

УДК 341.1

Є.В. ЖИТАРЕВ, Відокремлений структурний підрозділ «Нікопольський факультет Національного університету «Одеська юридична академія»

ЕВОЛЮЦІЯ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ ДО СУЧАСНИХ УМОВ

Ключові слова: еволюція модельного закону, адаптація модельного закону до сучасних умов, перспективи модельних законів в Україні, інструменти інтеграції, інструмент еволюції в перехідних правових системах

Серед багатьох джерел права, останнім часом все більшої популярності набуває така його форма, як модельний нормативний акт. Згідно визначенню, що розроблено автором, модельний нормативний акт – це доктринально вивірений письмовий документ рекомендаційного характеру, що приймається уповноваженим суб'єктом із застосуванням високого рівня юридичної техніки, що має структуру подібну до закону, не породжує правовідносини і в основному не має прямої дії, який містить типові норми без санкції, що дають орієнтацію для майбутніх законодавчих міжнародних та національних актів і служать для уніфікації та гармонізації правового поля в рамках інтеграційних процесів усіх рівнів.

Найсприятливішими сферами впровадження модельних нормативних актів є нові та актуальні сфери суспільних відносин, які мають глобальний характер. До таких сфер можна віднести: питання громадянства на пострадянському просторі, питання медицини, освіти, оподаткування, колективну безпеку, врегулювання міжрегіональних конфліктів, екологічну безпеку, інформаційну безпеку на національному та міжнародному рівнях тощо.

Ступінь розробленості проблеми: дотепер майже ніхто з вітчизняних науковців комплексно не займався розробкою досліджуваної проблеми. Окремими питаннями, що стосуються

модельного законодавства, займались в Україні: О.Л. Копиленко, Г.О. Мурашин, Н.О. Коваленко. В Росії є комплексні дослідження на суміжні теми – К.В. Шестакової, Ю.С. Безбородова. Однак, поза увагою залишилось багато проблем, зокрема: аналіз шляхів еволюції модельного законодавства та його адаптація до вимог сучасності, не вироблене комплексне поняття модельного нормативного акту, що дозволило б відмежувати його від директиви Європейського співтовариства (ЄС), регламенту ЄС, міжнародного договору, загальних принципів, міжнародних звичаїв тощо, існує термінологічна плутанина, особливо в українській мові між поняттями «модельний закон», «уніфікований закон», «зразковий закон», «типовий закон», «рекомендаційний закон» тощо, та багато інших питань. До того ж існують досить суттєві розбіжності в підходах до вирішення перелічених питань.

Метою цієї статті є з'ясування існуючих шляхів еволюції модельного законодавства, можливості використання модельних норм в Україні, виявлення чинників, що впливають на його ефективність, формулювання власних висновків. Відповідно до поставленої мети, основними завданнями є: аналіз модельного законодавства та розробка з урахуванням існуючих уявлень авторської наукової позиції по адаптації до сучасних умов такого законодавства на прикладі України.

Існують різні тенденції розвитку модельного законодавства. Згідно однієї – модельні нормативні акти зароджуються поступово, протягом тривалого часу та відображають потреби суспільства на певній стадії його розвитку. Згідно іншої – модельні нормативні акти зароджуються стихійно, безсистемно та супроводжуються неясністю правових перетворень, великою кількістю суб'єктів правотворчості і правозастосування з невизначеною компетенцією.

Батьківщиною модельної законотворчості можна вважати Сполучені Штати Америки, для яких характерна перша тенденція. Ще в XIX ст. у США Адвокатська асоціація штату Алабама визнала, що значні відмінності в за-

конах різних штатів створюють плутанину. У 1890 р. Нью-Йоркська асоціація адвокатів створила спеціальний комітет з уніфікації законів, метою якого було вивчення законодавства різних штатів та аналіз конфліктів між існуючими законами. Цей комітет повинен був знайти найкращий інструмент уніфікації законів штатів. У 1892 р. була створена Національна конференція уповноважених з уніфікації права штатів. Кожен штат сам мав визначити необхідність уніфікації певної законодавчої сфери чи усього законодавства та направити свого представника для участі в прийнятті модельних законів. До 1912 р. всі штати призначили своїх уповноважених представників. Кожен наступний рік своєї роботи Національна конференція уповноважених з уніфікації права штатів збільшувала свій вклад в розробку місцевого законодавства та законодавства штатів. Членами цієї організації були відомі на той час практики та теоретики права. Членство відомих осіб підвищило якість роботи Національної конференції та зробило її дуже впливовою. Незабаром ця організація стала відомою як збори видатних юристів [1].

Були розроблені проекти єдиних кодексів та законів, таких як Кримінальний кодекс, Єдиний торговельний кодекс, Єдиний закон про арбітраж, Єдиний закон про охорону дитинства та багато інших.

Швидке зростання числа модельних законів, що розглядаються в США як делеговані акти, зробив необхідним в ХХ ст. проведення великомасштабних робіт по систематизації і ревізії законодавства. В 1926 р. був складений, періодично оновлюється і один раз на шість років перевидається Звід законів. Він включає 50 розділів. Кожен розділ пов'язаний з певною сферою правового регулювання (наприклад, «промисловість і торгівля», «сільське господарство» і т. д.) або з конкретною галуззю і інститутом права. За останні десятиліття робляться також спроби зблизити норми загального права окремих штатів. Інститутом американського права підготовлено багатотомне видання «Оновлений виклад права», де в сис-

тематизованому вигляді, у формі, що нагадує статті законів, викладаються норми американського загального права з різних галузей, і, перш за все, з тих питань, які майже не регулюються законодавством, – договірне право, представництво, колізії законів, цивільно-правові делікти, власність, страхування, квазідоговори, довірча власність. Перше видання вийшло в 1932–1957 роках і складалося з 19 книг.

Характерною рисою модельних законів є постійний розвиток законодавчої бази. 10.06.2005 р. Національною Конференцією спеціальних уповноважених з уніфікації права штатів була закінчена чотирирічна робота над Модельним законом про забезпечення угод. 18.03.2005 р. був схвалений Уніфікований закон про організацію системи відставки державних службовців, це дуже важливий закон для штатів, який не тільки захищає права відставних державних службовців на виплату пенсії, але і також удосконалює законодавство, роз'яснює і уніфікує систему відставки державних службовців. У поле зору законодавця потрапляють як глобальні економічні проблеми, які вирішуються на державному рівні, так і невеликі, вирішення яких може бути досягнуто і на рівні окремого штату. Так, 03.01.2005 р. у Огайо був схвалений Новий уніфікований закон про повторне використання землі з закинутими об'єктами промислової забудови.

Сьогоднішня практика використання таких законодавчих засобів показує, що детально опрацьовується концепція і структура акту, тому законопроект розробляється досить довго (Принципи корпоративного управління: аналіз і рекомендації розроблялися і знаходилися на стадії підготовки протягом 15 років).

Слід зауважити, що акти які приймаються в більшості випадків приймаються в незмінному вигляді. Це не є обов'язком, а більше схоже на традицію, засновану на довірі та авторитеті уповноважених штатами на прийняття модельних законів, які зібрані разом, як єдиний орган з метою вивчити та розглянути державні закони для визначення сфер права, які повинні бути однаковими. Вони

обов'язково повинні бути членами колегії адвокатів, суддями, професорами права. Вони не отримують плату за свою роботу в National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (ULC).

Національна конференція уповноважених з уніфікації права штатів існує і сьогодні, має дуже розвинуту структуру і є достатньо впливовою. Її робота сьогодні продовжується під гаслом: Diversity of Thought, Uniformity of Law, що означає – Різноманітність думки, однорідність закону. Тобто метою є збереження унікальності правового регулювання кожного штату при одноманітності основної законодавчої маси.

Що стосується Співдружності незалежних держав, то в рамках цього об'єднання також знайшли своє розповсюдження модельні нормативні акти.

Держави, що увійшли до цього об'єднання висловили намір розвивати рівноправне і взаємовигідне співробітництво своїх народів і держав в галузі політики, економіки, культури, освіти, охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища, науки, торгівлі, в гуманітарній та інших галузях.

В 1992 р. була організована Міжпарламентська Асамблея держав учасниць Співдружності незалежних держав в результаті підписання Алма-Атинської угоди. В 1999 р. до неї приєдналась і Україна. Найбільше значення в діяльності Міжпарламентської Асамблеї мають питання, пов'язані зі зближенням і гармонізацією законодавчих актів держав СНД. Цей напрямок достатньо активно здійснювався на основі прийнятих МПА модельних законодавчих актів та рекомендацій. Якщо зіставити щорічну кількість законів, що приймається МПА СНД починаючи з 2000 р. по 2012 р., то можна констатувати, що в рамках СНД модельне законодавство має згасаючу тенденцію, оскільки це об'єднання виявилось штучною формою міждержавного устрою та, за словами Президента Російської Федерації В.В. Путіна, фактично створювалось для проведення цивілізованої реінтеграції колишніх країн СРСР.

Кожна пострадянська держава насправді прагнула створити свою власну незалежну модель економічного розвитку, щоб йти своїм шляхом розвитку ринкових та демократичних процесів з урахуванням національного менталітету та правосвідомості. Нажаль, маючи фактично однакову нормативну базу у період розпаду СРСР нові незалежні держави не хотіли використовувати спільну спадщину, а навпаки прагнули закріпити суттєві відмінності законодавчого регулювання. Але не можна не прийняти до уваги, що деякі модельні закони МПА СНД виконали свою функцію та послужили шаблоном для національних нормативно-правових актів, хоча механізм самої процедури уніфікації на базі модельних норм не був повністю реалізований.

Отже, модельні закони, що розробляються в рамках СНД формувалися стихійно, характер таких норм визначається зацікавленими учасниками. Спонтанні модельні закони не могли забезпечити необхідний рівень регулювання складних відносин, оскільки тільки модельне законодавство, що розвивається поступово, може забезпечити достатню стійкість інтегративної правової системи.

Модельне законодавство є необхідним інструментом еволюції в перехідних правових системах. В даний час правові системи світу не статичні і знаходяться в постійному русі. У зв'язку з цим прийшло розуміння еволюційного шляху перетворень, при якому зміна системи права за допомогою модельних нормативних актів здійснюється поступово, не обмежуючись певними часовими рамками. Також питання еволюції модельного законодавства пов'язане з прогностичною функцією права. Пізнання об'єктивних законів суспільства дозволяє визначити основний напрям у розвитку суспільних відносин.

Тенденції до використання модельних норм спостерігаються тоді, коли виникають об'єктивні передумови для однакового регулювання. Необхідність впровадження модельних законів може відпасти у випадку, якщо дані правовідносини будуть врегульовані за допомогою інших більш жорстких законода-

вчих методів або необхідність правового регулювання із часом відпаде сама собою.

Щодо тенденцій використання модельного законодавства в Україні можна зауважити, що Україна серед інших держав, які входять у склад СНД приймає чи не найменшу участь як в розробці, так і в подальшому використанні модельних нормативно-правових актів. Система права України й досі перебуває на стадії активного формування. Не дивлячись на те, що за останні роки було прийнято дуже багато важливих законів, кодексів, залишається багато сфер суспільних відносин які регулюються «переживаючим» законодавством, яке залишилось у спадок від СРСР. Звісно, що при розробці таких документів, як Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України, Сімейний кодекс в першу чергу зразком є законодавча спадщина СРСР, хоча при розробці Цивільного кодексу України не можна заперечувати використання Модельного цивільного кодексу для держав-учасниць СНД. Але суспільні відносини рік за роком розвиваються все швидше, з'являються нові сфери, які необхідно регулювати. Верховній Раді України приходить врегулювати нові відносини вперше, приймати нові закони, які відповідали б умовам розвитку українського суспільства. В цьому випадку на допомогу й приходять модельні закони, які приймаються Міжпарламентською асамблеєю СНД. Наприклад, Закон України «Про захист персональних даних», Податковий кодекс України, Митний кодекс України, Кримінально-виконавчий кодекс України, при прийнятті в майбутньому Екологічного кодексу України український законодавець користувався і буде користуватись модельними нормативно-правовими актами, розробленими МПА СНД. Наприклад модельний закон «Про телекомунікації» прийнятий 15.11.2003 р., а Закон України «Про телекомунікації» прийнятий 18.11.2003 р. Другий набагато більший за об'ємом, але містить таке ж поняття «телекомунікації» і багато інших спільний понять, визначень, принципів, норм.

Модельний кримінально-виконавчий кодекс прийнятий МПА СНД 02.11.1996 р., а

Кримінально-виконавчий кодекс України, прийнятий 11.07.2003 р. практично ідентичний з модельним, має однакову з ним структуру, одні й ті самі поняття, принципи, норми, однакове регулювання. Можна стверджувати, що Кримінально-виконавчий кодекс України через роки, а саме 7 років, дублює Модельний кримінально-виконавчий кодекс прийнятий МПА СНД. Можна вважати це трендом і прогнозувати прийняття в Україні в найближчому майбутньому у зв'язку з медичною реформою – Закону України «Про телемедицину» на підставі Модельного закону «Про телемедичні послуги», прийнятого МПА СНД 28.10.2010 р., в рамках інноваційної діяльності – Закону України «Про електронні державні послуги» на підставі Модельного закону «Про електронні державні послуги» від 07.04.2010 р., нового Закону України «Про технопарки» на підставі Модельного Закону «Про технопарки» від 17.05.2012 р., та інших. Хоча не можна не зауважити, що, наприклад, модельний закон «Про технопарки» розроблений для країн СНД не може стати повноцінною заміною вітчизняного законодавства, яким регулюється порядок організації та діяльності технопарків в Україні, хоча деякі його положення певною мірою можуть урегулювати окремі аспекти їх діяльності, які до цього часу не висвітлені в нормативно-правових актах. Проблема імплементації норм конкретно цього модельного закону в законодавство України полягає в тому, що він буде дещо відмінну від створеної в Україні модель технопаркового розвитку, яка, унеможливить подальшу діяльність наявних технопарків, і не відомо, як скоро створить нову і чи вдасться це взагалі [2]. Слід наголосити, що модельний закон «Про технопарки» розроблявся Комісією Ради Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації з інформаційної політики та ФДНДУ «Інститут законодавства та порівняльного правознавства при Уряді Російської Федерації», тому в ньому втілено принципи, притаманні російській технопарковій моделі. Російська Федерація приймає найактивнішу участь у розробці й прийнятті

модельних нормативно-правових актів, тому іноді модельний закон не може виступити більш ніж як орієнтиром для інших країн-учасниць СНД, оскільки суперечить відносинам, що об'єктивно виникли та склались, наприклад, в Україні.

Можна констатувати, що в Україні використовується модельне законодавство, але сам процес його використання не має ніякої регламентації, жодним чином не відображається законодавцем, а отже не сприяє очікуваним темпам гармонізації законодавства СНД та цілям СНД в цілому. А отже практичне значення досліджуваного питання полягає у пошуку дієвого для України механізму використання модельного законодавства через впровадження наступних пропозицій.

Оскільки єдиним законодавчим органом в Україні є Верховна Рада України, то доцільним вбачається реалізація зазначеного механізму на її базі. Використання моделей, шаблонів нормативних текстів повинно бути виведено в офіційну площину. Потрібно створити спеціальну експертну комісію, що займатиметься вивченням перспективних, інноваційних модельних нормативних актів та висуватиме пропозиції по прийняттю, зміні або скасуванню національних нормативно-правових актів. Такі пропозиції повинні оформлятися належним чином та направлятися до відповідального комітету Верховної Ради України. Описаний процес повинен фіксуватися, щоб мати можливість визначити напрям зближення у регулюванні сфери суспільних відносин. Оскільки Україна є членом СНД, то Верховна Рада України має своїх представників у Міжпарламентській Асамблеї, які обираються з числа народних депутатів, а отже є можливість постійно відстежувати процес модельної нормотворчості та передавати прийняті документи до експертної комісії. Експертна комісія повинна складатися із фахівців високого рівня, які коректно визначають ступінь сприйняття законодавством України універсальних моделей.

Важливе значення для описаного процесу мало б регулярне проведення науково-практичних конференцій, в яких приймали б

участь науковці та практики, які спеціалізуються у відповідній сфері правовідносин.

Впровадження перелічених пропозицій при правильній регламентації процесу дозволило б отримати користь у вигляді уніфікації та гармонізації законодавства України та міжнародного законодавства, прискорити темпи розвитку держави, активізувати інтеграційні процеси із світовим співтовариством.

Використання в національних законодавствах України, Російської Федерації типових, модельних норм СНД, дозволяє не тільки зближувати законодавства країн Співдружності один з одним, формуючи спільний правовий простір СНД, але і приводити законодавства СНД у відповідність зі світовим, в першу чергу європейським, законодавством. Це впливає з того, що модельні закони СНД – це адаптовані до євразійських умов міжнародні правові стандарти. Німецьке Технічне Товариство, що діє при уряді ФРН, провело в 2011 р. експертизу імплементації в законодавство СНД двох модельних законів – «Про ринок цінних паперів» та «Про захист прав інвесторів», показавши істотний внесок МПА СНД в ринкове законодавство Співдружності.

У зв'язку з євроінтеграційними процесами, які активно проходять в Україні, модельне законодавство для вітчизняних потреб відкривається в новій якості і стає дуже актуальним інструментом, що дозволить прискорити входження України до Європейського союзу.

Поява наднаціонального права дозволяє говорити про трансформацію європейського правового простору, проникнення в яке правових систем пострадянських держав спричинить зближення правових традицій і подальшу появу уніфікованих правових рис, що дозволять з більшою впевненістю «зараховувати» правові системи пострадянських держав до романо-германської правової сім'ї [3, с.156].

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що модельна законотворчість – це процес, який є повністю сформованим у Сполучених штатах Америки та знаходиться на стадії розвитку і адаптації до мінливих умов становлення держав пострадянського просто-

ру. Чи отримає модельне законодавство подальший розвиток в Україні та в якій формі і якості буде залежати від політичного вектора інтеграції нашої країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. National_Conference_of_Commissioners_on_Uniform_State_Laws [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/National_Conference_of_Commissioners_on_Uniform_State_Laws.

2. Модельний закон «Про технопарки»: перспективи імплементації у вітчизняне законодавство [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Apir/2012_2/Kolesnik%202.pdf.

3. Кривцова И. С. Познавательные возможности синергетики в построении правовых прогнозов на примере развития правовых систем постсоветского пространства / И. С. Кривцова // Актуальні проблеми політики. – 2009. – Вип. 38. – С. 152–160.

Житарев Є. В. Еволюція модельного законодавства та його адаптація до сучасних умов / Є. В. Житарев // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 300–305 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13gevdcu.pdf>

Розглянуто шляхи еволюції модельного законодавства на прикладі Сполучених штатів Америки та Співдружності Незалежних Держав. Проведено аналіз практики використання модельних нормативних актів в Україні, Російській Федерації. Розглянуто деякі причини недостатньої ефективності модельних нормативних актів, що видаються Міжпарламентською Асамблеєю Співдружності Незалежних Держав. Особливу увагу приділено тенденціям розвитку і розповсюдження модельного законодавства в Україні та питанням його адаптації до політичного вектору інтеграції України до Європейського союзу.

Житарев Е.В. Эволюция модельного законодательства и его адаптация к современным условиям

Рассмотрены пути эволюции модельного законодательства на примере Соединенных Штатов Америки и Содружества Независимых Государств. Проведен анализ практики использования модельных нормативных актов в Украине, Российской Федерации. Рассмотрены некоторые причины недостаточной эффективности модельных нормативных актов издаваемых Межпарламентской Ассамблеей Содружества Независимых Государств. Особое внимание уделено тенденциям развития и распространения модельного законодательства в Украине и вопросам его адаптации к политическому вектору интеграции Украины в Европейский союз.

Zhitarev E.V. Ways of Model Legislation Evolution and To Issues of Its Adaptation to Modern Conditions

Ways of model legislation evolution by example of the United States of America and of Commonwealth of Independent States is considered. An analysis of the use of model regulations in Ukraine, and in Russian Federation is made. Some reasons of insufficient effectiveness of model regulations issued by the Interparliamentary Assembly of Member Nations of the Commonwealth of Independent States examined. Special attention is given to trends of development and dissemination of model legislation in Ukraine and to issues of its adaptation to political vector of Ukraine's integration to European Community.