

УДК 336.741.28

З.Т. Абдукаримова

Таразский государственный университет имени М.Х. Дулати, Казахстан, г. Алматы
e-mail: zau-2002@mail.ru**Роль типовых норм в законотворчестве**

В статье рассматривается проблема места и роли модельных законов в работе законодательных органов власти в странах Содружества Независимых Государств. Автор анализирует различные точки зрения на проблему неоднозначности отношения к модельным законам как средству унификации и гармонизации законодательства.

Ключевые слова: модельный закон, модельное законотворчество, модельный законодательный акт, модельный кодекс.

Z.T. Abdulkarimova

Role model rules in legislation

The problem of the place and role model laws in the legislative authorities in the countries of the Commonwealth of Independent States. The author analyzes the different perspectives on the problem of the ambiguity of the relationship to the model laws as a means of unification and harmonization of legislation.

Key words: model law, model lawmaking, model legislation, the model code.

З.Т. Абдукаримова

Типтік нормалардың құқықшығармашылығындағы орны

Мақалада автор ТМД мемлекеттерінің заң шығару органдарының қызметінде модельдік заңдардың орны қарастырылған. Парламент Ассамблеясының ТМД мемлекеттерінің заңға қойылатын талаптарын зерттеу мәселесіне тоқталған. Автор модельдік заңдарға байланысты әртүрлі көзқарастарды саралап заңдарды унификациялау проблемасына көңіл бөлді.

Түйін сөздер: модельдік заң, модельдік құқықшығармашылық, модельдік кодекс.

Развитие правовых норм в странах бывшего Советского Союза никогда не происходило само по себе. Поскольку все страны СНГ в свое время вышли из одного общего государства, то этот факт сыграл большую роль и в становлении законодательства этих стран. На формирование правовой системы вновь появившихся государств повлияло и создание рекомендательных законов, которые в последствии получили название “модельных законов”. “Модельные акты, как правило, разрабатываются международными организациями, реже – государствами, и затем предлагаются законодательным органам разных стран в качестве образца, на основе которого может быть принят тот или иной право-

вой документ. При этом, однако, в большинстве случаев ни одно государство не связано *a priori* обязательством использовать эту модель. Исключения составляют лишь случаи, когда принятие внутригосударственного правового акта на основе модели составляет уставную обязанность государства, являющегося членом международного интеграционного объединения (международной организации)” [1].

Модельный законодательный акт до сих пор не имеет нормативного и единого общепризнанного научного определения, не выявлен правовой характер и юридическое значение, место и роль типовых актов, не выработан механизм их имплементации в национальное законодатель-

ство, не дана оценка положительных и отрицательных свойств модельного законодательства как средства унификации правовых норм.

Большой юридический словарь дает следующее определение модельного закона: “это законодательный акт типового характера, содержащий нормативные рекомендации, а также варианты возможных правовых решений (иногда и пояснения к возможным вариантам, примеры) тех или иных вопросов определенной сферы общественных отношений” [2].

В отечественной международно-правовой литературе для их обозначения существуют термины “модельный”, (“примерный” или “типовой”) закон, “рекомендательный” (“типовой”, “модельный”) законодательный акт.

В Положении о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств дается комплекс определений, затрагивающих вопрос модельного законодательства: “Модельное законодательство – деятельность Межпарламентской Ассамблеи по разработке, принятию и опубликованию модельных законодательных актов, отвечающих целям сближения (унификации) законодательства государств-участников Межпарламентской Ассамблеи и задачам интеграционного развития Содружества Независимых Государств. Модельный законодательный акт Содружества Независимых Государств – законодательный акт рекомендательного характера, принятый Межпарламентской Ассамблеей в установленном порядке, в целях формирования и осуществления согласованной законодательной деятельности государств-участников Межпарламентской Ассамблеи по вопросам, представляющим общий интерес, приведения законодательства государств-участников Содружества в соответствие с международными договорами, заключенными в рамках Содружества, и иными международными договорами, участие в которых государств-участников Содружества является весьма желательным для достижения общих целей” [3].

К модельным законодательным актам Содружества относятся модельный кодекс Содружества Независимых Государств; модельный закон. В необходимых случаях модельные законодательные акты могут иметь форму типовых положений, уставов, соглашений.

Рассматривая признаки модельных актов, различными авторами указывается на то, что они: «носят рекомендательный характер; выполняют нормативно-консолидирующую роль в законодательстве; дают возможность законодательным органам самостоятельно определять степень восприятия модельных законов в законодательской деятельности; разрабатываются для приведения к единому знаменателю существующих правовых норм; служат правовым стандартом» [4].

“Само отношение к модельным законам как средству унификации и гармонизации законодательства не является однозначным. Одни специалисты говорят, что использование модельного законодательства дает возможность выработать нормы качественно новые, учитывающие специфику современных отношений. Государство, принимая эти нормы, имеет право частично их видоизменять, адаптировать к особенностям своей правовой системы, отменять в одностороннем порядке, если они окажутся малоэффективными. Система модельного законодательства обладает свойствами “гибкости”, позволяющими применять модельные нормы государствам с различными историческими и правовыми традициями. Однако существуют и противоположные точки зрения. В частности, французский ученый Р. Давид отметил, что изъян модельного законодательства в том, что оно, во-первых, дает возможность внесения в модель несогласованных поправок, а, во-вторых, существует опасность того, что государство впоследствии вообще от него откажется в одностороннем порядке” [5].

Статья 20 Устава Содружества Независимых Государств устанавливает, что “Государства-члены осуществляют сотрудничество в области права, в частности, путем заключения многосторонних и двусторонних договоров об оказании правовой помощи и способствуют сближению национального законодательства. В случае противоречий между нормами национального законодательства государств-членов, регулирующего отношения в сферах совместной деятельности, государства-члены проводят консультации и переговоры с целью выработки предложений для устранения этих противоречий” [6].

Особую роль в становлении модельного законодательства играют Рекомендации Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств, как предложения, принятые

Межпарламентской Ассамблеей с целью сближения законодательства государств-участников Содружества по вопросам общих интересов, приведения их законодательства в соответствие с положениями международных договоров, заключенными в рамках Содружества, и содействия синхронизации процедур их ратификации.

К рекомендациям, принимаемым Межпарламентской Ассамблеей, относятся:

- рекомендации по сближению законодательства государств-участников Содружества;

- рекомендации по синхронизации процедур ратификации парламентами государств-участников Содружества договоров (соглашений), заключенных в рамках Содружества, и иных международных договоров, участие в которых государств-участников Содружества является весьма желательным для достижения общих целей, закрепленных в Уставе Содружества Независимых Государств;

- рекомендации по приведению законодательства государств-участников Межпарламентской Ассамблеи в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках Содружества;

- рекомендации по вопросам сотрудничества государств-участников, Межпарламентской Ассамблеи в различных областях;

- рекомендации по вопросам, переданным Межпарламентской Ассамблее Советом глав государств и Советом глав правительств СНГ.

Модельная законопроектная деятельность МПА осуществляется в соответствии с принимаемыми перспективными программами и планами законодательных работ [7].

Программы и планы модельной законопроектной деятельности формируются на основе предложений парламентских делегаций, постоянных комиссий, органов СНГ. Круг других органов и должностных лиц, которые наделяются правом внесения модельных законопроектов, определяется Регламентом Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ.

Законотворческая деятельность Межпарламентской Ассамблеи, как и стран Европейского Союза, основывается на идеях демократии и способствует формированию в странах СНГ правового государства и дееспособного гражданского общества, выработке гарантий обеспечения защиты прав и свобод человека, а также экономического процветания государств и народов.

В то же время наблюдаются и слабые места такой интеграции. Постоянными комиссиями и экспертами тратится немало сил и энергии на разработку различных рекомендаций, методик, модельных законов. И хотя эти разработки одобряются и утверждаются на межгосударственном уровне, некоторые из них так и остаются невостребованными в законодательных процессах, в законотворческой практике отдельных государств Сообщества.

Проблем здесь немало. Остановимся на некоторых из них:

1. Модельные законодательные акты СНГ носят рекомендательный характер, который заключается в том, что они не обладают обязательной силой и не порождают правоотношений. Этим объясняется то, что не всегда модельное законодательство достигает своей цели.

2. Модельные законы используются отдельными государствами в некоторых областях, государства согласно их потребностям видоизменяют их, а не принимают в неизменном виде. При этом ни единообразные, ни модельные акты не имеют юридической силы до тех пор, пока они фактически не приняты в законодательном органе государства. Они обретают юридическую силу после опубликования в виде законов.

3. Разработка модельного закона фактически соответствует правилам законодательной техники. И нормы, регламентирующие процесс принятия модельного закона, достаточно четко определяют все стадии этого процесса. Однако несмотря на кажущуюся регламентированность, процедура разработки и принятия нормативных правовых актов МПА очень медленная, к моменту их принятия уже устаревают.

4. Модельные законы эффективны только в сочетании с соглашениями, конвенциями и договорами, закрепляющими основные направления взаимодействия.

5. Необходимость правового регулирования посредством модельных законов пропадает в случае:

а) появления достаточно четкого, детального регулирования в национальном законодательстве;

б) в случае, если отпадает необходимость в конкретных правоотношениях;

в) в случае наличия устойчивых обычаев правового регулирования.

6. Модельные законы, разрабатываемые в рамках всего Содружества, бессистемны. Спонтанные модельные законы не могут обеспечить необходимый уровень регулирования сложных отношений.

7. Цель создания модельных законодательных актов должна определяться общими потребностями и интересами. Модельные законы могут быть использованы в том случае, когда общая цель взаимодействия государств определена сознательно, а не проявляется как стихийный результат разновекторной деятельности, тогда при прочих равных условиях реализация таких актов требует меньших усилий и времени. Фактически приоритеты развития законодательства четко не определяются.

8. Слабо реализуется прогностическая функция права. Принятие единообразных норм в большей степени, чем раньше, предполагает предварительное всестороннее изучение недостатков действующих правовых норм, их обобщение, а следовательно, полное выявление имеющихся погрешностей, чего зачастую не делается.

9. Качественные характеристики рекомендательных норм повышаются в результате проведения независимых экспертиз разработанных проектов. Однако и эта деятельность носит зачастую формальный характер.

10. Механизм привлечения к законотворчеству не только депутатов и экспертов МПА, но и специалистов исполнительных органов государств носит формальный характер.

11. При реализации права законодательной инициативы и формирования портфеля законодательных инициатив не учитывается опыт модельного законодательства Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ.

12. Государства-участники Межпарламентской Ассамблеи СНГ мало информируют об использовании модельных законодательных актов в нормотворческой деятельности [8].

13. Существующие проблемы имплементации модельных актов решаются крайне медленно, что не способствует их повсеместному применению.

14. Ассамблея государств-участников Содружества независимых государств, принимающая модельные законодательные акты, не имеет соответствующего «веса» на мировой арене.

15. Отсутствие четких функций модельных

актов также затрудняет их применение на практике.

16. Обилие модельных документов создает лишь иллюзию того, что СНГ является полноценным участником так называемого цивилизованного международного сообщества. Модельные законодательные акты МПА СНГ, решения и правовые документы рекомендательного характера органов СНГ, а также совместные решения национальных государственных органов декларативного характера (заявления, обращения и т.п.) не являются источниками права СНГ, поэтому не служат средством унификации [9].

Главная цель модельного закона, на наш взгляд, – это гармонизация права, создание сходных норм национального права, особенно в случае, когда в государстве еще отсутствует правовое регулирование каких-либо отношений и использование модельного акта позволяет сразу же формировать соответствующие акты в национальных правовых системах по единому образцу. Таким образом обеспечивается единый подход к решению вопроса. Это дешево. Такой образец помогает выбрать траекторию регулирования отношений. Модельные законы всегда должны разрабатываться с опережением времени, быть нормами будущего.

Создать модель закона, пригодную для любой правовой системы, очень сложно. Страны отличаются и по уровню экономического развития, и по регулированию тех или иных общественных отношений, и по структуре права. Модельное законодательство не должно вступать в «конфликт» с внутригосударственным законодательством. Это значит, что они не могут противоречить действующим в данном государстве нормативным предписаниям, должны сопрягаться с ними. Только в этом случае можно говорить о согласованном развитии национальных законодательств через выработку общих научных концепций, координаций программ законодательной деятельности, принятия модельных актов. Такие законодательные акты способствуют дальнейшему развитию законотворческой деятельности, позволяя строить новую регламентацию не чисто эмпирически, по методу проб и ошибок, а сознательно, опираясь на заранее установленные принципы, позволяющие рассчитывать на вполне определенный результат. А при появлении новых отношений, еще не регламентированных законом, для кото-

рых еще не создано специальное законодательство появляется возможность опираться на уже существующие общие модельные положения закона, не испытывая трудностей полного правового вакуума.

Что необходимо сделать?

1. Законодательным органам стран Содружества использовать в национальном законодательном процессе результаты модельного законотворчества в области разработки унифицированного понятийного аппарата.

2. Совету МПА СНГ рассмотреть вопросы о целесообразности создания Общественного совета ведущих юристов стран Содружества при Совете МПА СНГ и Международного института сравнительного законодательства при МПА СНГ.

3. Должна вестись планомерная работа по выявлению достоинств и недостатков разработанных модельных норм, требований к структуре и содержанию модельных законодательных актов, порядок подготовки и внедрения модельных норм, порядок внесения изменений, опубликования и их использования. Разработка модельных законов должна перейти на качественно новый уровень. Разработка проектов модельных законодательных актов могла бы включать выполнение научно-исследовательских работ.

4. В настоящее время понятие «модельное законодательство» четко нигде не определено. Не определены оценочные категории, оценочные признаки. В разных странах данные катего-

рии различны. На наш взгляд, было правильно процедуру принятия закона в законодательном органе принять в виде закона и внести туда определение «модельного закона».

5. Подготовка плана работ по модельным законопроектам должна содержать не только рабочие наименования модельных актов, но и их развернутые концепции, программу и концепцию имплементации.

6. Четко должен определяться предмет регулирования с учетом реальных законотворческих интересов и планов национальных парламентов

7. В соответствии с реалиями сегодняшнего времени эффективность регулирования значительно может повыситься при реализации «пакетного» принципа подготовки модельных актов, который заключается в одновременной разработке и принятии комплекса модельных законов, регламентирующих конкретные общественные отношения. При реализации данного принципа целесообразно предусмотреть также нормы прямого действия, позволяющие усилить эффект унификации правовых норм. Апробация этого принципа может быть реализована в качестве эксперимента применительно к одному из инструментов правового регулирования.

8. При подготовке проектов модельных законодательных актов и согласования в рамках СНГ следовало бы уделять больше внимания международной экспертной оценке на предмет соответствия международным стандартам [10].

Литература

1. Бахин С. В. Модельное право // Правоведение. - 2003. - № 1. - С. 170.
2. Большой юридический словарь / под ред.: А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. - М., 2002.
3. Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств Принято Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 14 апреля 2005 года Дополнено постановлением МПА СНГ от 25.11.2008 г. №31-21: автореферат диссертации.
4. Шестакова Е.В. Модельное законодательство: Теоретико-правовые аспекты и практика применения: автореферат дисер. на соискание ученой степени к.ю.н. - 2006. - С. 23-24.
5. Шестакова Е. Модель для закона // «Экология и право». - 2005. - № 11. - С. 45. Официальный источник.
6. Устав Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 года на заседании Совета Глав государств в городе Минск.
7. Конвенция о межпарламентской ассамблее государств-участников содружества независимых государств. Минск. 26 мая 1995 года.
8. Постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 30 мая 2007 г. №12 «Об итогах проведения международной научно-практической конференции «Модельное законодательство и возможности его практического применения национальными парламентами»».
9. Кириленко В.П., Мишалыченко Ю.В. Право СНГ в системе международного права // Московский журнал международного права. - № 3 (51). - 2003. - С.112.
10. Любский М., Евстигнеев В.Р. Валютно-финансовая интеграция в ЕС и СНГ. Сравнительный анализ. - М., 1998 // Вопросы экономики. - 1998. - №8. - С. 151.

References

1. Bahin S.V. Model Law /Jurisprudence/-2003. – №1. – S. 170 Book
2. Bolshoy Law Dictionary. Ed. AY Sukharev, VE Krutskikh. – M., 2002.
3. Provisions for the development of model legislation and recommendations of the Interparliamentary Assembly of States – members of CIS Interparliamentary Assembly of Accepted – CIS Member April 14, 2005 Amended by IPA CIS from 25.11.2008 № 31-21 autoabstract disserattsii.
4. Shestakova EV Model Legislation: Theoretical and legal aspects and the practice of the Abstract diser for the degree of Ph.D. 2006. C. 23-24.
5. Shestakova E model for the law /"Ecology and Law"/. - 2005. № 11. S. 45 Official source.
6. Ustav Commonwealth of Independent States on January 22, 1993 at a meeting of the Council of Heads of State in Minsk.
7. Konventsiya of the Interparliamentary Assembly of the States – participants of the Commonwealth of Independent States Minsk May 26, 1995.
8. Postanovlenie Interparliamentary Assembly of the Council – the Commonwealth of Independent States on May 30, 2007 № 12 “ On the results of the international scientific-practical conference” Model legislation and its practical application by the national parliaments.”
9. Kirilenko VP Mishalchenko Y. CIS right in international law // Moscow Journal of International Law , № 3 (51) 2003 , P.112.
10. Lyubsky M., VR Yevstigneev Monetary integration in the EU and CIS) Comparative analysis. – M., 1998 // Problems of Economics . – 1998 . – № 8. S. 151.