

Цивільне право і процес

УДК 347.26/342.537

Оксана Клименко *
Віталій Мазур ***ПЕРСПЕКТИВНЕ ПЛАНУВАННЯ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНИХ ВІДНОСИН (НА ПРИКЛАДІ СЕРВІТУТНИХ ВІДНОСИН)**

Стаття присвячена проблематиці перспективного планування законотворчої діяльності в Україні як фактора та засобу забезпечення послідовного та системного розвитку вітчизняного законодавства. Основна увага акцентується на аналізі існуючих дефектів у правовому регулюванні сервітутних відносин як наслідку недостатності ефективного перспективного планування законотворчої діяльності.

Ключові слова: планування законотворчої діяльності, перспективне планування законотворчої діяльності, правове регулювання, механізм правового регулювання, сервітут, сервітутні відносини.

Клименко О. М., Мазур В. В. Перспективное планирование законотворческой деятельности как предпосылка обеспечения эффективности правового регулирования гражданских отношений (на примере сервитутных отношений).

Статья посвящена проблематике перспективного планирования законотворческой деятельности в Украине как фактора и средства обеспечения последовательного и системного развития отечественного законодательства. Основное внимание акцентируется на анализе существующих дефектов в правовом регулировании сервитутных отношений как следствия недостаточности эффективного перспективного планирования законотворческой деятельности.

Ключевые слова: планирование законотворческой деятельности, перспективное планирование законотворческой деятельности, правовое регулирование, механизм правового регулирования, сервитут, сервитутные отношения.

Klymenko O. M., Mazur V. V. Long-term planning of legislative activities as a prerequisite for effective legal regulation of civil relations (taking easement relations as an example).

The article is devoted to problems of long-term planning of legislative activities in Ukraine as a factor and a tool of ensuring consistent and systematic development of national legislation. The main emphasis is placed on the analysis of existing flaws in legal regulation of easement relations as a consequence of actually inadequate effective long-term planning of legislative activities.

Keywords: legislative activity planning, long-term planning of legislative activities, legal regulation, legal regulation mechanism, easement, easement relations.

Ефективність правового регулювання будь-яких суспільних відносин взагалі та правового регулювання цивільних відносин зокрема зумовлюється багатьма факторами як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру.

В аспекті дослідження проблематики правового регулювання цивільних відносин та його механізму, доцільним є аналіз не лише правових засобів як елементів структури механізму правового регулювання (виходячи з традиційної інструментальної концепції), а й тих явищ та процесів, які не розглядаються як складові елементи механізму, але виступають передумовою або створюють середовище його функціонування. Серед таких, зокрема, слід виділити правотворчість. Правотворчість як діяльність спеціально-уповноважених на те суб'єктів щодо створення, зміни чи скасування правових норм, фактично передують процесу правового регулювання і є його передумовою, оскільки веде до створення норм права, що як відповідний правовий засіб включаються в структуру механізму правового регулювання. Тобто від якості самого правотворчого процесу залежить якість правових норм, що лежать в основі правового регулювання.

При цьому правотворчість як передумова правового регулювання також є досить складним за своєю природою процесом, який проходить ряд послідовних стадій, підкоряється притаманним лише йому принципам, а також класифікується на декілька видів, серед яких важливе місце посідає законотворча діяльність або законотворчість як процес. Зазначений процес має відбуватися системно, послідовно та потребує глибокого наукового обґрунтування.

Своєрідним інструментом, спрямованим на забезпечення системності законотворчої діяльності, а також одним із принципів її реалізації є планування. Завдяки плануванню законотворчості створюється можливість раціонально підійти до розробки та прийняття відповідних законопроектів з урахуванням нагальних потреб суспільного розвитку. А це, в свою чергу, дозволяє уникати виникнення в подальшому різноманітних неузгодженостей, суперечностей, прогалин у законодавчому регулюванні певної групи суспільних відносин і таким чином забезпечити його ефективність. Тобто, як бачимо, планування законотворчої діяльності є передумовою її ефективності, створення якісних правових норм, а отже, фактором забезпечення ефективності правового регулювання. Однак, нині у практиці законотворення в Україні спостерігається недостатність реалізації заходів планування, що негативно відображається на якості національного законодавства.

Питання планування законотворчої діяльності не є новим у правовій доктрині. Так, вивченням зазначеної проблеми та окремих її аспектів займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені-правники та фахівці: О. В. Богачова, О. А. Гаврилов, Ж. О. Дзейко, О. М. Клименко, О. Л. Копиленко, І. В. Котелевська, Л. М. Легін, О. Г. Макаренко, А. С. Піголкін, С. В. Поленіна, Ю. О. Тихомиров, М. П. Федорін, Ю. С. Шемшученко та інші.

При цьому дослідження планування законотворчої діяльності, його стану, існуючих у цій сфері проблем, а також шляхів їх розв'язання є завжди актуальним не лише з точки зору покращення діяльності самого парламенту та інших суб'єктів, які беруть участь у законотворчості, а й з позицій забезпечення потенційного підвищення ефективності правового регулювання певних суспільних відносин. Актуальність цієї проблеми підсилюється також і тим, що на сьогоднішній день наша держава перебуває у перехідному стані, що зумовлює об'єктивну необхідність проведення глибоких реформ соціально-економічного та політичного життя. Безумовно, за таких умов особливої вагомості набуває правове забезпечення відповідних кардинальних змін, що реалізується, насамперед, саме за рахунок законотворчої діяльності, інтенсивність якої зростає. Планування ж зазначеної діяльності покликане створити середовище, за якого основна увага буде зосереджуватися на розробці та прийнятті законопроектів, присвячених регулюванню ключових і пріоритетних сфер життя суспільства, раціонального використання нормативного матеріалу, а також інтелектуальних, організаційних, фінансових та інших ресурсів. З урахуванням цього провідного значення набуває не поточне (тактичне), а саме перспективне (стратегічне) планування законотворчої діяльності.

Метою статті є дослідження перспективного планування законотворчої діяльності як фактора, що здійснює концептуальний вплив на забезпечення ефективності правового регулювання сервітутних відносин у державі. З урахуванням зазначеної мети були поставлені наступні завдання наукового дослідження: розглянути загальні питання планування законотворчої діяльності (зокрема, його поняття, види), а також проаналізувати існуючі проблеми (дефекти) у сфері правового регулювання сервітутних відносин, зумовлені недостатністю перспективного планування щодо розвитку вітчизняного законодавства у відповідній сфері.

Ведучи мову про нагальну необхідність проведення заходів щодо чіткого планування законотворчої діяльності, доцільно зупинитися на загальних питаннях, зокрема, з'ясувати, що собою являє дане явище.

На думку О. В. Богачової та О. Л. Копиленка, «планування у законотворчій діяльності полягає в цілеспрямованій розробці державних програм розвитку законодавства, перспективних і поточних планів законопроектних робіт, на основі яких здійснюється законотворчість» [1, с. 126].

З наведеного вбачається, що планування законотворчої діяльності, як вже зазначалося, поділяється на два основні види, а саме: на поточне планування (короткострокове – до 1 року) (його ще можна назвати тактичним плануванням) та перспективне планування (середньо- та довгострокове – 5 і більше років) (його можна назначити як стратегічне планування). При цьому, якщо практика поточного планування законотворчої діяльності в Україні більш-менш склалася, то

стосовно перспективного планування ситуація виглядає недостатньо оптимістичною, хоча воно набуває все більш вагомого значення.

У сучасних наукових джерелах неодноразово зверталася увага на незадовільний стан та існуючі проблеми в частині перспективного планування законотворчої діяльності в Україні. Так, О. В. Богачова зазначає, що «сьогодні в Україні потенціал і функціональне призначення планування не реалізуються належним чином. Це зумовлено тим, що планова діяльність більшою мірою спирається на поточні потреби суб'єктів законотворення без належної координації їх роботи, до того ж не враховується довгострокова перспектива, практично не застосовується довгострокове та середньострокове прогнозування розвитку законодавства» [2, с. 126]. Ю. В. Ясенчук, досліджуючи питання перспективного планування законодавчої діяльності парламенту України, вказує, що на відміну від поточного планування (що передбачається Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»), перспективне планування, як короткострокове (1-2 роки), так і довгострокове (5 років), на час каденції парламенту, яке б враховувало програмно-цільовий підхід, сьогодні практично відсутнє [3, с. 8].

Дійсно, реалії сьогодення свідчать, що стан чинного вітчизняного законодавства далекий від досконалості. Невідповідність потребам суспільного розвитку, непослідовність, наявність величезної кількості прогалин та колізій, недостатня наукова обґрунтованість, подекуди відсутність реальних механізмів реалізації положень законодавчих актів є тими факторами, які постійно супроводжують розвиток системи національного законодавства. Такий його стан негативно впливає на забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина та відповідно не відповідає потребам утвердження в Україні демократичної, соціальної та правової держави.

Продемонструвати це можна на прикладі правового регулювання речових прав на чуже майно, зокрема права на користування чужим майном (сервітуту). Незважаючи на певний стабільний характер речових відносин, зокрема сервітутних, на сьогоднішній день є підстави стверджувати про недостатність їх ефективного правового регулювання. Наукове ж обґрунтування перспективного розвитку законодавства з цих питань сприяло б планомірному та системному вдосконаленню, а відповідно й зміцненню гарантій забезпечення речових прав в Україні, формуванню ефективних механізмів їх регулювання.

Слід зазначити, що правове регулювання сервітутних відносин носить міжгалузевий характер і регулюється різними нормативно-правовими актами. Серед них можна назвати: Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) [4], Земельний кодекс України (далі – ЗК України) [5], Житловий кодекс УРСР (далі – ЖК України), Лісовий кодекс України (далі – ЛК України), закони України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» [6], «Про державно-приватне партнерство» та інші. Зрозуміло, розгалуженість законодавства, що регулює сервітутні відносини, вимагає узгодженості між зазначеними законодавчими актами. На практиці ж ситуація є дещо іншою.

Активний розвиток інститутів речового права випереджає почасти процеси законотворення, що мають забезпечувати необхідну ревізію законодавчих механізмів (в їх статичності) та оптимізувати динаміку їх регулятивного потенціалу відповідно до сучасних потреб. Це сприяло б уникненню різноманітних колізій у правовому регулюванні сервітутних відносин, а також їх зайвого паралельного регулювання, що спостерігається нині.

Як відомо, конструкція сервітуту за своєю природою є приватноправовою. Основним актом, що є базою правового регулювання приватноправових відносин в Україні, є Цивільний кодекс. Саме в ньому мають бути закладені основи правового регулювання сервітутних відносин. Всі ж інші законодавчі акти повинні узгоджуватися в ключових питаннях з його положеннями, відповідним чином розвивати їх, а не дублювати. Разом з тим, досить яскраво суперечності у правовому регулюванні сервітутних відносин виявляються при зіставленні відповідних положень ЦК України з ЗК України. Така ситуація багато в чому зумовлена тим, що останній був прийнятий раніше. Так, ЗК України був ухвалений 25 жовтня 2001 року і набрав чинності з 1 січня 2002 року, в той час як ЦК України, прийнятий 16 січня 2003 року, набрав чинності 1 січня 2004 року.

Відповідна неузгодженість між їх нормами в частині досліджуваного інституту є закономірною та пояснюється тим, що спочатку мають прийматися базові (основоположні) закони (в нашому випадку таким є ЦК України для регулювання приватноправових відносин), а вже потім у їх розвиток – усі інші законодавчі акти, у тому числі й ЗК України, адже він також регулює певний масив відносин, які за своєю правовою природою є приватними.

Спробу усунути недоліки правового регулювання сервітутних відносин у взаємодії ЦК і ЗК України було здійснено лише через 4 роки шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» від 27 квітня 2007 року № 997-V [7], проте її важко визнати вдалою. Такої думки дотримуються чимало українських вчених. Наведене засвідчує відсутність засобів та інструментів щодо вчасного та ефективного наукового обґрунтування перспективного розвитку законодавства, його ревізії та оптимізації, що враховувало б передусім національну традицію правового регулювання інституту речового права, у тому числі й речових прав на чуже майно, яка ґрунтується на власницькій концепції, а відповідно на пріоритеті норм ЦК України щодо встановлення загальних засад і підходів до правового регулювання таких правовідносин.

Окремі спроби покращити рівень правового регулювання сервітутних відносин не позначилися принциповим конструктивом для розвитку цього інституту. І нині можна простежити певні неузгодженості в правовому регулюванні сервітутних відносин, які існують між ЦК України та ЗК України.

Так, за ЦК України юридична конструкція сервітуту розглядається як речове право користування чужим майном, тобто як суб'єктивне цивільне право, що належить конкретній особі і реалізується в залежності від її волі та свідомості. Відповідний висновок можна зробити як з назви його глави 32 - «Право користування чужим майном», так і на підставі аналізу її положень. Водночас, глава 16 ЗК України, яка присвячена питанням правового регулювання земельних сервітутів, має назву «Право земельного сервітуту». Очевидно, що зазначене формулювання (а саме «право земельного сервітуту») не узгоджується з концепцією розуміння сутності сервітуту як суб'єктивного цивільного права, що закладена в ЦК України. Адже, якщо піддати аналізу назву вказаної глави ЗК України в контексті цивілістичної концепції про сервітут як право саме в суб'єктивному розумінні (а не в об'єктивному), то в правовому сенсі вбачається відповідна тавтологія. Вона виявляється в тому, що розуміння сервітуту як суб'єктивного права, незалежно від того, про який вид сервітуту йде мова (земельний, особистий і т.д.), зумовлює тлумачення формулювання «право земельного сервітуту» як суб'єктивних правових можливостей щодо суб'єктивного права. Вірогідно, що такі недоліки можна віднести радше до теоретико-правових, утім їх наявність не сприяє формуванню ефективного правового регулювання, оскільки порушує юридичну логіку та системність права, а відповідно – негативно впливає на чіткість, послідовність і конструктивну взаємодію регулівних законодавчих механізмів.

Іншим прикладом неузгодженості між ЦК та ЗК України в частині регулювання сервітутних відносин є те, що за ЦК України сервітут є речовим правом, що впливає з норми ч. 1 ст. 395, за якою речовими правами на чуже майно є, зокрема, право користування (сервітут). Положення ж глави 16 ЗК України, у тому числі й ч. 1 ст. 98, в якій наводиться законодавче визначення права земельного сервітуту, не містять вказівки на речову природу сервітуту. Така ситуація не є позитивною, оскільки сервітутні правовідносини досить складні за своєю природою і, як відомо, включають зобов'язальний елемент, оскільки серед підстав їх виникнення важливе місце посідає договір. Тому чітке та послідовне впровадження на законодавчому рівні концепції сервітуту як речового права та її подальший розвиток, зокрема шляхом втілення (прямо або побічно) в усіх законодавчих нормах, присвячених регулюванню сервітутних відносин, є принципово важливою засадою законодавчої побудови цього правового інституту та, відповідно, забезпечення ефективного правового регулювання у зазначеній сфері.

Серед колізій у правовому регулюванні сервітутних відносин, які виникають між ЦК України та ЗК України слід назвати й те, що положення ч. 1 ст. 98 ЗК України не узгоджуються з положенням ч. 1 ст. 401 ЦК України, зокрема щодо можливості встановлення земельного сервітуту не лише щодо земельної ділянки, а й інших природних ресурсів. Також ЗК України не передбачає правила, за яким земельний сервітут може бути встановлений лише в разі неможливості задоволення потреб іншим способом, ніж встановлення сервітуту.

Крім того, аналіз Глави 16 ЗК України свідчить, що переважна більшість її положень дублює аналогічні норми ЦК України, що у цілому не відповідає правилам законодавчої техніки стосовно співвідношення та кореспондування в контексті взаємодії норм загального та спеціального законодавчих актів.

Своєрідним прикладом негативних наслідків відсутності дієвої системи перспективного планування законотворчої діяльності в Україні, що, зокрема, виявляються в сфері правового регулювання сервітутних відносин, які ведуть до розробки проектів законів, що фактично не несуть жодної суспільної цінності, може бути проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права енергетичних підприємств та організацій на укладання договорів сервітуту» (реєстр. № 2201а від 4 червня 2013 року [8]). Цим законопроектом пропонувалося внести зміни до ч. 1 ст. 91 ЗК України, доповнивши її пунктом «з», а також зміни до ч. 1 та ч. 8 ст. 16 Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів». Суть змін зводилась до необхідності закріплення обов'язку власника чи користувача земельної ділянки, на якій станом на 1 січня 2013 року (при цьому причини встановлення такої дати не уточнювалися) розташовані об'єкти енергетики та/або передачі електричної енергії, укласти договір про встановлення земельного сервітуту для розміщення зазначених об'єктів, за зверненням відповідного підприємства, яке здійснює експлуатацію вказаних об'єктів. Крім того, законопроект передбачав, що плата за встановлення земельного сервітуту для розміщення об'єктів енергетики та передачі електричної енергії розраховувалася, виходячи з розміру земельного податку або орендної плати, яку сплачує власник чи користувач земельної ділянки, пропорційно площі землі, щодо якої встановлено сервітут.

Аналіз запропонованих змін свідчить, що вони взагалі не узгоджуються з концепцією регулювання приватноправових відносин, зокрема сервітутних, що закладена в ЦК України. Передусім це стосується юридичної рівності учасників цивільних відносин (жоден із учасників цивільних відносин не може примусити іншого учасника до вчинення певних дій, у тому числі й до укладення договору), а також принципу свободи договору (суб'єкти цивільних відносин вправі самостійно вирішувати питання щодо того, чи укласти їм певний договір, чи ні, вільно обирати контрагента, а також визначати умови договору (включаючи й умову щодо плати за встановлення земельного сервітуту). На відповідні недоліки було чітко вказано у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України і цілком обґрунтовано запропоновано відхилити даний законопроект, який зрештою було виправдано відкликано. Очевидно, що подібні за своїм змістом законопроекти, які розробляються без чіткого наукового обґрунтування та узгодження з базовими законодавчими актами призводять до необґрунтованого перевантаження законодавчого процесу та не сприяють формуванню ефективної та досконалої системи національного законодавства.

Наведені приклади не є вичерпними, проте красномовно ілюструють негативні тенденції, що виявляються в системі законодавства у разі відсутності стратегії розвитку законодавства та планування законодавчої діяльності.

На підставі проведеного дослідження можна дійти висновку про те, що значення перспективного планування законотворчої діяльності для вдосконалення та підвищення рівня ефективності правового регулювання будь-яких суспільних відносин, у тому числі й сервітутних, важко переоцінити. Його системне запровадження дасть змогу підвищити рівень ефективності національного законодавства, що відповідатиме сучасним тенденціям розвитку суспільства, створить підґрунтя для його перспективного розвитку та вдосконалення.

Недостатність реалізації в Україні заходів щодо перспективного планування законотворчої діяльності негативно вплинула та продовжує впливати на якість законодавства, що було продемонстровано на прикладі правового регулювання сервітутних відносин. При цьому слід відзначити, що даний цивільно-правовий інститут в Україні з часу його становлення не набув достатнього розвитку. Тому багато питань поки що не знайшли свого законодавчого вирішення (наприклад, не отримало достатнього законодавчого регулювання питання щодо особистих сервітутів, їх можливих видів, порядку реалізації тощо), не вироблено єдиної концепції правового регулювання сервітутних відносин, що, в свою чергу, не дає можливості реалізувати потенціал даного інституту повною мірою. Це свідчить про необхідність подальшого наукового осмислення конструкції сервітуту, у тому числі з метою вироблення рекомендацій щодо вдосконалення законодавчого регулювання у цій сфері. Беручи ж до уваги динаміку розвитку речового права та його інститутів, що зумовлено його тісним зв'язком із процесами суспільного розвитку, перспективне планування законодавчої діяльності з цих питань слід розглядати в контексті прояву системності та послідовності політичної волі законодавця щодо правового впорядкування усіх сфер суспільного життя.

Список використаних джерел:

1. Копиленко О. Л. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення: кол. моногр. у 2-х ч. / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Реферат, 2010. – 696 с.
2. Богачова О. В. Законотворення: теоретико-прикладні аспекти / О. В. Богачова. – Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня «Рута», 2012. – 448 с.
3. Ясенчук Ю. В. Перспективне планування законодавчої діяльності парламенту як важлива умова її ефективності / Ю. В. Ясенчук // Планування законодавчої діяльності парламенту : матеріали міжнародної наук.-практ. конференції 22 червня 2010 р. / За заг. ред. В. О. Зайчука. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2011. – С. 7–11.
4. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – С. 7.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – С. 1.
6. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів : Закон України від 09 липня 2010 р. № 2480-VI (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 63. – С. 9.
7. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України : Закон України від 27.04.2007 р. № 997-V (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 43. – С. 15.
8. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права енергетичних підприємств та організацій на укладання договорів сервітуту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47232

** Клименко Оксана Михайлівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу проблем розвитку національного законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України.*

** Мазур Віталій Вікторович – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України.*