

Проблема устойчивости экономического законодательства

Мау В., Борескова Е., Новиков В., Кочеткова О.

Содержание

1. Описание проблемы и обоснование ее актуальности	2
2. Анализ проведенной работы	8
Первый этап. Формирование баз данных	8
Второй этап. Анализ характеристик отмененных постановлений и распоряжений	15
Третий этап. Анализ характеристик отмененных постановлений и распоряжений в зависимости от политической ситуации	18
Четвертый этап. Анализ характеристик отмененных постановлений и распоряжений в зависимости от социально-экономической ситуации.	38
3. Выводы	41
Приложение	43
Наиболее неустойчивые (краткодействующие) нормативно-правые акты Правительства Российской Федерации	44
Количество принятых неустойчивых нормативно-правовых актов и количество отмененных принятых ранее решений	46
Динамика макроэкономических показателей	47
Используемая литература	49

1. Описание проблемы и обоснование ее актуальности

Одной из центральных проблем правового обеспечения реформ в условиях переходной экономики является обеспечение стабильности формируемой нормативной базы. Стабильность законодательства (и вообще правовых актов) является важной проблемой в любой ситуации, но при осуществлении системной социально-экономической трансформации эта тема приобретает особый оттенок.

У названной проблемы есть несколько аспектов, которые существенно меняют подход к ее анализу по сравнению с периодами нормального (стабильного) развития страны.

Прежде всего сам характер трансформационного процесса предполагает высокий динамизм нормативно-правовой базы. При переходе от коммунистической системы к рыночной демократии естественными выглядят масштабные изменения нормативных актов - масштабные как по количеству отменяемых документов, так и по глубине изменяемых регулирующих норм. Собственно, любые масштабные реформы, а не только изменения революционного характера, в том числе и реформы в послевоенной Европе (в Германии рубежа 40-50-х годов, во Франции рубежа 50-60, в Великобритании 80-х) сопровождались пересмотрами правовых актов, и прежде всего законодательства.

Далее, никогда, в том числе и в обстановки революции, не происходит радикальной *одномоментной* отмены *всей* существующей нормативной базы. Ничего не происходит вдруг. Осуществляется поэтапное выведение старых нормативных актов и замена их действующими новыми.

Хотя поэтапный характер такого рода изменений не означает, что все правовые акты могут изменяться поэтапно, эволюционно.

Конкретные акты требуют решительных и комплексных действий. В первую очередь это касается конституционного устройства, в том числе и в той части которая определяет характер экономических процессов. Обращаясь к историческому опыту, нетрудно убедиться, что конституционные изменения, происходящие в условиях системного кризиса (например, во Франции или в России), являются результатом решительных действий ведущей политической силы трансформации и практически не могут стать предметом политического торга и компромисса¹. Попытки поэтапного реформирования конституционной системы в условиях радикальных, системных реформ, и тем более в условиях революции, практически всегда оканчиваются провалом.

Наконец, остается весьма специфическая проблема устойчивости вновь принимаемых нормативных актов. Практика показывает, что нормативные акты нередко изначально являются весьма уязвимыми и вскоре отменяются. Отчасти это может быть объяснено техническими и политическими ошибками, совершаемыми при разработке и принятии того или иного документа. Отрицать этого, разумеется, нельзя, тем более, что в условиях крайней спрессованности событий в эпохи системных трансформаций у юристов и политиков часто просто не хватает времени (или квалификации) подробно проработать документ.

¹ В условиях радикальных революционных потрясений (во Франции конца 18 столетия, в России начала 20-го) конституция становится результатом острого противоборства различных социальных сил и, будучи таковой, не может быть результатом компромисса. Именно поэтому в ходе революции конституционные принципы не могут быть окончательно официально одобрены, но претерпевают существенные изменения по мере продвижения революции, по мере смены одной социально-политической силы другой. Лишь в Англии эти процессы всегда (по крайней мере, с середины 17 столетия) протекали в относительно более мягкой, скрытой форме, что объясняется самим фактом отсутствия в этой стране писаной конституции и доминирования в юридической практике норм обычного права. Такая ситуация делала как бы изначально predetermined поэтапное (то есть через совокупность правовых актов) трансформирования системы фундаментальных юридических норм.

Но главная проблема в другом. Радикальная трансформация происходит в условиях острейшего противостояния мощных социально-экономических сил (групп интересов) при одновременном резком ослаблении государственной власти, ее институтов. Группы интересов имеют возможность непосредственно влиять на ход принятия решений, на ход выработки документов². Тем самым, сфера нормотворчества оказывается ареной острой политической и административной борьбы. Результатом же этой борьбы является не только «продавливание» нужного той или иной группировке документа. Это лишь одна часть проблемы - вполне достаточная при стабильном (и особенно авторитарном) режиме, но являющаяся лишь первым шагом в условиях радикальных общественных сдвигов. Ведь существуют и противодействующие группировки, которые активно пытаются (и имеют возможность) противодействовать усилиям конкурентов. И поэтому борьба за реализацию (или не реализацию) принятого решения разворачивается буквально на другой день после принятия данного документа.

В этом - один из наиболее существенных источников колебаний правительственного курса экономической политики. В результате часть принимаемых документов на практике не действует, а часть вскоре отменяется. Можно высказать гипотезу, что принятие нереализуемых или тем более быстро отменяемых документов является естественным индикатором политической

² Популярным афоризмом в деловом сообществе и среди политиков посткоммунистической России стало утверждение о том, что самыми доходными из существующих ценных бумаг являются постановления правительства и другие нормативные акты. Иными словами, прибыль на «инвестиции» в лоббирование нужного нормативного акта окупается гораздо быстрее любых других форм инвестиций. В этом нетрудно увидеть одну из форм поведения, описываемого в политэкономической литературе термином rent-seeking behaviour (поиск ренты).

нестабильности. То есть пики нестабильности примерно совпадают во времени с периодами принятия нормативных документов с короткими сроками действия.

Примеров тому немало, и некоторые из них хорошо известны. Практически каждый период повышенной политической нестабильности федеральной власти характеризовался некоторыми яркими документами, которые принимались, вызывали изумление у широких кругов экономистов (или политиков, или бизнеса), и потом отменялись, буквально в считанные дни.

Перечислим здесь лишь некоторые факты.

Декабрь 1992 года. Пришедший только что к руководству Правительством В.Черномырдин подписывает постановление о государственном регулировании цен на ряд товаров, что вполне соответствовало тем ожиданиям, которые сопровождали в обществе появление на первых политических ролях «крепкого хозяйственника». На рынках начинается паника в ожидании расширения регулирования цен и восстановления ситуации всеобщего дефицита. Решение отменяется примерно через месяц после принятия и за несколько дней до вступления его в силу³. Аналогичная судьба ждет решение о запрете на использование на дорогах России машин с правосторонним рулем, которое было принято из соображений повышения безопасности, но, как выяснилось, негативным образом сказывалось на интересах

³ Вот как описывает ситуацию, складывавшуюся вокруг решения о государственном регулировании цен, Е.Гайдар: «Очередное предложение о расширении административного управления ценами поступило ко мне из Комитета [цен] в конце ноября 1992 года, и я обычным образом завернул его... Не исключаю, что именно это самое предложение и легло на стол новому премьеру. Насколько мне стало известно, это произошло в канун нового, 1993 года. Документ ему отрекомендовали как завещание Гайдара... В.Черномырдин быстро и решительно поставил подпись». (Гайдар Е. Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996. С. 252-253).

значительного числа жителей страны, особенно в восточных регионах.

Весна 1996 года. В ходе президентской предвыборной кампании Б.Ельцин раздает обещания и подписывает ряд указов, предполагающих существенные и необоснованные денежные выплаты. Позднее, в августе, принимается решение об отмене большинства такого рода предвыборных документов.

Начало 1997 года. Сформированное в августе 1996 года Правительство, представляющее собой объединение представителей разнообразных лоббистских групп, демонстрирует явную неспособность эффективно решать стоящие перед страной проблемы. Разные члены Кабинета лоббируют принятие дорогостоящих и неэффективных проектов - от высокоскоростных магистралей до введения протекционистских пошлин на отечественные телевизоры. После реорганизации Кабинета в марте 1997 года многие принятые перед этим решения были отменены.

Конец марта 1998 года. Только что назначенный и.о. премьера С.Кириенко подписал 24 марта распоряжение правительства о продлении толлинговых операций (по внутренним поставкам) в алюминиевой промышленности до конца 1998 года. Через несколько дней, 7 апреля, он же отменил ранее принятое распоряжение по формальным основаниям - "в связи с нарушением установленного порядка внесения и согласования указанного распоряжения". Однако, в отличие от рубежа 1993-1994 годов, этим дело не закончилось: 21 апреля Комиссия правительства по оперативным вопросам (КОВ) принял решение о сохранении толлинга в существующем виде до конца 1998 года.

Понятна цена этого вопроса для заинтересованных экономических агентов, как и возможности их вмешательства в

процесс принятия решений: ведь для подписания документа был выбран уникальный и единственный в своем роде день, когда только что назначенный С.Кириенко не имел возможности разобраться в сути дела и подписывал то, что, как ему говорили, подготовлено еще при предшественнике⁴. И неудивительно, что, как было официально заявлено, представленный на подпись главы Правительства документ не прошел надлежащую процедуру согласований⁵.

В 1998 году кризис власти в России обострился. Доказательством тому послужила трехкратная смена Правительства за один год. Столь частная замена руководящих постов России, скорее напоминающая рокировку с использованием уже известных и задействованных ранее фигур как нельзя лучше демонстрирует политическую слабость, несостоятельность, глубочайший кризис политической системы России. Результатом данных перестановок в частности явилось осуществление правящим кабинетом неустойчивой, нестабильной, во многом неоправданной и непродуманной политической, а также социально-экономической нормотворческой деятельности. Гипотетическим фактором устойчивости позиций правящего кабинета является принятие минимального числа неустойчивых нормативных актов и исправление максимального числа ошибок, сделанных ранее. На протяжении 1998 г. Правительство отменило (изменило) всего 9 ранее принятых постановлений и распоряжений, что составляет 15% от числа отмененных актов в 1997 г.

⁴ Действительно, решение об отмене внутреннего толлинга со второго квартала 1998 года было принято еще в июле 1997 года. Однако в декабре КОВ принял решение о целесообразности его сохранения до конца 1998 года.

⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 14. П. 1670. С. 3165; Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 16. П. 1871. С. 3620; Кириенко запрещает продление

2. Анализ проведенной работы

Структура выполненной работы:

- 1) Формирование баз данных.
- 2) Анализ характеристик отмененных постановлений и распоряжений.
- 3) Анализ характеристик отмененных постановлений и распоряжений в зависимости от политической ситуации в стране.
- 4) Анализ характеристик отмененных постановлений и распоряжений в зависимости от социально-экономической ситуации в стране (корреляционный анализ с макроэкономическими показателями).
- 5) Выводы.

Первый этап. Формирование баз данных.

В качестве внешних факторов, обуславливающих политическую слабость правительства, и, как следствие, принятие им необоснованных, а значит недолговременных и впоследствии отменяемых решений, рассматривались политические и экономические факторы.

Группой экспертов подготовлены базы данных, включающие

1. Архив важнейших политических событий России за период с января 1994 г. по декабрь 1997 г. включительно.

При создании данной базы данных использовались сводки Интерфакс, Итар-ТАСС, РИА-Новости, КомИнфо и ряда других информационных агентств.

толлинговых операций // Русский Телеграф. 1998. № 62. С. 4. Обратим внимание на схожесть ситуации с первыми днями премьерства В.Черномырдина.

К числу важнейших были отнесены события:

- Кадровые перестановки в высших эшелонах власти;
- массовые акции протеста трудящихся;
- заключение соглашений, предусматривающих получение внешних кредитов и заимствований;
- принятие законов о бюджете Российской Федерации;
- различного рода экстремальные ситуации, оказывающие (или имеющие все основания оказать) влияние на политическую жизнь России в целом.

Основываясь на данной базе проведен анализ взаимосвязи политической ситуации и устойчивости (динамики времени действия) принимаемых Правительством нормативных актов.

2. Статистическая база данных макроэкономических показателей за период с января 1994 г. по декабрь 1997 г. включительно.

Источником информации в основном является Государственный комитет по статистике Российской Федерации, а также Центральный банк России, Министерства финансов Российской Федерации.

Были проанализированы следующие показатели:

- Индекс потребительских цен;
- Индекс физического объема промышленного производства;
- Реальная начисленная среднемесячная заработная плата (в % к соответствующему периоду прошлого года);
- Задолженность по заработной плате;
- Денежная база M0;
- Денежная масса M2;
- Доходы и расходы бюджета России;

- Дефицит бюджета (в том числе в % к ВВП);
- Использование денежных доходов населения на покупку иностранной валюты;
- Численность безработных, официально зарегистрированных в Службе занятости (в том числе, в % к соответствующему периоду прошлого года, в % к экономически активному населению);
- Количество забастовок и число участников.

При этом необходимо отметить, что данные показатели очевидно оказывают воздействие на проявление слабости Правительства, однако это влияние опосредовано и осуществляется через политические события (факторы). Соответственно между экстремальной точкой в динамике практически каждого из вышеперечисленных экономических показателей и политической реакцией власти в виде принятия лоббируемых решений существует временной лаг протяженностью свыше одного календарного месяца. В течении этого месяца также, как правило, происходит определенная реакция на политической арене и, в свою очередь, определенные действия власти. Таким образом, зачастую исходной причиной проявления политической слабости Правительства является изменение экономической ситуации, однако из-за наличия временного лага проследить данную связь проще, используя промежуточные политические события.

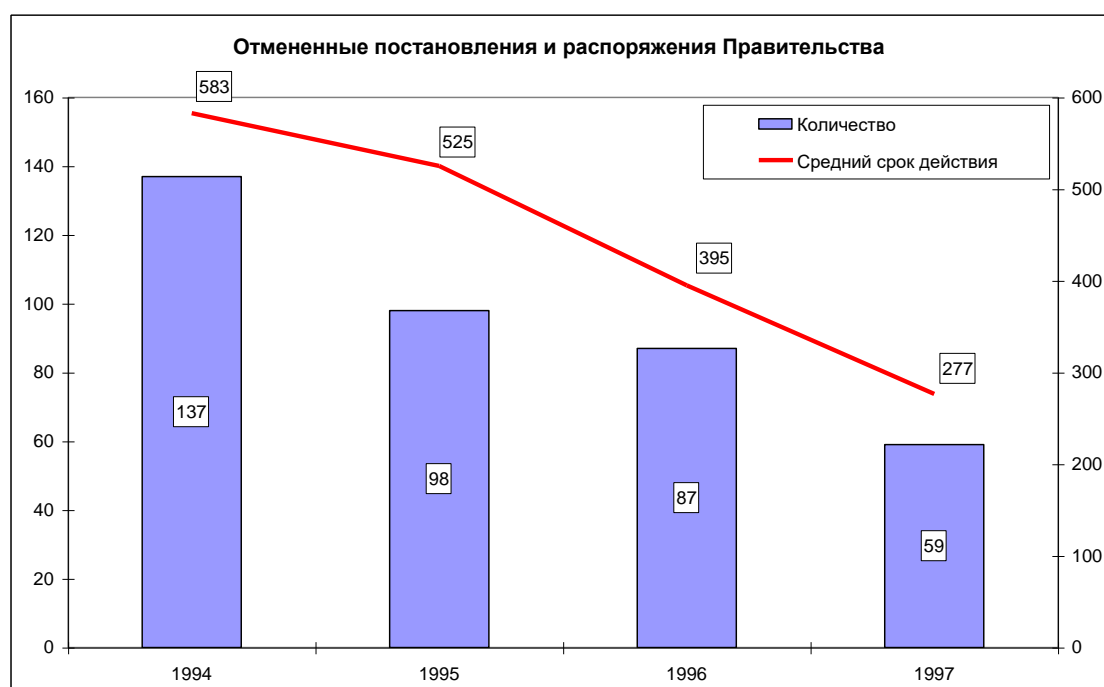
3. База данных нормативно-правых актов, принятых Правительством Российской Федерации в период с января 1994 г. по декабрь 1997 г. и впоследствии отмененных.

В качестве неустойчивых (временных) нормативных актов рассматриваются документы со сроком действия в первоначальной

редакции (т.е. впоследствии отмененные либо измененные) менее одного года (365 дней).

Отсутствие возможности рассматривать все неустойчивые нормативно-правые акты (в том числе и те, которые были отменены в течение двух и более лет) обусловлено тем, что постановления и распоряжения, принятые, например, в 1994 году, могли быть отменены и отменялись на протяжении 5 последующих лет, а те, которые были приняты в 1996 году - отменялись только на протяжении последующих трех лет, соответственно количество отмененных постановлений в первом и во втором случае не может быть сравниваемо (в первом - очевидно больше), что хорошо видно на графике 1.

График 1



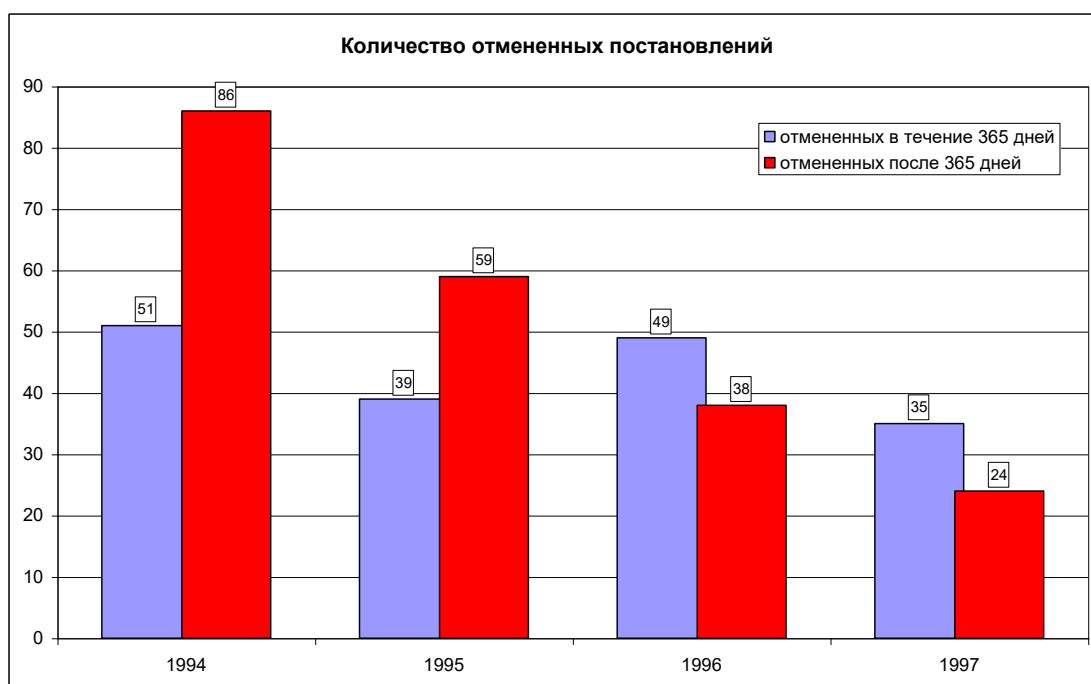
Данный факт усложняет процесс анализа характеристик постановлений, поэтому было принято решение рассматривать только те постановления и распоряжения, которые были отменены или изменены в течение календарного года (365 дней) после

принятия. Данное ограничение существенно меняет картину (графики 2 и 3) и позволяет корректно сравнивать различные периоды времени и документы, выясняя причины отмены и принятия неустойчивых постановлений.

График 2



График 3



В данной базе представлены только постановления и распоряжения Правительства. Вне нашего поля зрения находятся федеральные законы, которые, по действующей Конституции, имеют более сложный механизм принятия и, соответственно, пересмотра, а также Указы и распоряжения Президента, процент экономических нормотворческих актов в которых минимален. Одновременно с этим было выявлено, что нормативные акты Президента РФ в значительной мере касаются кадровых перемещений, динамика которые уже учитывается в базе политических событий. Наличие же двойного учета кадровых перемещений привело бы к коллизии, заключающейся в том, что одно и то же событие рассматривалось бы в качестве как причины, так и следствия.

Наряду с этим необходимо отметить важность кадровых перестановок на российской политической сцене. На протяжении всей истории современной России проводимая государством политика во многом (в основном?) определялась политикой, проводимой отдельными личностями (персоналиями). В части назначения руководителей исполнительной власти открывается широкое поле для политических договоров, уступок, лоббирований интересов.

Несмотря на осуществляемые в последнее время демократические преобразования, направление курса, определяющего развитие России как государства, в гораздо большей степени зависит от конкретных персоналий и в меньшей степени - от различных социально-экономических и политических предпосылок. Результатом является неизбежная кадровая игра, в чем-то напоминающая тотализатор, и в принципе (но в значительно

меньшей степени, хотя зачастую более явно и открыто) используемая практически во всех странах.

В рассматриваемый период времени (январь 1994 г. - декабрь 1997г.) частая смена кадрового состава высшего эшелона власти вообще и Кабинета министров в частности фактически была одним из отличительных факторов политической ситуации в России. Данный факт определенно свидетельствует о слабости власти и, в качестве результата, о невнятности кадровой политики и неустойчивости законодательства в целом, что должно быть предметом для отдельного анализа.

История России, российский менталитет заключается в постоянной персонализации власти, выделении в безликом, коллективном руководящем аппарате отдельных индивидуумов, которыми, по сути и осуществляется проведение так называемой политики государства. На текущий момент очевидно, что личности отдельных членов Правительства определяют политику власти в большей степени, нежели курс, проводимый кабинетом в целом, а их отставка в корне меняет всю политику, весь курс правящего Кабинета.

Возвращаясь к подготовленной Базе данных нормативно-правых актов, необходимо подчеркнуть, что более сложный механизм согласования позиций в процессе законотворческой деятельности способствует большей оптимизации баланса интересов. Ситуация была иной в 1992-1993 годах, когда процедура законотворчества была сильно упрощена (см. выше), но эта группа вопросов остается за рамками нашего анализа.

Данная локализация рассматриваемы нормативно-правовых актов обусловлена также минимальной устойчивостью базы постановлений и распоряжений Правительства по сравнению с

актами президента Российской Федерации и федеральными законами, что было установлено в ходе практического исследования.

Под понятием база данных в данном случае имеется в виду совокупность отмененных документов, расположенных хронологически с указанием сроков их действия. Это позволяет как визуально (на графике), так и при помощи средств математического анализа выделить периоды, когда принимались документы с минимальным сроком действия. Также были рассмотрены "масштабы отмены", то есть доля отмененных документов в общем количестве принимавшихся документов;

К сожалению, вне нашего поля зрения остаются аспекты регионального и ведомственного нормотворчества. Здесь проблемы устойчивости правовых норм и лоббизма не менее, а то и более остры. Анализ данных вопросов является исключительно интересным.

Из рассмотрения были дополнительно исключены документы с явной сиюминутной направленностью (таких очень мало) и те, которыми вносятся изменения и дополнения в уже существующие акты. Например, 16 января 1996 г. принято постановление X, отмененное в течение года постановлением Y. Соответственно Y уже не учитывается, поскольку тематической нагрузки оно уже не несет, важным в данной ситуации является только постановление X.

Второй этап. Анализ характеристик отмененных постановлений и распоряжений.

Законодательные акты могут быть охарактеризованы двумя показателями - срок действия и количество отмененных постановлений. На протяжении 1994-1997 гг. наблюдается снижение

количества отмененных постановлений (таблица 1). В данном случае это является позитивным фактом, говорящим о возможной стабилизации положения во власти, и, как следствие, во государстве в целом. Наряду с этим, в 1997 году снизился срок действия отмененных постановлений.

Таблица 1

	1994	1995	1996	1997
Общее количество	137	98	87	59
отмененных в течение 365 дней	51	39	49	35
отмененных после 365 дней	86	59	38	24
Средний срок действия, всего	583	525	395	277
отмененных в течение 365 дней	154	205	201	166
отмененных после 365 дней	837	737	645	438

Исключением является 1996 год, что объясняется предвыборной кампанией, во время которой исполнительная власть принимала много популистских решений. На графике 4 хорошо видно, что в первой половине 1996 года количество неустойчивых документов было выше, чем в предыдущий период. Наиболее короткий период действия был у нормативных актов, принятых в апреле и мае, чуть больше - у принятых в июне-июле.

Ярким примером популистского постановления может служить постановление от 17 мая 1996 № 599 "О межведомственной комиссии по вопросам улучшения положения женщин", действовавшее чуть больше 6 месяцев - до 28 января 1997 г. (256 дней).

Анализ самых коротких (со сроком действия до 30 дней) постановлений позволяет сделать вывод об отсутствии внятной кадровой политики со стороны руководителей страны, т.к. именно "кадровые" постановления и распоряжения (например, о составе

комиссий) имеют наименьший срок действия (Приложение, Таблица 2).

Рекордным по сроку действия является распоряжение от 5 августа 1994 № 1235-р "О мерах по разработке и реализации скоординированных мер по ликвидации причин кризиса платежей" - оно действовало всего 5 дней - до 10 августа.

График 4



Третий этап. Анализ характеристик отмененных постановлений и распоряжений в зависимости от политической ситуации

1994 год, как и год предшествующий, был временем компромиссов и коалиционности. Продолжалось противостояние интересов и программ - инфляционистской и антиинфляционистской. Было принято много документов, отмененных затем в конце года, когда правительство предприняло последнюю попытку осуществления макроэкономической стабилизации. Особенно же здесь выделяются начало марта (именно тогда силы инфляционизма взяли верх, и Правительство пошло по пути раскручивания очередного инфляционного витка), и июль-сентябрь, то есть период крайне неосторожной финансово-денежной политики, приведший к валютному кризису 11 октября.

График 5



15 января Егор Гайдар, лидер парламентского блока "Выбор России" и первый заместитель Председателя Совета Министров -

Правительства Российской Федерации, отклонил предложение занять пост первого заместителя премьера в новом кабинете министров. Элла Памфилова, министр социальной защиты, также подала в отставку. 17 января Ельцин принял отставку первого вице-премьера Егора Гайдара.

20 января президентом утверждён состав нового кабинета министров, численность членов которого сократилась до 29. Вместо трёх первых заместителей премьер-министра, как это было ранее остался один Сосковец. Борис Фёдоров объявил о своей отставке с поста министра финансов. Сохранили свои посты вице-премьеры Александр Заверюха, курирующий сельское хозяйство, Анатолий Чубайс, координирующий процессы приватизации и Юрий Яров, отвечающий за социальную политику. Министром экономики стал Шохин. Шахрай назначен главой нового Министерства по делам национальностей и региональной политике.

26 января Ельцин принял отставку министра финансов Бориса Фёдорова. Ранее Фёдоров отказался войти в реорганизованное правительство и выдвинул условием своего дальнейшего пребывания на посту министра финансов смещение с поста вице-премьера Александра Заверюхи и председателя ЦБ Виктора Геращенко.

Данная кадровая перестановка вызвала резкий скачок (в 4 раза) числа принятых временных нормативных актов.

29 апреля представители ведущих политических партий и движений подписали в Москве договор об общественном согласии. Договор, организатором которого был Борис Ельцин, обязывает подписавшие его стороны соблюдать конституцию, воздерживаться от призывов к досрочным выборам в федеральные органы власти и призывает к активизации борьбы с преступностью. Документ

действителен в течении двух лет. В начале мая приняты 6 нормативных актов со средним сроком действия 3 месяца.

В конце мая Президент Ельцин подписал пакет указов, направленных на ускорение экономических реформ. Этот пакет содержит:

- Указания правительству до 15 сентября 1994 г. внести в государственную Думу законопроекты, снижающие уровень ставок налогов на прибыль и на добавленную стоимость, а также усовершенствующие налоговую систему.
- Ужесточение контроля за дисциплиной налоговых платежей и внесение на рассмотрение парламента соответствующего документа, предусматривающего введение строгой системы штрафов за уклонение от уплаты налогов.
- Представление на рассмотрение Гос. Думы вопроса об ограничении суммы, разрешенной к выдаче юридическому лицу банком, в котором находится его расчетный счет.
- Отмену квот и лицензий на экспорт стратегического сырья.

2 июня Президент Ельцин подписал Указ «О продаже государственных предприятий-должников». Цель указа – создать нормативную базу для вывода из кризиса неплатежеспособных предприятий.

10 июня Президент подписал второй пакет указов, направленных на ускорение реформ. Он содержит:

- Меры, относящиеся к банковской системе. Предусмотренные меры не противоречат положениям президентского указа о деятельности иностранных банков от 17 ноября 1993 г. Тем не менее новый указ автоматически лишает банки, которые получили лицензию ЦБР после опубликования ноябрьского указа, статуса субъекта, уполномоченного осуществлять операции с лицами,

признаваемыми, согласно законодательству Российской Федерации, резидентами. Банкам, представляющими страны, с которыми Россия подписала соглашения о поощрении и защите капиталовложений, разрешено обслуживать резидентов.

- Изложение принципов политики, стимулирующей инвестиции, согласно которым предприятиям и организациям, импортирующим оборудование, предназначенное для их производственного развития (кроме подакцизного), предоставляются налоговые скидки. Этот указ, применяемый только к контрактам, подписанным по 1 января 1993 г., распространяется также и на ввозимые на территорию России товары в рамках использования иностранных кредитов, предоставленных иностранным государствам Российской Федерацией или бывшим СССР.

- Меры, относящиеся к управлению государственной экономикой, в том числе предусматривающие применение новой системы трехлетних контрактов, на основании которых регулируются отношения между правительством РФ и руководителями государственных предприятий (или органами управления акционерных обществ, акции (доли, паи) которых закреплены в федеральной собственности). Представителями государства в органах управления таких обществ не могут назначаться граждане РФ, избранные в представительные органы государственной власти либо местного самоуправления.

Данный этап формирования экономической нормативно-правовой базы повлек за собой отмену⁶ принятых ранее и утративших актуальность актов.

⁶ Здесь и далее речь идет НЕ ТОЛЬКО об отмене, а также об изменении (прекращении действия акта в первоначальной редакции)

В конце июля инвестиционная компания «МММ», привлекавшая миллионы вкладчиков политикой скупки акций по заранее объявляемым ценам, прекратил операции с инвесторами. При возобновлении своей деятельности компания «МММ» установила продажную цену акций в размере 1 тыс. руб. (прежде ее уровень достигал 135 тыс. руб. за акцию).

В начале августа было подписано соглашение о предоставлении кредита в размере 100 млн. дол на развитие финансовых учреждений подписано Европейским банком реконструкции и развития. Российское правительство снизило экспортные пошлины на основные экспортные товары, включая химикаты, строевой лес, бумагу и алюминий. В свете выделения кредита были подписаны два популистских постановления по созданию комиссий по неплатежам, средний срок действия которых составил около 4 месяцев (одно из них действовало в первоначальной редакции всего 5 дней).

11 октября произошло обвальное падение курса рубля по отношению к доллару - на 28% ("черный вторник"); рубль достиг рекордно низкой отметки: один доллар стоит 3926 рублей. По словам председателя ЦБР Геращенко, в этот день ЦБ продал на торгах более 80 млн долларов (чистый объем продаж 11 октября составил 129,7 млн долларов, а за день до этого - лишь 36,7 млн долларов). Геращенко заявил, что резкое падение курса рубля связано с тем, что один из крупных банков (или финансовая компания) сбросила на ММВБ миллионы рублей.

Результатом обвала на валютном рынке явилась кардинальная кадровая перестановка. 12 октября в связи с падением курса рубля Ельцин постановил освободить Дубинина от исполнения обязанностей министра финансов. Премьер - министр Черномырдин

назначил Вавилова временно исполняющим обязанности министра финансов.

14 октября последствия резкого падения курса рубля продолжают: после беседы с президентом России Геращенко подал в отставку с поста председателя ЦБРФ.

18 октября Ельцин официально назначил Парамонову и.о. председателя ЦБРФ.

27 октября правительству Черномырдина едва не вынесен вотум недоверия. В думе оппозиции удалось собрать 194 из 226 необходимых голосов. Против недоверия правительству проголосовало 54 депутата; 55 от голосования воздержались.

4 ноября Ельцин назначил своим новым министром финансов В.Панскова. Вице-премьер Шохин объявил о своей отставке в связи с тем, что новый министр финансов назначен без консультации с ним. 5 ноября вслед за отставкой Шохина Ельцин назначил Чубайса, занимавшего пост председателя Госкомимущества, "вторым" первым заместителем премьер-министра России, ответственным за экономические вопросы. Чубайс стал третьим человеком в правительстве после премьер-министра Сосковца (который стал "первым" первым вице-премьером). Министру внешнеэкономических связей Давыдову предоставлены более широкие полномочия: он теперь отвечает и за ведение переговоров по выплате внешнего долга России.

8 ноября Ельцин назначил Ясина министром экономики вместо Шохина. 9 ноября Ельцин издал указ о назначении двух новых заместителей премьер-министра. Ими стали министр внешнеэкономических связей О.Давыдов и не входивший ранее в состав правительства А.Большаков. Первый будет отвечать за внешнеэкономические отношения с банками (вместо Шохина),

второй - за вопросы сотрудничества в рамках СНГ. Советник президента по экономическим вопросам А. Лившиц назначен руководителем группы экспертов при Президенте РФ.

15 ноября В.Полеванов сменил Чубайса на посту председателя Госкомимущества и стал вице-премьером российского правительства. Ранее В.Полеванов возглавил администрацию Амурской области и не принимал участия в политической деятельности на федеральном уровне. Бабичев назначен руководителем аппарата правительства - данная должность в России соответствует ранг министра.

23 ноября дума отклонила предложение президента о назначении Т. Парамоновой председателем ЦБР. Она останется в должности и.о. до того момента, пока не будет принята выдвинутая новая кандидатура на этот пост.

Данная кадровая политика в свою очередь вызвала повышение активности нормотворческого процесса, сопровождающееся также ростом принятия временных постановлений и распоряжений. Правительство явно демонстрировало свою политическую слабость, растерянность, отсутствие четкой стратегии дальнейшего развития ситуации. 23 ноября было принято Распоряжение Правительства № 1839-р об институте экспертов в составе оперативной комиссии Правительства РФ по совершенствованию системы платежей и расчетов, отмененное через 6 месяцев. 25 ноября было принято распоряжение о руководителе данного ведомства, действовавшее в течении 3 месяцев.

12 декабря Россия начала ввод войск в Чечню для пресечения претензий этой республики на независимость, выдвигавшихся в течении последних двух лет. Российская группировка включает танковые бригады, воздушно-десантную дивизию, войска МВД и

регулярные войска Северо-Кавказского военного округа. 20 декабря Ельцин издал указ, направленный на урегулирование всех взаимных долгов предприятий в течении трёх месяцев и наделяющий Федеральное управление по делам о несостоятельности (банкротстве) полномочиями по взысканию просроченных сумм непосредственно с предприятий-должников. Ожидалось, что эта мера послужит сокращению просроченной взаимной задолженности предприятий, которая достигла к тому моменту 196 трлн рублей (57 млрд долларов).

17 декабря перестало действовать в первоначальной редакции принятое месяц назад распоряжение о межведомственной комиссии по осетино-ингушскому конфликту.

23 декабря дума приняла первый проект бюджета на 1995 год 231 депутат проголосовал за, 127 - против. Чтобы получить необходимые 226 голосов, правительство пошло на уступки и внесло в проект некоторые изменения, включающие увеличение прогнозируемых темпов среднемесячной инфляции с 1-2% до 2,5-3% и повышение целевых показателей в его расходной и доходной частях. Изменив прежнее решение финансировать бюджетный дефицит, не прибегая к услугам Центрального Банка, правительство заручилось поддержкой думы на заём 5 трлн. рублей у Центрального Банка России в целях покрытия расходов за 1 квартал 1995 года.

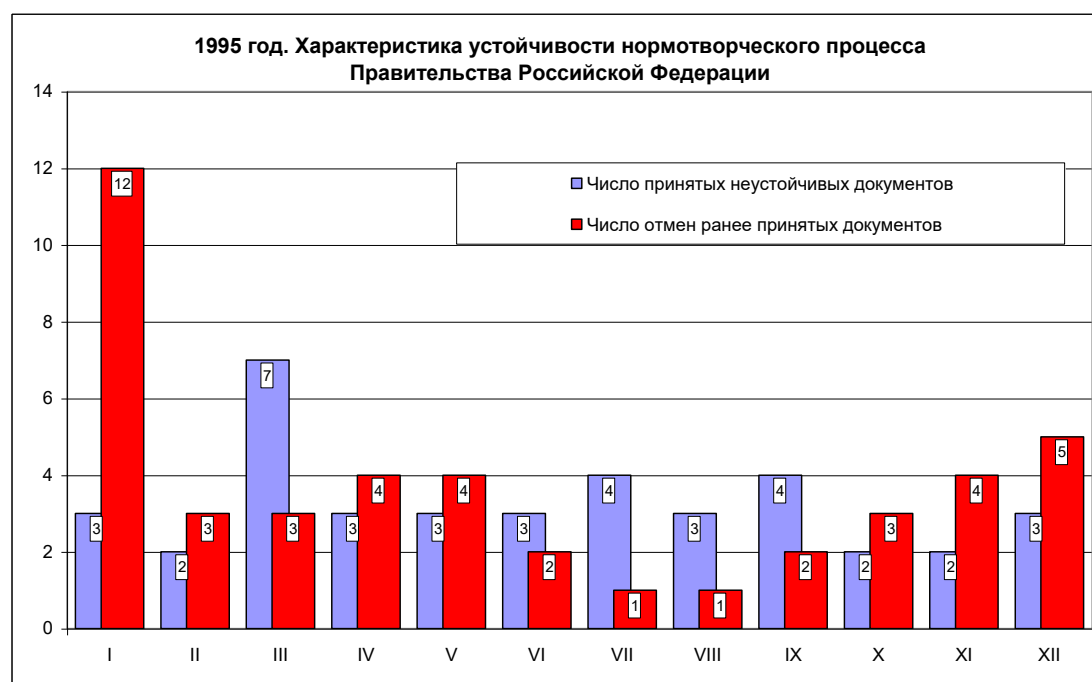
В январе 1995 г. наблюдался рост отмены ранее принятых распоряжений и постановлений Правительства РФ. В частности, были отменены распоряжения о создании комиссии по правам собственности на землю, по определению причин неплатежеспособности предприятий.

В 1995 году наблюдается сокращение общего количества правительственных нормативных актов с коротким сроком действия.

Это было время достаточно последовательно экономической политики, нацеленной на осуществление задач макроэкономической стабилизации. Некоторые сезонные колебания в конце марта и конце июля не имеют четкого экономико-политического объяснения. Иное дело - октябрь (разгар предвыборной кампании в Государственную Думу), а также конец декабря. Факторами деятельности исполнительной власти в этот момент стали победа на выборах левой и националистической оппозиции, также начало президентской кампании с весьма слабыми шансами на победу действующего президента.

22 марта Совет Федерации утвердил государственный бюджет на 1995 год. 11 апреля совет директоров МВФ официально одобрил решение о выделении России резервного кредита в объёме 6,3 млрд. долларов. Первая часть кредита в размере 1,1 млрд долларов должна быть предоставлена Министерству Финансов России к концу апреля 1995 года, остальные - в последующие месяцы равными долями по 500 млн долларов.

График 6



22 апреля Ельцин своим указом назначил первого заместителя премьер-министра России Чубайса новым представителем РФ одновременно во Всемирном банке и МВФ. 26 апреля первый заместитель премьер министра России Чубайс подписал соглашение со Всемирным банком о предоставлении России кредита в размере 560 млн долларов. Полученные средства будут использованы по словам Чубайса, на ремонт и строительство жилья, развитие системы общественного транспорта и ликвидацию последствий разлива нефти в Коми.

Данные позитивные изменения вызвали относительную стабилизацию устойчивости нормотворческого процесса российского правительства.

27 апреля Ельцин своим указом отменил положение, согласно которому российские экспортёры нефти и газа обязаны были продавать Центральному Банку половину выручки за рубли.

10 мая Ельцин утвердил закон о компенсации населению уничтоженных инфляцией вкладов в Сбербанке. Компенсация будет произведена с учётом покупательной способности сбережений по состоянию на период до апреля 1991 года в виде выдачи специальных государственных облигаций. График выплат пока не определён. Президент дважды налагал вето на данный законопроект, и дважды думе удавалось набрать необходимое большинство в 2/3 голосов для преодоления запрета. Согласно конституции, президент имеет право наложить вето на законопроект не более двух раз.

15 мая отменены все налоговые льготы для участников внешнеторговых операций. Фирмы, занимающиеся внешнеторговой деятельностью, обязаны отныне платить экспортные и импортные пошлины, НДС и акцизные сборы, а также продавать на валютном рынке 50% экспортной выручки.

26 мая Ельцин объявил об отмене таможенного контроля между Россией и Белоруссией, одновременно дав понять, что и другие страны СНГ могут присоединиться к таможенному контролю.

29 июня в результате захвата заложников чеченскими террористами в Будённовске и вынесения вотума недоверия правительству 21 июня 5 высших правительственных чиновников подали прошения об отставке. Министр обороны Грачёв, внутренних дел Ерин, начальник ФСБ Степашин, заместитель премьер-министра по делам национальностей Егоров и губернатор Ставропольского края Кузнецов подали в отставку, понимая свою ответственность за случившееся.

В июле число принятых неустойчивых актов выросло на 30%.

В августе в российской банковской системе развёртывается кризис. Несколько банков, страдающих от отсутствия ликвидности и

просроченных долгов, не в состоянии выполнить свои обязательства по межбанковским платежам, по принципу домино кризис распространяется на всю банковскую систему. 25 августа ("чёрный четверг") в связи с кризисом в банковской системе ЦБ осуществил погашение казначейских векселей на общую сумму в 1 трлн.долларов с целью предоставления банкам наличных средств. Около 150 банков не смогли к вечеру закрыться на рынке межбанковских кредитов. Крупные поставщики кредитных ресурсов остановили операции на рынке. Цены на однодневные кредиты выросли до 1000-2000% годовых. ЦБ купил у коммерческих банков ГКО на сумму около 600 млрд рублей.

8 сентября американская комиссия по ценным бумагам и биржам разрешила российским компаниям выпускать в обращение американские депозитарные расписки, тем самым открыв российским компаниям прямой доступ к рынкам капиталов в США. Эти расписки представляют собой денежные документы, гарантированные российскими ценными бумагами в рублёвом выражении, помещёнными на хранение в западные банки.

2 ноября было принято специальное распоряжение о проведении переговоров с МВФ по вопросам сотрудничества по программе расширенного финансирования, действовавшее 86 дней.

26 октября Ельцин госпитализирован по причине, как было заявлено в официальном сообщении, "ослабления сердечной деятельности". Это вторая госпитализация за неполные четыре месяца. Фондовая биржа среагировала на это событие достаточно заметно: на следующей неделе биржевой индекс, публикуемый в газете "Moscow Times", упал на 11%. Во время предыдущей госпитализации президента биржевой индекс не показал тенденции к понижению. 8 ноября и.о. главы ЦБ Парамонова освобождена от

занимаемой должности указом Ельцина. Её первый заместитель Хандурев назначен новым и.о. председателя.

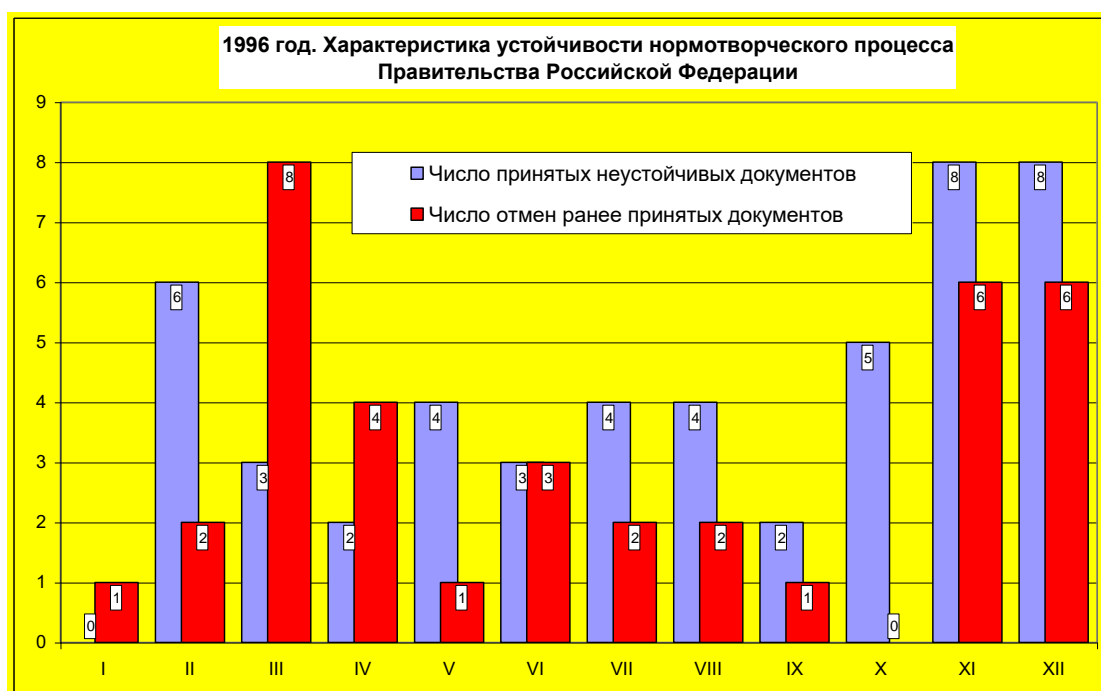
22 ноября по представлению Ельцина дума утвердила Дубинина в должности нового председателя ЦБ. Согласие на его назначение фактически было единодушным: 334 голоса за и один против.

В декабре состоялись выборы в Государственную Думу – нижнюю палату российского парламента. В совете Федерации утвержден государственный бюджет на 1996 г. Следствием была стабильная и очевидно продуманная нормотворческая деятельность (наряду с относительным снижением общего числа принятых нормативных актов, неустойчивых не было принято ни одного).

Для **1996 года** характерно общее ослабление позиций правительства, что было связано с резким повышением неопределенности в условиях предстоящих в июне президентских выборов. Это нашло отражение в некотором увеличении количества документов с коротким сроком действия, а также в концентрации такого рода документов преимущественно в первом полугодии. Особенно выделяется период с февраля по апрель, когда предвыборная кампания была в самом разгаре, а шансы Б.Ельцина на переизбрание были еще очень низки⁷.

⁷ См.: Президентские выборы 1996 года и общественное мнение. М.: ВЦИОМ, 1996. С. 109-111; Мау В. Стабилизация, выборы и перспективы экономического роста. (Политическая экономия реформы в России) // Вопросы экономики. 1997. N 2.

График 7



Июль был также периодом высокой неопределенности, но уже относительно нового состава правительства, поскольку старое, согласно Конституции, складывало свои полномочия перед вновь избранным президентом. Как обычно бывает, период неясности с составом правительства всегда сопровождается ростом лоббистской активности, да и сами члены Кабинета оказываются более уязвимы перед этой активностью, поскольку их положение является неопределенным.

Наконец, конец декабря (точнее, рубеж 1996-1997 годов), когда лоббистский характер правительства обнаружился в полной мере, что нашло проявление в приведенном выше примере с защитой отечественных телевизоров. В отличие от предыдущих эпизодов, в которых основной проблемой была неустойчивость политических позиций Кабинета, здесь уже в полной мере проявился беспринципно-коалиционный его характер, в котором представители

ведущих экономических группировок откровенно преследовали собственные интересы, выдаваемые ими за интересы национальные.

Рассмотрим события данного года более подробно.

16 января Анатолий Чубайс покинул свой пост, объяснив это решение продолжительной критикой своей политической деятельности со стороны президента Ельцина. 25 января на его должность назначен В.Каданников, бывший директор ВАЗа. 18 января вслед за отставкой С.Шахрая с поста зам. премьер-министра, последовавшей 5 января, президент Ельцин освободил его от обязанностей члена Совета Безопасности.

19 января подписан указ Президента, пересматривающий условия погашения долгов государственному бюджету.

1 февраля. Шахтеры начали забастовку, протестуя против задержек зарплаты и недофинансирования отрасли, заложенного в бюджете 1996 г. Профсоюзные руководители заявили, что работы приостановлены более чем на 80% шахт.

Всего в феврале принято 6 неустойчивых нормативных актов Правительства. Важнейших из них касается межведомственного совета по контролю за полнотой сбора налогов.

15 февраля Президент Ельцин официально выдвинул свою кандидатуру на пост президента.

В марте МВФ принял решение о предоставлении РФ трёхлетнего займа в порядке оказания кредитной помощи по линии фонда содействия развитию. В течении марта было отменено 8 постановлений и распоряжений (что в 4 раза больше уровня предыдущего месяца) и принято неустойчивых 3 нормативных акта (в два раза меньше, чем в феврале). Таким образом, получив гарантированную финансовую поддержку со стороны международного валютного фонда, Правительство принимало

целесообразные, впоследствии не отменяемые постановления и активно вносило необходимые изменения в ранее принятые.

Далее рост финансовых потоков из-за рубежа продолжился. 29 апреля подписано соглашение между российским правительством и Парижским клубом о реструктурировании непогашенной задолженности. 4 июня Всемирный банк одобрил решение о выделении России кредита в объёме 89 млн долларов на развитие инфраструктуры рынка ценных бумаг и укрепление регулирующей роли Комиссии по ценным бумагам. Полученные по кредитам деньги предполагается израсходовать на развитие клиринговых расчётов и регистрации ценных бумаг. В начале июня по решению Государственной думы Центробанк перечислил в федеральный бюджет 5 трлн. рублей.

Следствием явилась относительная устойчивость нормативного законодательства.

Важнейшим событием 1996г. являются выборы Президента Российской Федерации, состоявшиеся в июне-июле. Властные структуры были заняты участием в предвыборной кампании, максимально обострилась политическая борьба. После первого тура президентских выборов Б.Ельцин произвел кадровые перестановки. 20 июня Ельцин уволил из президентской администрации и правительства сторонников жесткой политики. От занимаемых должностей освобождены Сосковец, занимавший пост первого заместителя премьер-министра и Коржаков, возглавляющий службу охраны. А.Лебедь, занявший третье место в первом туре выборов, 18 июня назначен помощником президента по вопросам национальной безопасности, а так же получил должность секретаря Совета безопасности.

3 июля в ходе второго тура выборов Б.Ельцин одержал окончательную победу на выборах и был избран Президентом Российской Федерации. За него было подано 53,8%, за Г.Зюганова - 40,3%, против обоих кандидатов - 4,8%. В выборах приняли участие 68,9% избирателей.

Ельцин уволил из президентской администрации и правительства сторонников жесткой политики. От занимаемых должностей освобождены Сосковец, занимавший пост первого заместителя премьер-министра и Коржаков, возглавляющий службу охраны.

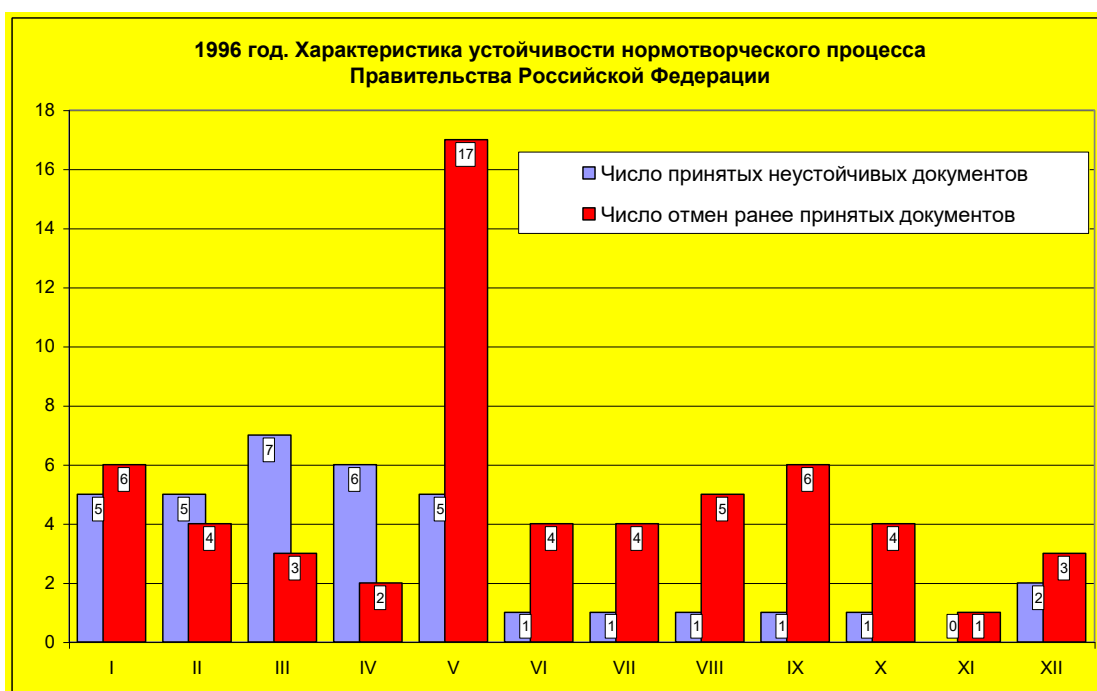
Процесс формирования нового кабинета министров сопровождался отменой ранее принятых документов с коротким сроком действия (около двух месяцев). В данном случае стабилизация политической власти в целом определили стабилизацию нормотворческой деятельности в государстве. В конце 1996 г. проводилась динамическая активная поддержка, в том числе финансовая, ряда субъектов Российской Федерации.

5 сентября Ельцин объявил в телевизионном интервью о предстоящей ему в конце месяца операции на сердце в Московском кардиологическом центре. Следствием данного факта явилось очередное снижение устойчивости власти, выразившееся в частности, в принятии неустойчивых решений. Для сравнения: в сентябре правительством были приняты 2 постановления с низкими сроками действия, в октябре - 5, в ноябре и декабре по 8 распоряжений и постановлений.

Продолжавшаяся с декабря 1996 г. бессрочная забастовка российских шахтеров обязала Правительство принять ряд мер, которые, однако, не явились долгодействующими. В частности, в феврале 1997г. были приняты два нормативных акта, касающихся

соответственно деятельности российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и комиссии по государственной поддержке регионов. Средний срок действия этих решений составил 3.5 месяца.

График 8



10 февраля 1997 г. Международный валютный фонд выплатил российскому правительству ноябрьский и декабрьский (1996 г.) транши расширенного кредита в сумме 10.1 млрд. долларов. В заявлении МВФ указано, что эти транши в размере 647,2 млн долларов каждый разблокированы «ввиду достижения в декабре 1996 г. основных целевых показателей денежной и бюджетной политики, продолжения верно избранной кредитной политики, а также предпринятых усилий по повышению сбора налогов и проведению в жизнь некоторых структурных реформ. Однако 25 февраля МВФ объявил об отсрочке выплаты январского транша по программе расширенного кредитования, в качестве причины

было указано на неудовлетворительную ситуацию со сбором налогов в России.

Результатом явилось принятие краткосрочных постановлений по финансовой поддержке регионов, сменившихся также неустойчивыми, лоббируемыми ситуацией, решениями о ликвидации задолженностей компаний (в частности, "ЮКОСа") по налоговым платежам.

В марте вновь произошли кадровые перестановки, как в Администрации Президента, так и в Аппарате Правительства. Президент Ельцин назначил А. Чубайса первым заместителем Председателя Правительства РФ, назначив В. Юмашева новым руководителем президентской администрации вместо Чубайса.

Также Президент назначил Б. Немцова первым заместителем Председателя Правительства наряду с А. Чубайсом. Чубайс был назначен министром финансов, также на него возложена ответственность за повседневное оперативное руководство в сфере экономики. Освобожденный от должности министр финансов Лившиц вернулся в президентскую администрацию в качестве заместителя ее главы по экономическим вопросам. Вице-премьер В. Потанин возвратился в Онэксимбанк.

Е. Ясин, прежде министр экономики, получил должность министра без портфеля, отвечающего за разработку экономической стратегии. А. Кудрин, бывший заместитель А. Чубайса как главы президентской администрации, стал первым заместителем министра финансов. А. Крупнов назначен руководителем Государственного комитета связи. Министры А. Тулеев (Министерство по делам СНГ), П. Родионов (Министерство топлива и энергетики) и Г. Меликьян (Министерство труда) сохранили свои посты. О. Давыдов, министр

внешнеэкономических связей, временно заменен его прежним заместителем М. Фрадковым.

В результате вновь проведенной кадровой реформы в марте 1997 г. Правительством были приняты 7 постановлений и распоряжений с низким сроком действия, что является самым высоким показателем за 1997 г.

Новое Правительство активно и уверенно приступило к работе. В апреле были назначены шесть представителей Правительства в правление РАО ЕЭС. Президент Ельцин назначил А. Починка руководителем Государственной налоговой службы, первого заместителя Премьер министра Б. Немцова - руководителем Министерства топлива и энергетики.

В мае Правительство представило в Государственную Думу проект секвестирования бюджета 1997 г. на 108 трлн. руб. (19 млрд. дол.). В этом проекте предлагается на 30% урезать расходы на вооруженные силы и субсидии шахтам и на 55% уменьшить затраты на сельское хозяйство, здравоохранение и культуру. Президент Ельцин издал указ, предписывающий усиление контроля над государственным сорокапроцентным пакетом акций в газовой монополии «Газпром», а также назначил С.Кириенко первым заместителем министра топлива и энергетики.

Правление МВФ одобрило программу экономической политики российского правительства на 1997 г. и приняло решение возобновить выплаты по трехгодичному кредиту общей суммой 10.1 млрд. долларов.

В силу стабилизации позиций нового кабинета и основываясь на вновь восстановленном финансовом потоке из-за рубежа, в мае 1997 г. Правительство активно отменяло, изменяло и дополняло ранее принятые распоряжения. Всего в мае были отменены ранее

действовавшие редакции 17 распоряжений и постановлений Правительства, что является абсолютным максимумом за период с января 1994 г. по декабрь 1998 г. Основываясь на первоначальном предположении, можно сказать, что май 1997 г. был одним из наиболее стабильных и плодотворных периодов в работе Правительства РФ за последние годы.

17 сентября А. Чубайс и президент Парижского клуба кредиторов К.Нуайе подписали соглашение о полноправном членстве России в Парижском клубе стран-кредиторов. В октябре Россия и Лондонский клуб банков-кредиторов подписали в Москве соглашение о реструктуризации 33 млрд. долларов долга, унаследованного Россией от СССР.

В конце ноября Б. Ельцин освободил А. Чубайса с поста министра финансов в связи с его участием в "книжном скандале". Одновременно президент освободил Б. Немцова от должности министра топлива и энергетики заместитель министра финансов С. Шаталов, автор отвергнутого проекта Налогового кодекса, отправлен в отставку. Несмотря на это, в части формирования регулирования нормативно-правовой базы конец 1997 года оставался относительно устойчивым.

Четвертый этап. Анализ характеристик отмененных постановлений и распоряжений в зависимости от социально-экономической ситуации.

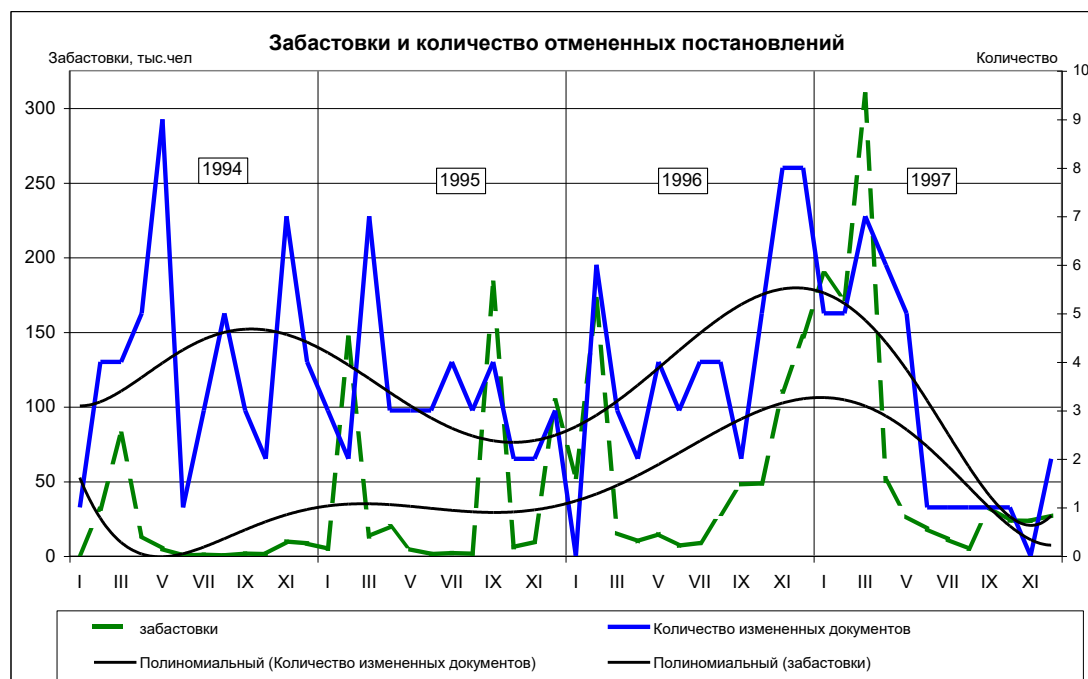
В результате проведенного эконометрического анализа была выявлена определенная взаимосвязь между устойчивостью нормотворческой деятельности Правительства и следующими макроэкономическими показателями:

- количество забастовок.

Данная взаимосвязь объясняется тем, что множественные акции протеста вызывают соответствующую реакцию властей, в большинстве случаев популистскую, иными словами, направленную на сиюминутную стабилизацию, снятие социальной напряженности в данный конкретный момент времени. В случае, когда эта мера приносит желаемый результат, спустя определенное время она перестает быть столь актуальной и отменяется.

При корреляционном анализе ежемесячных показателей расчетный коэффициент корреляции составил 0.32. На графике 9 очевидна тождественность общей динамики, выраженная в прямой зависимости линий интерполяционных полиномиальных трендов.

График 9



- дефицит консолидированного бюджета.

Рост дефицита бюджета не является причиной, а скорее, как и принятие неустойчивых решений, выявляет уже имеющуюся политическую слабость правящего кабинета. Соответственно оба эти показателя можно рассматривать как равнозначные, а не как причинно-следственные. Имеющаяся корреляция ($R^2 = 0.4$) лишь демонстрирует их неотъемлемое и разумно-объяснимое единство.

График 10



3. Выводы

Проведенный анализ не позволил выявить макроэкономические показатели, которые явно определяли бы длительность действия рассматриваемых документов. Напротив, на длительность периода действия гораздо большее влияние оказывают не экономические (макроэкономические) факторы, а политические и социальные.

Слабость Правительства оборачивается отсутствием политической воли для противостояния частным корыстным интересам, зачастую выражающимся в лоббировании сиюминутных, выгодных узкому кругу лиц, а не государству в целом, нормативно-правовых актов, регулирующих политическую и социально-экономическую ситуацию в России.

На протяжении последних нескольких лет власть непрерывно уступала давлению лоббистов. В частности, раздача денег, создание ненужных комиссий по регулированию социальных и политических процессов, вызывали постоянное воспроизводство денежного дефицита, финансируемого за счет наращивания государственного долга.

Противостояние законодательной и исполнительной власти провоцировало политическую дестабилизацию.

Государственная финансовая система попала в опасную зависимость от госдолга, нараставшего в следствии бюджетной несостоятельности властей.

На этом фоне серия политических и экономических ошибок госвласти привела к обострению финансово-экономического кризиса.

Слабое государство - постоянно действующий фактор в существовании и функционировании политической и экономической систем современной России. Весь дальнейший анализ функционирования этой системы и обеспечения ее устойчивости должен основываться на признании этого несомненного факта. Именно слабость власти предопределяет резкое усиление в революционном обществе стихийности осуществления социально-экономических процессов, регулируемых столь же стихийно формирующимся законодательством.

Общим выводом данной работы является следующий тезис:

Политическая ситуация в стране, в особенности кадровые перестановки и изменения существующих финансовых, в основном кредитных, потоков, оказывает приоритетное (преобладающее) влияние на устойчивость нормотворческого процесса в Российской Федерации. Стабильная политическая ситуация вызывает сокращение числа принятых неустойчивых постановлений и распоряжений одновременно с ростом отмены ранее принятых документов в качестве исправления предыдущих законодательных ошибок.

Можно предположить, что макроэкономика опосредованно влияет через политическое давление, однако непосредственную взаимосвязь проследить достаточно сложно.

Данное исследование имеет весьма интересные перспективы в виде анализа причин динамики устойчивости ведомственной нормативно-правовой базы. Нормативные акты, принимаемые в некоторых Федеральных органах исполнительной власти, являются гораздо более доступными для всякого рода лоббирования, и соответственно, более определенно отражают изменение политической и социально-экономической ситуации в стране.

Приложение

**Наиболее неустойчивые (краткодействующие) нормативно-
правые акты Правительства Российской Федерации**

Вид	Дата принятия	Номер	Название	Дата отмены (изменения)	Время действия
1994 год					
Распоряжение	05.08.94	1235-р	О мерах по разработке и реализации скоординированных мер по ликвидации причин кризиса неплатежей	10.08.94	5
Распоряжение	08.10.94	1605-р	О решениях, принятых Госкомсанэпиднадзором России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в связи с заболеваниями чумой в республике Индии, направленных на предупреждение завоза и распространения этой инфекции среди граждан российской федерации	24.10.94	16
Постановление	05.05.94	455	О составе российского организационного комитета по подготовке и проведению мероприятий в связи с празднованием памятных дат Великой Отечественной Войны 1941 - 1945 годов	23.05.94	18
Распоряжение	06.05.94	645-р	Об образовании рабочей группы для обеспечения контроля за использованием и возвратом средств федерального фонда финансовой поддержки завоза продукции в районы крайнего севера	25.05.94	19
Постановление	25.11.94	1289	"Об утверждении председателя российской части российско-	14.12.94	19

Вид	Дата принятия	Номер	Название	Дата отмены (изменения)	Время действия
			французского совета по экономическим, финансовым, промышленным и торговым вопросам"		
Постановление	06.05.94	469	О составе правительственной комиссии по выдаче разрешений на использование наименований Россия", "Российская Федерация"	01.06.94	26
Распоряжение	17.11.94	1820-р	Об образовании комиссии законодательных инициатив правительства Российской Федерации	16.12.94	29
Распоряжение	24.10.94	1679-р	О возобновлении регулярных авиарейсов между российской федерацией и республикой индией, включая перевозку грузов	23.11.94	30
1995					
Распоряжение	15.03.95	345-р	О составе правительственной комиссии по научно-технической политике	07.04.95	23
1996					
Все постановления и распоряжения имеют срок действия больше одного месяца					
1997					
Постановление	16.01.97	45	"О создании межведомственной антитеррористической комиссии Российской Федерации"	04.02.97	19
Распоряжение	26.05.97	724-р	О проекте федерального закона "о бюджете фонда социального страхования Российской Федерации на 1997 год"	16.06.97	21
Распоряжение	26.05.97	726-р	О проекте федерального закона "о бюджете пенсионного фонда Российской Федерации на 1997 год"	16.06.97	21

Таблица 3

Количество принятых неустойчивых нормативно-правовых актов и количество отмененных принятых ранее решений.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Количество принятых постановлений (отмененных в течение 12 месяцев)												
1994	1	4	4	5	9	1	3	5	3	2	7	4
1995	3	2	7	3	3	3	4	3	4	2	2	3
1996		6	3	2	4	3	4	4	2	5	8	8
1997	5	5	7	6	5	1	1	1	1	1		2
Средний срок действия принятых (отмененных в течение 12 месяцев) постановлений												
1994	156	201	214	267	136	209	211	138	105	32	105	163
1995	261	180	177	225	197	145	240	180	224	166	115	325
1996		241	244	148	145	212	209	239	246	178	208	164
1997	179	162	144	169	139	260	82	198	161	286	0	200
Количество отмененных постановлений (действовавших меньше 12 месяцев)												
1994					2	5	1	1	1	5	3	8
1995	12	3	3	4	4	2	1	1	2	3	4	5
1996	1	2	8	4	1	3	2	2	1		6	6
1997	6	4	3	2	17	4	4	5	6	4	1	3
1998	1	2	4	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Средний срок действия постановлений (действовавших меньше 12 месяцев)												
1994					19	76	156	5	82	109	82	122
1995	227	173	135	114	139	257	30	128	198	268	149	263
1996	86	259	245	185	38	262	83	55	198		275	214
1997	180	41	284	111	193	73	187	182	234	209	339	283
1998	277	157	228				286					354

Таблица 4

Динамика макроэкономических показателей

		Дефицит консолидированного бюджета (на конец периода), трлн.рублей	Дефицит консолидированного бюджета, в % к ВВП	Использование денежных доходов населения на покупку валюты, %
1994	I	1.9	6.7%	14.5%
	II	6.8	11.6%	11.9%
	III	9.1	9.9%	13.4%
	IV	13.4	10.2%	12.7%
	V	16.7	9.6%	14.1%
	VI	21.0	9.3%	13.4%
	VII	27.7	10.0%	14.8%
	VIII	35.7	10.9%	21.1%
	IX	41.0	10.7%	20.6%
	X	47.3	10.5%	23.8%
	XI	50.8	9.6%	20.0%
	XII	62.7	10.3%	19.2%
1995	I	1.1	1.4%	24.8%
	II	1.1	0.7%	15.0%
	III	7.1	2.9%	17.8%
	IV	9.3	2.7%	12.3%
	V	9.8	2.1%	9.8%
	VI	19.5	3.3%	9.8%
	VII	20.9	2.8%	14.4%
	VIII	18.1	2.0%	15.9%
	IX	22.4	2.1%	15.1%
	X	31.9	2.5%	16.0%
	XI	40.6	2.8%	16.7%
	XII	54.7	3.3%	14.0%
1996	I	3.7	2.4%	13.8%
	II	11.9	3.8%	13.6%
	III	22.5	4.9%	16.0%
	IV	39.2	6.2%	17.1%
	V	48.6	6.1%	19.3%
	VI	59.0	6.0%	17.1%
	VII	66.8	5.7%	19.0%
	VIII	76.0	5.6%	20.0%
	IX	76.3	4.9%	21.2%
	X	79.4	4.4%	21.3%
	XI	82.8	4.1%	21.9%
	XII	94.2	4.2%	21.8%

	Дефицит консолидированного бюджета (на конец периода), трлн.рублей	Дефицит консолидированного бюджета, в % к ВВП	Использование денежных доходов населения на покупку валюты, %
--	--	---	---

1997	I	5.8	2.9%	23.9%
	II	13.3	3.3%	19.7%
	III	29.9	4.9%	22.2%
	IV	36.0	4.4%	20.9%
	V	41.2	4.1%	19.6%
	VI	60.7	4.9%	19.7%
	VII	70.7	4.9%	21.9%
	VIII	75.0	4.4%	21.9%
	IX	82.6	4.3%	21.8%
	X	90.6	4.2%	21.7%
	XI	95.9	4.0%	22.9%
	XII	118.4	4.4%	22.7%

Используемая литература

1. В.Мау, А.Волосатов. Правовая база экономической реформы: проблема устойчивости. Вопросы экономики, № 8, 1998 г.
2. Собрание законодательства Российской Федерации.
3. Краткосрочные экономические показатели.
Государственный комитет РФ по статистике