

Модельное нормотворчество в Российской Федерации как фактор гармонизации законодательств стран – участниц БРИКС

А. Ю. Глушаков¹, А. И. Соболевская²

¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Санкт-Петербург, Российская Федерация

² Высшая школа технологий и энергетики СПбГУПТД, Санкт-Петербург, Российская Федерация

В статье, исходя из особенностей государственного устройства и правовых систем стран – участниц БРИКС, рассматриваются вопросы, связанные с гармонизацией и унификацией законодательства, и роль модельного нормотворчества в этом процессе. Рассмотрены виды модельных правовых актов и их особенности. На основе анализа приоритетных направлений деятельности БРИКС и действующего законодательства стран-участниц обоснованы предложения по разработке модельных правовых актов в сфере внешней торговли, кибербезопасности, энергетической безопасности и экологии.

Ключевые слова: модельное нормотворчество, стратегия, гармонизация законодательства, унификация законодательства, модельный закон, модельный акт, БРИКС.

Для цитирования: Глушаков А. Ю., Соболевская А. И. Модельное нормотворчество в Российской Федерации как фактор гармонизации законодательств стран – участниц БРИКС // Ленинградский юридический журнал. – 2023. – № 3 (73). – С. 6–18. DOI: 10.35231/18136230_2023_3_6. EDN: VПITBV

Original article
UDC 341:34.07
EDN: VTITBY
DOI: 10.35231/18136230_2023_3_6

Model Rulemaking in the Russian Federation as a Factor of Harmonization of the Laws of the BRICS Member Countries

Alexey Yu. Glushakov¹, Alexandra I. Sobolevskaya²

¹ Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saint Petersburg, Russian Federation

² Higher School of Technology and Energy SPSUITD, Saint Petersburg, Russian Federation

Based on the peculiarities of the state structure and legal systems of the BRICS member countries, the article discusses issues related to the harmonization and unification of legislation and the role of model rulemaking in this process. The types of model legal acts and their features are considered. Based on the analysis of the priority areas of BRICS activities and the current legislation of the participating countries, proposals for the development of model legal acts in the field of foreign trade, cybersecurity, energy security and ecology are substantiated.

Key words: model rulemaking, strategy, harmonization of legislation, unification of legislation, model law, model act, BRICS.

For citation: Glushakov, A. Yu., Sobolevskaya, A. I. (2023). Model'noe normotvorchestvo v Rossijskoj Federacii kak faktor garmonizacii zakonodatel'stv stran – uchastnic BRIKS [Model Rulemaking in the Russian Federation as a Factor of Harmonization of the Laws of the BRICS Member Countries]. *Leningradskij juridicheskij zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No. 3 (73). Pp. 6–18. DOI: 10.35231/18136230_2023_3_6. EDN: VTITBY

Введение

Вопросы, связанные с развитием модельного нормотворчества, являются важными как для национального законодательства, так и для международного права. Российская Федерация, имеющая опыт разработки модельного нормотворчества для стран СНГ, вправе использовать этот опыт для гармонизации и унификации развития законодательства стран – участниц БРИКС. Исследование возможности применения модельного нормотворчества в Российской Федерации для гармонизации законодательства стран – участниц БРИКС актуально и значимо в современных условиях, исходя из того, что БРИКС был создан по инициативе России в 2006 г. и его создание стало одним из «наиболее значимых геополитических событий» начала XXI в. [1, с. 3].

БРИКС включает в свой состав пять государств: Российскую Федерацию, Китайскую Народную Республику, Республику Бразилия, Республику Индия и Южно-Африканскую Республику. Эти страны, расположенные на трех континентах, сегодня оказывают значительное влияние как на развитие мировой политики и мировой экономики, поэтому гармонизация и унификация законодательства этих стран – веление времени.

Особенности законодательств стран – участниц БРИКС

Вместе с тем следует отметить, что законодательство стран – участниц БРИКС обладает своими отличительными особенностями, так как они относятся к разным правовым системам, но у них есть и общие черты, например, в каждой стране верховным законом является конституция. Особенности государственного устройства также оказывают свое влияние на правовую систему страны. Так, три страны (Россия, Индия и Бразилия) имеют федератив-

ное устройство, а две страны (Китай и ЮАР) являются унитарными государствами. Кодификация законодательства в разной степени осуществлена в Российской Федерации, Бразилии и Индии, в малой степени – в КНР и отсутствует в ЮАР. Отдельным вопросом, говоря об особенностях законодательства, является признание судебного прецедента в качестве нормы права, как например, в Индии, а также характерное для всех этих стран применение обычая в праве. Бразилия, Россия, Китай и отчасти ЮАР развиваются в русле континентальной системы права, Индия и отчасти ЮАР относятся к странам общего права [3, с. 279].

Модельное нормотворчество стран БРИКС как фактор устойчивого развития объединения

Правовое регулирование взаимоотношений стран БРИКС осуществляется нормами международного права. По мнению ряда исследователей, в связи с тем, что в вопросах правового регулирования внутреннего законодательства в странах – участницах БРИКС достаточно много различий, осуществление правового регулирования экономической и финансовой сферы вряд ли является целесообразным. По мнению Г. Н. Андреевой, «вопрос о гармонизации правового регулирования стран БРИКС на повестке дня в настоящее время не стоит» [2].

Определение баланса в сочетании международных правовых норм и норм национального права становится важнейшим условием в правовом регулировании деятельности международных объединений государств, так как имеющиеся различия в законодательстве становятся препятствием для их более тесного сотрудничества.

Вместе с тем процессы глобализации, активно протекающие в мире, и вызовы современного мирового развития, усиление процессов интеграции в рамках БРИКС диктуют необходимость гармонизации зако-

нодательства во внешнеэкономической и внешнеторговой деятельности, в сфере инвестиций, экологии, улучшения условий для электронной торговли, а следовательно, модельного нормотворчества. По мнению Ю. С. Безбородова, модельное нормотворчество является одним из «специальных способов унификации законодательства» [5, с. 91]. Ю. С. Кашкин под гармонизацией законодательства понимает «введение общих правил правового регулирования при сохранении за государствами простора для собственного правового регулирования» [6, с. 102].

Модельное нормотворчество, с одной стороны, направлено на гармонизацию правовых норм государств – участников БРИКС, а с другой – на унификацию законодательства. С помощью модельного правового акта можно унифицировать нормы как международного, так и национального права. В качестве примера международной модельной нормы можно привести отдельные положения ст. 3 Европейской конвенции о приграничном сотрудничестве 1980 г., ратифицированной в РФ¹. Согласно этой статье участники, подписавшие и ратифицировавшие данную конвенцию, могут заключать договоры, базирующиеся на моделях, прилагаемых к конвенции: типовое межгосударственное соглашение, типовое соглашение, рамочное соглашение, рамочный контракт².

Понятие «модельный закон» не закреплено в российском законодательстве. В законодательстве СНГ есть определение «типового модельного законодательного акта», разрабатываемого международной организаци-

¹ О ратификации Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей: федер. закон от 22.07.2002 № 91-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс».

² Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей [Электронный ресурс]. URL: <https://rm.coe.int/1680078b2a> (дата обращения 24.07.2022)

ей¹, и определение «рекомендательного законодательного акта». Отличие между ними заключается в том, что первый является моделью в правовом регулировании конкретной сферы общественных отношений национального законодательства, а второй служит ориентацией в законотворческой деятельности государств – участниц международного объединения.

Главная задача модельных актов заключается в установлении «общих или согласованных принципов регулирования» [9, с. 172]. Модельные акты можно разделить на следующие виды:

- регулирующие отдельные сферы общественных отношений;
- содержащие как нормы права, так и вариативные положения;
- направленные как конкретному адресату, так и множественному числу лиц;
- возможность использования которых связана с учетом исторических, экономических и правовых традиций страны или региона.

Модельный акт обязательно включает типовые и вариативные нормы. Вариативные нормы, включенные в модельный правовой акт, предполагают самостоятельность его наполнения. По мнению Ю. С. Безбородова, природа модельных актов настолько разнообразна, что они могут быть явлением как «жесткого права», т. е. быть закрепленными в международных договорах, так и нормами «мягкого права»². Такие нормы закрепляются в типовых соглашениях, рекомендациях и т. д.

¹ Модельный (типовой) законодательный акт: энциклопедический справочник Совета Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/services/reference/9553/> (дата обращения 25.07.2022).

² Безбородов Ю. С. Международные модельные нормы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Электронный ресурс]. URL: <https://lawtheses.com/mezhdunarodnye-modelnye-normy> (дата обращения 25.07.2023).

Роль Российской Федерации в гармонизации законодательств стран – участниц БРИКС

В марте 2013 г. президент России В. В. Путин утвердил «Концепцию участия Российской Федерации в объединении БРИКС». Этой концепцией предусмотрено взаимодействие в сфере международного сотрудничества и международной безопасности, в том числе информационной безопасности, сотрудничество в валютно-финансовой и торгово-экономической сфере, в промышленности и энергетике, в области науки, техники и инноваций, сельского хозяйства, в сфере культуры, образования и спорта¹.

В 2015 г. было заключено соглашение между правительствами государств – членов БРИКС о сотрудничестве в области культуры.

По итогам проведенных саммитов стран – участниц БРИКС принимаются декларации и рекомендации, могут быть приняты совместные заявления и меморандумы. Такой документ, как декларация, также может быть принят по итогам встречи министров стран – участниц БРИКС.

На саммитах БРИКС регулярно обсуждаются вопросы сотрудничества в области внешнеэкономической деятельности. Особенностью БРИКС является регулирование отношений как на уровне государств-участниц, так и предпринимательских сообществ. Практика существующих международных отношений показала необходимость разработки модельных актов для осуществления их правового регулирования. Исследователи отмечают, что «типовые договоры, модельные договоренности нередко фигурируют в системе БРИКС»².

¹ Концепция участия РФ в объединении БРИКС (утверждена Президентом РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

² Кофейников Д. В. Правовое регулирование внешней торговли государств-участников БРИКС: основные тенденции [Электронный ресурс]. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/90284-pravovoe-regulirovanie-vneshnej-torgovii-gosudarstv-uchastnikov-briks> (дата обращения 25.07.2022).

Стратегия экономического партнерства БРИКС до 2025 г. определила три основных измерения в рамках деятельности БРИКС: экономическое, социальное и экологическое. Также определены приоритетные направления, первыми из которых являются торговля, инвестиции и финансы.

В рамках развития внешней торговли важным является вопрос о мерах антимонопольного сдерживания государств – участниц БРИКС. Согласно исследованию, проведенному К. А. Писенко, необходима разработка модельного акта стран – участниц БРИКС, связанная с антимонопольным регулированием. Предложение по гармонизации антимонопольного законодательства стран – участниц БРИКС связано с существованием различных норм в национальном праве этих государств. Законодательство Российской Федерации включает как количественные, так и качественные показатели антимонопольного регулирования, аналогичные показатели есть в законодательстве по данному вопросу и в ЮАР. В законодательство Бразилии и Китая включены только количественные критерии антимонопольного регулирования, а в Индии – только качественные [10], основанные на судебном прецеденте как источнике права.

Второе приоритетное направление – цифровая экономика, включающая в себя цифровую трансформацию, промышленность, инновации и технологии¹. В настоящее время перед странами – участниками БРИКС стоит задача создания общего информационного пространства, включающего в себя обмен информацией, осуществление координации мер в сфере противодействия киберпреступности, совместное реагирование на инциденты в сфере компьютерной безопасности.

¹ Стратегия экономического партнерства БРИКС до 2025 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://e-colog.ru/docs/3z9SVQIvoYcKzzT13ebzF> (дата обращения 24.07.2022).

Следовательно, представляется важной и значимой разработка «модельного правового акта в сфере кибербезопасности» [9]. Весной 2023 г. Российской Федерацией был подготовлен проект Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности и внесен на рассмотрение ООН¹, такая конвенция могла бы стать модельной конвенцией для БРИКС.

Третье направление – устойчивое развитие – связано с вопросами изменения климата, энергетикой, развитием инфраструктуры и человеческого капитала, продовольственной безопасностью². По мнению М. О. Рязановой, для каждого государства уровень его безопасности является «гарантом стабильности и защищенности перед внешними факторами» [11, с. 109]. В рамках реализации этого направления можно предложить принятие модельного Соглашения об энергетической безопасности.

В контексте развития экологического законодательства стран – участниц БРИКС предлагается разработка модельного акта в сфере экологии. В Индии право на благоприятную окружающую среду закреплено только в конституции страны. В других странах БРИКС положения, закрепленные в конституции, получили развитие в законах страны: в Бразилии «О национальной экологической политике» (1981), в Российской Федерации в Федеральном законе № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (2002), в Китае «Об охране окружающей среды» (1989), закон с аналогичным наименованием в 1998 г. был принят в ЮАР [7; с. 227–228].

Россия могла бы стать разработчиком модельного акта, направленного на гармонизацию и унификацию законодательства стран – участниц БРИКС. Полагаем,

¹ О концепции конвенции ООН по международной информационной безопасности [Электронный ресурс]. URL.: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1870609/ (дата обращения 25.07.2022).

² Стратегия экономического партнерства БРИКС до 2025 г.

что в этом модельном акте следует учесть положительный опыт этих стран в сфере экологии и охраны окружающей среды, а также мониторинга за экологическим состоянием природы страны, вопросы экологического просвещения населения, ответственности за нарушение законов в сфере охраны окружающей среды, координацию деятельности стран – участниц БРИКС по охране окружающей среды и дальнейшего развития экологической безопасности этих стран.

Осуществляемое в рамках БРИКС взаимодействие стран-участниц ставит новые вопросы перед юридической наукой, которая должна своевременно реагировать на вызовы современности и открывает новые перспективы для сотрудничества, что, по мнению Т. Я. Хабриевой, «находит отражение в международных документах, принимаемых под эгидой БРИКС» [12, с. 21].

Следует согласиться с мнением Н. М. Бевеликовой, что в настоящее время «в БРИКС доминируют центростремительные тенденции» [4, с. 122], подчеркивающие общность интересов стран-участниц.

Заключение

В процессе проведенного исследования обоснована необходимость единого подхода к разработке модельных нормативных актов для стран – участниц БРИКС и формированию правовых норм с учетом имеющегося опыта этих стран в развитии права. Разработанный модельный акт не должен вступать в противоречие с международными правовыми актами и быть согласованным с национальным законодательством. Единообразии применяемых формулировок в модельном правовом акте должно стать ориентиром в дальнейшей законотворческой деятельности стран – участниц БРИКС.

Страны БРИКС в условиях современных глобальных вызовов стали геополитическим объединением, осуществляющим свою деятельность на основных принципах международного права и стремящимся к продуктивному диалогу, а также имеющим большие перспективы в своем дальнейшем развитии.

Список литературы

1. Авдеев Д. А., Байматов П. Н. Участие общественности в управлении государством в странах БРИКС: моногр. Кн. 3. // БРИКС: право, экономика, политика / Д. А. Авдеев, П. Н. Байматов, Т. Брайер, Е. Ф. Гладун и др. – Тюмень: Изд-во Тюменского ун-та, 2019. – 289 с.
2. Андреева Г. Н. Проблема гармонизации правового регулирования экономических отношений в странах БРИКС и их сотрудничество с ОЭСР // Страны БРИКС: стратегии развития и механизмы взаимодействия и сотрудничества в изменяющемся мире: труды I Международной научно-практической конференции / ИНИОН РАН. Отдел науч. сотрудничества. – М., 2016. – С. 473–479.
3. Бадаева Н. В. Перспективы гармонизации законодательства в области вещных прав в странах БРИКС (на примере Бразилии и Китая) // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2017. – Т. 21. – № 2. – С. 278–295.
4. Бевеликова Н. М. БРИКС: правовые особенности развития // Журнал российского права. – 2015. – № 8. – С. 110–123.
5. Безбородов Ю. С. Модельное нормотворчество и правовая унификация: соотношение правовых категорий // Российский юридический журнал. – 2003. – № 2 (38). – С. 91–95.
6. Кашкин С. Ю., Калининченко П. А. Гармонизация законодательства России и Европейского Союза как ключевой момент их эффективного взаимодействия в XXI веке // Право и государство. Теория и практика. – 2005. – № 12. – С. 100–130.
7. Каюшников Ю. Е. Сравнительно-правовой анализ особенностей национального законодательства в сфере охраны окружающей среды в странах БРИКС // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2016. – № 2 (15). – С. 220–231.
8. Киберпространство БРИКС: правовое измерение: сборник. – М., 2017. – 336 с.
9. Козловская О. В., Акерман Е. Н., Елисеев Ю. А., Бурец Ю. С. Модельное нормотворчество в межрегиональном контексте; первый опыт в рамках ассоциации инновационных регионов России // Вестник Томского государственного университета. – 2014. – № 386. – С. 172–182.
10. Писенко К. А. О перспективах гармонизации и интеграции антимонопольного регулирования в странах БРИКС на примере исследования подходов к определению условий доминирования хозяйствующих субъектов на рынке // Актуализация процессов взаимодействия стран БРИКС в экономике, политике и праве: сборник материалов научного симпозиума. – М., 2012. – С. 169–177.
11. Рязанова М. О. Энергетическое взаимодействие в рамках БРИКС // Вестник МГИМО. – 2014. – № 6. – С. 108–116.
12. Хабриева Т. Я. Введение // Киберпространство БРИКС: правовое измерение: сборник. – М., 2017. – 336 с.

References

1. Avdeev, D. A., Baymatov, P. N. (2019) *Uchastie obshchestvennosti v upravlenii gosudarstvom v stranah BRIKS. BRIKS: pravo, ekonomika, politika* [Public participation in state governance in the BRICS countries. brix: law, economics, politics]. Book 3. Monograph. Tyumen. (In Russian).
2. Andreeva, G. N. (2016) Problema garmonizacii pravovogo regulirovaniya ekonomicheskix otnoshenij v stranax BRIKS i ix sotrudnichestvo s OE`RS [The problem of harmonization of legal regulation of economic relations in the BRICS countries and their cooperation with the OERS]. *Strany BRIKS: strategii razvitiya i mekhanizmy vzaimodeistviya i sotrudnichestva v izmenyayushchemsya mire* [BRICS countries: development strategies and mechanisms of interaction and cooperation in a changing world]. Proceedings of the I International Scientific and Practical Conference. Moscow Pp. 473–479. (In Russian).
3. Badaeva, N. V. (2017) Perspektivy` garmonizacii zakonodatel`stva v oblasti veshny`x prav v stranax BRIKS (na primere Braziii i Kitaya) [Prospects of harmonization of legislation in the field of property rights in the BRICS countries (on the example of Brazil and China)]. *Vestnik RUDN. Seriya: Yuridicheskie nauki – Bulletin of the RUDN. Series: Legal Sciences*. Vol. 21. No. 2. Pp. 278–295. (In Russian).
4. Bevelikova, N. M. (2015) BRIKS: pravovy`e osobennosti razvitiya [BRICS: legal features of development]. *Zhurnal rossijskogo prava – Journal of Russian law*. No. 8. Pp. 110–123. (In Russian).
5. Bezborodov, Yu. S. (2003) Model`noe normotvorchestvo i pravovaya unifikaciya: sootnoshenie pravovy`x kategorij [Model rulemaking and legal unification: correlation of legal categories]. *Rossijskij yuridicheskij zhurnal – Russian Law Journal*. No. 2 (38). Pp. 91–95. (In Russian).
6. Kashkin, S. Yu., Kalinichenko, P. A. (2005) Garmonizaciya zakonodatel`stva Rossii i Evropejskogo Soyuzakak klyuchevoj momentix e`ffektivnogo vzaimodejstviya v XXI veke [Harmonization of the legislation of Russia and the European Union as a key moment of their effective interaction in the XXI century]. *Pravo i gosudarstvo. Teoriya i praktika – Law and the State. Theory and practice*. No. 12. Pp. 100–130. (In Russian).
7. Kayushnikova, Yu. E. (2016) Sravnitel`no-pravovoj analiz osobennostej nacional`nogo zakonodatel`stva v sfere oxrany`okruzhayushhej sredy`v stranax BRIKS [Comparative legal analysis of the peculiarities of national legislation in the field of environmental protection in the BRICS countries]. *Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa – Business. Education. Right. Bulletin of the Volgograd Institute of Business*. No. 2 (15). Pp. 220–231. (In Russian).
8. *Kiberprostranstvo BRIKS: pravovoe izmerenie. Sbornik* (2017) [BRICS Cyberspace: legal dimension. Digest]. Moscow. (In Russian).
9. Kozlovskaya, O. V., Akerman, E. N., Eliseev, Yu. A., Burecz, Yu. S. (2014) Model`noe normotvorchestvo v mezhregional`nom kontekste; pervy`j opyt v ramkax asociacii innovacionny`x regionov Rossii [Model rulemaking in an interregional context; the first experience within the Association of Innovative regions of Russia]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of Tomsk State University*. No. 386. Pp. 172–182. (In Russian).
10. Pisenko, K. A. (2012) O perspektivax garmonizacii i integracii antimonopol`nogo regulirovaniya v stranax BRIKS na primere issledovaniya podxodov k opredeleniyu uslovij dominirovaniya xozyajstvuyushhix sub``ektov na ry`nke [On the prospects of harmonization and integration of antimonopoly regulation in the BRICS countries by the example of a study of approaches to determining the conditions of dominance of economic entities in the market]. *Aktualizaciya processov vzaimodejstviya stran BRIKS v e`konomike, politike i prave* [Updating the processes of interaction between the BRICS countries in economics, politics and law. Collection of materials of the

scientific symposium]. Proceedings of the scientific symposium. Moscow. Pp. 169–177. (In Russian).

11. Ryazanova, M. O. (2014) E`nergeticheskoe vzaimodejstvie v ramkax BRIKS [Energy interaction within the framework of BRICS]. *Vestnik MGIMO – MGIMO Bulletin*. No. 6. Pp. 108–116. (In Russian).

12. Xabrieva, T. Ya. (2017) *Vvedenie. Kiberprostranstvo BRIKS: pravovoe izmerenie. Sbornik* [Introduction. BRICS Cyberspace: legal dimension. Digest]. Moscow. (In Russian).

Личный вклад соавторов

Personal co-authors contribution
50/50 %

Об авторах

Глушаков Алексей Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000–0003–0957–1953, e-mail: complexal@yandex.ru

Соболевская Александра Игоревна, кандидат юридических наук, доцент, Высшая школа технологии и энергетики СПбГУПТД, Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID ID: 0000–0001–5856–6822, e-mail: gripe80@mail.ru

About the authors

Alexey Yu. Glushakov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000–0003–0957–1953, e-mail: complexal@yandex.ru

Alexandra I. Sobolevskaya, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Higher School of Technology and Energy SPSUITD, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000–0001–5856–6822, e-mail: gripe80@mail.ru

Поступила в редакцию: 22.08.2023
Принята к публикации: 30.08.2023
Опубликована: 30.09.2023

Received: 22 August 2023
Accepted: 30 August 2023
Published: 30 September 2023