

Р. М. МОЛИБОГА

Руслан Миколайович Молибога, кандидат політичних наук, здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ДО ПИТАННЯ ПРО МЕХАНІЗМ ЗБЛИЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАВОВИХ СИСТЕМ У СУЧАСНОМУ ПРАВОВОМУ РОЗВИТКОВІ

Досить актуальною в сучасних кризових умовах, прояву протиріч правового розвитку, пов'язаних із глобалізаційними та регіоналізаційними проблемами вважаємо проблематику, пов'язану із взаємодією та зближенням національних правових систем¹.

Слід підкреслити, що останнім часом з'являються теоретичні роботи, на жаль, здебільшого статейного, а не монографічного викладу, пов'язані з питаннями не лише зближення, а й взаємодії національних правових систем.

Серед авторів, що присвячують увагу означеній проблемі у вітчизняному правовому полі, хотілося б звернути увагу на роботи В. Д. Бабкіна, О. В. Зайчука, І. О. Кресіної, О. Л. Копиленка, О. В. Кресіна, Л. А. Луць, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, О. В. Петришина, О. Ф. Скакун, Хашматулі Бехруза, Ю. С. Шемшученка.

Крім того, традиційно цією проблематикою опікується у близькому зарубіжжі М. Н. Марченко, І. І. Лукашук, С. Г. Кара-Мурза тощо.

Серед представників зарубіжної думки хотілося б відмітити напрацювання Раймона Леже та Кристофера Осакке.

Безумовно, наведений перелік не вичерпує і не може вичерпнути всі напрями теоретичної юридичної думки із зазначеної проблематики. У цій статті нам би хотілося особливо підкреслити, що на сьогодні є актуальними питання як зближення національних правових систем, так і їх взаємодії, оскільки вже не є секретом, що зближення останніх, інколи навіть в рамках однієї правової сімі, є досить проблематичним.

У даній статті спробуємо зупинитися на одній із складових розвитку національних правових систем – їх зближення в контексті технологічних факторів та умов цього процесу.

Зближення національних законодавств означає спільний курс держав на визначення загальних напрямів узгодженого їх розвитку². Зближення національних правопорядків забезпечується через такі заходи: а) зближення законодавств, коли визначається загальний курс держав у певній сфері, напряду, етапи зближення, способи зближення (у формі програм, планів, модельних актів); б) гармонізація законодавств, коли узгоджуються спільні підходи, концепції розвитку національних законодавств, формулюються загальні правові принципи та окремі рішення (наукові концепції); в) прийняття модельних правових актів (загальні норми, правові стандарти); г) уніфікація законодавства, коли розробляються і набувають чинності загальнообов'язкові однакові правові норми.

Зближення національних законодавств може досягатися за допомогою таких юридичних засобів: а) найпоширеніший юридичний режим; б) визначення рівного обсягу прав суб'єктів; в) єдині стандарти; г) вирівнювання рівня правового забезпечення (пенсії); д) договори про правову допомогу та співробітництво; е) формування єдиного правового простору; є) єдині процедури узгодження правових актів; ж) поширення санкцій; з) спільне визначення міжнародно-правових документів тощо.

Гармонізація національних законодавств здійснюється у двох основних напрямках – внутрішньої та міжнародної гармонізації. У першому випадку забезпечується гармонізація трьома шляхами: а) узагальнення правових приписів в окремих країнах, що призводить до створення національних правових систем; б) гармонізація окремими країнами законодавства шляхом прийняття нормативних актів на основі урахування законодавства інших країн; в) гармонізація окремими країнами чинного законодавства

шляхом сприйняття або відображення міжнародних угод. При міжнародній гармонізації зближення національних законодавств здійснюється в межах країн, які належать до однієї правової сім'ї чи до єдиного наддержавного об'єднання (ЄС, СНД тощо). При цьому вчені виділяють такі вісім способів гармонізації: 1) багатостороння конвенція без уніфікованого закону; 2) багатостороння конвенція, яка включає уніфікований закон; 3) комплекс двосторонніх договорів; 4) законодавство ЄС; 5) модельний закон; 6) кодифікація правил та звичаїв, що здійснюється і публікується міжнародною неурядовою організацією; 7) типові контракти або загальні договірні умови; 8) *restatements*, що підготовлені вченими або іншими експертами.

При укладенні міжнародної конвенції уніфікація здійснюється шляхом заміни правового режиму, який є заснованим на конвенції. Конвенція забезпечує високий ступінь уніфікації національних законодавств і позбавляє держави-учасниці можливості вивчення законодавств один одного. У конвенціях можна передбачити механізм застережень, що дозволяє державам-учасникам брати участь у конвенції без виконання зобов'язань, щодо яких зроблено застереження.

Модельний закон як правовий документ рекомендується в якості національного закону, однак сторони можуть при включенні його у національну правову систему видозмінювати або виключати окремі його положення. Зрозуміло, що ступінь уніфікації модельного закону нижчий, ніж при укладенні міжнародної конвенції. Можливим є також застосування модельних положень для конвенцій, що пов'язано із уніфікацією окремих положень конвенції³.

На цій правовій основі розроблено Державну програму про зближення законодавства України із законодавством ЄС. Згідно з Законом України «Про Конвенцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (Закон про Конвенцію євроадаптації) метою є створення передумов до підготовки законодавчого поля для входження України до Європейського Союзу. З цією метою передбачається: а) наблизити правотворчі процедури, щодо стандартів права ЄС, та їх відповідне планування; б) створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму адаптації законодавства, який визначав би цілі та сфери, етапи адаптації законодавства, складовими елементами якого повинно бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення; в) здійснення кадрового, матеріально-фінансового забезпечення відповідних заходів, підвищення рівня вивчення іноземних мов. Для належного здійснення такого роду заходів парламент разом з урядом повинні щорічно узгоджувати роботу щодо євроадаптації законодавства України. Зокрема, така робота полягатиме у внесенні до законів та інших нормативно-правових актів України, що регламентують питання нормативної діяльності, відповідних положень, які забезпечать запровадження обов'язкового для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи порядку розроблення проектів нормативно-правових актів України з урахування основних положень законодавства Європейського Союзу⁴.

Формування та реалізація Загальнодержавної програми повинно здійснюватися з дотриманням таких основних принципів: а) узгодженості пріоритетів адаптації законодавства з основними напрямками правової реформи в державі, Стратегією та Програмою інтеграції України до Європейського Союзу, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, іншими загальнодержавними і національними програмами; б) поступовості і планомірності наближення законодавства України до законодавства ЄС; інтегральної єдності процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС із загальним нормотворчим процесом в Україні; в) тісної взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у процесі адаптації законодавства, координації їх роботи по впровадженню планів; г) системності формування та виконання Загальнодержавної програми; д) поєднання бюджетного і позабюджетного фінансування; є) максимально ефективного використання міжнародної технічної допомоги.

Реалізація принципів узгодженості, поступовості та планомірності процесу наближення законодавства України до законодавства ЄС передбачає визначення пріоритетних напрямів його розвитку і концентрацію зусиль органів державної влади України у цих напрямках, а також необхідність урахування позитивних і небажаних наслідків застосу-

вання в Україні законодавчих актів, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу.

Адаптація законодавства України є планомірним процесом, що включає кілька послідовних етапів, на кожному з яких має досягатися певний ступінь відповідності законодавства України законодавству Європейського Союзу, враховуватися принцип верховенства права⁵.

На першому етапі адаптації законодавства України, що триває в даний період, у Загальнодержавній програмі перевага повинна надаватися заходам, спрямованим на забезпечення: 1) розвитку відповідно до вимог, визначених у Декларації, прийнятій Європейською Радою на Копенгагенському саміті у червні 1993 р., правової системи України, яка б сприяла досягненню стабільності у суспільстві, гарантувала верховенство права, права людини і забезпечувала функціонування ринкової економіки; 2) приведення законодавства України у відповідність з вимогами Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, інших міжнародних договорів, які стосуються співробітництва України та Європейського Союзу; 3) розвитку законодавства України за визначеними Загальнодержавною програмою пріоритетними сферами у напрямі його поступового наближення до законодавства Європейського Союзу; 4) вибіркового перегляду законодавства України у пріоритетних сферах адаптації з метою забезпечення його відповідності законодавству Європейського Союзу.

В основу оцінки впливу законодавства України, адаптованого до законодавства Європейського Союзу, необхідно покласти комплексний підхід, який ґрунтується на врахуванні не тільки ресурсних показників, а й впливу цього процесу в цілому на всі сфери життєдіяльності суспільства, у тому числі на зростання обсягу виробництва валового внутрішнього продукту.

В останній час зростає роль модельних актів у уніфікації правових норм. Такі акти являють собою законодавчі акти рекомендуючого характеру, що містять типові норми та дають нормативну орієнтацію для законодавця. Вони не є обов'язковими для законодавчих органів і слугують для них нормативним стандартом⁶.

Модельний закон як типовий зразок нормативно-правового регулювання конкретної сфери суспільних відносин, як примірний акт орієнтує національного законодавця у правотворчій діяльності, як цілеспрямований вплив міжнародної організації на національну законодавчу практику в межах міждержавного об'єднання. Така форма зближення національних законодавств дозволяє уніфікувати їх без нав'язування жорстких рамок, забезпечувати спільність, концептуальність підходів, а в деяких сферах (транспорт, зв'язок, природокористування, охорона довкілля тощо) – детальне узгодження розвитку національних законодавств. Модельний закон дає можливість країнам, що інтегруються, ще в процесі підготовки нормативного рішення усувати невідповідності розходження при регулюванні однотипних питань, створити правовий механізм вирішення схожих завдань.

Модельні правові акти підходять для тих випадків, коли держави пропонують створити національний акт на основі єдиного тексту з урахуванням власної правової традиції. По суті, модельні закони поєднують в собі загальноновизнані принципи і норми міжнародного права та правову політику наддержавних інституцій. Такий механізм дозволяє гнучко враховувати правову традицію окремої держави, модернізувати національне законодавство. Як правило, модельні акти розробляються з урахуванням міжнародного досвіду, в основі якого лежать загальноновизнані норми міжнародного права, зокрема законотворчі традиції континентальної Європи⁷.

Модельні правові акти, як правило, розробляються на рівні міжпарламентських асамблей, а також на рівні спеціалізованих установ та національних парламентів у випадку уніфікації законодавства у федеративних державах. Зміст модельних актів носить подвійний характер: вони можуть містити нормативну концепцію і загальні принципи регулювання у певній сфері, норми-дефініції, або бути чітко структурованим «материнським» актом для «дочірнього» акта національного законодавства.

Модельна законотворчість може бути у формі розробки як акта у вигляді повного тексту закону, так і окремих законодавчих правил і положень. Модельний закон (кодекс,

статут, примірне типове положення) містить найбільший обсяг нормативного регулювання. Зокрема, статuti є кодифікованими правовими актами, як правило, вони визначають статус і питання функціонування транспортної сфери.

При розробці модельних положень і правил забезпечується однотипне регулювання певного питання у національному законодавстві. Корисна їх розробка для випадків, коли національна законодавча регламентація здійснюється через прийняття не одного, а кількох актів. Шляхом включення модельного правила у різні національні акти вирішується завдання гармонізації національних законодавств як менш затратного, ніж підготовка цілого закону.

Отже, модельні правові акти мають такі особливості: 1) забезпечують більш тісну інтеграцію та зближення національних правопорядків, уніфікують правові правила та процедури; сприяють зближенню внутрішньодержавного і міжнародного права; 2) розрізняються за формою, змістом і за суб'єктами прийняття; 3) відрізняються особливою процедурою розробки, розгляду та ухвалення; 4) вимагають певних зусиль при їх використанні у законотворчості суверенних держав.

Різноманітний характер національних законодавств, що здійснюють співробітництво в економічній та інших сферах, потребує звернення до спеціальних способів їх зближення. Серед найбільш ефективних таких способів є уніфікація національних законодавств, за допомогою якої створюються однотипні, стандартні правові норми, що одноманітно регулюють суспільні відносини або створюють основу для знаходження їх спільності. Однакове правове регулювання відносин підвищує їх ефективність та попереджає юридичні колізії. Досить важливою складовою цього процесу є уніфікація.

У науковій літературі є різні визначення уніфікації законодавства: як процес «регулювання в межах одного правового інституту і поширення дії норм, що раніше призначалися для регулювання визначеного кола відносин»⁸; як тенденцію, що виражається «в об'єднанні, укрупненні нормативних актів»⁹. Під уніфікацією розуміють також «усунення розбіжностей в регулюванні визначених відносин»¹⁰. Існує думка, що уніфікація – це «процес вироблення єдиних (уніфікованих) правових норм для подібних відносин, незалежно від того, в яких правових формах такий процес здійснюється»¹¹. Аналогічну точку зору висловлює і М. Клейн¹². Наведені визначення точно характеризують суть розглянутого явища. Однак вони не позбавлені недоліків. Не слід зводити поняття уніфікації до вироблення однакових норм, розрахованих на подібні відносини. Процес уніфікації значно ширший, складніший, тому слід говорити про нього, як про своєрідну науку загальнення і єднання структур механізму правової регламентації. Його змістовні витoki формуються у свідомості законодавця як потреба вироблення уніфікованих правових моделей у визначених галузях законодавства. Проводяться порівняння найбільш оптимальних шляхів врегулювання однотипних відносин з урахуванням їх спільних властивостей і якостей як у внутрішньому, так і міжнародному праві. І лише потім розробляються правоположення з конкретних проблем. У цьому полягає суть процесу уніфікації. Але нерідко своє завершення вона одержує у формі технічного оформлення або у вигляді окремого нормативного акта, чи структурного змісту визначених розділів кодексів, положень, статутів тощо.

Отже, уніфікація має двоєдину спрямованість. Вона не тільки виробляє загальні правоположення з тих чи інших подібних проблем соціального розвитку, а й забезпечує грамотну техніко-формалізовану обробку вже прийнятих уніфікаційних положень, тобто систематизацію. Формулювання загальних норм – лише частина цього процесу, що є юридичною основою уніфікації. Такі норми можуть бути дефініціями, деклараціями, нормами-принципами, загальними дозволами, загальними заборонами тощо. Основна їх властивість – загальність – «розуміється так, що відповідне нормативне положення є вихідним і спрямовуючим правовим началом на певному етапі суспільних відносин»¹³. Підтвердженням можуть бути численні норми, декларації прав і свобод людини і громадянина. Останні, наприклад, містять загальну посилку – дозвіл на тимчасове обмеження прав і свобод людини та громадянина у разі введення надзвичайного стану на підставі та в межах, передбачених законом.

Уніфікація – це сукупність способів однакового врегулювання тих чи інших сторін соціальних відносин¹⁴. Її основною внутрішньою властивістю саме і є єдність. Названі

явища нерозривно пов'язані між собою. Уніфікація сприяє синхронній дії всіх структурних елементів системи законодавства, зміцнює їх взаємозумовленість. Монолітність системи, у свою чергу, виступає юридичною основою уніфікації законодавства, потреба в якій має періодичний характер, залежно від інтенсивності та нагромадження нормативного матеріалу. Уніфікацію не повинна «бентежити» специфіка суспільних відносин, диференційований підхід до їх регламентації. Наявність у цих відносинах спільних властивостей і граней, їх системна єдність одночасно припускає цілісне, уніфіковане врегулювання. Ефективність такого підходу вбачається у тому, що уніфікація, по-перше, створює ряд переваг законодавчого характеру (зменшує обсяг нормативного матеріалу, виключає елементи його дублювання), по-друге – полегшує застосування правових приписів на практиці (в тому числі міжнародної).

Процес уніфікації відбувається в межах усієї правової системи, а не окремих її складових частин чи структур. Його життєздатність залежить від рівня систематизації. Хоч, як уже зазначалося, ці категорії взаємозалежні, проте систематизація постійно виступає як провідний елемент. Її активність породжує диференціацію правової матерії, а отже, і потенційну потребу в уніфікації. Іншими словами, *систематизація законодавства – це такий складовий елемент, який породжує об'єктивну потребу в уніфікації*. Разом із тим, не слід думати, що послаблення процесу диференціації зупиняє уніфікаційний цикл. Уніфікації можуть піддаватися і соціально-правові відносини, яких не торкнулася диференціація.

До того ж, уніфікація здатна переміщатися у внутрішні прошарки законодавства і набувати розвитку всередині окремих структурних елементів, тобто змінювати рівень і сферу впливу. Звідси і деяка своєрідність шляхів здійснення уніфікації. Найпростіший з них передбачає вироблення генеральних розпоряджень, які враховують специфіку кількох різнорідних суспільних відносин. Такі положення, як правило, мають міжгалузевий характер і акумулюють у собі загальні принципи регламентації подібних явищ у різних галузях законодавства. Інший шлях уніфікації лежить у площині інституціональних перетворень. Він охоплює сферу дії одного чи кількох правових інститутів певної галузі, які прагнуть усунути розбіжності законодавчого врегулювання подібних відносин і, врешті-решт, виробити загальні правила такого врегулювання при збереженні самостійності кожного з них¹⁵.

Перший варіант найбільш прийнятний: уніфікації піддається широке коло соціально-правових явищ, що завжди бажано.

Уніфікація може здійснюватися на рівні субінститутів або підгалузей. В окремих випадках процес має змішаний характер, коли його впливу піддаються правові положення різних галузей законодавства, в результаті чого приймаються єдині правові акти спеціалізованого універсального змісту.

Отже, процес уніфікації, охоплює всі структурні ланки системи законодавства і є неперервним¹⁶. Його застосування в різних частинах законодавчого масиву багато в чому визначається наявністю попередніх умов уніфікації і технікою її здійснення. До таких умов слід віднести високий рівень систематизації законодавства, потребу в уніфікації правового матеріалу в певній галузі соціальних відносин, підвищену «щільність» функціональних взаємозв'язків між різними структурними елементами системи законодавства, їх суперечливість, уніфікабельність законодавства тієї чи іншої галузі¹⁷.

Підводячи певні висновки слід зазначити, що проблема уніфікації національних законодавств є неоднозначною і відповідно методика уніфікації ще тільки обґрунтовується у юридичній літературі, а вчені-правознавці підходять до її вивчення, аналізу та відповідних рекомендацій в контексті вивчення можливостей зближення національних правових систем.

¹ Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. – М.: Проспект, 2008. – С. 10-45.

² Дорская А. А. Международно-правовые стандарты и национальные законодательство по защите свободы совести: проблемы XXI века. Юриспруденция XXI века: горизонты развития. Очерки / Под ред Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России, 2006. – С. 526.

³ Муравйов В. Гармонізація законодавства як феномен Європейської інтеграції // 36. Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2005. – Вип. 4. – С. 18-34.

⁴ Гернфельд Г. Г. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2005. – Вип. 4. – С. 34-38.

⁵ Аверьянов В. Б. (Україна, Київ). Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права // Юриспруденция XXI века: горизонты развития: Очерки / Под ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. – С. 301-319.

⁶ Порівняльне правознавство (теоретико-правове дослідження): Монографія / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Фенікс, 2007. – С. 177-240.

⁷ Копиленко О., Мурашин Г. Міжнародний досвід правового моделювання і його значення для гармонізації законодавства України в аспекті її євроінтеграції // 36. Законотворчість: проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом. – К., 2005. – Вип. 4. – С. 5-9.

⁸ Поленина С. В. Основы гражданского законодательства и гражданского кодекса. – М., 1968. – С. 82-83.

⁹ Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. – М., 1979. – С. 200.

¹⁰ Бару М. И. Унификация и дифференциация норм трудового права // Советское государство и право. – 1971. – № 10. – С. 45.

¹¹ Садиков О. Н. Унификация как средство совершенствования гражданского законодательства // Правоведение. – 1972. – № 6. – С. 95.

¹² Клейн Н. И. Унификация норм особых условий поставки // Проблемы совершенствования советского законодательства: Труды ВНИИСЗ. – М., 1975. – Вып. 2. – С. 85.

¹³ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1989. – С. 82.

¹⁴ Бару М. И. Унификация и дифференциация норм трудового права // Советское государство и право. – 1971. – № 10. – С. 45.

¹⁵ Леже Р. Великие правовые системы современности: сравнительно-правовой подход / Раймон Леже; пер. с фр. – 2-е изд., перераб. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – С. 97-111.

¹⁶ Саидов А. Х. Сравнительное правоведение. – М.: Норма, 2006. – С. 72 та ін.

¹⁷ Осаке К. Сравнительное правоведение в схемах: Общая и Особенная части: Учебно-практическое пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Дело, 2002. – С. 52-53.

Резюме

Различные походы, имеющие проявления в современном правовом поле к проблематике развития национальных правовых систем, свидетельствуют о выявлении сложных, подчас малоизученных факторов, условий, возможностей их сближения. В данной статье автор останавливается на анализе составных категорий механизма сближения национальных правовых систем в контексте трансформационных изменений в современном общественно-государственном развитии.

Ключевые слова: национальная правовая система, правовая семья, механизм развития национальных правовых систем, механизм сближения национальных правовых систем, унификация и модельный правовой акт.

Summary

The various campaigns having displays in a modern legal field to a problematics of development of national legal systems, testify to revealing difficult, sometimes a little studied factors, conditions, possibilities of their rapprochement. In given article the author stops on the analysis of compound categories of the mechanism of rapprochement of national legal systems in a context transformation changes in modern socially-gosudorstvennom development.

Key words: national legal system, legal family, the mechanism of development of national legal systems, the mechanism of rapprochement of national legal systems, unification and the modelling legal certificate.

Отримано 7.10.2009