



## ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В ТРАНЗИТИВНОМ ОБЩЕСТВЕ

Лилия МАТВЕЕВА,

кандидат юридических наук, доцент,  
начальник кафедры теории и истории государства и права  
Одесского государственного университета внутренних дел

### SUMMARY

The article highlights main features of legislation in a transitive society: impact of social and philosophical doctrines; situational lawmaking; growing influence of society onto the legislative activity; legislative activism; destabilization of a legal system; acculturation of foreign law and international instruments. The conclusion is made about the need to incorporate these features of the transitive period for perfect lawmaking.

**Key words:** law, legislator, legislation, legislative process, transitive society.

### АННОТАЦИЯ

В статье выделены основные характерные особенности законотворчества в транзитивном обществе: влияние социально-философской доктрины; ситуативность законотворчества; усиление влияния общества на законотворческую деятельность; законодательный активизм; дестабилизация правовой системы; аккультурация иностранного права и международно-правовых актов. Сделан вывод о необходимости учета указанных особенностей транзитивного периода для разработки совершенных законов.

**Ключевые слова:** закон, законодатель, законотворчество, законотворческий процесс, транзитивное общество.

**Постановка проблемы.** С древнейших времен законотворчество является одной из важнейших форм осуществления функций государства, независимо от типологических характеристик последнего. Как представляется, особо возрастает его значение в быстро эволюционирующем государственно организованном обществе, в так называемом транзитивном периоде. Анализ характерных особенностей законотворчества в транзитивном обществе позволяет, считаем, избежать типичных ошибок при разработке проектов законов, а также прогнозировать особенности действия нового закона и его имплементацию в действующую правовую систему.

**Актуальность темы исследования.** Современное украинское общество является транзитивным, такими же, соответственно, являются его государственная организация и правовая система. Вектором современного этапа развития является укрепление институтов гражданского общества, формирование правового государства, с чем связан процесс совершенствования законов и приведения их в соответствие с общепризнанными международными нормами и принципами. С принятием и реализацией совершенных и качественных законов связано, на наш взгляд, и преодоление правовых и политических конфликтов, которые ставят под угрозу само существование украинской государственности.

Состояние исследования. Общетеоретический анализ проблем законотворчества представлен в работах таких авторов, как О.В. Богачева, С.В. Богачев, О.Л. Копиленко, Д.А. Керимов, Р.Ю. Яценко и многие другие. Однако особенности законотворчества в условиях социальной трансформации изучены недостаточно.

**Целью статьи** является анализ характерных особенностей законотворчества в условиях транзитивного общества, воздействия объективных факторов на принятие новых законодательных актов и их влияния на общественные отношения.

**Изложение основного материала.** Законотворчество является основным видом нормотворческой деятельности в любом транзитивном обществе, учитывая прежде всего такие его черты, как сравнительно высокий уровень оперативности и способность быстро реагировать на меняющиеся обстоятельства, а также перспективный (перспективный) характер, то есть нацеленность на урегулирование будущих общественных отношений. Согласно современным представлениям субъектом законотворческого процесса выступает орган государственной власти, должностное лицо или другое физическое или юридическое лицо, которое имеет определенные права и/или обязанности в сфере прогнозирования, планирования законотворческой деятельности, разработки,

рассмотрения, принятия и вступления законов в силу через процедуру их подписания, обнародования, а также оценки их эффективности [9, с. 80].

Субъект законотворческого процесса в транзитивный период характеризуется рядом особенностей: зависимость от политической конъюнктуры, в частности от предвыборных обещаний, отсутствие опыта законотворчества, небольшой его опыт или же вообще невысокий уровень правовой культуры, привлечение к законотворчеству нетипичных субъектов в виде общественных организаций. Парламенты или квазипарламенты государств и государственных образований, возникших на территории Российской империи в 1917–1921 гг., являются характерным тому примером. Так, подавляющее большинство членов Украинской Центральной Рады никогда ранее не имели систематической правовой практики, не говоря уже о правотворческой деятельности. Не в последнюю очередь это обусловило противоречивость и невысокий уровень юридической техники принимаемых ею правовых актов. Если же единоличным субъектом законодательства в транзитивном обществе является глава государства, что нередко происходило в истории, особенности его мышления и правовой культуры также в полной мере отражаются на качестве нормативных актов. Так, и российский царь Петр I проводил намеченные ими реформы



в невероятно высоком темпе, что не могло не сказаться на качестве издаваемых им актов. Петр I в среднем на протяжении своего царствования издавал почти две сотни царских указов в год. Столь интенсивная законодательная деятельность способствовала лишь усилению хаоса в правовой системе России [6, с. 30].

Недостаточно образованный или плохо образованный законодатель, как указывает Д.А. Керимов, не только не в состоянии создать доброкачественный закон, глубоко и всесторонне отражающий потребности прогрессивного развития общества, но и может нанести огромный ущерб этому развитию, непоправимые бедствия людям. Именно поэтому в современном украинском обществе, переживающем транзитивный период, актуально звучит рекомендация Д.А. Керимова о том, что при избрании законодательного органа необходимо строго учитывать образованность кандидатов, более того, необходимо постоянно повышать профессиональный уровень депутатского корпуса в целом и каждого депутата в частности путем организации теоретических семинаров, научных конференций, обучения на тех или иных курсах или при помощи самообучения [7, с. 69].

Характерной чертой законодательства является ее крупнейший, по сравнению с другими видами правотворчества, уровень зависимости от воли суверена / центрального органа государственной власти. Так, уже во времена императора Веспасиана (69–79 гг. н. э.) в римской правовой доктрине было утверждено положение, согласно которому всё, что решил принцепс, имело силу закона, а сам он законами связан не был [19, с. 535–536].

В дальнейшем с созданием централизованного государства это положение о зависимости содержания закона от воли монарха или парламента, другого субъекта законодательства приобрело характер аксиомы. В силу явного субъективизма единоличного законодателя и при отсутствии или декоративном характере парламента закон по своему содержанию не всегда соответствует, а порой и прямо противоречит социальным вызовам. Социальная потребность в урегулировании вновь возникших общественных отношений может в таком случае находить выход

в антиправительственных акциях. Так, общеизвестна роль налогового законодательства короля Карла I в провоцировании Английской революции середины XVII столетия.

В.А. Четвернин указывает на возможность несовпадения закона и уровня правового развития общества, в частности его правового культуры. Законы могут отставать от уровня развития национальной правовой культуры, от прогрессивных правовых требований большинства социальных групп. Такое возможно в предреволюционной ситуации, когда представления о должном праве (истинные или ложные) могут существенно расходиться с оценками существующих законов (противопоставление права и закона). Законы могут опережать уровень национальной правовой культуры, уровень правосознания большинства социальных групп. Такое возможно при трансферте развитого правового законодательства в неразвитые правовые культуры. В результате многие законоположения оказываются фиктивными, будучи не акцептированными правосознанием большинства населения [20, с. 139]. Так, очевидна фиктивность конституций многих стран Африканского континента, положения и форма которых были заимствованы из законодательства бывших метрополий. Несмотря на демократический характер Конституции Руанды, ее положения не стали препятствием для геноцида тутси в 1994 г. Ценность человеческой жизни и равноправия всех без исключения народностей этой страны, провозглашенные конституцией, не стали аксиомами правосознания ее граждан, что и обусловило стремительное распространение антигуманной идеологии в стране, а впоследствии привело к одному из самых страшных актов геноцида.

Феномен опережения законом общественной ситуации отмечает также Р.Ю. Яценко. Стоит согласиться с его выводом о необходимости нахождения баланса между динамикой правотворчества и стабильностью результатов правотворческой деятельности [22, с. 34–40]. Автор отмечает, что в условиях переходного общества часто наблюдается существенное расхождение между планами правотворческой и законодательной деятельности и реальным их выполнением [21, с. 30]. При-

мером тому является хотя бы реализация Украиной плана по исполнению условий, необходимых для введения безвизового режима со странами Европейского Союза.

Укажем на еще один аспект несовпадения законотворчества и потребностей общественного развития. В условиях тоталитарного характера государственного режима закон может перейти границы права и стать орудием произвола, приобрести характер неправа и даже преступления. Как представляется, чаще всего такая ситуация встречается именно в транзитивных обществах. Так, несмотря на в целом прогрессивный антифеодальный характер, законодательство революционной Франции нередко выходило за пределы права. В частности, таким противоправным содержанием отличалось процессуальное законодательство, которым устанавливались революционные трибуналы (их было 178, в том числе 40 разъездных трибуналов со сборными гильотинами). Судебный процесс длился не более пяти минут, а наказанием была только смертная казнь, которой не избегали ни женщины, ни даже дети [15, с. 87–101]. Якобинское законодательство, в частности Декрет «О подозрительных» от 17 сентября 1793 г., вводило презумпцию виновности практически для каждого гражданина Французской республики. Подозрительными считались: 1) те, кто своим поведением или связями, речами или сочинениями проявили себя как сторонники тирании, феодализма и враги свободы; 2) те, кто не могут удостоверить источники своего существования и факт выполнения своих гражданских обязанностей; 3) те, кому отказано в выдаче свидетельства о благонадежности; 4) государственные служащие, отрешенные или смещенные со своих должностей Национальным конвентом, или его комиссарами и не восстановленные на них; 5) те из бывших дворян, которые являются мужьями, женами, отцами, матерями, сыновьями или дочерьми, братьями, сестрами или бывшими служащими эмигрантов, если они не проявили постоянно своей привязанности к Французской республике; 6) те, кто эмигрировал между 1 июля 1789 г. и изданием декрета 30 марта 1792 г., даже если бы они и вернулись во Францию в срок,



установленный этим декретом или ранее того. Все указанные лица подлежали аресту до завершения войны с анти-французской коалицией [18, с. 101].

Считается, что после якобинцев только большевики осуществляли подобную жестокость. Отметим, что тоталитарный законодатель (как в революционной Франции, так и в большевистской России) пытался полностью отказаться от дореволюционного законодательства и даже от терминологии законодательства. Не случайно и якобинцы, и большевики пользовались термином «декрет» для обозначения своих властных нормативных велений. Так, Декрет о суде № 1 большевистского правительства отменил действие старых законов, если они противоречили «революционному правосознанию». Вместе с тем именно закон с его всеобщностью, императивностью, проспективным характером оказался наиболее приемлемой и удобной формой властвования, чему в конце концов и те, и другие широко вырисовывали именно законодательную форму нормативных предписаний. Справедливости ради следует признать, что Нюрнбергские расовые законы, которые положили начало «окончательному решению еврейского вопроса в Германии», были не лучшими. Ими при регулировании отношений, которые возникают между евреями и нацистским государством, предусматривались непосредственное физическое насилие, в том числе геноцид, погромы, введение экономических санкций, ограничений для еврейского населения и т. д. [10, с. 75–77].

Итак, законодательная деятельность в транзитивный период может оформлять как прогресс, так и регресс общества, как гуманизацию, так и дегуманизацию правового регулирования.

Характерные признаки законотворчества в транзитивный период изложены ниже.

*1. Решающее влияние социально-философской доктрины.* Так, за время папской революции и возникновения западной традиции права такую роль сыграло римское право, заново исследованное глоссаторами и Грацианом с помощью диалектического метода [2, с. 146–153]. Именно тогда возникла и была обоснована идея свода и систематизации правовых норм, возрождена и новыми способами обоснована

идея подчиненности закона естественному праву, а правителя государства – закону.

Идеология Просвещения, представленная прежде всего идеями Монтескье, Руссо и Мабли, сыграла решающую роль в законодательной деятельности Конституанты. В.И. Герье, весьма критично оценивая ее, тем не менее указывает, какое важное значение играют в народной жизни историческая и политическая науки, на основе данных которых были сформированы основные институты французской революционной конституции [4, с. 497].

Философско-правовые идеи Дж. Локка легли в основу американского независимого государства и его законодательства. Отцы-основатели США были убежденными последователями Дж. Локка, к тому же Дж. Локк сам принимал участие в конституционном процессе, в частности в подготовке Конституции Северной Каролины. Не только идеи, но и тексты Дж. Локка были использованы Т. Джефферсоном в Декларации независимости США [5, с. 41].

Законотворчество периода Российской революции 1917 г. основывалась на классовой теории Маркса-Ленина, согласно которой право воспринималось исключительно как инструмент в руках господствующего класса. При диктатуре пролетариата право должно было исполнять функции подавления буржуазии, чем и обусловлено чрезвычайно репрессивное и конфронтационное содержание законодательства советской эпохи с самого начала его создания.

*2. Ситуативность законотворчества.* Отмена старого законодательства и отставание законодателя от социальных запросов и темпа, быстро меняющихся общественных отношений, возникновение новых видов общественных отношений, урегулирование которых не является очевидным для законодателя, являются характерными для транзитивного периода и обуславливают определенную хаотичность и внеплановый характер законотворчества.

Хрестоматийным тому примером является законодательная деятельность Петра I. За период своего царствования он подписал несколько тысяч законодательных актов, свыше трех

тысяч вошло затем в Полное собрание законов Российской империи [6, с. 18]. Многие из них противоречили друг другу. Так, одним указом для быстрого построения флота вырубались дубы [13], другим указом запрещались дубовые гробы [12] (на этот момент ущерб, нанесенный дубовым рощам, уже был очевидным).

В значительной степени ситуативность законотворческого процесса была характерна для Украины в первое десятилетие независимости, когда явно нарушался принцип последовательности принятия базовых кодексов (так, принятие Уголовного кодекса Украины предшествовало разработке и принятию Гражданского кодекса Украины, Хозяйственного кодекса Украины и Налогового кодекса Украины). Не лишено этого недостатка законотворчество и сегодня, поскольку переход от посттоталитаризма к правовому государству в Украине не завершен, а транзитивное состояние права является актуальным явлением.

Ситуативность законодательной деятельности в транзитивный период в значительной степени связана с политической целесообразностью и обусловлена ею. Законодательную деятельность отличает высокий уровень зависимости от политической, в частности партийной, конъюнктуры и даже от определенного политика, особенно если речь идет о недемократическом государстве. Так, компромиссный характер конституционных законов Третьей французской республики был обусловлен противостоянием монархистов и республиканцев, в котором ни одна из сторон не имела весомого преимущества. В результате при фактическом республиканском строе в законодательстве отсутствовало нормативное его закрепление.

В отношении иных негативных тенденций ситуативности законотворческой практики отметим, что нередко в транзитивный период законотворческий процесс превращается в лихорадочное заполнение пробелов в законодательстве и устранение законодательных коллизий: принимаются сотни поправок, дополнений и изменений в действующие законы, а разработка самостоятельных законопроектов концептуального характера становится редкостью. Законы, долго не проработав, подвергаются критике и



реформированию. Так, статистика законодательной деятельности Верховной Рады Украины показывает, что большинство законопроектов, которые регистрируются, направлены на внесение изменений в уже действующие законодательные акты. Практика законодательных инициатив и особенно спешно принятых законов свидетельствует о сложившейся негативной тенденции решения того или иного вопроса исключительно посредством принятия законодательных актов.

3. *Усиление влияния общества или как минимум его активной части на законодательскую деятельность.* Общеизвестным является, например, факт влияния народных низов Парижа на деятельность Конституанты и Национального Конвента [17, с. 107–144], давление «новых османов» на султана, обусловивших его согласие на введение Конституции 1876 г. в Османской империи [14, с. 41–54], наконец, действительно народно разработанная и принятая Конституция Исландии 2012 г.

Более того, зондирование общественных потребностей общественного мнения и попытки идти навстречу им характерны не только для современности. Отдельные правители-реформаторы эпохи просвещенного абсолютизма по крайней мере пытались учитывать в своем законодательстве реальные общественные интересы, что проявилось, например, в созыве Екатериной II Уложенной комиссии, призванной разработать проект нового законодательного свода для Российской империи. Австрийский император Иосиф II во время долгих путешествий (совершаемых большей частью под именем графа Фалькенштейна) ознакомился со своей страной, ее потребностями и возможностями, а в других странах посещал учреждения, которые могли послужить образцом для его владений [3, с. 204].

Митинги под Верховной Радой Украины в значительной степени повлияли на принятие люстрационного законодательства (2014 г.). Отметим, что общественное давление на законодателя тоже имеет ситуативный характер и не всегда является положительным явлением. Так, под влиянием городской бедноты яковинский Конвент установил максимум цен, который привел к коллапсу экономики страны.

4. *Законодательный активизм.* Он проявляется двойственным образом: в росте числа законопроектов, разработанных и принятых законодательным органом, и в ускорении законодательского процесса, в частности пропуске или только формальном исполнении нормативных требований к законодательному процессу. Так, за первые 100 дней работы нового состава Конгресса в рамках «нового курса» президента Ф. Рузвельта в США было принято несколько десятков законов, среди которых можно назвать законодательство о банковской деятельности, о регулировании экономики, о гражданской службе по поддержке занятости, об отмене золотого стандарта, о регулировании сельского хозяйства и об организации кредитной помощи фермерам. Наконец, в последний из ста дней (16 июня 1933 г.) был принят Национальный закон об оздоровлении промышленности [8]. Именно эти акты заложили фундамент системы государственного регулирования экономики США и способствовали переходу американской экономики к оздоровлению. Считается, что энергичная последовательная законодательная деятельность, подкрепленная разъяснениями со стороны Президента (его «беседы у камина» передавались по радио) [16], вызвала улучшение психологического климата в обществе, рост деловой активности и поддержала общественный интерес к реформам.

Следует отметить и негативные черты законодательного активизма. Чрезмерное количество принимаемых законов девальвирует значение и роль закона как главного источника права, предопределяет отставание правосознания граждан от быстро меняющихся нормативных предписаний, создает ситуацию недостаточности или даже отсутствия механизма их реализации. Характерный тому пример – крайне низкий уровень и качество реализации законодательства Украины в отношении временно оккупированных территорий страны.

5. *Дестабилизация правовой системы.* Законодательная деятельность транзитивного времени так или иначе разрушает устоявшиеся институты правовой системы, так как отменяются, изменяются и создаются новые правовые нормы, юридические учреждения,

органы государственной власти и тому подобное. Это является едва ли не самой опасной характеристикой законодательства транзитивного периода. Общественное правосознание не успевает оценить и осознать новые правовые явления. Так, анализ статистики заключения соглашений о примирении и соглашений о признании виновности в уголовном производстве с ноября 2012 г. по 1 января 2014 г. показал, что сначала таких актов было очень мало [1], поскольку соответствующие нормы процессуального законодательства не воспринимались адекватно как правосознанием судей и прокуроров, так и правосознанием обвиняемых.

6. *Аккультурация иностранного права и международно-правовых актов* (факультативный признак, свойственный транзитивным обществам Нового времени и современности). Не останавливаясь специально на характеристике современных процессов гармонизации, унификации и универсализации права, чему посвящено много литературы, отметим, что по крайней мере законодательство Петра I, реформы Танзимата и модернизация Ататюрка в Турции, реформы Мэйдзи в Японии базировались на заимствовании европейских законодательных норм, а порой и целых законов. Как представляется, процесс аккультурации характерен для прогрессивного общественного транзита, в то время как правовой регресс, как правило, сопряжен с закрытым обществом и отказом от диалога правовых культур. Так, советское законодательство базировалось на принципиальном отторжении иностранного правового опыта.

**Выводы.** Итак, законодательная деятельность в транзитивный период истории общества имеет существенные отличия: решающее значение для разработки законов имеет доминирующая в обществе социально-философская доктрина; законодательский процесс, как правило, носит ситуативный характер, даже при наличии плана реформ; усиливается влияние общества или как минимум его активной части на законодательскую деятельность; происходит стремительное нарастание законодательного массива; в силу быстрого изменения законодательства дестабилизируется правовая система. Факультативной характеристикой является аккультурация иностранно-



го права и международно-правовых актов. Приведенный в данной статье перечень характерных признаков законоотворчества в транзитивный период не является исчерпывающим. Считаю, что их выделение из общего массива сложной и многоаспектной проблематики законоотворчества будет полезным как для научных разработок, так и дальнейшей работы, направленной на совершенствование современного законоотворчества.

#### Список использованной литературы:

1. Аналітичний збірник статистичної інформації органів досудового розслідування за 10 місяців 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gp.gov.ua/ua/erdr.html>.
2. Берман Г.Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / Г.Дж. Берман. – пер. с англ. – 2-е изд. – М. : Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1996. – С. 146–153.
3. Воцелка К. История Австрии. Культура, общество, политика / К. Воцелка ; пер. с нем. В.А. Брун-Цеховского, О.И. Величко, В.Н. Ковалева. – М. : Весь Мир, 2007. – 512 с.
4. Герье В.И. Идея народовластия и Французская революция 1789 г. / В.И. Герье. – 2-е изд. – М. : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2011. – 584 с.
5. Гусев В.І. Ліберальна філософія Джона Локка і американська революція / В.І. Гусев // Наукові записки. – 2004. – Т. 25 : Філософія та релігієзнавство. – С. 41–47.
6. Законодательство Петра I. 1696–1725 годы / составитель, автор предисловия и вступ. статьи В.А. Томсинов. – М. : Зерцало, 2014. – 528 с.
7. Керимов Д.А. Законоотворчество / Д.А. Керимов // Право и образование. – 2001. – № 3. – С. 68–73.
8. Коломойцев В.Е. 100 днів президента Ф.Д.Рузвельта / В.Е. Коломойцев. – К. : Молодь, 1997. – 318 с.
9. Копиленко О.Л. Законознавство : [навч. посіб.] / О.Л. Копиленко, О.В. Богачова, С.В. Богачов ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Реферат, 2010. – 128 с.
10. Кошелев Д.А. Краткий очерк германского национал-социалистического права (1933–1939) / Д.А. Кошелев ; под ред. В.М. Ведяхина. – Самара, 2004. – 103 с.
11. Медведев В.Г. Римское публичное право конца принципата / В.Г. Медведев // Вектор науки ТГУ. – 2010. – № 1(11). – С. 118–122.
12. О непогребении священниками никого в дубовых гробах : Именной указ, объявленный Сенату, от 2 декабря 1723 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1. – Т. 7. – № 4377.
13. О приуготовлении в Казанской и Азовской губерниях Никите Кудрявцеву на корабельное строение лесов и об отпуске оных в Санкт-Петербург : Именной указ, объявленный из Сената, от 15 мая 1722 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 1. – Т. 4. – № 2522.
14. Петросян Ю.А. Турецкие реформаторы XIX в. и освободительная борьба нетурецких народов Османской империи / Ю.А. Петросян // Историко-философский журнал. – 1986. – № 2(113). – С. 41–54. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://hpj.asj-oa.am/4528/1/1986-2%2841%29.pdf>.
15. Пугачев А.Н. Период буржуазных революций и формирование концепции современной конституции / А.Н. Пугачев // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D «Экономические и юридические науки». – 2014. – № 6. – С. 87–101.
16. Рузвельт Ф. Беседы у камина / Ф. Рузвельт. – пер. с англ. – М. : Алгоритм, 2012. – 354 с.
17. Рюде Д. Народные низы в истории (1730–1848 гг.) / Дж. Рюде. – М. : Прогресс, 1984. – 322 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://istmat.info/files/uploads/29037/crowd-in-history\\_revolution-francaise\\_g-rude.pdf](http://istmat.info/files/uploads/29037/crowd-in-history_revolution-francaise_g-rude.pdf).
18. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). – М. : ЗЕРЦАЛО, 1999. – 592 с.
19. Хрестоматия по истории Древнего Рима / под ред. С.Л. Утченко. – М. : Соцэкгиз, 1962. – 674 с.
20. Четвернин В.А. Введение в курс общей теории права и государства : [учебное пособие] / В.А. Четвернин. – М. : Институт государства и права РАН, 2003. – 204 с.
21. Ященко Р.Ю. Правотворчість в умовах перехідних суспільств як предмет теоретико-правового дослідження / Р.Ю. Ященко // Юридична Україна. – 2009. – № 6. – С. 24–31.
22. Ященко Р.Ю. Функції правотворчості в контексті дослідження перехідних суспільств / Р.Ю. Ященко // Юридична Україна. – 2009. – № 8. – С. 34–40.