

Сравнительное правоведение

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО: ПАРАЛЛЕЛИ И СБЛИЖЕНИЯ

Ю.А. Тихомиров*

Сложные и противоречивые процессы развития государственности и права в России протекают не изолированно. Они связаны с аналогичными процессами в государствах "ближнего" и "дальнего" зарубежья, с новыми явлениями в мировом сообществе. Сближение национальных правовых систем в международном объеме стало остройшей проблемой современности.

Идея сопряжения различных правовых систем – и международных, и национальных – уже почти столетие реализуется в тех или иных формах. Делая первые шаги в начале XX века, сравнительное правоведение искало свое место то в виде дискуссий о самостоятельности как отрасли науки права, то как метода сравнительного анализа, то в качестве приложения к теории права. Оно помогало и помогает не только в изучении истории и философии права. Рене Давид прав, утверждая, что оно способствует лучшему знанию и совершенствованию национального законодательства и – что особенно важно – международному взаимопониманию.

Опираясь на устойчивый опыт Европы, где законодательство развивалось в основном как идентичное, Рене Давид обоснованно типологизирует правовые системы. Почему? Это объясняется сходством способов выработки правовых норм, их систематизации, толкования и применения. Взаимовлияние их очевидно, равно как и устойчивость мусульманского, индусского и иудейского права¹. Особенности и ценности последних нужно учитывать при определении масштабов и методов сближения правовых систем, избегая искусственного "евроцентризма".

* Первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Дифференциация государственных образований в основном исходила из названных правовых систем, что свидетельствует об их устойчивости. В то же время со всей очевидностью нарастала тенденция международно-правового регулирования отношений между государствами. Сначала международное публичное, затем международное частное право расширили сферы своего влияния на жизнь мирового сообщества. В последние десятилетия международное право сближается с внутригосударственным законодательством. Такое многомерное понятие, как "европейское пространство", расширяется теперь измерением "правовое пространство".

А.Х. Саидов, один из виднейших компаративистов, совершенно прав, когда говорит, что европейское правовое пространство формируется по трем основным направлениям². Во-первых, по линии прогрессивного развития международного права; во-вторых, соответствующая этому направлению эволюция внутригосударственного права и судебной практики; в-третьих, сравнительное изучение как способ выявления общего и устранения различий между национальными правовыми системами³. Заметим при этом, что отмеченные тенденции нельзя считать универсальными, поскольку признание суверенитета государств как доминанты миропорядка заставляет учитывать и национальные правовые системы, их вклад в мировую сокровищницу правовых идей. Столь же полезны и региональные правовые системы, формирующиеся в рамках межгосударственных объединений. Одним из них является Содружество Независимых Государств.

Жесткая правовая система в бывшем СССР осталась в историческом прошлом. Суверенные государства, входящие в СНГ, создают новое законодательство, содержащее иные правовые решения. В них есть и элементы преемственности, поскольку они имели общую правовую основу. В то же время стала выявляться и потребность в общем правовом пространстве. Возрастает специфика национальных законодательств в условиях укрепления суверенитета государств при одновременной тенденции к их сближению в общих интересах. Так, подписание Устава Содружества и его ратификация национальными парламентами легализуют согласования нормативных систем. И правовые институты Содружества служат гарантией этой интеграции.

Соглашение о Межпарламентской ассамблее государств – участников СНГ – шаг вперед в этом направлении. Оно отражает расширение и упорядочение сферы сотрудничества высших законодательных органов государств – участников СНГ. Межпарламентскую ассамблею нельзя рассматривать как директивный орган, направляющий или сдерживающий деятельность национальных парламентов. Будучи органом консультативным, Ассамблея является их детищем и

предназначена для оказания помощи в рассмотрении общих вопросов. В Соглашении предусматриваются гарантии обеспечения "мягких" связей между Ассамблеей и парламентами. К ним относятся паритетные начала формирования Ассамблеи, равенство прав и круг вопросов "общепарламентского значения", рекомендательные документы, обращенные к национальным парламентам, процедуры работы, исключаящие какое-либо неравенство или давление. Комиссии Ассамблеи, в том числе по правовым вопросам, помогут каждому парламенту влиять на деятельность Межпарламентской ассамблеи и тем самым – на ход реформы в каждом из государств – участников СНГ.

Разорвавшиеся в результате распада СССР правовые связи затруднили не только контакты, но и экономическую, социальную и иную деятельность. Резкие сбои в производстве, поставках и торговле, барьеры на пути культурных обменов, общие экологические беды, интересы безопасности государств и их граждан потребовали поиска путей сближения национальных законодательств. Стало ясно, что каждому государству без этого не обойтись.

Если сопоставить законы государств – участников СНГ о регистрации предприятий и предпринимательстве, акционерных обществах, товарных биржах, банках, инвестициях, таможенном деле, то можно заметить и различия, которые едва ли помогают схожим правовым решениям.

Примечательно, что в Европейском сообществе отказываются от полной унификации в области акционерного права, признавая полезность сближения законодательств. Это способствует усилению роли национального права в создании единого внутреннего рынка Сообщества. Унификация права компаний касается тех аспектов акционерного законодательства, где различия чреваты отрицательными последствиями для поддержания добросовестной конкуренции, стабильности хозяйственного оборота, защиты интересов кредиторов и третьих лиц в общем экономическом пространстве⁴.

Очевидны и потребности общих социальных параметров, соответствующих складывающемуся единому рынку труда. Ведь массовая миграция трудового населения нарастает. Более того, поддержание и гарантирование общего статуса гражданина в соответствии с Международными пактами о правах человека, документами СБСЕ требуют не отторжения, а сближения норм о гражданстве.

В целом, как видно, назревшая проблема требовала общих решений. Каких? Договориться о сближении национальных законодательств в принципиальном плане, наметить направления сближения, придерживаться согласованного понимания характера и объема сближения, пределов национально-специфического и межгосударствен-

ного в законодательстве, способов и методов сближения законодательных актов. 16 сентября 1992 г. Межпарламентская ассамблея государств – участников СНГ приняла постановление "Об основных направлениях сближения национальных законодательств государств – участников Содружества". Ассамблея одобрила этот документ и обратилась к Верховным Советам (парламентам) и правительствам государств – участников СНГ с призывом оказать содействие сближению законодательств этих стран в целях обеспечения прав и свобод граждан, создания благоприятных правовых условий для развития предпринимательства и хозяйственной деятельности.

Ассамблея признала целесообразным осуществлять сближение национальных законодательств по следующим направлениям: а) статус и общие условия деятельности предприятий и иных хозяйственных субъектов; б) правовое обеспечение общих энергетических систем и ядерной энергетики; в) правовой режим межгосударственных транспортных систем; г) условия межгосударственного движения товаров, финансовых средств и общий порядок взаимных расчетов; д) таможенные правила и тарифы; е) основные условия перемещения рабочей силы и гарантии трудовых и социальных прав работников; ж) условия и порядок межгосударственного информационного обмена; з) основные принципы рационального использования природных ресурсов и экологической безопасности; и) внешнеэкономическая деятельность, включая иностранные инвестиции и валютное регулирование; к) изобретения, открытия, промышленные образцы и товарные знаки.

9 октября 1992 г. главы государств – участников СНГ подписали Соглашение о принципах сближения хозяйственного законодательства государств – участников Содружества. Его участники согласились проводить работу по сближению законодательств: в области гражданских правоотношений; о предприятиях и предпринимательской деятельности; в области межгосударственного движения товаров и услуг; в сфере денежного обращения, банковской системы и ценных бумаг; о таможенных правилах и тарифах.

Вопрос о реализации названных соглашений внесен в повестку дня II пленарного заседания Межпарламентской ассамблеи. Оказалось, что при всей их бесспорности нелегко определить стратегию действий в данном направлении, этапы движения, выбор форм правового сотрудничества.

Проведение систематического анализа национальных законодательств и составление доступных для обзора, изучения и сопоставления реестров, банков данных о национальных законодательствах позволяют видеть динамику изменения законодательства по отраслям, сферам, тематическим блокам, обнаруживать противоречия внутреннего и внешнего характера.

Методология сопоставления национальных законодательств, имея в виду их сближение, унификацию и примат норм международ-

ного права над нормами внутригосударственного права, дает возможность: а) взвешено определять пределы и характер сближения, выделяя общую потребность в схожих правовых регуляторах; б) правильно выбирать объекты сближения, унификации – нормы, акты, правовые институты, отрасли законодательства, правовые комплексы; в) обеспечивать единство в понимании и применении научных правовых понятий; г) учитывать, что процесс сближения национальных законодательств не может базироваться только на сугубо юридических механизмах, так как при этом не избежать "юридических копий" и механических "заимствований" из других правовых систем.

Использование широкого спектра форм и методов правового сотрудничества и сопоставления, сближения национальных законодательств предусматривается Соглашением о сотрудничестве в правовой сфере, подписанным главами парламентов государств – участников СНГ. Стороны договорились регулярно обмениваться информацией о текущих и перспективных планах подготовки проектов законодательных актов, подлежащих рассмотрению в высших органах государственной власти. Ежегодно в соответствии с согласованным графиком намечено проводить консультативные встречи с участием ведущих специалистов и ученых в области государства и права для согласования и выработки общих направлений в законотворческой деятельности. Стороны признали необходимость предотвращения и устранения противоречий в правовом регулировании вопросов, представляющих общий интерес, и проведения систематической работы по сближению их национальных законодательств.

Полезны договоренности о широком обмене обзорными справочно-аналитическими и иными материалами, используемыми при подготовке законопроектов и других правовых актов.

Подтверждено намерение заключить соглашение о взаимном признании и эквивалентности дипломов и других документов о юридическом образовании, соответствующих ученых степеней и званий.

В целях оперативного и качественного обмена информацией в области права и законотворческой деятельности стороны определили курс на создание единой устойчивой централизованной телекоммуникационной системы связи. И в сентябре 1992 года Межпарламентская ассамблея одобрила Временное положение об информационно-справочной службе, идут работы по подготовке программ, решаются организационно-технические вопросы. Предстоит издание бюллетеня по законодательству государств – участников СНГ – Межпарламентского вестника.

Деятельность по сближению национальных законодательств рекомендуется основывать на общей концепции, проводить согласованно, обеспечивая по возможности совмещение во времени принятия соответствующих актов.

С целью устранения противоречий между национальными законо-

дательствами намечено использовать рекомендательные (модельные) законодательные акты, взаимный обмен информацией о принятых, а в необходимых случаях и о проектах законов, совместное обсуждение правовых вопросов, рассмотрение вопросов сближения законодательства в координационных институтах Содружества, научные конференции, рекомендации ученых.

Когда формы и методы сближения избираются не произвольно, важно действовать по принципу "правовой матрицы": при отсутствии национальных актов – подготовка модельных законов, при наличии ряда актов – выработка согласованных принципов, при формировании общих программ – согласование планов законодательной деятельности, при локальных коллизиях – двусторонние соглашения. При этом должны учитываться уровень и темпы развития национальных законодательств и степень правовой общности.

Одним из новых для нашей страны правовых инструментов является модельный законодательный акт, под которым понимается типовой нормативный акт, принимаемый институтами СНГ в сфере их общих интересов, имеющий рекомендательный характер и для парламентов государств – участников СНГ.

Возможны следующие виды модельных законодательных актов: общие принципы; основные начала; примерный закон; модель кодекса; основные условия; основные положения. Модельные законодательные акты целесообразно готовить с учетом норм международного права, актов надгосударственных и международных организаций.

В декабре 1992 года Ассамблея одобрила модельные акты о согласованных принципах регулирования гражданства, о принципах экологической безопасности. К III пленарному заседанию Ассамблеи подготовлены проекты законов о принципах обмена информацией, о таможенных отношениях.

Сотрудничеству в правовой сфере отвечает и подготовка многосторонних актов. Заключена Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. Успешно осуществляется работа в области двусторонних договоров. Один из них – Договор о правовой помощи между Россией и Кыргызстаном, который подписан министрами юстиции. Органы прокуратуры будут помогать друг другу в следственных действиях. Все решения судов по гражданским, брачно-семейным делам, имущественным спорам будут взаимно признаваться и исполняться.

Рассматривается проект соглашения о гарантиях в осуществлении жилищных и пенсионных прав граждан. 16 сентября 1992 г. Межпарламентская ассамблея СНГ приняла заявление о социальной защите граждан.

Сближение национальных законодательств стран СНГ, как и стран "дальнего зарубежья", происходит и путем согласования их с международно-правовыми актами. В пактах, декларациях, конвен-

циях, соглашениях и иных документах выдвигаются общие цели развития законодательств, в той или иной сфере формулируются принципы регулирования, вводятся правовые стандарты, даются рекомендации. К примеру, в Итоговом документе Венской встречи, как и в других документах СБСЕ, подтверждается право государств свободно устанавливать свои законы, административные правила и их согласие при осуществлении законов и иных актов соотносить свою деятельность с обязательствами по международному праву. Речь идет о совершенствовании законов, правил в области прав человека и основных свобод.

В сфере экономики признано необходимым снимать таможенные препятствия, способствовать публикации и доступности экономической и коммерческой информации, изучать вопросы улучшения правовых рамок для экономического сотрудничества, сближать процедуры сертификации. В сфере науки – обмен информацией о законах и правилах, относящихся к аспектам генной инженерии, в сфере окружающей среды – поощрение мер по сокращению вредных выбросов загрязнителей, обмен информации.

В рамках ЕЭС, СНГ, ЕАСТ действуют свои нормативные способы влияния на законодательство государств-участников. В декабре 1991 года ЕС подписали с Чехо-Словакией, Венгрией и Польшей соглашения о торговом и экономическом сотрудничестве. В них предусмотрены гарантии свободного передвижения людей и капиталов, обслуживание и получение прибыли от инвестиций. ЕС и ЕАСТ достигли соглашения о создании Европейского экономического пространства. Страны – члены ЕАСТ с 1992 года включают в свои национальные законодательства сотни законодательных актов ЕС, которые касаются движения товаров, капиталов и услуг, политики в области конкуренции.

Здесь уместно обратить внимание на юридические акты Совета ЕС и Комиссии ЕС: регламент имеет характер закона и подлежит прямому применению, директива обязательна в отношении целей и сроков мероприятий и реализуется через национальные законы, рекомендации.

Интересны и акты международных парламентов. Межпарламентский союз принимает решения в форме рекомендаций. Они не имеют обязательной юридической силы, однако оказывают определенное влияние на мировую общественность.

Парламентская ассамблея Совета Европы обращается с рекомендациями к правительствам; принимает резолюции; конвенции носят обязательный характер для тех государств, которые их ратифицировали; делает заключения по каким-либо вопросам; дает указания подчиненным Ассамблее органам.

Рекомендации Северного совета адресованы правительствам либо Совету Европы и не являются обязательными.

Резолюции Североатлантической ассамблеи, где зафиксированы

точки зрения по определенному вопросу, рассчитаны на конкретные решения Совета НАТО. Рекомендации Совету НАТО служат для учета мнения: это ответ Ассамблеи на официальный запрос Совета НАТО или международной организации по теме, находящейся в рамках компетенции СА.

Союз африканских парламентов принимает решения, рекомендации, резолюции, обращения и другие документы.

Андский парламент принимает резолюции по наиболее острым для латиноамериканских стран проблемам. Эти акты трактуются с позиций субрегиональной и региональной солидарности и носят рекомендательный характер для национальных парламентов.

Решения и рекомендации Арабского межпарламентского союза юридической силы не имеют, хотя парламентские группы обязаны доводить их до сведения национальных парламентов.

Неодинаковые международные обязательства государств определяют и разные процедуры их одобрения государствами, и трансформации норм: признание, присоединение, прямое или опосредованное включение в нормативный массив, использование в качестве ориентира, стимулятора. Так, статья 41 Конвенции о правах ребенка гласит: "Ничто в Конвенции не затрагивает любых положений, которые в **большей степени** (выделено нами. — Ю.Т.) способствуют осуществлению прав ребенка и могут содержаться в законе государства-участника".

Унифицированные нормы международного права во все большей степени становятся средством единообразных правовых решений в суверенных государствах. Типовые законы, модельные акты международных организаций выступают как акты, готовые для непосредственного восприятия и использования в государствах, как акты-стандарты, применение которых допускается в силу очевидной выгоды.

Так, Комиссия ООН по праву международной торговли одобрила "Типовой закон ЮНСИТРАЛ о международных кредитных переводах". В нем есть общие положения (сфера применения), статьи о коллизии правовых норм, определениях, обязанностях сторон.

Международные принципы нередко служат правообразующим фактором национального законодательства. Так, Хартия Совета Европы о местном самоуправлении повлияла на содержание актов о местном самоуправлении в России.

В 1980 году в Вене принята Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров. Положения Конвенции стали частью гражданского законодательства государств-участников, у нас они воплощены в "Основах гражданского законодательства", поскольку СССР ратифицировал Конвенцию в 1990 году, позднее — Украина и Белоруссия. Положения Конвенции не носят обязательного характера, поскольку сами стороны договоров могут исключать ее применение или отступать от любых ее положений, изменять их действие.

Генеральной Ассамблеей ООН утвержден Арбитражный регламент Комиссии по праву международной торговли, который путем ссылки на него в коммерческих контрактах рекомендовано использовать при урегулировании споров, возникающих в контексте международных торговых отношений.

Словом, потенциал международных норм в развитии национальных законодательств очень велик. Но возникает проблема другого рода: как согласовать "согласующих". Например, в рамках СНГ правовое влияние ЕС ощутимо. Оно становится заметным и по линии Межпарламентской ассамблеи. Предстоит найти общие и специфические "параметры сближения".

Приведение национального законодательства в соответствие с международно-правовыми документами предполагает их легальное признание – путем ратификации, одобрения, присоединения. Новые процедуры подготовки, подписания, заключения и выполнения международных договоров введены, например, законом Республики Беларусь. На Украине закон установил порядок действия международных договоров. На очереди принятие соответствующего закона и в России.

Не менее важны процедуры информирования населения, законодателей и всех правоприменителей о признанных нормах международного права и применении их на территории государства – непосредственно или посредством включения их в законодательство. Так, в Основах лесного законодательства РФ (1993 г.) установлено правило о заключении международных договоров в соответствии с российским законодательством.

26 июня 1992 г. Президент Российской Федерации издал распоряжение "О мерах по подготовке к вступлению Российской Федерации в Совет Европы". Среди намеченных мер – поручения Министерству иностранных дел, РАН и другим учреждениям подготовить предложения о приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с общепризнанными стандартами Совета Европы в области прав человека и демократических институтов¹. Но пока, к сожалению, реальные действия в этом направлении не заметны.

Время крутых перемен требует бережного отношения к правовым системам и их согласованности. Без этого трудно рассчитывать на устойчивость гражданского общества и достижение целей правового государства.

¹ См. подробнее Давид Рене. Основные правовые системы современности. – М., 1988. – С. 23–48.

² См. МЖМП. – 1992. – № 3. – С. 59–104.

³ Саидов А.Х. Концепция "европейского правового пространства": проблемы и перспективы//МЖМП. – 1992. – № 3. – С. 59–72.

⁴ См. подробнее Юмашев Ю.М. Основные тенденции развития акционерного права ЕС// Государство и право. – 1992. – № 6.

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 28. – Ст. 1643.