------|--------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
|        |  |               |                        |                           | действия, дней     | с первого изменения, дней | с последнего изменения, дней | всего за период действия, раз | максимальное за день, раз |
| 1      | Налоговый кодекс РФ (часть первая)             | 31.07.1998    | 31.07.1998             | 03.12.2012                | 5191               | 0                         | 28                           | 47                            | 4                         |
| 2      | Налоговый кодекс РФ (часть вторая)             | 05.08.2000    | 05.08.2000             | 30.12.2012                | 4466               | 0                         | 1                            | 128                           | 6                         |
| 3      | Гражданский кодекс РФ (часть первая)           | 30.11.1994    | 30.11.1994             | 30.12.2012                | 6511               | 0                         | 1                            | 51                            | 3                         |
| 4      | Гражданский кодекс РФ (часть вторая)           | 26.01.1996    | 26.01.1996             | 14.06.2012                | 6095               | 0                         | 197                          | 38                            | 3                         |
| 5      | Гражданский кодекс РФ (часть третья)           | 26.11.2001    | 26.11.2001             | 02.10.2012                | 3995               | 0                         | 89                           | 9                             | 3                         |
| 6      | Гражданский кодекс РФ (часть четвертая)        | 18.12.2006    | 18.12.2006             | 08.12.2011                | 2173               | 0                         | 383                          | 8                             | 1                         |
| 7      | Гражданский процессуальный кодекс              | 14.11.2002    | 26.12.2005             | 14.06.2012                | 3647               | 1122                      | 197                          | 38                            | 6                         |
| 8      | Арбитражный процессуальный кодекс              | 24.07.2002    | 17.11.2005             | 25.06.2012                | 3757               | 1193                      | 186                          | 25                            | 4                         |
| 9      | Кодекс об административных правонарушениях     | 30.12.2001    | 30.12.2001             | 30.12.2012                | 3961               | 0                         | 1                            | 194                           | 7                         |
| 10     | Таможенный кодекс РФ (утратил силу 29.12.2010) | 28.05.2003    | 23.12.2003             | 27.11.2010                | 2731               | 205                       | 32                           | 22                            | 2                         |
| 11     | Таможенный кодекс Таможенного союза            | 27.11.2009    | 27.11.2009             | 16.04.2010                | 1114               | 0                         | 975                          | 2                             | 1                         |
| 12     | Трудовой кодекс                                | 30.12.2001    | 30.12.2001             | 29.12.2012                | 3961               | 0                         | 2                            | 45                            | 3                         |
| 13     | Земельный кодекс                               | 25.10.2001    | 25.10.2001             | 30.12.2012                | 4026               | 0                         | 1                            | 64                            | 5                         |
| 14     | Семейный кодекс                                | 29.12.1995    | 29.12.1995             | 12.11.2012                | 6122               | 0                         | 49                           | 16                            | 2                         |
| 15     | Жилищный кодекс                                | 29.12.2004    | 29.12.2004             | 25.12.2012                | 2882               | 0                         | 6                            | 28                            | 3                         |
| 16     | Бюджетный кодекс                               | 31.07.1998    | 31.12.1999             | 25.12.2012                | 5191               | 510                       | 6                            | 51                            | 2                         |
| 17     | Уголовный кодекс                               | 13.06.1996    | 13.06.1996             | 30.12.2012                | 5958               | 0                         | 1                            | 104                           | 5                         |
| 18     | Уголовно-процессуальный кодекс                 | 18.12.2001    | 18.12.2001             | 30.12.2012                | 3973               | 0                         | 1                            | 96                            | 6                         |
| 19     | Уголовно-исполнительный кодекс                 | 08.01.1997    | 08.01.1997             | 30.12.2012                | 5753               | 0                         | 1                            | 57                            | 2                         |
| 20     | Лесной кодекс                                  | 04.12.2006    | 04.12.2006             | 28.07.2012                | 2187               | 0                         | 153                          | 20                            | 2                         |
| 21     | Воздушный кодекс                               | 19.03.1997    | 19.03.1997             | 25.12.2012                | 5682               | 0                         | 6                            | 24                            | 3                         |
| 22     | Водный кодекс                                  | 03.06.2006    | 03.06.2006             | 28.07.2012                | 2368               | 0                         | 153                          | 17                            | 2                         |

Анализ изменений базовых нормативно-правовых актов РФ по состоянию на 01.01.2013 г.

| № п.п.   | Наименование кодекса                           | Количество дней                                     |   |  |  | Временные интервалы между изменениями |       |          |       |         |       |            |       |        |        |
|----------|--|---|---|--|--|---------------------------------------|-------|----------|-------|---------|-------|------------|-------|--------|--------|
|          |  | изменения вносились более одного раза за день, дней | минимальный период между последующими изменениями, дней | максимальный период между последующими изменениями, дней | средний период между изменениями, дней | недельные                             |       | месячные |       | годовые |       | более года |       | всего  |        |
|          |  |   |   |  |  | кол-во                                | %     | кол-во   | %     | кол-во  | %     | кол-во     | %     | кол-во | %      |
| 1        | Налоговый кодекс РФ (часть первая)             | 4   | 2   | 694  | 110,45                                 | 5                                     | 11,90 | 9        | 21,43 | 26      | 61,90 | 2          | 4,76  | 42     | 100,00 |
| 2        | Налоговый кодекс РФ (часть вторая)             | 27  | 1   | 206  | 34,89                                  | 14                                    | 17,07 | 26       | 31,71 | 42      | 51,22 | 0          | 0,00  | 82     | 100,00 |
| 3        | Гражданский кодекс РФ (часть первая)           | 8   | 1   | 1046   | 127,67                                 | 5                                     | 12,50 | 6        | 15,00 | 26      | 65,00 | 3          | 7,50  | 40     | 100,00 |
| 4        | Гражданский кодекс РФ (часть вторая)           | 6   | 5   | 1059   | 160,39                                 | 3                                     | 9,68  | 3        | 9,68  | 20      | 64,52 | 5          | 16,13 | 31     | 100,00 |
| 5        | Гражданский кодекс РФ (часть третья)           | 1   | 61  | 1532   | 443,89                                 | 1                                     | 12,50 | 0        | 0,00  | 3       | 37,50 | 4          | 50,00 | 8      | 100,00 |
| 6        | Гражданский кодекс РФ (часть четвертая)        | 0   | 3   | 463  | 271,63                                 | 2                                     | 22,22 | 0        | 0,00  | 4       | 44,44 | 3          | 33,33 | 9      | 100,00 |
| 7        | Гражданский процессуальный кодекс              | 7   | 4   | 389  | 95,97                                  | 2                                     | 7,41  | 3        | 11,11 | 21      | 77,78 | 1          | 3,70  | 27     | 100,00 |
| 8        | Арбитражный процессуальный кодекс              | 3   | 1   | 570  | 150,28                                 | 3                                     | 14,29 | 1        | 4,76  | 16      | 76,19 | 1          | 4,76  | 21     | 100,00 |
| 9        | Кодекс об административных правонарушениях     | 43  | 1   | 205  | 20,42                                  | 22                                    | 19,82 | 50       | 45,05 | 39      | 35,14 | 0          | 0,00  | 111    | 100,00 |
| 10       | Таможенный кодекс РФ (утратил силу 29.12.2010) | 2   | 3   | 384  | 124,14                                 | 2                                     | 9,52  | 3        | 14,29 | 15      | 71,43 | 1          | 4,76  | 21     | 100,00 |
| 11       | Таможенный кодекс Таможенного союза            | 0   | 139   | 139  | 557,00                                 | 1                                     | 33,33 | 0        | 0,00  | 1       | 33,33 | 1          | 33,33 | 3      | 100,00 |
| 12       | Трудовой кодекс                                | 8   | 1   | 476  | 88,02                                  | 4                                     | 11,76 | 9        | 26,47 | 19      | 55,88 | 2          | 5,88  | 34     | 100,00 |
| 13       | Земельный кодекс                               | 13  | 1   | 605  | 62,91                                  | 8                                     | 17,02 | 9        | 19,15 | 28      | 59,57 | 2          | 4,26  | 47     | 100,00 |
| 14       | Семейный кодекс                                | 3   | 49  | 1670   | 382,63                                 | 1                                     | 7,14  | 0        | 0,00  | 7       | 50,00 | 6          | 42,86 | 14     | 100,00 |
| 15       | Жилищный кодекс                                | 6   | 4   | 424  | 102,93                                 | 4                                     | 18,18 | 2        | 9,09  | 15      | 68,18 | 1          | 4,55  | 22     | 100,00 |
| 16       | Бюджетный кодекс                               | 3   | 1   | 363  | 101,78                                 | 9                                     | 18,37 | 12       | 24,49 | 28      | 57,14 | 0          | 0,00  | 49     | 100,00 |
| 17       | Уголовный кодекс                               | 16  | 1   | 704  | 57,29                                  | 9                                     | 11,11 | 26       | 32,10 | 44      | 54,32 | 2          | 2,47  | 81     | 100,00 |
| 18       | Уголовно-процессуальный кодекс                 | 21  | 1   | 240  | 41,39                                  | 13                                    | 18,84 | 19       | 27,54 | 37      | 53,62 | 0          | 0,00  | 69     | 100,00 |
| 19       | Уголовно-исполнительный кодекс                 | 9   | 1   | 713  | 100,93                                 | 6                                     | 12,24 | 7        | 14,29 | 33      | 67,35 | 3          | 6,12  | 49     | 100,00 |
| 20       | Лесной кодекс                                  | 3   | 7   | 519  | 109,35                                 | 2                                     | 11,11 | 3        | 16,67 | 12      | 66,67 | 1          | 5,56  | 18     | 100,00 |
| 21       | Воздушный кодекс                               | 3   | 6   | 1971   | 236,75                                 | 2                                     | 9,52  | 2        | 9,52  | 13      | 61,90 | 4          | 19,05 | 21     | 100,00 |
| 22       | Водный кодекс                                  | 2   | 1   | 514  | 139,29                                 | 4                                     | 25,00 | 2        | 12,50 | 8       | 50,00 | 2          | 12,50 | 16     | 100,00 |
| 23       | Кодекс внутреннего водного транспорта          | 4   | 1   | 875  | 157,56                                 | 2                                     | 8,70  | 3        | 13,04 | 15      | 65,22 | 3          | 13,04 | 23     | 100,00 |
| 24       | Кодекс торгового мореплавания                  | 1   | 1   | 1030   | 213,96                                 | 2                                     | 8,70  | 3        | 13,04 | 15      | 65,22 | 3          | 13,04 | 23     | 100,00 |
| 25       | Градостроительный кодекс                       | 8   | 1   | 362  | 61,32                                  | 10                                    | 26,32 | 8        | 21,05 | 20      | 52,63 | 0          | 0,00  | 38     | 100,00 |
| максимум |  | 43,00   | 139,00  | 1 971,00   | 557,00                                 | 22,00                                 | 33,33 | 50,00    | 45,05 | 44,00   | 77,78 | 6,00       | 50,00 | 111,00 |        |
| минимум  |  | 0,00  | 1,00  | 139,00   | 20,42                                  | 1,00                                  | 7,14  | 0,00     | 0,00  | 1,00    | 33,33 | 0,00       | 0,00  | 3,00   |        |

вестного экономиста, одной из возможностей нашего с вами общества, является задача снижения изменчивости законодательных актов РФ. Это общая задача, решение которой по уровню конкуренции значительно выше уровня конкуренции между отдельными людьми и хозяйствующими субъектами внутри страны. Это

конкурентное преимущество в долгосрочной перспективе самой страны на мировой арене. «Кем мы будем в условиях глобальной конкуренции?» – вопрос злободневный и обсуждаемый не только между людьми на уровне личного общения, но и обсуждаемый ежегодно на уровне правительства [35].

### Список использованных источников

1. Теория государства и права : курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Зерцало: ТЕИС, 1996. 480 с.
2. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Республика, 2001. 719 с.
3. Краткий философский словарь / А.П. Алексеев, Г.Г. Васильев [и др.]; под ред. А.П. Алексеева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2010. 496 с.
4. Клейн Н.И. Влияние качества законов на их исполнение: проблемы и перспективы их разрешения // Управление персоналом. 2011. № 21.
5. Примаков Д.Я., Дмитриева А.В., Волков В.В. Законодательная активность, стабильность законодательства и качество правовой среды: сравнительный анализ постсоциалистических стран (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения». Май, 2010). СПб.: ИПП ЕУ СПб., 2010. 24 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/Legal\\_stability\\_IPP\\_may.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/Legal_stability_IPP_may.pdf) (дата обращения: 01.09.2013).
6. Кирдина С.Г., Рубинштейн А.А., Толмачева И.В. Некоторые количественные оценки институциональных изменений: опыт исследования российского законодательства. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kirdina.ru/doc/news/25sep11/TERRA-ECONOMIKUS.pdf> (дата обращения: 02.09.2013).
7. Управление корпоративными изменениями по критерию устойчивости: монография / Анискин Ю.П. [и др.] ; под ред. Ю.П. Анискина. М.: Изд-во «Омега-Л», 2009. 404с.
8. Балацкий Е.В. Закон Вагнера, кривая Армии – Рана и парадокс богатства // Общество и экономика. 2010. № 9.
9. Афанасьев М.П., Афанасьев Я.М. Методологические и теоретические основы формулировки закона А. Вагнера. Подходы к его тестированию // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 47–70.
10. Сухарев О.С., Нехорошев В.В. Закон Вагнера и модели развития экономики // Экономический анализ: теория и практика. 2011. № 21.
11. Фадеев Д.Е. Экономика. Налоги. Бизнес // Приложение к журналу «Налоговый вестник». 2011. № 11.
12. Частые изменения законов – главная беда для малого бизнеса // ИА «Альянс Медиа». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.businesspravo.ru/NewsAM/NewsAMShow.asp?ID=38340> (дата обращения: 03.09.2013).
13. Почему наши законы не работают? // Аргументы и факты. 2011. 16 февраля. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.aif.ru/politics/article/40913> (дата обращения: 04.09.2013).
14. Кречетников А. Почему в России не работают новые законы? // Би-би-си, Москва, Русская служба Би-би-си. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2013/01/130128\\_russia\\_laws\\_controversy.shtml](http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2013/01/130128_russia_laws_controversy.shtml) (дата обращения: 05.09.2013).
15. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономиче-

- ский словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007. 495 с.
16. Адлер Ю.П. Волны вариабильности // Стандарты и качество. 1997. № 6. С. 50–51.
  17. Трайбус М. Вирусная теория менеджмента / пер. с англ. под ред. Ю.П. Адлера. М.: ГП – Редакция журнала «Стандарты и качество», 1997. 32 с.
  18. Экономика качества. Основные принципы и применение / под ред. Дж. Кампанеллы (пер. с англ. А. Раскина); науч. ред. Ю.П. Адлер и С.Е. Щепетова. М.: РИА – «Стандарты и качество», 2005. 232 с.
  19. Справочная правовая система «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home> (дата обращения: 06.09.2013).
  20. Управление изменениями : хрестоматия. 2-е изд. / пер. с англ. под ред. Г.В. Широковой. СПбГУ: Изд-во «Высшая школа менеджмента», 2010. XXIV+496 с.
  21. История государства и права зарубежных стран. Часть 1 : учебник для вузов / под ред. проф. Крашенинниковой Н.А и проф. Жидкова О.А. М.: Изд-во НОРМА, 1996. 480 с.
  22. Гольшева М.О. История философии. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.intuit.ru/studies/courses/612/468/lecture/6023?page=1> (дата обращения: 07.09.2013).
  23. Савицкая Г.В. Анализ хозяйственной деятельности предприятия. 4-е изд., перераб. и доп. Минск: ООО «Новое знание», 2000. 688 с.
  24. ГОСТ 2.503-90. Единая система конструкторской документации. Правила внесения изменений. Издательство стандартов, 1990. 24 с.
  25. Градировский С.Г. Трудовая миграция как проверка на рациональность. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://polit.ru/article/2010/12/21/migr/> (дата обращения: 08.09.2013).
  26. Эконометрика : учебник / И.И. Елисеева, С.В. Курышева, Т.В. Костеева и др.; под ред. И.И. Елисеевой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика, 2005. 576 с.
  27. Чубукова И.А. Data Mining : учебное пособие М.: Интернет-университет информ. технологий; Бином. Лаборатория знаний, 2006. 382 с.
  28. Богдановская В.А. Проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в России // Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. Казань: Изд-во НПК «РОСТ», 2009.
  29. Брукс Ф. Мифический человеко-месяц или как создаются программные системы / пер. с англ. СПб.: Символ-Плюс, 2001. 304 с.
  30. Джамурзаев, Ю.Д., Хубаев, Г.Н., Родина, О.В. Об эффективности мероприятий по сближению бухгалтерского и налогового учета // Налоговый вестник. 2006. № 5. С. 91–100.
  31. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь // Информационно-поисковая система «ЭТАЛОН-ONLINE». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://etalonline.by/?page=action> (дата обращения: 09.09.2013).
  32. Верховная Рада Украины, официальный веб-портал. Податковий кодекс України. Закон, Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата обращения: 10.09.2013).
  33. Том Н. Управление изменениями // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 1.
  34. Алле М. Экономика как наука / пер. с франц. И. А. Егорова. М.: Наука для общества, РГГУ, 1995. 168 с.
  35. Официальный сайт Правительства России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/meetings/3340/decisions> (дата обращения: 11.09.2013).