



Л. А. Музика

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного,
господарського права та процесу
(Академія адвокатури України)*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РІВНІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ

У правовій доктрині традиційно розглядають відповідні види правової політики на основі рівневої диференціації. На нашу думку, ці положення з певними корективами можуть бути використані й для характеристики рівнів цивільно-правової політики. Аналізуючи проблеми вітчизняного законодавства у контексті цивільно-правової політики, маємо на меті розкрити суть рівневої диференціації цього виду правової політики.

У вітчизняній та зарубіжній літературі різноманітним аспектам правової політики взагалі та дослідженню окремих її видів приділено значну увагу, наприклад, у працях таких вчених, як: В. І. Борисов, Є. В. Вавілін, А. Є. Кубко, Є. В. Лащук, Н. О. Лопашенко, О. В. Минькович-Слободяник, О. В. Малько, А. А. Музика, О. Ю. Рібаков, В. І. Семчик, В. Д. Сидор, Р. О. Стефанчук, П. Л. Фріс, М. В. Шульга. На жаль, стверджувати про такий самий рівень розроблення цивільно-правової політики немає підстав.

Теоретичні засади цивільно-правової політики лише формуються, однак, беручи за основу існуючі критерії виокремлення та аналізу відповідних видів правової політики, виділимо та проаналізуємо деякі аспекти таких рівнів реалізації цивільно-правової політики, як доктринальний, законодавчий, правозастосовний та інтерпретаційний.

Доктринальний рівень реалізації цивільно-правової політики передбачає існування наукових досліджень і розробок у цій сфері. Звісно, як і будь-який інший вид правової політики, цивільно-правова ґрунтується на стратегічному баченні її розвитку. На превеликий жаль, такої доктрини Україна ані за радянського періоду, ані за часів незалежності не розробила. Наслідком цього є непослідовність здійснення цивільно-правової політики, хаотичність прийняття відповідного законодавства та його надмірний, не виправданий динамізм, в окремих випадках – значні прогалини законодавства, які не усуваються впродовж років.

Тож необхідні чіткі стратегічні і тактичні плани з доктринального розроблення та регулювання правозастосовної діяльності у сфері цивільно-

правової політики, оскільки прийняття будь-яких нормативних актів у державі має відбуватися планово. Так, навряд чи можна визнати послідовними дії законодавця в таких ситуаціях. Проект ЦК від 25 серпня 1996 р. містив вісім книг, зокрема «Сімейне право» та «Міжнародне приватне право». Згодом було прийнято рішення про виокремлення в самостійний кодекс книги про сімейне право. І 10 січня 2002 р. був прийнятий нині чинний СК. Отже, сімейне право не залишилося поза увагою законодавця, і ця сфера відносин була належним чином врегульована. ЦК був прийнятий через рік, набравши чинності через два роки після прийняття СК. По-іншому склалася доля книги «Міжнародне приватне право». Вона також не увійшла до остаточної редакції ЦК. Натомість був прийнятий однойменний закон, однак, це сталося лише 23 червня 2005 р., тобто через півтора року від дати набрання чинності ЦК. Отже, протягом цього часу зазначена сфера відносин залишалася нерегульованою, тобто без належного правового забезпечення.

Розглянемо ще один приклад відсутності програмного планування законодавчих змін. 27 квітня 2007 р. втратив чинність Закон України «Про власність» від 07 лютого 1991 р. Насправді, більшість положень цього Закону суперечили Конституції, вже не відповідали чинному законодавству України та неодноразово були предметом розгляду у Конституційному Суді України [1]. Протягом багатьох років законодавець розглядав проект нової редакції цього Закону. Останній проект від 19 лютого 2007 р. № 3191 було відкликано 15 червня 2007 р. [2]. Однак і дотепер, уже понад 6 років, у нас немає базового закону про власність.

Саме тому вкотре наголошуємо на необхідності розроблення Концепції правової політики України на відповідний період. У межах цієї Концепції потрібно передбачити положення й про цивільно-правову політику. Практика успішного розроблення, прийняття та реалізації подібної Концепції вже не перший рік існує в Республіці Казахстан. Так, 24 серпня 2009 р. Президент цієї держави затвердив Концепцію правової політики Республіки Казахстан на період з 2010 р. до 2020 р. [3]. Цей ґрунтовний документ містить, зокрема, положення стосовно приватного права. Наголошено, що «на сучасному етапі розвитку цивільного права на перше місце висуваються проблеми співвідношення публічно-правових і приватноправових методів регулювання суспільних відносин, і як похідне від цього – межі державного втручання у приватнопідприємницьку діяльність».

У Російській Федерації також була прийнята і нині реалізується Концепція реформування цивільного законодавства РФ [4]. Також розроблений проект Концепції правової політики в РФ до 2020 р. [5].

Законотворчий рівень реалізації цивільно-правової політики пов'язаний із розробленням і прийняттям цивільно-правових актів різної юридичної сили, що визначають застосування цивільно-правових норм та інститутів. Надзвичайно важливе значення має розроблення критеріїв, що забезпечу-

ють стабільність цих норм. Під час розроблення законодавчого акта має забезпечуватись відповідність нової правової норми системі існуючих норм, чіткість формулювань, зрозумілість і грамотність юридичної мови закону, однозначність тлумачення положень, визначення їх місця в межах відповідного правового інституту і галузі права тощо.

Так, свого часу на розгляд Верховної Ради України було надано декілька законопроектів, що мали на меті врегулювати відносини у сфері права комунальної власності, зокрема: «Про право комунальної власності» від 22 липня 1998 р., «Про комунальну власність» від 29 грудня 1998 р., «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності» від 30 грудня 1999 р., «Про право комунальної власності» від 20 липня 2000 р., «Про комунальну власність в Україні» від 06 червня 2008 р. Запропоновані проекти законів спрямовані на визначення основних засад здійснення права комунальної власності, повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо користування, володіння та розпорядження майном цієї форми власності тощо. Хоча протягом багатьох років триває законопроектна робота у цьому напрямі, проте, на жаль, належної уваги з боку законодавця жоден із законопроектів досі не отримав.

Переконані, що прийняття саме консолідованого закону з питань врегулювання відносин у сфері комунальної власності і надасть можливість усунути колізії, які існують зараз у національному законодавстві. Це пояснюється насамперед місцем комунальної власності в системі форм власності, її суспільним значенням, специфікою цих відносин та їх значною новизною для України і у зв'язку із цим – недостатнім нормативно-правовим забезпеченням. Інша річ, що зазначені законопроекти містять численні недоліки: деякі положення суперечать чинному законодавству, є неузгодженість окремих складових внутрішньої структури проектів, дублювання чинних правових норм, неточності у відсиланні до норм інших законів тощо. До того ж слід зазначити, що, розробляючи відповідний проект, доречно врахувати історичні національні традиції та зарубіжний досвід правового регулювання порядку функціонування комунальної (муніципальної) власності.

Варто зазначити ще про один з основних напрямів державної правової політики, який послідовно здійснюється українським законодавцем і має на меті вдосконалення національного законодавства, – кодифікацію. Без сумніву, важливим є питання кодифікації законодавства України взагалі і цивільного законодавства зокрема. Деколи правники висувують досить радикальні ідеї щодо зведення цивільно-правового законодавства в єдиний нормативний акт шляхом інкорпорації Господарського та окремих норм Земельного кодексу до ЦК, а також щодо прийняття Кодексу комерційного судочинства [6, с. 8]. Дійсно, науковці та практики неодноразово звертали увагу на численні невідповідності, зокрема ГК і ЦК (наприклад, щодо сутності та видів юридичних осіб в Україні). Так, у згаданих кодексах запропо-

новано різні підходи до врегулювання однакових відносин, унаслідок чого при вирішенні аналогічних спорів суди надають перевагу в одному випадку ЦК, в іншому – ГК [7, с. 3], що, безумовно, не сприяє однаковому застосуванню законодавства.

Завданням кодифікації є подолання розпорошеності законодавства та забезпечення належної якості правозастосовної практики. Крім того, це є одним з юридичних способів удосконалення законодавства, який доцільно враховувати при плануванні законодавчої діяльності. У зв'язку із цим варто погодитись із В. К. Мамутовим, який вважає, що кодифікація є ключовою ланкою механізму вдосконалення правового регулювання, і її можна розглядати як універсальний правовий засіб впливу на зміст та форму законодавства. На його думку, ідея кодифікації господарського законодавства, започаткована не наукою, а практикою й зумовлена необхідністю вирішення правозастосовних питань [8, с. 5]. Водночас не варто впадати у крайнощі. Так, Н. С. Кузнецова обґрунтовано виступає проти паралельного існування ЦК і ГК та наголошує на неприйнятності ситуації, що зараз спостерігається в Україні і яку вона називає «кодексоманія» [9, с. 14]. Також цю позицію підтримує і Я. М. Шевченко [10, с. 7]. У свою чергу, В. С. Щербина висловлюється проти декодифікації господарського законодавства шляхом скасування ГК. При цьому автор також проти прийняття Економічного, Інноваційного чи Конкуренційного процесуального кодексів. Не погоджується він також і з прийняттям Закону України від 19 січня 2008 р. «Про основні засади господарської діяльності», проект якого 11 березня 2010 р. було відкликано з Верховної Ради України [11, с. 15]. В. В. Луць слушно вважає, що у сфері договірних права важливим є усунення дублювання та розбіжностей, які існують у регулюванні договірних відносин за ЦК і ГК [12, с. 11]. Пріоритет, на його думку, має надаватись положенням ЦК, які мають для договірних права загальний характер. Ця «війна» між «цивілістами» і «господарниками» триває вже не один рік. Вважаємо, що в цій ситуації слід прийняти як факт існування двох цих кодексів (ЦК та ГК) і зосередити увагу фахівців на питанні їх удосконалення, зокрема усунення колізій між ними.

Вважаємо, що у питанні кодифікації цивільного законодавства слід дотримуватись важливих елементів ланцюга: доктрина – законотворчість – практика застосування. Зважаючи на наявність значної кількості нормативно-правових актів у цій сфері, їх удосконалення варто здійснювати шляхом виявлення конкретних недоліків та розроблення пропозицій щодо їх усунення. Водночас має відбуватись зменшення кількості регуляторних актів у цивільно-правовій сфері та підвищення їх якості.

Правозастосовний рівень реалізації цивільно-правової політики стосується сфери застосування цивільно-правових норм та інститутів суб'єктами таких відносин. Ефективність цього значною мірою залежить від досконалості законодавства. Власне, цей рівень найчастіше аналізується науковцями,

практиками, засобами масової інформації тощо. Без сумніву, система права держави має діяти як єдине ціле, норми різних галузей права не повинні суперечити Конституції України, положенням у межах однієї галузі права та однопорядковим положенням в різних галузях права. Наприклад, ч. 1 ст. 63 ГК передбачає такі форми власності, як колективну та змішану. Однак у Конституції України та ЦК подібні положення не містяться. Крім того, розробники ЦК відійшли від колективної власності, і нині за цим Кодексом в Україні існує єдине право приватної власності для фізичних і юридичних осіб (ст. 325). Аналізовані кодекси були прийняті і набрали чинності одночасно (16 січня 2003 р. і 01 січня 2004 р. відповідно). Майже річний термін відстрочки набрання ними чинності був запланований для усунення недоліків, у тому числі й суперечностей, між цими кодексами. Минуло 10 років з часу їх прийняття, однак численні суперечності між їх положеннями і досі не усунено.

Недосконалість законодавства негативно впливає не лише на правозастосування, а й на подальшу нормотворчість. Так, при розробленні проекту нового Житлового кодексу України [13] законодавець закріпив положення щодо видів житлового фонду за критерієм форм власності. Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 8 проекту окремою формою власності визначено змішану власність, тобто сукупність житлових будинків, інших житлових приміщень, що знаходяться у спільній власності різних суб'єктів приватної, державної, комунальної форм власності. Це положення проекту було сформульовано відповідно до вже згаданої ч. 1 ст. 63 ГК, яка, у свою чергу, суперечить положенням ЦК (статті 324–327). На цю невідповідність положенням ЦК вказав і Президент України, не підписавши проект, а надіславши його із зауваженнями на доопрацювання. Цікаво, що у наступній редакції проекту Житлового кодексу України у п. 4 ст. 8 спірне положення залишилось. У сучасній редакції цього документа зазначений недолік усунено (хоча є інші неточності, зокрема не зазначено право власності територіальної громади району у місті на житловий фонд) і ст. 8 передбачено, що за формою власності житловий фонд поділяється на:

- 1) приватний житловий фонд, який належить на праві приватної власності (співвласності) юридичним чи фізичним особам;
- 2) державний житловий фонд, який складається з об'єктів житлового фонду, що належать державі, державним підприємствам, установам та організаціям на праві господарського відання або оперативного управління, підприємствам, установам та організаціям Автономної Республіки Крим;
- 3) комунальний житловий фонд, який належить на праві власності територіальним громадам сіл, селищ і міст.

У кримінально-правовій літературі зазначається, що за логікою викладення відповідних положень щодо ефективності правових норм можна стверджувати про певні недоліки, які суттєво впливають на їх рівень [14, с. 19–20]. Відповідним чином адаптувавши наведене до цивільного права, зазначимо такі можливі недоліки цивільно-правових норм, як:

- 1) невідповідність норм цивільного права об'єктивним закономірностям життя суспільства;
- 2) невідповідність норм соціально-правовій психології народу, соціальної групи тощо;
- 3) неправильне визначення цілей цивільно-правового регулювання;
- 4) помилковий вибір правових засобів досягнення цілей;
- 5) недостатнє врегулювання умов дії норми;
- 6) порушення взаємозв'язку між елементами системи правового регулювання, у тому числі між нормами різних галузей законодавства;
- 7) внутрішня суперечність норми, зокрема її надмірна складність, незрозумілість для виконавців, нездійсненність санкції норми.

Отже, ефективність будь-якого законодавства залежить від застосування різних методів – від прогнозування до правотворчості та правозастосування. У правовій літературі розроблено різноманітні критерії ефективності законодавства. Серед основних критеріїв називають досягнення мети правового регулювання, іншими словами, йдеться власне про результат правового регулювання [15, с. 32].

Із наведеного можна зробити висновок, що цивільно-правова політика не може бути чітко зрозумілою без проведення глибокого та системного аналізу правозастосовної практики.

Інтерпретаційний рівень реалізації цивільно-правової політики. Важливу роль у цивільно-правовій політиці відіграє тлумачення норм цивільного права, законодавства. У сучасних умовах, коли триває процес формування національного цивільного законодавства, значення відповідних актів суттєво зростає.

Конституційний Суд України неодноразово тлумачив положення цивільного законодавства та визначав їх відповідність Основному Закону держави. Особливе значення мають і постанови Пленуму Верховного Суду України, в яких порушено питання практики розгляду судами окремих категорій цивільних справ. Деякі автори вважають, що ці акти є нормативними з огляду на те, що вони адресовані і є обов'язковими для невизначеного кола суб'єктів правозастосування. Проте нам імпонує позиція їх опонентів, які доводять, що ці документи за своїм змістом наближені до актів тлумачення норм матеріального і процесуального права [14, с. 24–25]. Власне, у них окреслено напрями цивільно-правової політики у сфері застосування цивільно-правових норм та розкрито їх зміст. Крім того, ці постанови мають не обов'язковий (як раніше визначалось), а рекомендаційний характер. Однак їх роль не слід недооцінювати.

Підсумовуючи, зазначимо, що виокремлюють й інші рівні реалізації правової політики. Ми стисло розглянули лише основні з них. Дослідження окреслених питань дає змогу більш детально з'ясувати сутність цивільно-правової політики, її головні завдання та напрями їх реалізації.

Список використаних джерел

1. Рішення Конституційного Суду України (справа про права акціонерів ЗАТ) від 11 травня 2005 р. № 4-рп/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v004p710-05>.
2. Про власність в Україні : законопроект від 19 лютого 2007 р. № 3191 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=29527.
3. Казахстанская правда. – 2009. – 27 августа.
4. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.kadis.ru/newstext.phtml?id=42652>.
5. Проект концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / под. ред. А. В. Малько. – М., 2008. – 40 с.
6. Незалежність правосуддя свободи // Юридичний вісник України. – 2008. – № 9. – 1–7 берез.
7. Олевська Є. Не скасування – а трансформація Господарського кодексу. // Юридичний вісник України. – 2008. – № 39. – 27 верес. – 3 жовт.
8. Мамутов В. К. Кодифікація господарського законодавства України: стан, проблеми, перспективи / В. К. Мамутов // Тези доповіді на круглий стіл «Кодифікація господарського законодавства: стан, проблеми, перспективи», Інститут законодавства Верховної Ради України, м. Київ, 2 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Finstzak.rada.gov.ua%2Finstzak%2Fdoccatalog%2Fdocument%3Fid%3D48418&ei=jep9Uq-sO8Wh7AbS0YBY&usg=AFQjCNFKzEHORM-DYA_AkmSgYIUwXyE5Fw&bvm=bv.56146854,d.ZGU.
9. Кузнецова Н. Основні методологічні засади сучасного цивільного права України // Право України. – 2009. – № 8. – С. 12–14.
10. Шевченко Я. Поняття приватного права як ядра правопорядку, заснованого на ринковій організації економіки // Право України. – 2009. – № 8. – С. 4–7.
11. Щербина В. Деякі проблеми удосконалення господарського і господарського процесуального законодавства // Право України. – 2010. – № 8. – С. 13–18.
12. Луць В. В. Тенденції розвитку договірної права України в сучасних умовах // Право України. – 2009. – № 8. – С. 8–11.
13. Житловий кодекс України : проект закону України від 4 червня 2003 р. № 3584 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2005_07_07/an/3/JD2RK00G.html#3.
14. Фріс П. Л. Кримінально-правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми. – К. : Атіка, 2005. – 332 с.
15. Страутманис Я. Я. Эффективность земельного законодательства // Советское государство и право. – 1974. – № 12. – С. 28–34.

Музика Л. А. Окремі аспекти рівнів реалізації цивільно-правової політики
Анотація. У статті аналізуються такі рівні цивільно-правової політики, як доктринальний, законотворчий, правозастосовний та інтерпретаційний.

Ключові слова: правова політика, цивільно-правова політика, рівні цивільно-правової політики.

Музыка Л. А. Отдельные аспекты уровней реализации гражданско-правовой политики

Аннотация. В статье анализируются следующие уровни гражданско-правовой политики, как доктринальный, законодательный, правоприменительный и интерпретационный.

Ключевые слова: правовая политика, гражданско-правовая политика, уровни гражданско-правовой политики.

Muzyka L. A. Separate Aspects Concerning Levels (Forms) of Civil and Legal Policy

Summary. The article provides analysis of such levels of civil and legal policy as doctrinal, legislative, law-enforcement and interpretational ones.

Key words: legal policy, civil and legal policy, levels of civil and legal policy.