



І. В. Спасибо-Фатеева,* М. В. Ус**

ВЗАЄМОДІЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З ІНШИМИ ГАЛУЗЯМИ ЗАКОНОДАВСТВА: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Останнім часом в Україні стрімкими темпами ускладнюються суспільні відносини у сфері економіки, основу яких складають майнові відносини. Цілком закономірним стає той факт, що одні й ті ж самі майнові відносини паралельно регулюються й охороняються кількома галузями законодавства — насамперед цивільним, а також трудовим, житловим, природоресурсовим, кримінальним, цивільно-процесуальним, податковим законодавством тощо. Це, в свою чергу, вимагає наявності уніфікованої законодавчої системи, цілісного механізму нормативно-правового регулювання.

Насправді ж, спеціалізація як тенденція розвитку сучасного законодавства призводить до його “розповзання”, втрати ним необхідних системних властивостей, що негативно позначається і на правозастосуванні, і на якості подальших законотворчих робіт¹. Так, досить поширеною є ситуація, коли різні нормативно-правові акти передбачають суперечливі приписи щодо регулювання й охорони окремих відносин або коли реалізація положень одних законів неможлива у зв’язку з відсутністю відповідних норм в інших нормативних актах. Крім того, часто приймаються нові закони, які не враховують положення чинного законодавства. Тоді постає питання про те, чи це новий підхід, чи поряд із новим законом можуть застосовуватися механізми реалізації норм, розрахованих на інше регулювання відносин. Деякі з нормативних актів залишилися у спадщину ще з радянських часів, що, в свою чергу, не може не призводити до законодавчого дисбалансу, розрізненості концептуальних засад законодавства. За таких умов маємо констатувати, що чинне законодавство характеризується неузгодженістю і колізійністю.

Зазначимо, що в науковій літературі проблема взаємоузгодженості цивільного законодавства з іншими законодавчими галузями розглядалася лише частково. Досить часто протиріччя між ними аналізувалися або лише стосовно окремих питань, або щодо певних нормативно-правових актів. У своїх працях вказаній проблематиці приділяли увагу такі науковці, як А. Е. Жалінський, І. В. Шишко, М. В. Шульга та ін.

Отже, цілком обґрунтованою вбачається необхідність, *по-перше*, з’ясування неузгодженостей і протиріч між цивільним законодавством та іншими галузями законодавства, *по-друге*, пошуку шляхів їх подолання. Досягнення поставлених завдань, на наш погляд, можливе саме шляхом системного (комплексного) підходу до аналізу законодавчої бази.

Кримінальне законодавство. Насамперед, слід звернути увагу, що при проведенні правової реформи в нашій державі спочатку (у 2001 р.) було прийнято новий Кримінальний кодекс України² (далі — КК), а у 2003 р. Цивільний кодекс України³ (далі — ЦК). На нашу думку, дії законодавця в цьому випадку не можна вважати послідовними, оскільки логічним було б насамперед оновлення законодавчого регулювання тих відносин, які виникають із актів

© Спасибо-Фатеева І. В., Ус М. В., 2006

* професор кафедри цивільного права Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України

** експерт Інституту прикладних гуманітарних досліджень (м. Харків)

¹ Див.: Кудрявцева В. В. Інвестиційні правовідносини: проблеми систематизації законодавства // Еволюція цивільного законодавства: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. 29-30 квітня 2004 р., м. Харків. — К., 2004. — С. 538.

² ВВР. — 2001. — № 25-26. — Ст. 131.

³ ОВУ. — 2003. — № 11. — Ст. 461.



правомірної поведінки суб'єктів шляхом встановлення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків у Цивільному кодексі. І вже після цього доцільним стало б реформування кримінального законодавства, охоронна функція якого спрямована на дотримання вказаних прав і виконання обов'язків. Норми ж діючого КК розраховані на положення ЦК 1963 р., в результаті чого виникають деякі неузгодженості між цими кодифікованими актами.

Так, виходячи зі ст. 193 КК кримінально караним вважається привласнення особою знайденого скарбу. При набранні чинності цією нормою діяли положення ст. 140 ЦК 1963 р., відповідно до якої виявлений скарб необхідно було здати фінансовому органу, після чого він переходив у власність держави. Стаття ж 343 чинного ЦК встановлює правило, за яким особа, що виявила скарб, набуває право власності на нього. Вважаємо, що така колізія має вирішуватись на користь регулятивного законодавчого акта (ЦК), оскільки реалізація охоронної норми можлива лише у поєднанні з регулятивною, яка передує охоронній. Отже, "те, що дозволено цивільним законодавством, не може бути визнано злочинним"⁴.

Крім того, характеристика майна як "чужого" у кримінальному законі (наприклад, ст. ст. 185-190 розділу "Злочини проти власності" КК: викрадення чужого майна, вимога передачі чужого майна, привласнення чи розтрата чужого майна) не зовсім співвідноситься з режимом права спільної власності в ЦК, ознакою якого є єдність об'єкта та множинність суб'єктів права власності. Зокрема, не зрозуміло, як кваліфікувати діяння особи, яка, будучи одним із співвласників майна, таємно вилучає його на свою користь. Такі дії важко назвати крадіжкою, оскільки відповідно до ст. 185 КК крадіжка — це таємне викрадення чужого майна (співвласник майна не може відноситись до нього як до "чужого"). До речі, у самому КК досить часто використовується цивільно-правова термінологія. Наприклад, у ст. 198 КК ("зберігання майна"), у ст. 209 КК ("укладення угоди"), у ст. 205 КК ("матеріальна шкода"). Такі законодавчі норми необхідно тлумачити, ґрунтуючись на положеннях ЦК, тобто використовуючи комплексний підхід до застосування законодавства.

Цивільне процесуальне, адміністративне, бюджетне законодавство. Найголовніша проблема взаємодії цивільного законодавства зі вказаними галузями законодавства полягає у притягненні до деліктної відповідальності публічно-правових утворень, до яких відносяться держава Україна, Автономна республіка Крим, органи місцевого самоврядування. Інститут відшкодування шкоди зазначеними суб'єктами є комплексним, тобто його норми містяться в різних галузях законодавства, а це, як відомо, досить часто призводить до прогалин і неузгодженостей у нормативно-правовому регулюванні.

Відповідно до ст. ст. 1173–1176 ЦК шкода, завдана фізичній або юридичній особі органом державної влади, органом влади АРК, органом місцевого самоврядування, їх посадовою (службовою) особою відшкодовується державою, АРК або органом місцевого самоврядування. Однак, практика показує, що закріплення в ЦК права приватних осіб на отримання відшкодування від публічно-правових утворень не достатньо. В Україні не існує виробленого механізму реалізації цього права.

Насамперед у *процесуальному законодавстві* не визначено, хто має виступати в суді від імені публічно-правового утворення, іншими словами, хто має бути його представником. На нашу думку, ним доцільно визнати відповідний орган влади, посадовою (службовою) особою якого є безпосередній заподіювач шкоди. При цьому вважаємо, що вказівка на конкретний публічний орган, зокрема, на публічний орган як юридичну особу публічного права, не повинна визнаватися обов'язковою умовою при подачі позову до суду. Позивач має зберігати за собою право визначати в якості відповідача лише публічно-правове утворення. "Питання про притягнення різних органів

⁴ Шишко І. В. Конкуренція «економических» норм УК РФ с нормами иных отраслей законодательства // Правоведение. — 2003. — № 5. — С. 137.



в якості представників публічно-правових утворень повинно вирішуватися самим судом на підставі загальних засад і принципів представництва у цивільному та господарському процесах”⁵.

При цьому у Цивільному процесуальному кодексі України⁶ (далі — ЦПК) в якості публічно-правового відповідача згадується лише держава. Крім того, виникає питання щодо форми позовної заяви, оскільки відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 119 ЦПК остання має містити вказівку на місце знаходження відповідача. Уявляється, що стосовно цього у ЦПК мають бути встановлені винятки.

Зауважимо, що загальні положення про деліктну відповідальність посадових і службових осіб, окрім ЦК містяться і в адміністративному законодавстві. Так, виходячи із Закону України “Про державну службу”⁷ (ст. 38) від 16 грудня 1993 р., Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”⁸ (ст. 23) від 4 червня 2001 р. особи, винні у порушенні законодавства відповідно про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, несуть цивільну відповідальність згідно з чинним законодавством. Однак, цих загальних виразів, знову ж таки, не достатньо для визначення ані суб’єктного складу відповідальності, ані її механізмів та обсягу. Саме тому, на нашу думку, існує потреба в додатковому регулюванні регресної відповідальності посадовців, яке б надало практичного застосування зазначеним законодавчим положенням. Зокрема, вважаємо, що в ст. 119 ЦК має бути окремо передбачено загальне положення, відповідно до якого публічно-правові утворення, відшкодувавши шкоду потерпілому, набувають права регресної вимоги до посадової (службової) особи, винної у вчиненні незаконної дії (бездіяльності). В адміністративному ж законодавстві (Законі України “Про державну службу”, Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування”) повинні бути визначені умови, розмір і межі регресної відповідальності посадових (службових) осіб за дії (бездіяльність), які стали підставою для відшкодування шкоди публічно-правовим утворенням. Закон повинен також вказати орган (органи), правомочні звертатися з регресними вимогами до таких осіб.

Другою складовою проблеми відшкодування шкоди публічно-правовими утвореннями є визначення джерела такого відшкодування. Не зрозуміло, чи відповідні кошти мають спеціально передбачатися в бюджеті (державному, місцевих), чи у кошторисах відповідних органів, що формуються за рахунок бюджетних асигнувань, або ж повинні мати місце обидва варіанти. Іншими словами, чи це буде самостійна відповідальність публічного утворення, чи його субсидіарна відповідальність, якщо у його органу, посадова або службова особа якого є безпосереднім заподіявачем шкоди, не вистачить коштів на задоволення вимог потерпілого, чи солідарна з ним відповідальність⁹.

На жаль, чинне бюджетне законодавство залишило поза увагою вказане питання. Більше того, здивування викликає те, що відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 87 Бюджетного кодексу¹⁰, кошти на відшкодування збитків, заподіяних громадянам, є видатками Державного бюджету щодо реалізації державних програм соціальної допомоги. На рівні ж місцевих бюджетів таких видатків взагалі не передбачено.

Показовим при цьому є те, що в Законі України “Про Державний бюджет України на 2006 рік”¹¹ від 1 квітня 2006 р. мова йде лише про видатки на відшкодування шкоди, завданої

⁵ Рипинский С. Ю. Ответственность государства: рекомендации по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. — 2002. — № 4 (41). — С. 142.

⁶ ОВУ. — 2004. — № 16. — Ст. 1088.

⁷ ВВР. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

⁸ ОВУ. — 2001. — № 26. — Ст. 1151.

⁹ Див.: Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер’янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. — Х.: Право, 2003 — С. 280 (автор: Спасибо-Фатеева І. В.).

¹⁰ ОВУ. — 2001. — № 29. — Ст. 1291.

¹¹ ОВУ. — 2005. — № 52. — Ст. 3251.



громадянинові незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури, а також судів (ст. 35). Крім того, у переліку бюджетних призначень, відповідно до яких в подальшому формуються кошториси окремих державних органів, не передбачено кошти на виплати за судовими рішеннями про відшкодування шкоди. У зв'язку з цим виникає закономірне запитання — а як бути з відшкодуванням шкоди юридичним особам і зі шкодою, заподіяною посадовими чи службовими особами інших державних органів?

Вважаємо, що відшкодування такої шкоди безпосередньо з Державного або місцевого бюджетів буде виправданим, оскільки, *по-перше*, публічно-правові утворення мають у своєму розпорядженні більші можливості, ніж їх орган, посадовою або службовою особою якого завдається шкода, *по-друге*, ці органи є бюджетними організаціями, а це означає, що покладення відповідальності на них по відшкодуванню, врешті-решт, здійснюється за рахунок коштів того чи іншого бюджету і, *по-третє*, покладення на публічні утворення солідарної чи субсидарної відповідальності може призвести до значних перешкод, бо це набагато ускладнить процедуру відшкодування і вимагатиме більш об'ємного нормативного врегулювання (наприклад, кошти на відшкодування шкоди треба передбачати для кожного органу). Крім того, в іншому випадку потерпілі від незаконних дій різних посадовців будуть ставитися в нерівне положення, що залежатиме від обсягу коштів, виділених для відповідного органу.

Отже, держава, АРК, органи місцевого самоврядування мають нести самостійну цивільно-правову відповідальність відповідними коштами.

Таким чином, із метою забезпечення реалізації положень ЦК щодо відшкодування шкоди публічно-правовими утвореннями необхідним є внесення змін до цілої низки інших законодавчих актів.

Господарське законодавство. Питання співіснування двох кодексів — ЦК і Господарського кодексу¹² (далі — ГК) дискутується у науковій юридичній літературі відносно давно, багато написано стосовно цього. Однак, аналізуючи проблеми взаємозв'язку цивільного законодавства з іншими галузями, важко не згадати законодавчий акт, який багато в чому перекреслює здобутки нового ЦК. Зрозуміло, ЦК України недосконалий, поза як у природі, в принципі, не існує нічого ідеального. Проте порівняно з ним ГК не витримує жодної критики.

Протиріччя, які виникають, стосуються багатьох питань. Зокрема, різним виявився підхід законодавця до визначення змісту договору та його істотних умов. Детального вивчення потребує принцип належного виконання договорів, одностороння відмова від договірних зобов'язань та її правові наслідки, передача відступного як підстава припинення зобов'язання¹³. Існують неузгодженості в кодексах і в частині регламентації відповідальності за порушення договірних зобов'язань, недійсності правочинів, класифікації юридичних осіб. Цей перелік можна продовжувати.

Враховуючи законодавчі протиріччя, породжені ГК, недосконалість більшості його положень, займаємо позицію тих правників, які вважають за доцільне відміну ГК, внесення у зв'язку з цим змін до ЦК і прийняття окремого публічного закону, імперативні норми якого присвячувались би регулюванню відносин у сфері економіки.

Трудове законодавство. Неузгодженість між ЦК і Кодексом законів про працю¹⁴ (далі — КЗпП) виникає при здійсненні працівниками представницьких функцій. Відповідно до ч. 3 ст. 237 ЦК однією з підстав представництва є акт органу юридичної особи. Таким актом може

¹² ОВУ. — 2003. — № 11. — Ст. 462.

¹³ Див.: Беяневич О. Узгодження колізій Цивільного та Господарського кодексів України // Центр комерційного права. — 2004. — № 1 (14). — С. 11.

¹⁴ ВВР УРСР. — 1971. — Додаток до № 50. — Ст. 375.



бути наказ про призначення працівника на посаду, пов'язану зі здійсненням представницьких функцій. Звертає на себе увагу та обставина, що відповідно до ч. 4 ст. 92 ЦК особи, які виступають від імені юридичної особи і порушують свої обов'язки щодо представництва, несуть солідарну відповідальність за збитки, завдані ними юридичній особі. Однак це положення не узгоджується зі ст. 132 КЗпП, відповідно до якої працівники, з вини яких заподіяно шкоду підприємству, установі, організації, несуть матеріальну відповідальність у розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше свого середнього місячного заробітку¹⁵. Як видно, у трудовому законодавстві встановлені обмеження як стосовно характеру шкоди (відшкодовуються лише прямі збитки), так і розміру відшкодування, який залежить від середньомісячного заробітку. В даному випадку колізію необхідно вирішувати на користь трудового законодавства, оскільки має місце представництво за трудовою функцією і законодавчі норми повинні захистити працівника від відшкодування, не співрозмірного винагороді за виконання трудових обов'язків. Більше того, згідно з ч. 1 ст. 9 ЦК його положення, застосовуються до трудових відносин, якщо вони не врегульовані іншими законодавчими актами.

Житлове законодавство. Прикладом можуть бути протиріччя, що стосуються права наймача на вселення інших осіб у житло. Відповідно до ст. 817 ЦК таке право реалізується лише за згодою наймодавця. Стаття ж 65 Житлового кодексу¹⁶. "Право наймача на вселення інших осіб у займане ним жила приміщення" такої вимоги не передбачає. Колізія уявляється складною для вирішення, оскільки, з одного боку, ЦК був прийнятий пізніше, ніж ЖК, тому при вирішенні колізії перевага начебто має надаватися ЦК. З іншого — ЖК є спеціальним законодавчим актом стосовно ЦК, а отже, необхідно застосовувати положення ЖК. Разом з тим, беззаперечним вбачається той факт, що норми ЖК застарілі (вказана стаття діє з 1983 р.) і не відповідають ринковим відносинам у сучасній економіці. Тому, виходячи із принципу розумності, проголошеного цивільним законодавством, в даному випадку потрібно керуватися нормами ЦК. Однак, на жаль, і положення ЦК у цьому випадку не є досконалими, оскільки серед підстав розірвання договору найму житла за рішенням суду на вимогу наймодавця у ст. 825 ЦК не передбачена така підстава, як самовільне вселення наймачем у житло інших осіб.

У зв'язку з наведеною проблемою варто згадати положення ст. 3 ЦК РФ, відповідно до якого норми цивільного права, що містяться в інших законах мають відповідати цьому Кодексу. "На практиці це означає, що у разі колізії цивільно-правових норм, закріплених в будь-яких нормативних актах, зі статтями ЦК РФ, правозастосовчий орган має керуватися положеннями ЦК. При цьому не застосовуються загальні принципи дії законів, відповідно до яких наступний нормативний акт має пріоритет перед раніш прийнятим, а спеціальний нормативний акт — перед загальним"¹⁷. Із ЦК України (абз. 2 ч. 2 ст. 4) впливає лише те, що акти цивільного законодавства, які приймаються, не можуть суперечити нормам ЦК. Таке формулювання містить одночасно дві вади. По-перше, не зрозуміло, як бути з тими спеціальними нормативно-правовими актами, які діяли до набрання чинності ЦК 2003 року. І по-друге, Земельний, Житловий кодекс, Кодекс законів про працю та ін. важко назвати актами цивільного законодавства, хоча вони і містять цивільно-правові норми. Думається, що вдосконалення зазначеного положення ЦК України у подібності до ЦК РФ мало б велике значення для уніфікації національної законодавчої системи.

¹⁵ Див.: Спасибо-Фатеєва І. В. Питання оптимізації законодавства: догма, системність та гармонізація // Еволюція цивільного законодавства: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. 29-30 квітня 2004 р. (м. Харків). — К., 2004. — С. 713-714.

¹⁶ ВВР УРСР. — 1983. — Додаток до № 28. — Ст. 573.

¹⁷ Еременко В. И. Конкурентное право Российской Федерации. — М.: ИНИЦ Роспатента, 2001. — С. 77.



Земельне законодавство. Одна із проблем пов'язана з регулюванням земельних сервітутів одночасно Цивільним і Земельним кодексами¹⁸ (далі — ЗК). Так, ЦК закріплює, що сервітут може бути встановлений договором, законом, заповітом або рішенням суду (ч. 1 ст. 402 ЦК). ЗК серед підстав виникнення сервітутних прав передбачає лише договір та рішення суду (ч. 2 ст. 100 ЗК). Така невідповідність пов'язана насамперед із тим, що у ЦК, на відміну від ЗК, закріплюється можливість існування особистого сервітуту, який надається визначеній особі і не може належати іншим особам. Особистий сервітут якраз і виникає на підставі заповіту. Отже, маємо ситуацію певною мірою схожу на ситуацію із ЖК, оскільки і тут ЦК передбачає додаткові правила регулювання відповідних відносин у порівнянні зі спеціальним законом (ЗК), прийнятим раніше (2001 р.). Насправді ж, саме спеціальний закон за своєю суттю має забезпечувати більш детальне регулювання відносин у тій або іншій сфері. Проблема ускладнюється у зв'язку з тим, що згідно зі ст. 9 ЦК, норми цього кодексу застосовуються до відносин у сфері використання природних ресурсів, якщо вони не врегульовані іншими актами законодавства. Таким чином, для того, щоб на практиці не виникало суперечностей, вкрай необхідним є внесення відповідних доповнень до ЗК.

Зрозуміло, що розглянутими питаннями не вичерпується вся проблематика взаємодії цивільного законодавства з наведеними законодавчими галузями. До того ж, колізії з'ясовуються і при аналізі інших галузей — сімейного, податкового законодавства тощо. Однак, сама постановка проблеми, підтверджена конкретними прикладами, доводить, що всі галузі законодавства перебувають у нерозривному взаємозв'язку і взаємозалежності, є частинами єдиної законодавчої системи.

З огляду на викладене, можна зробити висновок про необхідність уніфікації законодавства, важливість системного і зваженого підходу до його застосування. У зв'язку з цим мають бути внесені відповідні зміни до діючих нормативно-правових актів та прийняті концептуально нові закони, норми яких відповідають сучасному рівню розвитку ринкових відносин.



¹⁸ ОВУ. — 2001. — № 46. — Ст. 2038.