

**Аналитические  
записки по проблемам  
правоприменения**

**Май 2010**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ,  
СТАБИЛЬНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И  
КАЧЕСТВО ПРАВОВОЙ СРЕДЫ:  
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ  
ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАН**

Санкт-Петербург

Законодательная активность, стабильность законодательства и качество правовой среды: сравнительный анализ постсоциалистических стран (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», Май 2010) Авторский коллектив: Примаков Д.Я., Дмитриева А.В., Волков В.В. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2010. – 24 стр.

**Институт проблем правоприменения** (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП – содействие реформе правоприменения и утверждению принципа верховенства закона в России. Направления деятельности - проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, а также инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ

**Контакты:**

Санкт-Петербург, ул.Гагаринская 3,

Научно-исследовательский центр

«Институт проблем правоприменения»

Тел.: +7 (812) 273 24 17; +7 (981) 706 19 61

E-mail: [ipp@eu.spb.ru](mailto:ipp@eu.spb.ru)

[www.enforce.spb.ru](http://www.enforce.spb.ru)

© ИПП ЕУ СПб 2010

## **Основные выводы (EXECUTIVE SUMMARY)**

В данном исследовании сравнивается законодательная активность в России, странах бывшего СССР и странах Восточной Европы, оценивается стабильность законодательства и его влияние на качество правовой среды в этих странах. Сравнение показывает, что низкая законодательная активность и сохранение кодексов коммунистического времени, еще не свидетельствует о слабости правовой системы. Так, в некоторых странах, таких как, Чехия, Венгрия, Словакия стабильность законодательства способствует правовой определенности, большей независимости суда и развитости гражданского общества. В России и Украине увеличение количества законов не приводит к разрешению правовых проблем и совершенствованию правового поля, а вызывает нестабильность гражданского оборота, тормозит экономическое развитие, ослабляет гражданское общество. В тех странах, где законодательство стабильно, формируется благоприятная правовая среда, способствующая экономическому росту.

Для изменения положения в России необходимо, во-первых, снизить законодательную активность и лучше прорабатывать основные законодательные акты, повышая при этом законодательную технику, понизить нормооборот и позволить участникам правовых отношений самим выбирать механизмы и типы регулирования исходя из принципа свободы договора. Во-вторых, необходимо предоставить судам возможность намного шире пользоваться судьейским усмотрением для разрешений правовых коллизий и пробелов в праве.

## **Оглавление**

Основные выводы (EXECUTIVE SUMMARY) .....	3
Введение .....	5
Методика исследования .....	5
1. Изменчивость законодательства: обзор по странам .....	6
2. Политика стран в отношении основных законов .....	10
2.1. Новый или старый кодекс? .....	10
2.2. Изменение основных кодексов .....	15
3. Статистический анализ .....	18
Выводы .....	21
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 Сводная таблица законов по странам, 2010 г. ....	22
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 Сравнение средних (One-way ANOVA) .....	23

## **Введение**

Лон Фуллер в книге «Мораль права» среди причин, препятствующих созданию целостной правовой системы, называет издание противоречивых законов и излишне частое их изменение<sup>1</sup>. Итальянский правовед Бруно Леони на страницах своей книги «Свобода и закон» еще в 1961 г. пришел к выводу, что главным препятствием для реализации принципа верховенства права является избыточное законодательство<sup>2</sup>. Для российской системы права это более чем актуально, так как законодатель вместо консолидации всей нормативной базы, лихорадочно множит нормативно-правовые акты, что ведет к нестабильности правового поля и затрудняет поведение как субъектов правоприменения, так и участников правоотношений.

Частое изменение законов является прямым следствием чрезмерной законодательной активности, которая порождает нестабильность всей системы законодательства. В условиях постоянного увеличения нормативно-правовых актов и изменения существующих законов, границы правового поля размываются. Как следствие, участники гражданского оборота, с одной стороны, теряют уверенность в эффективности регулирования, а с другой, субъекты правоотношений все больше времени тратят на поиск соответствующей нормы и все меньше времени уделяют установлению справедливости по существу дела.

## **Методика исследования**

В данной аналитической записке приводится сравнительное исследование двух аспектов, характеризующих изменчивость законодательства: частоты введения в силу новых законов высшими законодательными органами исследуемых стран и частоты внесения поправок в базовые нормативно-правовые акты - кодексы.

Темпы изменения законодательства в России логично сравнить с реформированием законодательного поля в постсоциалистических странах Восточной Европы: Болгарии, Венгрии, Польше, Чехии, Словакии, со странами Прибалтики, которые раньше входили в состав СССР: Эстония, Литва, Латвия и с Украиной, которая входила в состав СССР, но в отличие от прибалтийских и восточноевропейских стран не является членом ЕС.

Для сравнения качества нормативной базы выбраны только главные по силе нормативно-правовые акты, принимаемые высшими законодательными органами государств – кодексы и законы. Все обозреваемые страны принадлежат к системе континентального права, где одними из главных источников, являются кодексы. Поэтому одним из показателей правовой определенности является частота изменения и введения новых кодексов. В качестве объектов исследования берутся кодексы материального права:

---

<sup>1</sup> Фуллер, Лон Л. Мораль права / Лон Л. Фуллер; пер. с англ. Т. Даниловой. - М: ИРИСЭН, 2007. - 305,

<sup>2</sup> Леони, Б. Свобода и закон / Бруно Леони; пер. с англ. В. Кошкина под ред. А. Куряева. - М: ИРИСЭН, 2008. - 307 с.

Уголовный, Гражданский, Коммерческий и Налоговый кодексы, а также процессуальные кодексы: Гражданско-процессуальный, Уголовно-процессуальный и Административно-процессуальный кодексы. Кроме этого, необходимо принимать во внимание, что в России сложилась законодательная система федеративного государства, где законы федерального уровня дополняются законами субъектов РФ, что ведет к увеличению количества регулирующих актов, в отличие от сравниваемых стран, которые являются унитарными. В данной аналитической записке рассматриваются только нормативно-правовые акты федерального уровня.

При сравнении России с другими странами ставятся следующие вопросы исследования:

- Каковы различия в законодательной политике постсоветских и постсоциалистических стран?
- Как эти различия влияют на качество правовой среды?
- Какие меры необходимо предпринять для совершенствования законодательной техники и достижения правовой стабильности?

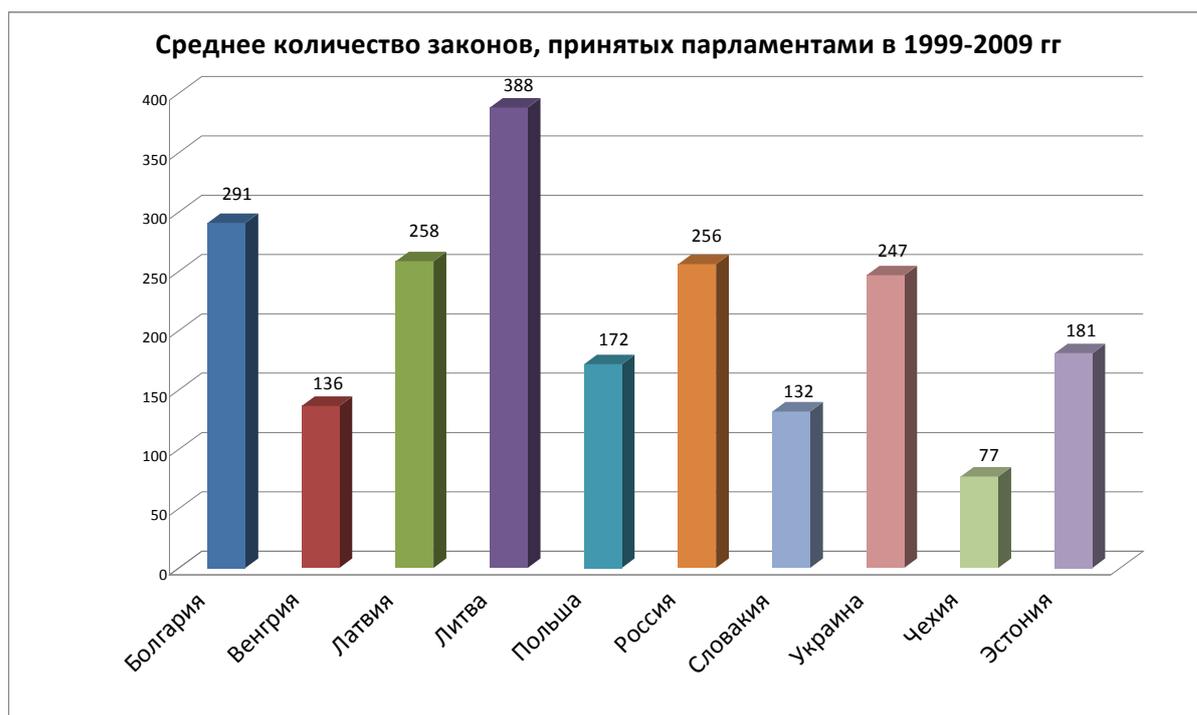
### ***1. Изменчивость законодательства: обзор по странам***

Законодательные органы анализируемых стран реализуют разную законотворческую политику. На противоположных концах шкалы находятся две стратегии: с одной стороны, издание максимально большого числа законов с целью как можно более полно урегулировать все стороны жизни общества; с другой – стратегия законодательной инертности в области принятия новых законов и кодексов.

Анализ статистики принятия законов законодательными органами обзриваемых стран показывает, что в сравнении с другими странами Россия лидирует по количеству ежегодно принимаемых законов: среднее число законов более чем в два раза превосходит соответствующее количество в Венгрии и Эстонии и более чем в три раза количество законов, принимаемых в Чехии (рисунок 1).

Количество принимаемых законов в прибалтийских странах, несмотря на относительно небольшое население (в Эстонии - 1,3 млн., в Латвии – 2,2 млн, в Литве – 3,3 млн.) превосходит количество законов, ежегодно принимаемых в Польше (с населением 38 млн.), тогда как в Венгрии и Чехии (с населением по 10 млн.) количество ежегодно принимаемых законов меньше. Следовательно, нельзя говорить о наличии прямой зависимости между числом принимаемых законов и населением страны либо размером ее территории.

**Рисунок 1. Среднее количество законов, принятых в 1999-2009 годах**



**Врезка 1.**

По данным сайта Госдумы, за 2009 г. в России начали действовать 385 федеральных законов (ФЗ) и 9 федеральных конституционных законов (ФКЗ). В январе 2010 г. Государственная Дума одобрила 12 законопроектов, из которых в этом месяце Президентом было подписано всего 2 федеральных законов и 1 ФКЗ. По данным Информационно-правового портала «Гарант», в феврале 2010 года было принято 16, ФЗ в марте - 22 ФЗ и 1 ФКЗ, в апреле - 31, в мае - 43. Получается, что за первые 5 месяцев 2010 года в России появились 116 новых ФЗ и ФКЗ сверх этого издавались Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, Письма Центрального Банка РФ, Решения Министерств и многочисленные законы, которые принимаются на уровне субъектов РФ.

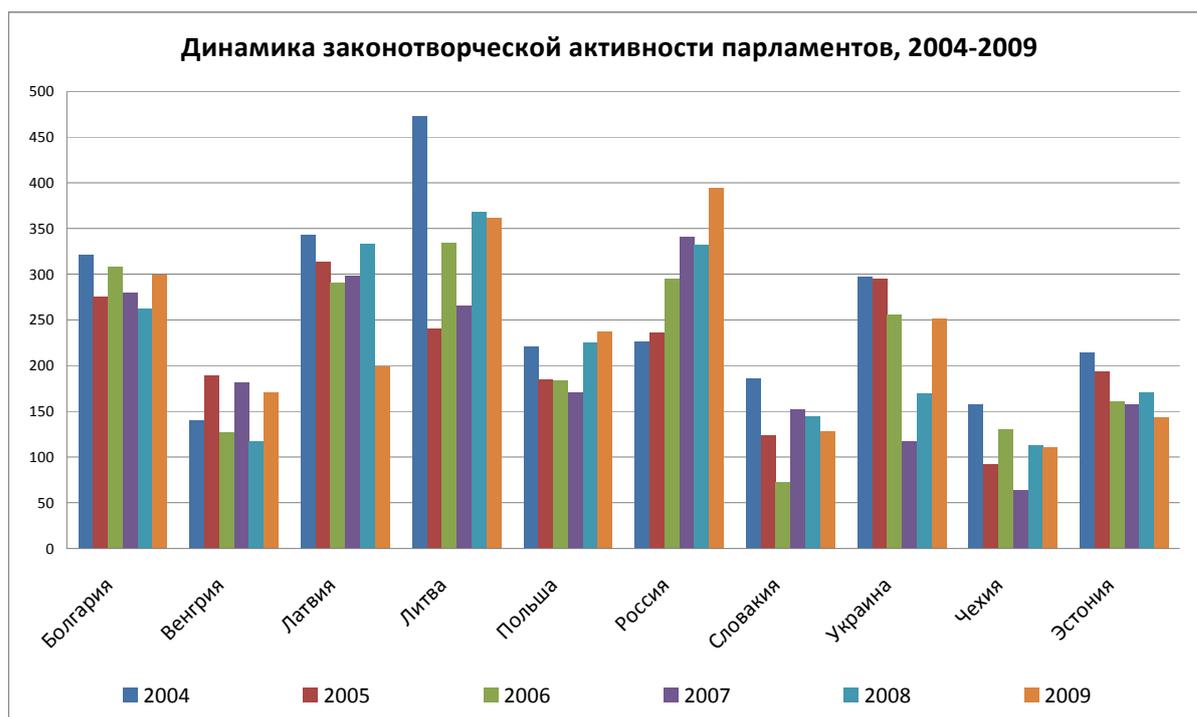
Если обратиться к истории, то можно заметить интересную тенденцию: пик законодательной активности пришелся на время действия четвертого Созыва Государственной Думы (2004-2007) – за три года было принято 1076 законодательных актов, из которых 25 ФКЗ. Депутаты третьего Созыва (2000-2003) были менее активны и приняли 756 ФЗ и 18 ФКЗ, в схожем темпе работали депутаты второго Созыва (1996-1999), принявшие 736 ФЗ и 5 ФКЗ. За период функционирования четвертого созыва Государственной Думы (2004-2007) Кодекс об административных нарушениях (КоАП) 75 раз подвергался изменению, Бюджетный Кодекс изменялся 23 раза. За эти три года только во Вторую часть Налогового Кодекса РФ 96 раз вносились изменения. Подобное хаотичное изменение налогового законодательства негативно сказывается на субъектах предпринимательской деятельности и на притоке инвестиций из-за границы.

**Рисунок 2. Законодательная активность Государственной Думы**



В динамике очевидно, что в России наблюдается рост законодательной активности и постоянно увеличивается количество законодательных актов, посредством которых законодатель изменяет правовое поле. В результате, это затрудняет деятельность субъектов правоотношений. На рисунке 3 показана динамика законотворческой активности восточно-европейских стран и России. Как видно, Чехия Венгрия и Словакия характеризуются определенной стабильностью в законотворческом процессе; в Латвии и Эстонии наблюдается тенденция к сокращению активности по созданию новых законов, в то время как законотворческая активность российской Думы стремительно растет. Законотворческая деятельность парламентов Литвы, Болгарии и Украины характеризуется нестабильностью, причины которой будут рассмотрены ниже.

**Рисунок 3. Динамика законотворческой активности парламентов, 2004-2009**



Из рисунка видно, на общем фоне законодательной активности прибалтийских стран в 2004 г., Литва лидировала по количеству принятых законов, ее показатели превысили данные всех сравниваемых стран, в этом году Сейм Литвы принял 473 закона. Такое необычное ускорение, возможно, объясняется тем, что этот год характеризовался чрезвычайной активностью в сфере политики: Литва стала членом ЕС и НАТО, 6 апреля президенту Литвы Роланду Паксасу был объявлен импичмент за нарушение клятвы, вследствие чего в июне 2004 г. были проведены внеочередные президентские выборы, на которых победил Валдас Адамкус. В это же время проходили первые выборы в Парламент Евросоюза, а в конце 2004 г. прошли парламентские выборы в Сейм. Необходимо заметить, что Сейм Третьего созыва (2000-2004) принял намного больше законов, чем последующие созывы – 1872 закона. Это связано с тем, что Литва проходила процесс присоединения к ЕС, одним из требований которого была гармонизация всего законодательства страны. Именно в эти четыре года принимаются все основные кодексы: ГК (2000), ГПК (2002), УК и УПК (2003).

В Болгарии, России, Латвии и Украине также наблюдается высокая степень законотворческой активности, однако, если Болгария и Латвия постепенно снижают активность в принятии новых законов, то парламенты России и Украины год от года лишь увеличивают свой нормооборот.

Чехия, Словакия и Венгрия являются странами с самой высокой степенью стабильности законодательств, которая выражается в низком количестве принимаемых законов. Так, в Венгрии до сих пор остаются в силе все основные Кодексы советского времени (ГК и ГПК, УК и УПК), а в Чехии только в 2010 г. вступили в силу новые ГК, УК и ГПК. Даже год принятия в ЕС (2004) не стал для Венгрии исключением. В то время как во всех остальных странах, ставших

членами ЕС в 2004 году, отмечался рост законодательной инициативы, в Венгрии количество законов в 2004 году было меньше, чем в 2005.

Таким образом, в России действительно с 2000 года постоянно растет законодательная активность, и эта тенденция противоречит трендам, свойственным другим странам региона.

## **2. Политика стран в отношении основных законов**

Обратимся теперь к анализу изменчивости действующих законов. Именно частое изменение существующих законов ведет к нестабильности правового поля. В качестве индикаторов частоты изменения законодательства можно взять два показателя:

- утверждались ли новые кодексы в стране или сохранились старые;
- как часто вносились изменения в действующие кодексы (количество редакций).

### **2.1. Новый или старый кодекс?**

В отношении основных законов все обозреваемые страны можно поделить на три группы. В первую группу входят страны, которые после обретения независимости следовали политике создания кодексов «с чистого листа»; так поступили Россия и Литва. Вторую группу стран составляют государства, которые частично сохранили старые социалистические или даже досоциалистические кодексы, а в других случаях приняли новые основные законы. Эту группу формируют Украина, Эстония, Латвия, Польша, Болгария и Словакия. Эти страны только частично поменяли свое законодательство и не так часто вносят изменения в существующие кодексы, как страны первой группы. В третью группу вошли страны с наименьшей законодательной активностью – Венгрия, Чехия. В этих государствах до сих пор в силе остается большинство кодексов, принятых в социалистический период, кроме того, частота вносимых изменений в основные кодексы также сравнительно невелика.

#### **2.1.1. Первая группа: Политика «С чистого листа»**

##### **Российская Федерация**

В России произошло не только внедрение новых кодексов, но и неоднократное изменение некоторых из них. Например, только за одно десятилетие было введено три АПК РФ (1992, 1995, 2002). Несмотря на это за последние восемь лет посредством 13 федеральных законов в АПК 2002 г. внесены 130 поправок. В УПК РФ, который пришел на смену советскому УПК лишь в 2002 г., новыми 60 федеральными законами были внесены более 600 поправок. В УК РФ с момента принятия в 1996 г., 80 раз вносились поправки. В Кодекс об

административных правонарушениях (КоАП) 130 раз вносились изменения, иногда по два ФЗ в день вносили поправки в Кодекс. На этом фоне происходили большие изменения как арбитражной системы (введение арбитражных апелляционных судов, введение гл.27.1 (дела о присуждении компенсации за нарушения разумного срока), гл.28.1 (корпоративные иски) и 28.2 (групповые иски)), так и в области уголовного процесса (например, гл.40.1 УПК, вводящая досудебное соглашение о сотрудничестве). Все эти факторы негативно влияют как на устойчивость гражданского оборота, так и на саму судебную систему.

## **Литва**

После восстановления независимого государства в Литве осуществлялась коренная правовая реформа, имеющая целью перестроить всю систему законодательства в соответствии с нормами новой демократической Конституции, международными стандартами и европейской правовой традицией. Каждый кодекс подвергся существенным изменениям, почти все законы советских времен были заменены новым законодательством, ориентированным на западноевропейские образцы. Литовская правовая система стала приобретать индивидуальные черты. Язык, стиль и содержание новых законов существенно отличаются от принятых в странах СНГ и весьма близки латвийским и эстонским образцам. На сегодняшний день все советские кодексы отменены и заменены новыми литовскими кодексами. Законотворческая активность литовских парламентариев очень высока; по количеству принимаемых законов страна опережает даже Россию. Первым Кодексом, который был принят независимой Литвой, стал в 1996 г. Кодекс Внутреннего водного транспорта. В 1999 г. принимается новый ГПК, в 2000 г. вступает в силу ГК, в 2003 вступают в силу УК и УПК. В 2002 г. был принят Трудовой Кодекс (ТК).

### **2.1.2. Вторая группа: Постепенное изменение законодательства**

## **Украина**

В Украине, как и в других государствах СНГ, вектор законодательной политики строился в русле модельных кодексов и законов, которые составлялись на основе российских кодексов. В Украине на сегодняшний день действуют всего 2154 Закона и 20 Кодексов, при этом в силе до сих пор УПК 1960 г. С 1991 г. действует АПК, но только начиная с 2001 г. началась череда введения в силу новых кодексов. Так, в 2001 г. вступил в силу УК, только в 2004 г. на смену ГК 1963 г. пришел новый кодекс, в 2003 бы принят Коммерческий Кодекс. Несмотря на то, что Конституция Украины действует с 1997 г., в настоящее время разрабатывается проект новой Конституции. Однако в Украине при всей нестабильности правового поля, законы принимаются значительно реже, чем в России.

## Эстония

В отличие от России и Украины, в других восточно-европейских и прибалтийских странах реформы в законодательной и в судебной сфере проходили легче ввиду обращения к законам досоветского и советского периода. Так, в Эстонии Гражданское законодательство не кодифицировано и состоит из четырех законов: Законе о Вещном праве от 1993, Законе о Наследственном праве от 1996, Законе об обязательствах 2000, Законе о семейном праве от 1995. В новый ГПК Эстонской Республики, вступивший в силу с 1 января 2006 г., внесено на сегодняшний день всего 8 поправок, а в УПК 2004 г. – 45 поправок. Налоговое законодательство также не кодифицировано и состоит из 8 законов, принятых в разное время. С 1991 г. Эстонский Парламент (Рийгикогу) принял около 3316 законодательных актов<sup>3</sup>, только в 2009 г. было принято около 200 законов. Можно отметить, что ввиду слабой кодифицированности эстонского законодательства, такое количество законов не выглядит избыточным.

## Латвия

В Латвии в 1992 г. вступил в силу Гражданский закон 1937 г., который был разработан в соответствии с новейшими тенденциями в сфере гражданского права континентальной Европы того времени. После провозглашения независимости Латвия восстановила в 1993 г. свою Конституцию, которая была принята на заседании учредительного собрания еще 15 февраля 1922 г.<sup>4</sup> Оба документа с точки зрения современных правовых реалий и юридической техники выглядят просто архаичными, однако для латвийского руководства важно их символическое значение как свидетельство непрерывности, преемственности латвийской государственности. В эти акты вносятся только самые необходимые изменения, например, Конституция 1922 г. дополнена отсутствовавшим ранее разделом о правах человека и нормами о Конституционном суде. Восстановление других досоветских законов часто имеет временный характер, они действуют до принятия нового законодательства. УК 1998 стал первым кодексом, который приняла Латвия после отделения от СССР. В 1999 г. в силу вступает ГПК, В 2000 г. – Коммерческий Кодекс.

## Польша

С самого начала реформ в отношении ряда кодексов Польша пошла по пути восстановления законодательной базы довоенного периода. Например, Торговой Кодекс 1934 был заменен Кодексом торговых компаний лишь в 2001 г., а Закон о банкротстве 1934 г. – одноименным законом в 2003 г.<sup>5</sup> В стране до

<sup>3</sup> Данные правового портала Эстонии <http://www.estlex.ee>

<sup>4</sup> Анита Ушацка, Латвийская Республика / *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение* 1(42) 2003, С.75.

<sup>5</sup> А.К. Горбуз, М.А.Краснов, Е.А.Мишина, Г.А.Сатаров, *Трансформация Российской судебной власти: опыт комплексного анализа*, М.-СПб, 2010, С.251.

настоящего времени действует СК, ГК и ГПК 1964 г. Ожидается, что на смену им должны прийти новые кодексы, скрупулезно разрабатываемые на протяжении двух последних десятилетий. С принятием Конституции в 1997 г., сразу вступили в силу УК, УПК и УИК, в 1998 - ТК, 2000 – Коммерческий Кодекс компаний и административно-процессуальный Кодекс, 2001 – Морской Кодекс<sup>6</sup>.

## **Болгария**

В Болгарии до сих пор действует Уголовный Кодекс 1968 г.<sup>7</sup> и УПК 1974 г. В 1993 г. в уголовный процесс внесены некоторые элементы англосаксонской системы, в частности, более быстрая и эффективная процедура рассмотрения дел о малозначительных преступлениях. Тем не менее, в отличие от западной юридической практики, стадия досудебного расследования в Болгарии по-прежнему представляет собой главный этап любого уголовного производства. Как и раньше, прокуратура по Закону от 1994 г. одновременно выполняет две противоречащих друг другу функции: надзор за законностью на стадии предварительного следствия и поддержание обвинения в суде. Прокуроры также вправе самостоятельно вести расследование.

За 2009 г. Народным Собранием было принято 163 закона, а за первые 5 месяцев 2010 г. – 66 законов<sup>8</sup>. В 2006 г. вступил в силу Административно-процессуальный Кодекс, в которой посредством 5 законов было внесено 15 поправок, в СК (Семейный Кодекс), вступивший в силу в 2009 г., было внесено 2 поправки. ГПК 2008 г. на сегодняшний день претерпел 27 редакций. В Налогово-процессуальный Кодекс с 1 января 2006 г. 25 раз вносились изменения<sup>9</sup>. Как видно, вносятся довольно большое количество поправок в действующее законодательство, что соответствует большому объему принимаемых законов (см. рисунок 3).

## **Словакия**

Словакия только в 2000 г. приняла концепцию разработки новых УК и УПК и в 2005 г. проект УК прошел рассмотрения в трех чтениях и был утвержден Национальным Советом. Отличительной особенностью нового УК является введение уголовной ответственности юридических лиц (гл.2 раздел II). ГК 1964 г. до сих пор в силе, но наряду с ним действует 32 Закона, которые его дополняют<sup>10</sup>. Также в стране действует ГПК 1963 г. По данным правового портала Словакии за 2009 г. в стране приняты 146 закона, за первые 5 месяцев 2010 – 41 законодательный акт.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> <http://lex.pl/kodeksy>

<sup>7</sup> *Уголовный Кодекс Республики Болгария* / перевод с болгарского Д.В.Милушева, СПб., 2001, С.12.

<sup>8</sup> По данным Государственного Вестника Болгарии - <http://dv.parliament.bg>

<sup>9</sup> По данным ИПП Болгарии – <http://lex.bg>

<sup>10</sup> <http://www.justice.gov.sk>

<sup>11</sup> <http://www.epi.sk>

### 2.1.3. Третья группа: «Старый закон лучше новых двух»

#### Венгрия

Венгрия основным законом страны сделала «сталинскую» Конституцию 1949 г., видоизменив ее в 1989 г. Система прокуратуры регулируется Законом от 1972 г. До настоящего времени в силе остается ГК, принятый в 1959 г. Первые два раздела нового Гражданского кодекса Венгрии должны были обрести законную силу 1 мая 2010 г. Однако из-за постановления венгерского Конституционного суда это событие откладывается на неопределенный срок. Проблемы неожиданно возникли с законом, вводящим кодекс в силу. Он был принят 15 февраля, несмотря на критику со стороны президента Ласло Шойома. В декабре 2009 года он вернул закон на доработку в Парламент. Впрочем, скептически президент высказывался и о самом Гражданском кодексе. Остальные пять разделов Гражданского кодекса должны обрести законную силу в период с 2011 по 2015 годы, однако эти сроки также могут быть сдвинуты. До настоящего времени в Венгрии в силе основные кодексы коммунистического времени: в силе ГПК 1952, ГК 1959, УПК 1973, УК 1978 г.

#### Чехия

Долгое время чешское законодательство состояло из кодексов коммунистического времени с многочисленными поправками. Но с 1 января 2009 г. вступил в силу новый ГПК (ранее действовал ГПК № 66/1963), в котором предусмотрена новая организация процесса, порядок аудио и видео съемки на судебных заседаниях, ограничения в степени судейского усмотрения, пересмотр роли нотариата по делам о наследстве. В целом, налицо улучшения в области открытости гражданского процесса и увеличение судейского корпуса. На сегодняшний день одобрен новый ГК и Закон о медиации. Новый УК, вступивший в силу с 1 января 2010 г. (ранее действовал УК №141/1966), ввел в систему наказаний домашний арест<sup>12</sup>. В 2009 г. в Чехии было принято 112 законов, за первые 5 месяцев 2010 г. – 64<sup>13</sup>.

Таким образом, как видно из таблицы 1, в 1990-2009 годах Венгрия и Чехия сохраняли старые кодексы, лишь внося в них поправки. Литва и Российская Федерация, напротив, утвердили новые кодексы. Латвия, Польша, Словакия, Болгария, Украина и Эстония частично поменяли свое законодательство.

<sup>12</sup> Информация взята с сайта Минюста Чехии - <http://www.justice.cz>  
<sup>13</sup> <http://portal.gov.cz>

Таблица 1. Создание новых кодексов, 1990-2008.

Изменение кодексов	Уголовный кодекс	Уголовно-процессуальный	Гражданский Кодекс	Гражданско-процессуальный
Болгария				•
Венгрия				
Латвия	•			•
Литва	•	•	•	•
Польша	•	•		
Россия	•	•	•	•
Словакия	•	•		
Украина	•		•	•
Чехия				
Эстония	•	•		•

## 2.2. Изменение основных кодексов

Для анализа частоты изменения законодательства было взято количество вносимых редакций в два кодекса: Уголовный Кодекс (далее – УК) и Гражданско-процессуальный Кодекс (далее – ГПК). Оба кодекса являются репрезентативными, как с точки зрения изменения законодательной политики, так и с точки зрения стабильности законодательства и судебной системы.

### 2.2.1. Уголовный Кодекс

Первый Уголовный Кодекс (УК) среди обозреваемых стран был принят в России, и вступил в силу с 1 января 1997 г. С тех пор, как уже было сказано, 80 раз различными ФЗ, было внесено более 1200 изменений.

В Польше новый УК начал действовать также с 1997 г. Однако уголовное право Польши кодифицировано не полностью: УК Польши не содержит исчерпывающего перечня преступлений. Помимо него источником уголовного права служит множество специальных законов, не инкорпорированных в УК. Таких законов несколько десятков, в их числе ряд законодательных актов, принятых до Второй мировой войны и остающихся в силе (например, Торговый кодекс от 27 июня 1934 г., Чековый закон от 28 апреля 1936 г.). Наиболее важные среди послевоенных актов – Закон о финансовых преступлениях (Уголовно-финансовый закон) 1971 г., Закон о борьбе с самогонварением (незаконным производством спирта) 1959 г. и Закон о предотвращении злоупотребления наркотиками 1985 г. С 1997 г. в УК Польши внесены 133 поправки, при этом самое большое количество поправок было внесено в 2005 г. Всего редакций было 47.

Уголовный кодекс Латвии, действующий с 1 апреля 1999 г., пережил 35 редакций, при этом в 2009 г. четыремя законами в него вносились поправки. Эстонский Уголовный кодекс вступил в силу с 1 сентября 2002 г. и с тех пор 45

раз подвергался редакции. Уголовный кодекс Литвы вступил в силу с 1 мая 2003 года и прошел 24 редакций.

Уголовный кодекс Украины действует с 1 сентября 2001 г. К сегодняшнему дню он пережил 23 редакции.

В Болгарии УК 1968 г. ознаменовал полную кодификацию уголовного права, что исключало принятие в будущем дополнительных уголовных законов вне УК (отличие от практики большинства европейских стран, в том числе социалистических Румынии, Чехословакии, Польши). С 1968 года УК Болгарии пережил всего лишь 74 редакции, а с 1997 года - 52 редакции.

Уголовный кодекс Чехии, действовавший с 1961 по конец 2009 г., перенес 69 редакций, из них с 1997 по 2009 — 27 редакций. С 1 января 2010 года в Чехии действует новый уголовный кодекс.

В новый Уголовный кодекс Словакии, утвержденный в 2005 внесено 11 редакций, но с 1996 по 2005 г. было также 11 редакций, Итого с 1997 г. УК пережил 22 редакции.

Таким образом, если взять за точку отсчета 1997 год, видно, что самое большое количество редакций пережил УК РФ – он изменялся 80 раз. Болгарский УК и УК Польши, которые также вступили в силу в 1997 г., редактировались существенно реже – 52 и 47 раз соответственно. Уголовные Кодексы остальных стран, несмотря на то, что были приняты в разное время, имеют существенно меньшее количество редакций.

### **2.2.2.Гражданско-процессуальный кодекс (ГПК)**

Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации вступил в силу в 2002 году. И к настоящему времени он 27 раз редактировался. Помимо этого необходимо учитывать, что в России гражданское процессуальное законодательство регулируется двумя кодексами – кроме упомянутого выше Гражданско-процессуального, еще и Административно-процессуальным. Последний на сегодняшний день претерпел 13 редакций.

Гражданско-процессуальный кодекс Болгарии вступил в силу 1 марта 2008 года, но уже претерпел 27 редакций.

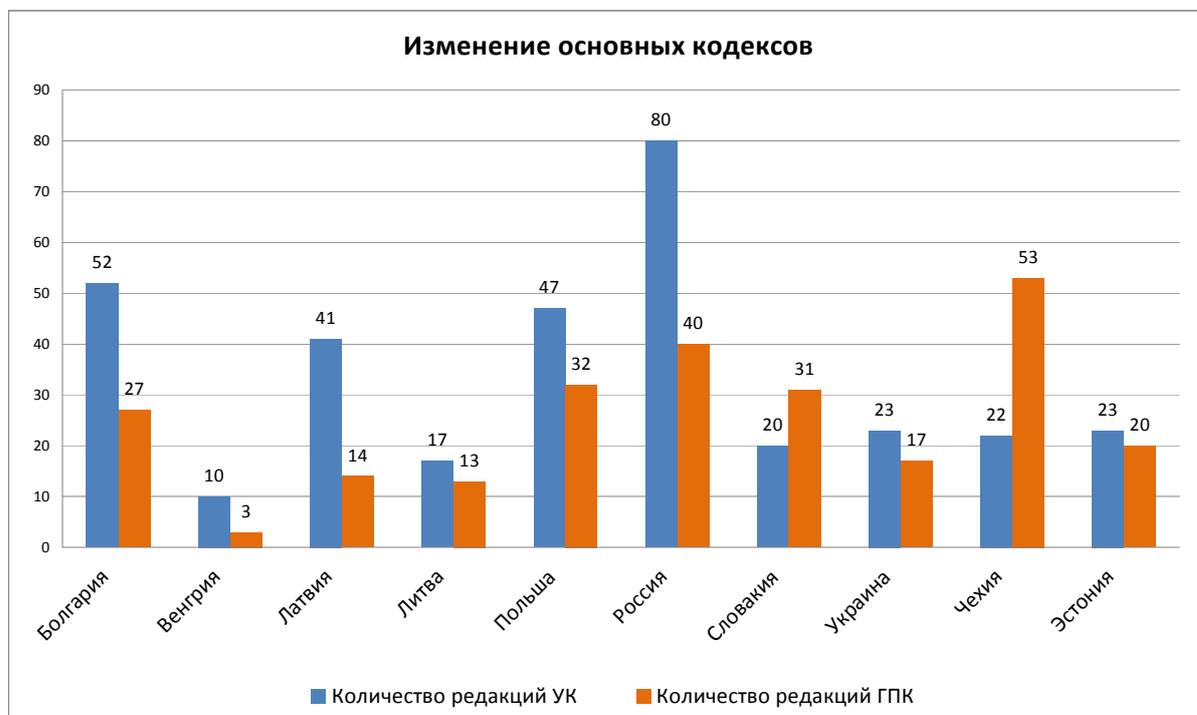
10 редакций пережил гражданско-процессуальный кодекс Литвы, также, как и российский, действующий с 2002 г. В Латвии ГПК претерпел 12 редакций с 2002 года. В ГПК Эстонии с 1998 внесено 31 редакций.

Предыдущий ГПК Чехии, действовавший с 1963 и до конца 2009 г., претерпел 98 редакций, из которых 53 редакции с 2002 г.<sup>14</sup> В Польше в ГПК 1964 г., на сегодняшний день внесено 62 редакции. ГПК Украины 2004 г. пережил 17 редакций. ГПК Словакии внесено с 1963 г. редактировался 51 раз.

<sup>14</sup> <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/legis.php>

Из рисунка 3 видно, что Венгрия, Литва, Словакия и Украина не стремятся вносить изменения в рассматриваемые нами кодексы. Болгария, Латвия, Эстония, Польша и Чехия характеризуются средней активностью в изменении основных кодексов, тогда как Россия чрезвычайно активно вносит в них изменения.

**Рисунок 3. Количество редакций УК (с 1997 г.) и ГПК (с 2002 г.)**



### 3. Статистический анализ

Объединив три основных индикатора изменчивости законодательства: законотворческую активность парламентов, частоту изменения основных кодексов и сам факт изменения кодексов, можно провести иерархический кластерный анализ, правотворческой активности изучаемых стран.

В результате выделяются три кластера. Первый формируют страны с высокой изменчивостью законодательства – Россия и Литва. Второй кластер составляют страны с умеренной изменчивостью законодательства. В эту группу вошли Болгария, Польша и Украина. Болгария попадает в эту группу в силу того, что при достаточно большом количестве принимаемых законов и высокой частоте вносимых в кодексы изменений, большинство новых кодексов было принято в коммунистическую эпоху. Наконец, в последний кластер входят страны со стабильным законодательством. Эту группу составляют Венгрия, Латвия, Словакия, Чехия и Эстония.

Таблица 2. Результаты иерархического кластерного анализа

Кластер 1. «Изменчивое законодательство»	Кластер 2. «Умеренная изменчивость»	Кластер 3. «Стабильное законодательство»
Россия Литва	Болгария Польша Украина	Венгрия Латвия Словакия Чехия Эстония

В среднем, для каждой группы наблюдаются статистически значимые различия по двум показателям изменчивости законодательства: частоте изменения УК и количеству принимаемых ежегодно законов. В отношении ГПК страны характеризуются относительной гомогенностью, различия между тремя кластерами статистически не значимы.

Таблица 3. Сравнение средних по выделенным кластерам

Кластеры	Количество редакций УК	Количество редакций ГПК	Количество законов
Изменчивое законодательство	52 (6,110)	25 (3,273)	328 (22,172)
Умеренная изменчивость	37 (1,781)	25 (1,102)	233 (12,150)
Стабильное законодательство	23 (1,365)	23 (2,392)	162 (10,580)
Sig	0,000	0,692	0,000

Сравнительный анализ частоты изменений в кодексах в обозреваемых странах демонстрирует, что количество редакций больше в тех странах, где

наблюдается избыточная нормотворческативная активность (принимается много новых нормативно-правовых актов), как например, в России. Причины этому стоит искать не столько в экономических и политических изменениях (хотя, конечно, они играют огромную роль в принятии новых законов), сколько в слабой законодательной технике, так как наспех сформулированный закон впоследствии требует многочисленных исправлений. **Здесь срабатывает правило: чем больше законов, принимаемых одним органом, тем ниже их качество.** Однако, как следует из анализа, не во всех странах нормативная избыточность приводит к частому изменению существующих кодексов (законов). Так, в Литве наблюдается умеренная частотность редакций УК и ГПК по отношению к количеству принятых законов. С другой стороны видно, что в таких странах, как Венгрия, Чехия, Словакия, Эстония и Латвия законодательные органы не стремятся принять большое количество законов и редко изменяют основные кодексы.

Мешает ли такая инертность законодателя развитию страны? Очевидно, нет. Во-первых, все страны кластера, характеризуемого стабильностью законодательства, стали членами ЕС, несмотря на предъявляемые жесткие требования к уровню институционального развития страны-кандидата.

Кроме этого, показатели ВВП на душу населения, по данным Мирового Банка, на 2008 г. в странах, с меньшей нормотворческой активностью, таких как, Чехия (31 место), Словакия (34 место) и Венгрия (38 место) выше, чем в странах, характеризующихся избыточной нормативностью - Литве (42 место) и России (45 место)<sup>15</sup>.

**Таблица 4. Индексы институциональной среды Всемирного банка**

Страны	Верховенство права	Качество регулирования	Эффективность правительства
Болгария	-0.12	0.75	0.1
Венгрия	0.82	1.26	0.66
Латвия	0.73	1.07	0.56
Литва	0.58	1.14	0.64
Польша	0.49	0.77	0.48
Россия	- 0.91	-0.56	-0.32
Словакия	0.52	1.14	0.76
Украина	-0.62	-0.39	-0.6
Чехия	0.85	1.09	1.07
Эстония	1.05	1.47	1.15

Частота изменения законодательства сказывается негативно на индексах верховенства права и других показателях, которые Всемирный банк использует для анализа качества институционального климата в стране. Индекс Верховенства права (Rule of Law Index), как и показатели качества регулирования (Regulatory Quality) и Индекс эффективности правительства (Government Effectiveness), составляемые Мировым Банком, подтверждают ранее высказанный тезис о том, что увеличение законов ведет к

<sup>15</sup> <http://databank.worldbank.org/>

нестабильности правового поля (низкий уровень верховенства права), к понижению качества регулирования и неэффективности правоприменения. Так, в странах, где до настоящего времени действуют кодексы коммунистического времени или только в этом году вступили в силу новые, наблюдается один из самых высоких показателей по Индексу верховенства права – в Чехии он равен 0.85, а в Венгрии - 0.82.

## **Выводы**

- 1) Действие советских кодексов и возрождение законов докоммунистического времени не мешает развитию прибалтийских и восточноевропейских стран. Все эти страны стали членами ЕС: в 2004 г. в ЕС вступили Польша, Венгрия, Чехия, Словакия, Латвия, Литва, Эстония, в 2007 – Болгария. Экономические показатели стран с наименьшей нормативностью выше, чем у стран, где наблюдается высокая законодательная активность.
- 2) В странах, где количество принимаемых законов велико, наблюдается также частое внесение изменений в действующие законы. Поэтому можно сказать, что частота изменений зависит от количества принимаемых актов.
- 3) В России, Украине и Болгарии увеличение законов не приводит, как ожидалось, к разрешению правовых проблем и совершенствованию правового поля. Но, наоборот, порождает нестабильность гражданского оборота, тормозит экономическое развитие, ослабляет гражданское общество и ведет к правовому нигилизму.
- 4) Рекомендуется снизить законодательную активность и сосредоточиться на основных законодательных актах, повышая при этом законодательную технику при написании новых законов.
- 5) Понизить нормооборот и позволить участникам правовых отношений самим выбирать механизмы и типы регулирования частных отношений, исходя из принципа свободы договора.
- 6) Адекватной альтернативой постоянного изменения и введения новых законодательных актов может стать расширение судейского усмотрения, поскольку одним из предназначений судов является разрешение возникающих правовых коллизий и пробелов в праве.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1 Сводная таблица законов по странам, 2010 г.**

	Россия	Болгария	Польша	Венгрия	Словакия	Чехия	Украина	Эстония	Латвия	Литва
<b>Конституция</b>	1993	1991	1997	1949 (1989)	1993	1993	1996	1992	1922 (1990)	1992
<b>УПК</b>	2002	1974	1997	1973	1961 2006	1961	1960	1961, 2004	1960	2003
<b>ГПК</b>	2003	1952, 2008	1964	1952	1963	2009	2004	1993, 2006	2002	1999
<b>АПК</b>	1992, 1995, 2002	–	–	–	–	1991	1991		–	–
<b>Lus<sup>16</sup></b>	–	1998	1997	1994	1991	1991	–	1992	1992	1992
<b>УК</b>	1996	1968	1997	1978	1961, 2005	2010	2001	2002	1998	2003
<b>ГК</b>	1996-2004	<sup>17</sup>	1964	1959	1964	1963, 2010	1963, 2004	<sup>18</sup>	1937/19 92	2000
<b>Ад.ПК</b>	2001	2006	2000	–	–	2004	2005	1999	–	–
<b>КомК</b>	–	–	2000	–	–	1992	2003	1995	2000	–
<b>З.прок.<sup>19</sup></b>	1992	1994	1985	1972	2001	1994	1991/200 1	1998	1994	1994

<sup>16</sup> Законодательство о люстрации

<sup>17</sup> Нет единого ГК

<sup>18</sup> Нет единого ГК – есть законы о Вещном праве от 1993, Наследственном праве от 1996, Закон об обязательствах 2000, Закон об семейном праве от 1995.

<sup>19</sup> Закон о прокуратуре.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2 Сравнение средних (One-way ANOVA)

### Report

Average Linkage (Between Groups)		Количество редакций УК	Количество редакций ГПК	Количество принятых законов в соответствую- щем году
Умеренные	Mean	36,6667	25,3333	233,0357
	Std. Error of Mean	1,78146	1,10240	12,15035
Стабильные	Mean	23,2000	22,8000	161,7636
	Std. Error of Mean	1,36463	2,39196	10,57966
Изменчивые	Mean	52,0000	25,0000	328,0909
	Std. Error of Mean	6,11010	3,27327	22,17218
Total	Mean	33,0000	24,0000	215,6190
	Std. Error of Mean	1,82189	1,39659	10,11597

### ANOVA Table

			Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Количество редакций УК * Average Linkage (Between Groups)	Between	(Combined)	13667,867	2	6833,933	27,984	,000
	Groups	Linearity	1636,531	1	1636,531	6,701	,011
		Deviation from Linearity	12031,336	1	12031,336	49,267	,000
	Within Groups		26130,133	107	244,207		
	Total		39798,000	109			
Количество редакций ГПК * Average Linkage (Between Groups)	Between	(Combined)	159,867	2	79,933	,368	,693
	Groups	Linearity	8,980	1	8,980	,041	,839
		Deviation from Linearity	150,887	1	150,887	,695	,406
	Within Groups		23226,133	107	217,067		
	Total		23386,000	109			
Количество принятых законов в соответствующем году * Average Linkage (Between Groups)	Between	(Combined)	446314,1	2	223157,026	33,914	,000
	Groups	Linearity	79485,718	1	79485,718	12,080	,001
		Deviation from Linearity	366828,3	1	366828,334	55,749	,000
	Within Groups		671160,7	102	6580,007		
	Total		1117475	104			

## Сотрудники ИПП:

**Научный руководитель:** Вадим Волков – доктор социологических наук, PhD (Cambridge University), проректор по международным делам, профессор факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)

**Директор:** Элла Панеях – Doctoral Candidate (University of Michigan), автор книги «Правила игры для российского предпринимателя» (2008)

## Научные сотрудники:

**Кирилл Титаев** – социолог, специалист по проблемам неформальной экономики;

**Денис Примаков** – юрист, специалист по правовым системам Ближнего Востока и проблемам правосудия в РФ

**Арина Дмитриева** – социолог, экономист.

**Администратор:** **Мария Батыгина**

---

*Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу Европейский университет приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.*

---

**В серии «Аналитические записки по проблемам правоприменения» уже выпущены (доступны на сайте [www.enforce.spb.ru](http://www.enforce.spb.ru)):**

**Январь 2010** Произвольная активность правоохранительных органов в сфере борьбы с экономической преступностью. Анализ статистики

**Февраль 2010** Ущерб от «копеечных дел», инициируемых государством в арбитражном суде

**Март 2010** Обвинительный уклон в уголовном процессе: фактор прокурора. Анализ статистики

**Апрель 2010** Численность и финансирование правоохранительных органов: сравнительный статистический анализ постсоциалистических стран.