

УДК 340.137:303.09

МІСЦЕ МОДЕЛЬНОЇ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ ПРИ УНІФІКАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА

Наталія НЕВМЕРЖИЦЬКА,
аспірант кафедри теорії держави та права
Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

SUMMARY

In the article the model law concept and its features. Revealed the prospects of model lawmaking in unification of legislation. It is shown that the use of model lawmaking domestic legislation switch to a qualitatively new level of development.

Key words: model law, unification, legislation, legal norm, international treaty.

АНОТАЦІЯ

У статті розглядається поняття модельного закону та його особливості. Розкриваються перспективи використання модельної законотворчості при уніфікації законодавства. Доводиться, що при використанні модельної законотворчості вітчизняне законодавство перейде на якісно інший рівень свого розвитку.

Ключові слова: модельний закон, уніфікація, законодавча база, правова норма, міжнародний договір.

Постановка проблеми. Загальновідомим є той факт, що одним із головних показників ефективності законотворчого процесу в державі є стан чинного законодавства. Відсутність довгострокових, скоординованих планів розвитку законодавства призводить до значних недоліків у вигляді розрізнених, неузгоджених, суперечливих між собою правових норм, що становлять правовий масив держави. Іноді навіть можна помітити відсутність державного інтересу, який повинен чітко простежуватися в усій системі законодавства.

Дійсно, не є новиною, що законодавча база сучасної української держави характеризується багатьма різними неузгодженостями та суперечностями, серед яких спостерігається прийняття значної кількості нормативно-правових актів. Уніфікація являє собою один із найкращих способів упорядкування законодавства й зменшення колізій у ньому, так як має на меті досягнення подвійного ефекту: зовнішнього – упорядкування правового матеріалу за певною науково обґрунтованою системою, розміщення його за визначеними частинами, розділами тощо з урахуванням підписаних міжнародних конвенцій і міжнародних договорів, згода на ратифікацію яких надана ВРУ (це значною мірою забезпечує виконання вимог законності при реалізації права, підвищення оперативності та якості пошуку необхідних нормативно-правових актів, зумовлює правильність і глибину тлумачення дійсного сенсу норм права); внутрішнього, тобто досягнення внутрішньої єдності всіх правових норм, усунення колізій, неузгодженостей, прогалин у нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин.

Останнім часом в уніфікації правових норм зростає роль модельних актів. Такі акти являють собою законодавчі акти рекомендаційного характеру, що містять типові норми та дають нормативну орієнтацію для законодавця. Вони не є обов'язковими для законодавчих органів і слугують для них нормативним стандартом [12, с. 224]. Також останні можуть характеризуватися як правовий документ, який рекомендується державою для прийняття як національного закону. При введенні модельного закону держава може змінити або виключити певні його положення в свою правову систему. Модельний закон надає більше гнучкості державі щодо подання текст закону відповідно до своїх вимог.

Актуальність теми. Актуалізація обраної теми відбувається ще й тому, що зростає взаємозалежність держав одна від одної, а це автоматично зумовлює виникнення низки проблем, вирішити які держави можуть тільки шляхом спільного використання насамперед певних міжнародних норм, зокрема модельних. Саме зазначені сучасні, міжнародні процеси викликали потребу у створенні міжнародно-правових актів, які містили б норми, що розраховані на врегулювання й охорону однорідних і однотипних суспільних відносин та які однаково регулювали б та охороняли певні їх види. Це зумовило виникнення такого правового феномена, як правова інтеграція, і специфічних способів правової інтеграції, а саме: уніфікації, гармонізації, адаптації й стандартизації – за допомогою міжнародних модельних правових актів, що містять міжнародні модельні правові норми та принципи [8, с. 1].

Питанням, що стосуються модельного законодавства, присвячуються роботи вітчизняних учених, таких як О. Копиленко, Н. Коваленко, О. Колодій, Н. Оніщенко тощо. Однак поза увагою залишається чимало проблем, зокрема не вироблене комплексне поняття модельного закону та не досліджено вплив останнього на уніфікацію законодавства. Проте щодо першого в науці існують суттєві розбіжності в підходах до визначення поняття «модельний закон».

Метою статті є аналіз наявних поглядів учених на поняття «модельний закон», можливості використання модельного законодавства в Україні та його вплив на уніфікацію законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед ефективних засобів нормативно-правової уніфікації у правотворчій діяльності є так зване правове моделювання, яке переконливо довело свою доцільність й продуктивність, і втілюючи низку суттєвих переваг, насамперед здатність акумулювати позитивний законотворчий досвід різних країн, навіть тих, що знаходяться на неоднакових стадіях розвитку, дає змогу об'єднати їх зусилля для вирішення загальних насущних проблем, досягнення певної спільної мети. Це підтверджена багаторічним досвідом форма міжнародної взаємодії та взаємодопомоги у правотворчій, передусім законотворчій, сфері, концентрації

спільних зусиль держав і народів на шляху до досконалості й прогресу суспільства, забезпечення кращих правових реалій життя і діяльності людей [9, с. 5].

Модельний закон було започатковано лише у XIX ст. як один зі способів створення уніфікованого правового регулювання. Значну роль при модельній законотворчості відіграють вчені й насамперед правознавці, що здійснюють його у формі розробки типових проєктів законів, інших правових актів, їх основних принципів, наукових концепцій тощо.

Модельний закон – це типовий законодавчий акт, який містить нормативні рекомендації, а також варіанти можливих правових рішень (іноді й пояснення до можливих варіантів, приклади) тих чи інших питань певної сфери суспільних відносин, що займається законодавчим органом федеративної держави, державного об'єднання або міжнародної організації з метою узгодження нормативної орієнтації суб'єктів законодавчої діяльності членів відповідного об'єднання. Вони можуть виражатися в повноцінних законодавчих актах; законах, що встановлюють лише загальні або узгоджені принципи регулювання; законах, що регулюють лише частину тієї сфери, де в майбутньому будуть прийняті коректні національні законодавчі акти; законах, що містять зразкові норми, які можуть бути в готовому вигляді включені до тексту конкретного закону, або варіативні положення, що надають можливість вибору тих чи інших правових рішень; моделях кодексів; основних умовах тощо [14, с. 209].

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 дає змогу уніфікувати їх без нав'язування жорстких меж, забезпечувати спільність, концептуальність підходів, а в деяких сферах (транспорт, зв'язок, природокористування, охорона довкілля тощо) – детальне узгодження розвитку національних законодавств. Модельний закон надає можливість країнам, що інтегруються, ще у процесі підготовки нормативного рішення усувати невинуваті розходження при регулюванні однотипних питань, створювати правовий механізм вирішення схожих завдань [11].

Створення модельних законів найбільше, з-поміж інших країн, практикується у США (для штатів) і в СНД (для держав-членів) [2, с. 337]. Проте не можна сказати, що суб'єктами створення модельних законів є виключно тільки міждержавні об'єднання або федерації, а тим більше, не правильно стверджувати, що створення модельних законів практикується виключно у США (для штатів) і в країнах СНД (для держав-членів), оскільки модельні правові акти, нормативно-правові та праворекомендаційні акти можуть прийматися й в унітарних державах [7]. Не варто розглядати модельні правові акти тільки як ненормативні, рекомендаційні, зразкові, деякі з них зразу ж приймають як модельні нормативно-правові акти. Необхідно опрацювати не лише модельні законодавчі акти або модельні закони, а й насамперед модельні правові акти (модельні закони та підзаконні акти) й модельні праворекомендаційні акти. Існують підстави для визначення того, що модельні правові акти (нормативно-правові та праворекомендаційні) можуть бути прийняті в будь-якій країні, у тому числі й в унітарних державах [8, с. 11].

Модельні правові акти підходять для тих випадків, коли держава пропонує створити національний акт на основі єдиного тексту з урахуванням власної правової традиції.

По суті, модельні закони поєднують в собі загальновизнані принципи й норми міжнародного права та правову політику наддержавних інституцій. Такий механізм дає змогу гнучко враховувати правову традицію окремої держави, модернізувати національне законодавство. Як правило, модельні акти розробляються з урахуванням міжнародного досвіду, в основі якого лежать загальновизнані норми міжнародного права, зокрема законотворчої традиції континентальної Європи [9, с. 7].

Сутністю модельних правових актів є приведення норм права відповідно до вимог норм права більшої юридичної сили або зразкових (типових) норм для того, щоб забезпечити системність права, його однаковість і доступність для усіх суб'єктів суспільних відносин, тобто інтеграцію права, яка здійснюється через уніфікацію законодавства [8, с. 11]. Характерною рисою модельних правових актів є постійний поступовий розвиток законодавчої бази.

Модельні правові акти зазвичай розробляються на рівні міжпарламентських асамблей та на рівні спеціалізованих установ і національних парламентів у випадку уніфікації законодавства у федеративних державах. Їм властивий рекомендаційний характер, який не виключає імперативних норм. Зміст модельних актів має подвійний характер: вони можуть містити або нормативну концепцію й загальні принципи регулювання в певній сфері, норми-дефініції або бути чітко структурованими «материнським» актом для «дочірнього» акта національного законодавства (із широким вибором альтернатив). Іноді модельний закон краще приймати до, іноді після національних актів [12, с. 225].

У юридичній науці і практиці розрізняють такі види модельних законів: 1) модельні закони, що приймаються законодавчими органами федерації для своїх суб'єктів; 2) модельні закони, що приймаються міждержавними об'єднаннями для держав-членів; 3) модельні закони, що приймаються міжнародними організаціями як взірці; 4) модельні закони, що розробляються вченими-юристами й мають доктринальний (науковий) характер. Звідси однією з найважливіших ознак модельних законів є їхня здатність забезпечувати тісний взаємозв'язок між нормами міжнародного й національного права, а також інтегрувати теорію і практику законотворчості [6, с. 72].

Зміст модельних законів здебільшого має подвійний характер. В одному з варіантів вони містять нормативну концепцію і загальні принципи регулювання тих чи інших сфер суспільних відносин, в інших – становлять чіткий структурований правовий акт, що є моделлю для більш деталізованих і конкретних актів національного законодавства із передбаченням навіть правових альтернатив і специфіки законів у тій чи іншій країні [6, с. 73].

А звідси ще одна їхня ознака: модельні закони набирають чинності в межах тієї чи іншої держави тільки після прийняття, визнання і схвалення їх, у тому чи іншому варіанті й обсязі, національним парламентом [6, с. 73].

Модельні закони відіграють значну роль у процесі уніфікації національного законодавства. Вони характеризуються специфічним змістом та формою, а також суб'єктами прийняття, передбачають специфічну процедури їх підготовки, розгляду та схвалення. Модельний закон безпосередньо «вписує» в себе принципи, норми міжнародного права, «переводячи» їх нормативно-концентрування у вигляді національного законодавчого акта.

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 [12, с. 225].

При розробці модельних положень і правил забезпечується однотипне регулювання певного питання в національному законодавстві. Корисна їх розробка для випадків, коли національна законодавча регламентація здійснюється через прийняття не одного, а кількох актів. Шляхом включення модельного правила в різні національні акти вирішується завдання гармонізації національних законодавств як менш витратного, ніж підготовка всього закону [12, с. 225].

Необхідно зазначити, що правове моделювання – це не тільки елемент законотворчого процесу, а й серйозна теоретико-прикладна діяльність, яка провадиться безпосередньо виходячи з практики та вимог життя, спираючись на величезний обсяг знань, накопичених усім цивілізованим людством [5, с. 41]. Модельні правові акти в сучасних правових системах демократичних країн, у тому числі й України, здатні забезпечити системність права, його правонаступність, інтеграцію, уніфікацію, гармонізацію, адаптацію й стандартизацію міжнародного, внутрішньонаціонального та місцевого права й системи загальнодержавних і місцевих нормативно-правових актів, національного законодавства України із законодавством країн, із якими вона співпрацює. Водночас уніфікація, гармонізація, адаптація й стандартизація – це самостійні способи правової інтеграції. Вони мають дуже багато спільного, що зумовлюється єдністю тих форм, у яких вони відбуваються, способами й засобами їх здійснення, єдиною метою, для якої вони здійснюються, – зближення правових систем різних країн, формування одноманітного, схожого або наближеного права та законодавства [8, с. 12].

У процесі уніфікації правових норм за допомогою модельних норм можна виділити два великих етапи: укладення міждержавного договору (або прийняття акта міжнародної організації) і його реалізація [1, с. 63].

Що стосується першого етапу уніфікації, то висновок міжнародних договорів регулюється нормами спеціальної галузі міжнародного права і складається із двох стадій: визначення суб'єктами змісту норм і визнання розроблених норм як юридично обов'язкових [1, с. 63].

Деякі фахівці вказують, що модельний закон як засіб створення одноманітного права має навіть певні переваги щодо такого інструмента гармонізації права, як міжнародний договір. Ці переваги, на думку, О. Коровіної, зумовлені тим, що використання модельного закону надає можливість виробити норми якісно нові, досконаліші, урахувавши специфіку сучасних відносин, оскільки держава, приймаючи їх, має право частково їх видозмінювати, адаптувати до особливостей своєї правової системи, скасувати в односторонньому порядку, якщо вони виявляються малоефективними. До того ж процес створення модельних законів, процедура ухвалення і зміни створених на їхній основі норм національного права набагато простіші та вимагають менших витрат часу й сили, ніж при розробці міжнародної конвенції. Усе це, на думку О. Коровіної, робить модельний закон інструментом гнучкішим і ефективнішим для створення одноманітних норм, ніж міжнародний договір, а механізму правової інтеграції на основі модельного закону додає «менш зв'язуючого характеру» [11, с. 41]. Інший випадок, коли використання модельних актів уважається продуктивним засобом, – це ситуація, за якої в державах ще відсутні певні відносини правового регулювання, а використання

модельного акта одразу дає змогу сформулювати відповідні національні акти в різних правових системах [3, с. 250].

Якщо прийняття уніфікованого закону становить обов'язок держави, що приєднується до відповідної конвенції (при тому, що саме приєднання до такої конвенції ґрунтується на вільному волевиявленні держави), то використання державами модельного закону може бути здійснено державою тоді, у тому обсязі й у тій формі, які ця держава вважає необхідними [4].

Проте серед науковців, котрі займалися цією проблемою, є й такі, які підтримують негативну думку щодо уніфікації національного законодавства на основі модельних актів. Одним серед них є французький учений Р. Давид, який зазначає, що суттєвими недоліками модельної законотворчості є, по-перше, можливість унесення до моделі виправлень (що є природним для будь-якої законодавчої процедури), по-друге, небезпека того, що держава згодом унесе зміни до прийнятого національного акта або взагалі від нього відмовиться. Усе це, на думку вченого, не може забезпечити одноманітності правового регулювання, і тому модельна законотворчість має лише теоретичну цінність [15, с. 81].

Як правило, уніфікація – це тривалий процес, що займає дуже багато часу. Така тривалість почасти зумовлена відмінностями й суперечностями цілей держав, до досягнення яких вони прагнуть за конкретних фактичних обставин. Іншою причиною розтягнутості можна назвати складність у виробленні єдиних норм, коли стоїть завдання сформулювати нове правило, узагальнено розрізняються правові норми [1, с. 60].

Варто зупинитися на більш конкретних і «приземлених» цілях уніфікації загалом, тому як у межах саме цього процесу має місце модельна нормотворчість. За аналогією із запропонованими в одній з робіт М. Пулжин цілями, у нормотворенні можна виділити цілі уніфікації ще й тому, що уніфікація є нормотворенням по суті:

- цілі, які впливають із потреб глобального розвитку та інтересів світового співтовариства;
- класові, вищі цілі держав, зумовлені основами соціального ладу та існування держав;
- цілі, що відображають особливі, специфічні цілі держав;
- приватні, конкретні цілі, пов'язані з безліччю дій, здійснюваних на міжнародній арені в ході повсякденного проведення зовнішньої політики [13].

Як бачимо, представлені вище цілі починаються з інтересів усього світового співтовариства і закінчуються вузьконаправленими інтересами окремих держав.

Можна помітити, що друга, третя й четверта цілі зумовлені внутрішньодержавними інтересами, тоді як перша мета – міждержавними інтересами, вона виражає необхідність гармонізації внутрішньодержавних інтересів із міждержавними, оскільки неможливо досягти вирішення глобальних проблем, що стоять перед людством, без узгодження державами своїх, часто протилежних і суперечливих інтересів. Важко навести приклад міжнародно-правового акта, здатного відобразити кожну з цілей уніфікації окремо. Наприклад, Віденська конвенція про договори міжнародної купівлі-продажу товарів як один із найбільш значущих актів уніфікує значення, містить як цілі, у досягненні яких зацікавлена кожна держава й кожна особа в державі (публічно-правові цілі), так і цілі, важливі зрештою для всього світового співтовариства загалом [1, с. 64].

При уніфікації за допомогою модельних норм, поза всяким сумнівом, формуються нові міжнародні та внутріш-

ньодержавні норми [1, с. 69]. Це документ, метою якого є гармонізація або уніфікація національного формально-визначеного нормативного базису за допомогою різних методів, для досягнення різною мірою безконфліктної взаємодії в процесі реалізації нормативних настанов. Уніфікований акт може мати як обов'язковий характер (уніфікований закон), так і рекомендаційний характер (модельний (типовий) акт – модельний кодекс, модельний закон, модельні правила) [4].

Модельна норма не є втіленим, кінцевим результатом уніфікації, вона – етап на шляху створення уніфікованої норми. Створення модельних норм – це частина процесу уніфікації, підготовка до наступного її етапу – прийняття уніфікованих норм (міжнародних або внутрішньодержавних), чим і завершується весь процес.

Уніфікований акт – це акт, який уніфікує, закріплює уніфіковані норми [1, с. 71].

Отже, модельні правові акти мають такі особливості: 1) забезпечують більш тісну інтеграцію та зближення національних правопорядків, уніфікують правові правила й процедури; сприяють зближенню внутрішньодержавного й міжнародного права; 2) розрізняються за формою, змістом і суб'єктами прийняття; 3) відрізняються особливою процедурою розробки, розгляду та ухвалення; 4) вимагають певних зусиль при їх використанні в законотворчості суверенних держав [12, с. 226].

Модельні закони відіграють нормативно-консолідує роль у законодавстві, слугують правовим стандартом, мають рекомендаційний характер і стійкий взаємозв'язок із основним документом, надають можливість законодавчим органам самостійно визначити міру сприйняття модельного закону у своїй законотворчій діяльності.

Висновки. Отже, Україна використовує модельне законодавство, проте сам процес його використання не має жодної регламентації й не відображається законодавцем жодним чином і тому не сприяє очікуваним темпам уніфікації законодавства.

Очевидно, що використання модельного законодавчого акта сприяє подальшому вдосконаленню національного законодавства шляхом прийняття якісних нормативно-правових актів, що враховують національну специфіку й національні інтереси, з одного боку, та інтегруючи їх у глобальні масштаби, з іншого. Крім того, у зв'язку з євроінтеграційними процесами, які нині активно проходять в Україні, модельне законодавство відкривається в новій якості і стає необхідним інструментом для вітчизняних потреб, що дасть змогу прискорити інтеграцію України до Європейського Союзу.

Список використаної літератури:

1. Безбородов Ю.С. Международные модельные нормы : дисс. ... канд. юрид. наук / Ю.С. Безбородов. – Екатеринбург, 2003 – 196 с.

2. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 704 с.

3. Волошин Ю.О. Гармонізація правових систем в сучасній доктрині конституційного права в умовах європейської інтеграції : [монографія] / Ю.О. Волошин, І.О. Гоша; за заг. ред. М.О. Баймуратова. – Одеса : Фенікс, 2013. – 294 с.

4. Житарев С.В. Модельний закон як вид уніфікованого акта / С.В. Житарев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v36/38.pdf>.

5. Житарев С.В. Перспективи використання модельних нормативних актів у правовій сфері України / С.В. Житарев // Наука і практика. – 2013. – № 4 (151). – С. 37–41.

6. Колодій А.М. Використання розроблених у СНД модельних законів як засіб вдосконалення законодавства України / А.М. Колодій // Законодавство України та міжнародне право (проблеми гармонізації). – К. : Ін-т законодавства ВРУ України, 1998. – Вип. 4. – С. 72–77

7. Колодій О.А. Модельні правові акти: доктринальні засади розуміння / О.А. Колодій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://law.univ.kiev.ua/images/abook_file/conf2011_not_kolodiy.pdf.

8. Колодій О.А. Модельні правові акти: теорія та практика реалізації : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.А. Колодій. – Х., 2015. – 20 с.

9. Копиленко О., Мурашин Г. Міжнародний досвід правового моделювання і його значення для гармонізації законодавства України в аспекті її євро інтеграції / О. Копиленко, Г. Мурашин // Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України та міжнародним та європейським правом. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2005. – Вип. 4. – С. 5–9.

10. Коровина О.П. Методи уніфікації норм міжнародного частного права (На прикладі міжнародного частного морського права) / О.П. Коровина // Торговое мореплавание и морское право. – М., 1986. – Вып. 13. – С. 41.

11. Оніщенко Н.М. Механізм розвитку національних правових систем як сукупність зовнішньоінтеграційних та внутрішньонаціональних складових / Н.М. Оніщенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-prensa.com/article-472.html>.

12. Порівняльне правознавство (теоретико-правове дослідження) : [монографія] / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Фенікс, 2007. – 430 с.

13. Пунжин М. Цель в процессе создания международного права / М. Пунжин // СЕМП. – М., 1986. – С. 291.

14. Трємбіцький А.М. Порівняльне правознавство : [навч.-метод. посіб.] / А.М. Трємбіцький. – Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2011. – 222 с.

15. David R. The international unification of private law / R. David // International Encyclopedia of Comparative Law. VII. The Legal Systems of the World. Their Comparison and Unification. – New York, 1971. – P. 81.