

Луцька Г.В.

*к.ю.н.,*

*доцент кафедри теорії та історії держави і права  
Університет Короля Данила*

## ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТА ВЕКТОРИ РОЗВИТКУ

**Постановка проблеми.** Одним із основних наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України стала тимчасова окупація частини території України (спочатку території Автономної Республіки Крим, а пізніше й окремих територій в Донецькій і Луганській областях). Ухвалені українським парламентом Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII та Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII закріпили основні вектори політики держави України щодо охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, які мешкають на тимчасово окупованих територіях. При цьому закон встановлює особливості правового регулювання та приділяє окрему увагу забезпеченню саме цивільних прав громадян на цих територіях, зокрема: забезпеченню реалізації права на спадкування; гарантуванню права власності та правовому режиму майна на тимчасово окупованій території і вчиненню правочинів щодо нерухомого майна на цій території; забезпеченню відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації; забезпеченню розгляду підсудних розташованих на тимчасово окупованих територіях судам цивільних справ іншими місцевими загальними судами

на підконтрольній території. Законом також визначено судову (цивільно-процесуальну) та нотаріальну форми охорони і захисту цих цивільних прав, що свідчить про «цивілістичний» напрям їх забезпечення як один із векторів цивільно-правової політики держави на тимчасово окупованій території України. Проте, як ми вже неодноразово звертали увагу в своїх попередніх публікаціях, механізми такого забезпечення чітко не визначено, так само як й недосконалий механізм реалізації форм охорони і захисту зазначених цивільних прав, який не може забезпечити, по-перше, оперативний і доступний (оскільки дістатися до розташованих на підконтрольній території судів і нотаріусів є проблематичним, а отримати швидкий захист прав чи оперативно здійснити їх є неможливим), а по-друге, остаточний і повний захист цивільних прав та інтересів громадян на тимчасово окупованих територіях (оскільки через недосконалість правових механізмів громадянину може знадобитися використання кількох форм захисту своїх прав, наприклад, спочатку встановити в судовому порядку факт смерті особи – родича на тимчасово окупованій території, а потім в нотаріальному або судовому порядку здійснювати право на спадкування після померлої особи). Це вимагає формулювання нових наукових поглядів та переосмислення векторів щодо такої політики держави, адже, як слушно зауважив Є.О. Харитонов, цивільно-правову політику можна розглядати як результат наукових досліджень, як їхню

передумову, предмет [1, с. 9], а відтак саме доктринальні підходи мають стати визначальними в цьому питанні.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти правової політики загалом та цивільно-правової зокрема розглядали такі теоретики, вчені-цивілісти і процесуалісти, як С.Ф. Афанасьєв, Є.В. Вавілін, О.Ю. Ващук, С.О. Короєд, О.О. Кармаза, Т.А. Лавренюк, О.О. Малько, Л.А. Музика, С.А. Муромцев, О.В. Минькович-Слободяник, О.М. Руднева, Р.О. Стефанчук, В.М. Тернавська, Є.О. Харитонов, М.Ю. Челишев, О.Н. Ярмиш та ін. В своїх працях вони розкривали загальні підходи до визначення правової політики в цілому та виділяли і давали загальну характеристику цивільно-правовій та цивільній процесуальній політиці держави в аспекті обґрунтування загальних шляхів забезпечення її ефективності.

**Виклад основного матеріалу.** Водночас варто зауважити, що до сьогоднішні лише Л.А. Музика чи не єдиний науковець-юрист, яка звертала увагу на розвиток і виконання правової політики в цілому і цивільно-правової політики зокрема, розглядаючи питання щодо ліквідації наслідків агресії Росії цивільно-правовими способами, що, на її думку, допоможе подолати країні сучасні кризові явища [2, с. 272].

Проте в літературі так й не окреслено основні правові засади формування державної цивільно-правової політики, які були б спрямовані на вдосконалення і забезпечення ефективності механізмів охорони і захисту цивільних прав громадян на тимчасово окупованій території України, та які враховувались би парламентом при внесенні змін до вищезазначених законів.

З огляду на це метою нашої статті буде аналіз наукових підходів щодо визначення поняття правової політики в цілому і цивільно-правової політики зокрема, та окреслення векторів формування цивільно-правової політики держави на тимчасово окупованій території України.

Передусім, з методологічної точки зору, проаналізуємо спочатку основні підходи науковців до визначення саме правової політики держави в цілому та її ознак. Так, в юридичній літературі говориться, що правова політика є особливим видом політики, що ґрунтується і виникає в сфері права, при цьому об'єктивно потребує впорядкування з боку публічної влади. Вона є самостійним політико-правовим феноменом, особливим видом політики держави, формою реалізації політичного курсу держави з власною складною внутрішньою структурою. При цьому, наприклад, О.В. Минькович-Слободяник, правову політику пропонує розглядати в декількох аспектах: по-перше, як самостійний вид політики (має власну суверенну структуру, зароджується і діє виключно у сфері права), по-друге, як обов'язкову складову будь-якої державної політики («присутня» в будь-якій політиці, реалізуючи її за допомогою права) [3, с. 21]. Окремі науковці наголошують, що «правова політика» має три інтерпретації: діяльнісну (правова політика розглядається як науково обґрунтована і послідовна діяльність державних і муніципальних органів зі створення ефективного механізму правового регулювання); ідеологічну (правова політика визначається як комплекс ідей, заходів, завдань, програм, настанов, що реалізуються у сфері права і завдяки праву); у третьому варіанті правова політика сприймається як частина державної політики [4, с. 8].

Найчастіше правову політику визначають як сукупність ідей стратегічного характеру, що вироблені органами державної влади та органами місцевого самоврядування за участі інститутів громадянського суспільства і втілені у конкретні програми розвитку правового життя суспільства та держави [5, с. 50]. При цьому слушно наголошується, що правова політика повинна направляти законодавця на вирішення найактуальніших питань сучасного розвитку та визначати структуру й забезпеченість правовими засобами тих або інших сегментів правовідносин, які з точки

зору правової політики є найбільш актуальними та вимагають підвищеної ефективності [6, с. 155]. Ю.О. Вашук, підкреслюючи управлінську функцію правової політики, теж зауважує, що вона є засобом управління суспільними процесами, який реалізується через нормативно-правове регулювання суспільних відносин, тобто через установлення норм позитивного права правова політика передбачає безпосереднє використання права як засобу управління соціальними процесами. Правова політика визначає правовий розвиток країни, узагальнюючи особливості різних галузей людської діяльності, вона синтезує їх у юридичних нормах [7].

Науковці виділяють різні форми правової політики. За цим критерієм вона може бути класифікована на правотворчу, правозастосовну, правовиховну, доктринальну, інтерпретаційну [3, с. 22].

Серед ознак правової політики, яку Р.О. Стефанчук аналізує як явище та суспільний процес, він виділяє такі її основні ознаки: правова політика базується на основі права; правова політика здійснюється правовими методами; правова політика охоплює правову сферу діяльності держави; правова політика має публічний характер; правова політика формується та здійснюється з дотриманням певних принципів; знаходить своє вираження в офіційних нормативно-правових актах [8].

Правова політика виникає і діє у сфері права і залежно від галузей права вона може бути кримінальною, адміністративною, конституційною, екологічною, трудовою, банківською і т.д. [3, с. 21].

З-поміж галузевих різновидів правової політики, безперечно, найбільш важливим, на погляд Р.О. Стефанчука, є приватноправова політика як різновид державної політики, – як сукупність ідей, цілей, завдань, методів, підходів, спрямованих на розвиток приватноправового регулювання [9, с. 201].

Сучасні науковці визнають, що саме С.А. Муромцев першим виділив політику цивільного права. Він розрізняв загальне

цивільне правознавство, яке об'єктивно вивчає право, яким воно є, і цивільно-правову політику, яка визначає, яким має бути право, чого слід прагнути, тобто визначає цілі і прийоми, якими мають керуватися цивільний законодавець і суддя з метою реформування існуючого і створення нового права [10, с. 27–28].

Цивільно-правова політика, поряд з іншими її видами, є, на думку Л.А. Музики, частиною загальної правової політики держави. Вона покликана прогнозувати бажані і можливі зміни цивільного блоку правової реформи в нашій державі, розробляти стратегічні напрями вдосконалення цивільного законодавства. Всі види правової політики (як і галузі права) взаємопов'язані і тісно співіснують. Цивільно-правову політику вона визначає як діяльність держави, спрямовану на забезпечення оптимального функціонування і розвитку цивільно-правових відносин та практики застосування цивільного законодавства. Це – стратегія і тактика розвитку цивільного законодавства і практики його застосування. У широкому сенсі цивільно-правова політика повинна бути спрямована на вирішення двох основних завдань: 1) визначення та обґрунтування максимально ефективних шляхів досягнення зазначеної соціальної мети; 2) забезпечення прогностичної функції науки – передбачити соціальні наслідки відповідного правозастосування [11, с. 69, 72, 71].

С.В. Вавілін і М.Ю. Челишев характеризують цивільно-правову політику як законодавчо встановлену, засновану на Конституції і національній юридичній доктрині системну, послідовну і стабільну діяльність державних і місцевих органів щодо формування ефективного механізму цивільно-правового регулювання, механізму здійснення і захисту цивільних прав. Вона характеризується комплексним підходом щодо оптимізації цивільно-правової бази, зближенням вітчизняного правопорядку з правилами регулювання відповідних майнових і немайнових відносин

в розвинутих європейських державах, імплементацією позитивного зарубіжного досвіду трансформації цивільного законодавства в правову доктрину. Мета правової політики в цивільно-правовій сфері – забезпечити за допомогою послідовно організованих юридичних засобів реальну гарантовану можливість здійснення і захисту суб'єктивних цивільних прав та законних інтересів, створення цілісної системи правового регулювання цих відносин [12, с. 126].

Розглядаючи питання цивільно-правової політики Р.О. Стефанчук окремо наголошує на тому, що проведення планомірного реформування матеріального законодавства повинно відбуватися в логічному супроводі з реформуванням відповідного процесуального законодавства [9, с. 202]. Отже, паралельно мову варто вести про цивільну процесуальну правову політику, яку науковці визначають як науково-обґрунтоване, послідовне і системне керівництво до дій (ухвалення рішень) органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами, недержавними установами і організаціями в сфері оптимізації механізму цивільного процесуального правового регулювання, а також примусового виконання судових постанов і актів інших органів, з метою захисту порушених та оспорюваних прав, свобод і законних інтересів [13, с. 8]. Також звертається увага, що цивільна процесуальна політика є складовою частиною судово-правової політики держави щодо створення ефективного механізму правового регулювання в сфері відправлення правосуддя в цивільних справах з метою захисту порушених або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [14, с. 465]. Деякі науковці вважають, що державну правову політику в сфері цивільного судочинства (цивільну процесуальну правову політику) варто розглядати в двох аспектах: по-перше, в теоретичному плані як правову ідеологію, яка має включати теоретичні концепції подальшого розвитку цивільного процесу, основні засади

якої мають закріплюватися законодавством з питань судоустрою та цивільного судочинства; а по-друге, в практичному плані як діяльність держави, спрямовану на забезпечення ефективності цивільного судочинства, оптимізацію його цивільної процесуальної форми в цілому, забезпечення стабільності цивільних процесуальних правовідносин, їх передбачуваності, дотримання принципу правової визначеності [15, с. 100–101].

В нашому випадку, оскільки основні засади правової політики щодо охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, які мешкають на тимчасово окупованих територіях визначено вище наведеними двома основними законами, в яких встановлено як цивільно-правові, так й цивільно-процесуальні особливості здійснення, охорони і захисту цивільних прав громадян на тимчасово окупованих територіях (за винятком окремих норм в ЦПК України стосовно особливостей встановлення фактів народження і смерті на тимчасово окупованій території), тому ми не вважаємо за доцільне розмежовувати правову політику щодо забезпечення здійснення, охорони і захисту цивільних прав громадян на тимчасово окупованих територіях окремо на цивільно-правову і цивільно-процесуальну політику, а розглядати питання в комплексі в межах єдиної цивільно-правової політики, адже в переважній більшості випадків форми (судова і нотаріальна) охорони і здійснення цивільних прав громадян на тимчасово окупованих територіях поєднуються.

Аналіз положень законів України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», окремих положень



ЦПК України свідчить, що саме зазначені нормативно-правові акти визначають особливості цивільно-правового регулювання забезпечення, гарантування, охорони і захисту цивільних прав громадян на тимчасово окупованій території України (як мешканців цих територій, так й тих громадян, які мають на цих територіях нерухоме майно і вчиняють правочини з ним, або реалізують своє право на спадкування, якщо спадкодавець проживав на зазначеній території або мав там нерухоме майно), а також особливості здійснення права на судовий захист в частині доступу до правосуддя (якщо відповідний юридичний факт – факт народження або смерті мав місце на тимчасово окупованій території або громадянин проживає на цій території чи там знаходиться його нерухоме майно, щодо якого виник цивільно-правовий спір).

Закріплені в законодавстві засоби охорони і захисту цивільних прав громадян на тимчасово окупованих територіях варто визнати відображенням основних ідей стратегічного характеру, сформованих українським парламентом, і покликаних врегулювати цивільні правовідносини, які виникли і існують у зв'язку із тимчасовою окупацією частини території України.

Вектором формування цивільно-правової політики на тимчасово окупованій території України є розробка практично необхідних напрямів вдосконалення цивільного і цивільно-процесуального законодавства, з урахуванням виявлених правозастосовчою практикою прогалин, що знижують дієвість регулюючого впливу на цивільні правовідносини. Ефективність такого цивільно-правового регулювання визначатиме ефективність цивільно-правової політики в цілому.

У зв'язку з цим вважаємо, що цивільно-правова політика має розвиватись передусім в напрямку забезпечення доступності як нотаріальної, так й судової форми здійснення і захисту цивільних прав мешканців тимчасово окупованих територій, зокрема шляхом: запровадження електронного (дистанційного)

судочинства та нотаріального провадження; використання штучного інтелекту для встановлення (підтвердження) особи громадянина України – мешканця тимчасово окупованої території при дистанційному зверненні до нотаріусів чи центрів надання адміністративних послуг та органів РАЦС; ведення нотаріального діловодства (документообігу загалом) в електронному вигляді; надання можливості автоматично (на підставі виконавчого листа) стягувати кошти з карткових рахунків боржників з метою захисту та охорони порушених прав громадян України, які мешкають на тимчасово окупованих територіях України; надання повноважень органам місцевого самоврядування вчиняти дії як органи опіки та піклування щодо дітей, у разі коли відбувається перехід права власності на нерухоме майно, розташоване на тимчасово окупованій території; визнати електронний нотаріальний акт рівноцінним паперовому нотаріальному акту, виданому нотаріальними органами з метою охорони та захисту прав громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України; врегулювання відносин щодо складення усного заповіту та заповіту, складеного у електронній формі з цифровим підписом тощо.

Таким чином, цивільно-правову політику на тимчасово окупованій території варто розглядати як різновид цивільно-правової політики, – як систематичну, послідовну, системну правотворчу і стабільну правозастосовчу діяльність держави Україна, спрямовану на впорядкування цивільно-правових і цивільно-процесуальних відносин за допомогою формування ефективного механізму цивільно-правового регулювання шляхом прийняття цивільно-правових норм і створення ефективних механізмів їх застосування на тимчасово окупованій території, а також практичного забезпечення (здійснення, охорони і захисту) цивільних прав громадян на тимчасово окупованій території. Кінцеву мету цивільно-правової політики на тимчасово окупованій території ми вбачаємо в забезпеченні

за допомогою юридичних засобів реальної гарантованої державою можливості громадянам у здійсненні і захисті їхніх цивільних прав у зв'язку із тимчасовою окупацією та на тимчасово окупованій території, а також створенні ефективної системи цивільно-правового регулювання цивільних відносин, в яких один з елементів має місце на тимчасово окупованій території (або громадянин проживає

на зазначеній території; або громадянин має нерухоме майно на цій території, щодо якого вчиняється правочин; або громадянин приймає спадщину, якщо спадкодавець помер на цій території або мав там нерухоме майно; або мав місце факт народження або смерті особи на вказаній території) та оптимізації цивільної процесуальної та нотаріальної форми охорони і захисту зазначених цивільних прав.

### **Анотація**

В статті здійснюється аналіз наукових підходів щодо визначення поняття правової політики в цілому і цивільно-правової політики зокрема. Окреслюються вектори формування цивільно-правової політики держави на тимчасово окупованій території України, якими є розробка практично необхідних напрямів вдосконалення цивільного і цивільно-процесуального законодавства, з урахуванням виявлених правозастосовчою практикою прогалин, що знижують дієвість регулюючого впливу на цивільні правовідносини. Обґрунтовується, що цивільно-правова політика має розвиватись передусім в напрямку забезпечення доступності як нотаріальної, так й судової форми здійснення і захисту цивільних прав мешканців тимчасово окупованих територій. Цивільно-правову політику на тимчасово окупованій території пропонується розглядати як різновид цивільно-правової політики, – як систематичну, послідовну, системну правотворчу і стабільну правозастосовчу діяльність держави Україна, спрямовану на впорядкування цивільно-правових і цивільно-процесуальних відносин за допомогою формування ефективного механізму цивільно-правового регулювання шляхом прийняття цивільно-правових норм і створення ефективних механізмів їх застосування на тимчасово окупованій території, а також практичного забезпечення (здійснення, охорони і захисту) цивільних прав громадян на тимчасово окупованій території. Обґрунтовується кінцева мета цивільно-правової політики на тимчасово окупованій території, яку автор вбачає в забезпеченні за допомогою юридичних засобів реальної гарантованої державою можливості громадянам у здійсненні і захисті їхніх цивільних прав у зв'язку із тимчасовою окупацією та на тимчасово окупованій території, а також створенні ефективної системи цивільно-правового регулювання цивільних відносин, в яких один з елементів має місце на тимчасово окупованій території (або громадянин проживає на зазначеній території; або громадянин має нерухоме майно на цій території, щодо якого вчиняється правочин; або громадянин приймає спадщину, якщо спадкодавець помер на цій території або мав там нерухоме майно; або мав місце факт народження або смерті особи на вказаній території) та оптимізації цивільної процесуальної та нотаріальної форми охорони і захисту зазначених цивільних прав.

**Ключові слова:** цивільно-правова політика, держава, мешканці, тимчасово окупована територія України, цивільні права, забезпечення, здійснення, охорона.

### **Lutska H.V. Civil and legal policy of the state for the time period of recoupment of the territory of Ukraine: theoretical approach to the designation and development of the vector**

#### **Summary**

The article analyzes scientific approaches to defining the concept of legal policy in general and civil law policy in particular. The vectors of formation of civil law policy of the state in the temporarily occupied territory of Ukraine are outlined, which are the development of practically necessary areas for improvement of civil and civil procedure legislation, taking into account

the gaps identified by law enforcement practice that reduce the effectiveness of regulatory influence on civil relations. It is substantiated that civil law policy should develop primarily in the direction of ensuring the availability of both notarial and judicial forms of exercise and protection of civil rights of residents of the temporarily occupied territories. It is proposed to consider civil law policy in the temporarily occupied territory as a kind of civil law policy – as a systematic, consistent, systematic law-making and stable law enforcement activity of the state of Ukraine aimed at streamlining civil law and civil procedure through the formation of an effective civil mechanism. legal regulation by adopting civil law norms and creating effective mechanisms for their application in the temporarily occupied territory, as well as practical support (implementation, protection and defense) of civil rights of citizens in the temporarily occupied territory. The ultimate goal of civil law policy in the temporarily occupied territory is substantiated systems of civil law regulation of civil relations, in which one of the elements takes place in the temporarily occupied territory (or the citizen lives in the territory; or the citizen has real estate in the territory in respect of which the transaction is made; or the citizen inherits if the testator died on in this territory or had real estate there, or there was a fact of birth or death of a person in the specified territory) and optimization of civil procedural and notarial form of protection and defense of these civil rights.

**Key words:** civil law policy, state, inhabitants, temporarily occupied territory of Ukraine, civil rights, provision, implementation, protection.

**Список використаних джерел:**

1. Харитонов Є. О. До визначення поняття та системи цивілістики (науки цивільного права). *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 51. С. 7–13.
2. Музика Л. А. Цивільно-правова політика України в умовах російської агресії: що робити? *Наука і правоохорона*. 2016. № 1 (31). С. 272–282.
3. Минькович-Слободяник О. В. Види правової політики України. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 21–24.
4. Руднєва О. М., Ярмиш О. Н. Правова політика України: стан, проблеми концептуалізації та підвищення ефективності. *Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування*: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О. М. Руднєвої, д.ю.н., проф. К.: НІСД, 2013. С. 8.
5. Тернавська В. М. Категорія «Правова політика» (історико-правовий аналіз). *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Серія Право. Вип. 52. Том 1. С. 48–41.
6. Лавренюк Т.А. Принципи господарсько-правової політики та їх співвідношення із принципами господарського права. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 152–156.
7. Ващук Ю. О. Сутнісні аспекти правової політики. *Форум права*. 2014. № 1. С. 67–71. URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_1\\_13.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2014_1_13.pdf).
8. Стефанчук Р. О. Актуальні питання законотворення в сучасних умовах. *Міжнародний юридичний вісник: зб. наук. праць Національного університету державної податкової служби України*. 2015. Вип. 1 (2). С. 201–202.
9. Стефанчук Р. Десятиліття нового Цивільного кодексу України: робота над помилками. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 1. С. 200–211.
10. Муромцев С. Определение и основное разделение права. 2-е изд., доп. Санкт-Петербург: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2004. 223 с.
11. Музыка Л. А. О гражданско-правовой политике Украины. *Общество и право*. 2013. № 1 (43). С. 68–73.

12. Вавилин Е. В., Чельшев М. Ю. Гражданско-правовая политика. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2012. № 3 (86). С. 125–132.
13. Малько Е. А. Гражданская процессуальная правовая политика в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. Саратов, 2012. 22 с.
14. Афанасьев С. Ф. Судебно-правовая политика в сфере гражданского судопроизводства. Российская правовая политика: курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Норма, 2003. 528 с.
15. Короед С. О. Державна правова політика в сфері цивільного судочинства. *Судова апеляція*. 2013. № 1 (30). С. 98–103.