

УДК 340.1

С. В. Житарев, аспірант, викладач
кафедри державно-правових дисциплін
Відокремленого структурного підрозділу
“Нікопольський факультет Національного університету
“Одеська юридична академія”

МОДЕЛЬНІ НОРМАТИВНІ АКТИ: ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Розглядаються перспективи використання міжнародного модельного законодавства як засобу гармонізації правового поля України з іншими державами. Досліджується можливість використання міжнародних модельних норм під час ухвалення законів в Україні та можливість існування різних форм національних модельних актів у рамках правового поля України. Аналізується ефективність модельних нормативних актів в Україні та фактори, що на неї впливають.

Рассматриваются перспективы использования международного модельного законодательства, как средства гармонизации правового поля Украины с другими государствами. Исследуется возможность использования международных модельных норм при принятии законов в Украине и возможность существования различных форм национальных модельных актов в рамках правового поля Украины. Анализируется эффективность модельных нормативных актов в Украине и влияющие на неё факторы.

An outlook of international model legislation's application as means of legal framework unification of Ukrainian legal framework with others countries is considered in the article. There are investigated possibility of international model norms application in Ukraine and possibility of existence of different forms of national model acts in the legal framework of Ukraine. There is analyzed efficiency of model normative acts in Ukraine and factors that are influenced at it.

Ключові слова. Модельний нормативно-правовий акт в Україні, модельний закон, інструменти гармонізації, перспективи модельного регулювання в Україні, національні модельні норми.

Вступ. Серед багатьох джерел права останнім часом усе більшої популярності набуває така його форма, як модельний нормативний акт. Це своєрідний правовий акт давно відомий у Сполучених Штатах Америки (під назвою model law) й не так давно впроваджений у законодавчу практику держав-учасниць СНД. Органом, який проводить роботу у сфері законодавчого моделювання в рамках СНД є Міжпарламентська асамблея держав-учасниць СНД, мета діяльності якої – вдосконалення законодавства в державах Співдружності. У цьому процесі активну участь бере й Україна. Але, як показує досвід, належної реалізації на практиці в Україні модельні правові акти не знаходять. З'ясування причин даної проблеми та їх усунення дозволило б додати до системи регулювання в Україні такий ефективний інструмент, як модельний нормативний акт.

Окремими питаннями, що стосуються тих чи інших аспектів модельного законодавства, займалися в Україні О. Л. Копиленко, Г. О. Мурашин, Н. О. Коваленко. Серед зарубіжних учених слід зазначити праці К. В. Шестакової, Ю. С. Безбородова. Деякі проблеми ухвалення та імплементації модельних актів розглядалися в рамках провідних міжнародних

© С. В. Житарев, 2013

інституцій: ООН, УНІДРУА, ФАО. Однак поза увагою залишилось багато питань, зокрема: адаптація модельного законодавства до вимог сучасності (постмодерну); не вироблено комплексне поняття модельного нормативного акта, що дозволило б відмежувати його від директиви ЄС, регламенту ЄС, міжнародного договору, загальних принципів, міжнародних звичаїв тощо; 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 зазначених питань.

Постановка завдання. Мета статті – з’ясування перспектив використання міжнародного модельного законодавства як засобу гармонізації правового поля України з іншими державами, можливість використання міжнародних модельних норм у прийнятті законів в Україні та можливість існування різних форм національних модельних актів у рамках правового поля України. Відповідно до поставленої мети основним завданням є: доведення фактичного використання модельних нормативних актів в Україні, з’ясування причин, що впливають на їх ефективність, формулювання власних висновків, необхідних для вдосконалення системи їх використання.

Результати дослідження. Модельний закон – це законодавчий акт типового характеру, який містить нормативні рекомендації, а також варіанти можливих правових рішень тих чи інших питань певної сфери суспільних відносин [7]. Отже, одна зі значущих перешкод активного використання модельних нормативних актів – їх рекомендаційний характер. До того ж сама модельна норма не містить і не може містити такого елементу, як санкція, а це означає, що відсутня формальна обов’язковість норми.

Модельний нормативний акт – це рекомендаційний закон, що приймається законодавчим інструментом федеративної держави, державним об’єднанням або міжнародними організаціями для узгодження нормативної орієнтації суб’єктів законодавчої діяльності відповідного об’єднання [15]. Виходячи із цього визначення, зовнішня політика України має бути спрямована на гармонізацію законодавства з іншими державами, на інтеграцію з якими в певній сфері відносин спрямовано вектор зовнішньої політики України. За таких умов модельний нормативний акт у всіх формах його прояву (загальні принципи, основні засади, конвенції, зразковий закон, модель кодексу, основні умови, основні положення) був би просто необхідним інструментом. Тобто зовнішня політика, яка проводиться в нашій державі, – це суттєва перешкода використання модельних нормативних актів.

З визначення правового модельного акта Ю. С. Безбородовим можна зробити висновок, що сам модельний правовий акт не є безпосередньо джерелом права, оскільки має на меті стати зразком у створенні суб’єктом національної правотворчості національного нормативного акта, що регулює певну сферу суспільних відносин [8; 4]. Також, на думку К. В. Шестакової, навіть сам термін “модельний закон” не відображає його юридичної сутності, коректніше поняття “модель закону”. Однак, урахувавши те, що термін запозичений з англо-саксонської правової системи, можна виправдати термінологічну спроможність використання як терміна “модельний закон”, так і терміна “модель закону” і визнати їх тотожність.

Найсприятливішими сферами впровадження модельних нормативних актів є нові та актуальні сфери суспільних відносин, які мають глобальний характер, а саме: питання громадянства на пострадянському просторі, питання медицини, освіти, оподаткування, колективна безпека, врегулювання міжрегіональних конфліктів, екологічна безпека, інформаційна безпека на національному та міжнародному рівнях. Згідно з перспективним планом модельної законотворчості та зближення національного законодавства у Співдружності Неза-

лежних Держав на 2011–2015 рр. [13] особлива увага в майбутній модельній правотворчості приділятиметься:

1. Спільним заходам боротьби зі злочинністю відповідно до Міждержавної програми спільних заходів боротьби зі злочинністю на 2011–2013 рр. У рамках цієї програми планується розробка модельних законодавчих актів “Про антикорупційну експертизу нормативних правових актів та проектів нормативних правових актів”, “Рекомендації щодо вдосконалення законодавства держав – учасниць СНД у сфері протидії корупції”, “Про антикорупційний моніторинг правозастосовчої діяльності”, “Рекомендації щодо вдосконалення законодавства держав – учасниць СНД з питань протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму” тощо.

2. Боротьбі з тероризмом та іншими насильницькими проявами екстремізму. Згідно з Програмою співробітництва держав – учасниць СНД у боротьбі з тероризмом та іншими насильницькими проявами екстремізму на 2011–2013 рр. планується ухвалити модельні законодавчі акти: “Про прикордонні відомства (сили)”, “Рекомендації щодо вдосконалення законодавства держав – учасниць СНД у сфері протидії екстремізму” та ін.

3. Згідно з Програмою співробітництва держав – учасниць СНД у протидії незаконній міграції на 2009–2011 та на 2012–2014 рр. планується ухвалити такі модельні законодавчі акти: “Про міграцію трудових ресурсів (нова редакція)”, “Концепцію спільного міграційного простору держав – учасниць СНД”, “Модельна угода про реадмісію”.

4. Відповідно до перспективного плану модельної законотворчості “Про заходи щодо реалізації другого етапу (2012–2015 рр.) Стратегії економічного розвитку Співдружності Незалежних Держав до 2020 р.”, – “Про порядок участі органів місцевої влади у прикордонному співробітництві”, “Рекомендації щодо законодавчого забезпечення інноваційного розвитку економік країн Співдружності Незалежних Держав”, “Конвенцію про міжрегіональне співробітництво держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав (проект)”, “Про захист конкуренції”.

Оскільки Верховна Рада України виступає парламентом-учасником Міжпарламентської асамблеї СНД, то братиме безпосередню участь у розробці зазначених модельних нормативних актів. Особливо хотілося б зауважити, що розробниками модельних законів призначаються спеціальні органи відповідно до сфери регулювання, наприклад розробником “Рекомендацій щодо вдосконалення законодавства держав – учасниць СНД з питань регулювання відповідальності за порушення у сфері прикордонної безпеки” призначено Раду командувачів Прикордонних військ, Прикордонний науково-дослідний центр Федеральної служби безпеки Російської Федерації. Перший добре обізнаний у сфері практичних проблем регулювання прикордонної безпеки, другий – науково-дослідний центр, який забезпечить доктринальну обґрунтованість та науковість модельного акта, що ухвалюється.

6–7 вересня 2002 р. в Ялті відбулося засідання Координаційної ради керівників податкових служб країн СНД, у якому брали участь податківці країн Балтії, Європейського Союзу, а також представники Інтеграційного комітету ЄврАзЕС і виконкому СНД. За підсумками засідання підписано більше десятка документів про взаємодію податкових служб під час обміну інформацією, розробки документації, практики оподаткування, а також про розробку Модельного податкового кодексу. Податкові служби України й Таджикистану парафували текст Угоди про запобігання подвійному оподаткуванню, який підлягає ратифікації парламентами. Розробка Модельного податкового кодексу СНД почалася ще в 2000 р. з ухвалення Загальної частини на шістнадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав – учасниць СНД (постанова № 16-5 від 9 грудня 2000 р.), а потім до 2009 р. було розроблено та прийнято ще одинадцять його спеціальних частин. У прийнято-

му в грудні 2010 р. Податковому кодексі України використовуються окремі поняття Модельного податкового кодексу СНД, починаючи зі ст. 6 Загальної частини, що встановлює поняття податку та збору, закінчуючи окремими поняттями спеціальних частин [1]. Провівши порівняльний аналіз Модельного податкового кодексу СНД та Податкового кодексу України, можна констатувати, що вони мають зовсім різні структури, але багато схожих і однакових понять. Якщо включити в порівняльний аналіз Податковий кодекс Російської Федерації, то стане очевидно, що за структурою він більше схожий на Модельний податковий кодекс СНД, ніж на Податковий кодекс України [5]. У прийнятому в 2005 р. Законі Республіки Білорусь “Про прибутковий податок з фізичних осіб” використовувалися структура та окремі нормативні приписи гл. 4 “Прибутковий податок з фізичних осіб” Спеціальної частини модельного Податкового кодексу для держав – учасниць СНД [14].

Зазвичай модельний нормативний акт у конкретній сфері регулювання ухвалюється раніше, ніж держава приймає національний закон. Це ще раз дозволяє оцінити роль модельної правотворчості, яка значно випереджає національну. Один із яскравих прикладів – прийняття на XIV пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав – учасниць СНД (постанова № 14–19 від 16 жовтня 1999 р.) модельного закону “Про персональні дані” [6]. Аналогічний національний закон практично дублює модельний, ухвалений в Україні 1 червня 2010 р., хоча потреба в ньому існувала ще з моменту становлення незалежної України. Закон “Про захист персональних даних” [2] запізнився мінімум років на десять. Саме початкова стадія розвитку інформаційного суспільства потребувала базової регламентації, а також виховання культури захисту персональних даних. У тому вигляді, в якому він існує нині, включаючи зміни, внесені у 2012 р., – закон абсолютно марний.

Ще однією інновацією для України стало впровадження в 2011 р. модельних статутів для використання їх юридичними особами. Модельний статут за своєю юридичною сутністю можна зарахувати до національних модельних індивідуальних правових актів. Модельні акти і звичаї, застосування яких не санкціоновано державою, не є джерелом права й не мають юридичної нормативності. В Україні ідею запровадження модельних статутів уперше сформульовано в Концепції розвитку корпоративного законодавства України на 2007–2010 рр. (розробила Олена Кібенко, яка очолює робочу групу з розробки модельних статутів юридичних осіб) та затверджено Комітетом корпоративного права Асоціації правників України. Втім лише у 2011 р. ідею модельних статутів було втілено в життя Законом “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження принципу державної реєстрації юридичних осіб на підставі модельного статуту” від 21 квітня 2011 р. № 3262-VI. Головна мета запровадження модельного статуту – звільнити компанії від зайвих витрат коштів та часу на складання індивідуального статуту, прискорити й максимально спростити процедуру створення нових компаній. Мета запровадження таких статутів – це захист інтересів учасників корпоративних відносин, забезпечення їх вираженими й ефективними “правилами гри”, позбавлених прихованих пасток, колізій тощо.

Нині на практиці досить часто змішують поняття модельного, типового чи примірного статуту. Основна відмінність модельного від типового чи примірного така: якщо юридична особа створюється на підставі модельного статуту, то учасники взагалі не затверджують індивідуальний статут (навіть такий, що збігається з модельним), а всі ознаки, що індивідуалізують юридичну особу, мають міститися в рішенні про створення. Фактично юридична особа працює без індивідуального статуту. Цього не відбувається, коли йдеться про типовий чи примірний статут. Незважаючи на його наявність, учасники юридичної особи мають затвердити індивідуальний статут, керуючись при цьому обов’язковими або рекомендацій-

ними положеннями типового чи примірного статуту. Таким чином, модельний статут не може містити жодних індивідуальних ознак.

Утім, певна колізія виникає з визначенням модельного статуту, що міститься у ст. 1 Закону “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб підприємців”. Модельний статут визначається як “типовий установчий документ, затверджений Кабінетом Міністрів України, який використовується для створення та провадження діяльності юридичних осіб відповідних організаційно-правових форм, містить установлені законом правила, що регулюють правовий статус, права, обов’язки та відносини, пов’язані зі створенням, управлінням та провадженням господарської діяльності відповідних юридичних осіб” [4]. Отже, законодавець ототожнює поняття модельного й типового статуту. За аналогією, якщо наказом Міністерства економіки України “Про затвердження Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти та Інструкції щодо заповнення Типового договору про закупівлю товарів (робіт або послуг) за державні кошти” затверджено відповідний Типовий договір, це не означає, що конкретні суб’єкти можуть його не укладати. Без цього не виникнуть правовідносини між зазначеними суб’єктами. Типовий договір – це документ, що містить перелік питань і умов, які необхідно враховувати під час укладання договорів (угод). Він затверджується відповідною урядовою установою і слугує основою договірних відносин. Регулює відносини між організаціями, а також між організаціями та громадянами. На основі типового договору сторони укладають окремі договір, який конкретизує умови типового, уточнює їх, зважаючи на місцеві особливості, але він не повинен суперечити типовому договору чи змінювати передбачені ним умови [12].

Отже, модельний статут – це національний модельний індивідуальний правовий акт прямої дії. Якщо сторона бере на себе зобов’язання його використовувати, то має обов’язково дотримуватися його положень.

До основних перешкод реалізації міжнародних модельних нормативних актів в Україні можна зарахувати прагнення кожної з пострадянських держав створити свою власну незалежну модель економічного розвитку, прагнення йти своїм шляхом розвитку ринкових та демократичних процесів з урахуванням національного менталітету і правосвідомості. На жаль, маючи фактично однакову нормативну базу в період розпаду СРСР, нові незалежні держави не бажали використовувати спільну спадщину, а навпаки прагнули закріпити суттєві відмінності законодавчого регулювання. На цьому тлі модельні нормативні акти не могли стати еталоном правового регулювання та сприймалися як такі, що суперечать суверенним засадам.

Тексти модельних нормативних актів склалися виходячи з позицій задоволення потреб усіх учасників СНД, що призводило до їх розпливчатості, неясності. У результаті даремно було чекати від них дієвого правового регулювання. Одна з найголовніших проблем розробки та використання модельних нормативних актів – недостатня оцінка предмета регулювання з урахуванням реальних законотворчих інтересів і планів національних парламентів.

Дуже гостро стоїть проблема з визначенням місця модельного нормативного акта (модельного закону) в системі правових норм. На думку парламентарів і науковців, модельний закон – це не національний закон, а отже постає питання його дії на національному рівні. Існує декілька шляхів утілення в життя модельного нормативного акта. Перший – ратифікація модельного нормативного акта, хоча згідно з Уставом СНД це не потрібно, та й сама природа модельного акта передбачає його використання як еталону, а не безпосереднього джерела. Пізніше практика пішла іншим шляхом – схвалення модельних норматив-

них актів, але як російські, так і українські законодавці залишили більшість модельних актів поза сферою законотворчого процесу [9; 118]. Нині існує проблема невідповідності національних законодавств держав – учасниць СНД міжнародним нормам, а також у цілому ряді конкретних питань навіть модельні нормативні акти в рамках митних угод не реалізуються в процесі економічної інтеграції.

Можна назвати ще одну суттєву перешкоду на шляху втілення модельних нормативних актів – проблему фінансування. Робочі групи з підготовки модельного законодавства майже не фінансуються державами – учасницями СНД. Багато модельних актів, розроблених Міжпарламентською асамблеєю СНД, фінансувалися за рахунок іноземних коштів.

Слід зауважити, що нині в Україні немає обов'язкових юридичних процедур з реалізації міжнародних модельних нормативних актів. Крізь призму часу можна констатувати, що СНД також виявилася багато в чому штучною формою державного устрою без власної концепції, чітких функцій [10; 77]. Часто домовленості про поглиблення роботи навпаки супроводжувалися реінтегративними кроками.

З аналізу перешкод втілення і реалізації міжнародних модельних нормативних актів в Україні можна зробити висновок, що відсутність гармонізованих законодавств на основі модельних актів та інших раніше підписаних і ратифікованих угод створює серйозні проблеми як для подальшого процесу інтеграції та співробітництва, так і для підготовки міждержавних договорів. Виявилось, що від прийняття модельних нормативних актів до їх реалізації мине багато часу, а реалізація прямо залежить від змісту модельного нормативного акта – від того, наскільки розроблена модель, чи припускає вона (та в яких межах) унесення змін, доповнень, наскільки можлива адаптація такої норми до внутрішньодержавних умов та багатьох інших факторів.

Висновки. Згідно зі ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, зараховані до повноважень Верховної Ради України. Отже, на рівні комітетів можлива реалізація механізму використання моделей, шаблонів нормативних текстів. Для цього необхідно створити спеціальну експертну комісію, що вивчатиме перспективні, інноваційні модельні нормативні акти, виноситиме пропозиції з прийняття, зміни або скасування національних нормативно-правових актів. Такі пропозиції мають оформлятися належним чином та направлятися до відповідального комітету Верховної Ради України. У свою чергу, Верховна Рада України має своїх представників у Міжпарламентській асамблеї, котрі обираються з народних депутатів і мають можливість постійно відстежувати процес модельної нормотворчості та передавати прийняті документи до експертної комісії. Експертна комісія повинна складатися з висококваліфікованих фахівців, які коректно визначають ступінь сприйняття законодавством України універсальних моделей.

Важливе значення для описаного процесу мало б регулярне проведення науково-практичних конференцій за участю науковців та практиків, які спеціалізуються у відповідній сфері правовідносин.

Значна роль у правовому моделюванні відводиться вченим, насамперед правознавцям. Таке моделювання відбувається у формі розробки наукових концепцій, примірних, типових проектів законів, інших правових актів, їх основних принципів, структур правових систем тощо [11, 175]. Слід зазначити, що правове моделювання – це не тільки елемент законотворчого процесу, але й серйозна теоретико-прикладна наука, яка формується на основі практики й вимог життя, спираючись на величезний обсяг знань, накопичених цивілізованим людством.

Література

1. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13–14; 15–16; 17. – Ст. 112.
2. Про захист персональних даних : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 34. – Ст. 481.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження принципу державної реєстрації юридичних осіб на підставі модельного статуту : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 43. – Ст. 445.
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 31–32. – Ст. 263.
5. Модельный налоговый кодекс СНГ (Общая часть) // Информационный бюллетень. – 2001. – № 26.
6. О персональных данных : Модельный закон СНГ // Информационный бюллетень. – 2000. – № 23.
7. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – М., 2002. – С. 685.
8. Безбородов Ю. С. Международные модельные нормы. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 152 с.
9. Кириленко В. П. Право СНГ в системе международного права / В. П. Кириленко, Ю. В. Мишальченко // Московский журнал международного права. – 2003. – № 3(51). – С. 118–119.
10. Козик Л. Процессы экономической интеграции государств СНГ / Л. Козик // Экономист. – 1998. – № 2.
11. Мурашин Г. О. Модельна законотворчість та її застосування на пострадянському просторі // Порівняльне законодавство: сучасний стан та перспективи розвитку : зб. наук. статей за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, О. В. Кресіна. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського, Київський університет права НАН України, 2006. – С. 175–183.
12. Словопедія. Економічна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua/38/53410/384810.html>.
13. Перспективный план модельного законотворчества и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2011–2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iacis.ru/html/?id=215>.
14. Постанова Ради Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць Співдружності Незалежних держави від 27 квітня 2006 р. № 18 “Про підсумки діяльності Міжпарламентської асамблеї держав – учасниць СНД у 2005 р.” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.kulichki.com/megd2007/bz00/dcm00107.htm>.
15. Юридическая энциклопедия. – М. : Юринформцентр, 2005. – 972 с.