

УДК 34

DOI 10.36511/2078-5356-2019-4-61-64

Домрачев Дмитрий Гарриевич
Dmitrij G. Domrachev

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы

Вятский государственный университет (610000, Киров, ул. Красноармейская, 26)

candidate of sciences (law), associate professor, head of the department of constitutional, administrative law and legal support of public service

Vyatka State University (26 Krasnoarmejskaya st., Kirov, Russian Federation, 610000)

E-mail: usr11991@vyatsu.ru

Кирилловых Андрей Александрович
Andrej A. Kirillovyh

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы

Вятский государственный университет (610000, Киров, ул. Красноармейская, 26)

candidate of sciences (law), associate professor of the department of constitutional, administrative law and legal support of public service

Vyatka State University (26 Krasnoarmejskaya st., Kirov, Russian Federation, 610000)

E-mail: usr11991@vyatsu.ru

К вопросу о проблемах применения норм модельного законодательства: зарубежный опыт

To the question about the problems of the application of the norms model legislation: foreign experience

В статье рассматриваются вопросы сущности актов модельного законодательства, а также их место и роль в регулировании общественных отношений в рамках правовых систем национального законодательства. В качестве материалов для исследования использованы нормативные правовые акты, решения правоприменительных органов, акты официального толкования права и доктринальные позиции, изложенные в научных источниках. Определены основные проблемы и перспективы развития механизма имплементации норм модельного законодательства во внутреннее законодательство государств.

Ключевые слова: законодательство, модель, государство, гармонизация, унификация.

The article deals with the essence of model legislation acts, as well as their place and role in the regulation of social relations within the legal systems of national legislation. As materials for research normative legal acts, decisions of law enforcement agencies, acts of official interpretation of the right and the doctrinal positions stated in scientific sources are used. The main problems and prospects of development of the mechanism of implementation of model legislation in the domestic legislation of states.

Keywords: state, model, legislation, harmonization, unification.

Традиционно модельное законодательство обозначается английским термином «model law», который весьма активно используется в нормотворческой практике иностранных госу-

дарств и представляет собой правовые акты различного характера. В понимании отечественной правовой системы речь идет о модельных законах, которые получили широкое распро-

© Домрачев Д.Г., Кирилловых А.А., 2019

странение в формировании моделей правового регулирования тех или иных общественных отношений.

Модельный закон — это законодательный акт рекомендательного характера, содержащий типовые нормы и дающий нормативную ориентацию для законодательства. Он не является обязательным для законодательных органов и служит для них нормативно-ориентирующим стандартом.

Главное свойство модельных актов — это то, что они являются своеобразным мостом между нормами международного и внутреннего права, вплетаются в ткань названных нормативных систем [1, с. 48]. В то же время модельное законодательство является средством унификации и гармонизации, поскольку применение модельного акта в качестве самостоятельного источника права в рамках правоприменения не предполагается [2, с. 16].

В целом модельное законодательство ориентировано на решение общих экономических и политических проблем отдельных межгосударственных объединений (союзов). Однако в основном практика реализации решений, направленных на выработку универсальных правил и норм, находит свое отражение только в узкоспециализированных программах межгосударственного сотрудничества.

Итак, потребность в гармонизации и унификации национальных правовых систем вывела нормотворческую практику в сферу использования специфического способа правовой унификации — создания международных модельных норм [3, с. 18], разработка которых осуществляется, как правило, в рамках деятельности различных международных объединений.

Особую роль межгосударственных объединений в унификации норм в сфере экономики отмечают в современной литературе. Как подчеркивает Е. В. Шестакова, глобализация правовых и торговых отношений обуславливает потребность создания модельных, типовых законодательных актов именно на уровне международных организаций [2, с. 20].

Формирование модельного законодательства осуществляется, например, в рамках деятельности Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств (далее — СНГ) и связывается с начавшимся в 90-х годах XX века процессом преобразования социалистической правовой системы в романо-германскую стран бывшего Союза Советских Социалистических Республик (далее — СССР).

Как показывает практика, на уровне стран СНГ в рамках работы Межпарламентской ассамблеи активно разрабатываются модельные законы, отражающие актуальность взаимодействия государства и институтов гражданского общества [4], вопросы миграции в рамках государств Содружества [5, с. 27] и ряде других ключевых сфер.

Однако в этой части возникают определенные трудности, в немалой степени обусловленные проблемами суверенизации бывших советских республик. Если взять современный опыт государств — участников СНГ в деле гармонизации их законодательства, то эффективность имплементации модельных норм в сфере экономики сталкивается как с политическими, так и с экономическими факторами (большая непогашенная задолженность перед международными кредиторами и т. п.) [1]. Все это связано со слабым положением на внешней арене государств, получивших независимость (суверенитет) на постсоветском пространстве.

Кроме того, замедление процесса имплементации норм модельного законодательства нередко обуславливается внутривнутриполитическими проблемами, а также боязнью ослабления или же потери национального суверенитета отдельными государствами [6].

Определенный интерес в сфере унификации законодательства в рамках формирования общего экономического пространства и одновременно альтернативу созданию модельных нормативных актов представляет собой опыт Европейского сообщества. Как известно, в Европейском союзе (далее — ЕС) роль модельного законодательства во многом играют директивы, выступающие также своего рода инструментами гармонизации права внутри европейских стран [7].

И все же, если оценивать опыт ЕС в деле унификации законодательства европейских государств, то он во многом служит положительным примером в деле создания единого европейского законодательства, по крайней мере, уже в силу того, что акты ЕС имеют прямое действие и распространяются на каждое государство-член в качестве обязательных. В этой связи громоздкость процедуры имплементации норм для государств — участников СНГ ведет к обесцениванию модельных актов, существенному уменьшению их роли для национальных законодательств [8, с. 79].

Особенно интересным представляется опыт Соединенных Штатов Америки (далее — США)

в вопросе создания, а также значения модельного законодательства в регулировании общественных отношений. В правовой доктрине и практике США к модельным законам относят прежде всего акты, предложенные Комиссией по унификации права штатов для последующего их принятия законодательными органами штатов [9].

Однако подход к определению понятия модельного акта в США несколько отличается от устоявшегося в нормотворческой практике. Все дело в том, что в США принимаются так называемые единообразные акты, издаваемые Комиссией по унификации права штатов, которые также имеют рекомендательный характер [9].

В то же время следует отметить, что гармонизация правовых норм в США сталкивается с проблемой предоставления в этом вопросе в известной степени автономии штатам, которые, пользуясь таким статусом, могут отклонить положения унифицированного акта частично или в целом [10, с. 154].

По большому счету статус обозначенных актов в других аспектах практически не отличается, поэтому единообразные и модельные акты можно отнести к модельному законодательству. И все же основное отличие модельного акта от единообразного заключается в том, что модельный акт направлен на оказание оперативной помощи штатам для правового регулирования решения возникающих проблем. Целям унификации законодательства служат единообразные акты.

Таким образом, основной целевой ориентир модельного законодательства — выработка примерных правовых норм, которые можно имплементировать в действующее внутригосударственное законодательство.

Однако процесс имплементации модельных законов наталкивается на различные барьеры, в том числе финансовые, экономические, а также сопровождается отсутствием слаженных механизмов межгосударственного контроля за выполнением принятых обязательств [11]. Кроме того, отмечается бессистемный характер модельного законодательства, принятие дублирующих, а в отдельных случаях также и противоречащих друг другу нормативных документов [6]. Да, впрочем, и качество самих актов модельного законодательства существенным образом влияет на степень их внедрения в национальное законодательство [12].

На основе изложенного представляется необходимым сделать ряд выводов и предложений, касающихся проблем имплементации

модельных норм во внутреннее национальное законодательство:

1) нежелание отдельных государств ратифицировать модельные нормы нередко связывается со стремлением в большей степени сохранить свой суверенитет, защитить тем самым более «мягкие» нормы внутреннего законодательства от более «жесткого» влияния модельного права, ограничивающего их деятельность. Одной из причин возникновения такой ситуации является также недостаточная оценка предмета регулирования с учетом реальных законодательских интересов и планов национальных парламентов;

2) в модельных нормах одновременно закрепляется основа не только для унификации, но совершенствования внутреннего законодательства. В этом состоит их потенциал, нацеленный на опережающее регулирование конкретных общественных отношений;

3) законодательная техника модельных законов должна выдерживать определенную структуру и логику построения нормативных положений, опирающихся на максимально понятные и стандартизированные смысловые приемы, позволяющие на этой базе создавать непротиворечивые нормативно-правовые конструкции.

Примечания

1. Шестакова Е. Модельное законодательство СНГ // ЭЖ-Юрист. 2005. № 42.
2. Шестакова Е.В. Международная практика применения модельного законодательства // Законодательство и экономика. 2006. № 2. С. 13—23.
3. Безбородов Ю.С. Международные модельные нормы. М., 2008.
4. Федотова Ю.Г. Модельное законодательство стран СНГ в области привлечения институтов гражданского общества к участию в обеспечении национальной безопасности государства // Международное право и международные организации. 2015. № 4. С. 510—520.
5. Апт Л.Ф. Проблемы правового регулирования миграции в модельном законодательстве для государств — участников СНГ и международном праве // Миграционное право. 2006. № 1.
6. Богустов А.А. Проблемы взаимодействия модельного и национального гражданского законодательства стран СНГ // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 21—24.
7. Кашкин С.Ю. Право Европейского союза. М.: Проспект, 2005. 304 с.
8. Капустин А.Я. Международно-правовые проблемы природы и действия права Евросоюза: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

9. Данилов И.И. История развития модельного законодательства в США // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 84—89.

10. Шумилов В.М. Правовая система США. М.: ДеКА, 2003.

11. Шульга В.А., Чистяков Е.Г. Проблемы и пути развития Экономического союза // Информационный бюллетень МЭК Экономического союза. 1997. № 4. С. 134—142.

12. Безбородов Ю.С. Влияние международных модельных норм на внутригосударственные законодательные процедуры // Российский юридический журнал. 2011. № 3. С. 82—89.

References

1. Shestakova E. Model legislation of the CIS. *EJ-Lawyer*, 2005, no. 42. (In Russ.)

2. Shestakova E.V. The international practice of application of the model law. *Legislation and economy*, 2006, no. 2, pp. 13—23 (In Russ.)

3. Bezborodov Yu.S. International model rules. Moscow, 2008. (In Russ.)

4. Fedotova Yu.G. Model legislation of the CIS countries in the field of involvement of civil society institutions to participate in the national security state. *International law and international organizations*, 2015, no. 4, pp. 510—520. (In Russ.)

5. Apt L.F. Problems of legal regulation of migration in model legislation for the CIS member States and international law. *Migration law*, 2006, no. 1. (In Russ.)

6. Bogustow A.A. Problems of the interaction model and the national civil legislation of the CIS countries. *Russian justice*, 2012, no. 3, pp. 21—24. (In Russ.)

7. Kashkin S.Yu. European Union Law. Moscow: Prospect Publ., 2005. 304 p. (In Russ.)

8. Kapustin A.Ya. International legal problems of nature and actions of the EU law. Dissertation... doctor of legal sciences. Moscow, 2001. (In Russ.)

9. Danilov I.I. History of model legislation development in the USA. *Russian journal of law*, 2016, no. 3, pp. 84—89. (In Russ.)

10. Shumilov V.M. Legal system of the United States. Moscow: DeKa Publ., 2003. (In Russ.)

11. Shulga V.A., Chistyakov E.G. Problems and ways of development of the Economic Union. *Newsletter of the Interstate Economic Committee of the Economic Union*, 1997, no. 4, pp. 134—142. (In Russ.)

12. Bezborodov Yu.S. Influence of international model standards into domestic legislative procedure. *Russian law journal*, 2011, no. 3, pp. 82—89. (In Russ.)