

УДК 349.42(477)

О.В. БІЛІНСЬКА, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ ВИЗНАЧАЄ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Ключові слова: аграрне законодавство, державна аграрна політика, удосконалення аграрного законодавства, систематизація аграрних нормативно-правових актів

Розвиток аграрних правовідносин в умовах світової фінансово-економічної кризи має стати одним із пріоритетів державної політики України, що обумовлено, насамперед, вирішальним значенням агропромислового комплексу у формуванні продовольчих ресурсів держави, забезпеченні суспільних потреб населення продуктами харчування та сировиною переробної промисловості. Саме тому, на часі є підвищення ефективності законодавства, що визначає формування та реалізацію державної аграрної політики України. Насамперед, мова йде про такі Закони України: «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [1], «Про державну підтримку сільського господарства України» [2], «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» [3], «Про сільськогосподарську кооперацію» [4] та ін. Згідно ст.1 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [1], складовими державної аграрної політики є комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектора економіки та розв'язання соціальних проблем сільського населення й забезпечення комплекс-

ного і сталого розвитку сільських територій.

На жаль, належної загальнодержавної програми радикального реформування аграрних відносин в Україні своєчасно не було розроблено. Це істотно позначилося на змісті, формах і методах аграрної реформи, що зумовило її спонтанний характер і як результат – низьку ефективність. З урахуванням цього вчені розробляють фундаментальні засади наукового забезпечення аграрної політики держави. Важливими щодо цього є наукові дослідження таких вітчизняних учених правників та економістів, як В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, В.П. Жушман, П.Ф. Кулинич, О.О. Погрібний, П.Т. Саблук, В.І. Семчик, А.М. Статівка, М.В. Шульга, В.Ю. Уркевич, В.В. Юрчишин, В.З. Янчук та ін.

Значна кількість напрацювань і публікацій не дозволяє вважати досліджувану проблему вичерпаною, тому що в нинішніх наукових доробках недостатньо повно, з нашого погляду, висвітлюються питання змісту та особливостей сучасної аграрної політики України, її основних напрямків, принципів, пріоритетів, форм і методів. Отже, метою даної статті є спроба визначити напрямки удосконалення законодавства, яке визначає формування та реалізацію аграрної політики. Новизною роботи є пропозиція авторського підходу до визначення основних напрямків удосконалення аграрного законодавства.

Можна виокремити ряд недоліків Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» [1]. Зокрема, у ньому не наведено дефініції державної аграрної політики. Ще одним недоліком вказаного Закону є те, що при визначенні пріоритетів державної аграрної політики (ст.3), йдеться здебільшого про розвиток сільського господарства. Проте, поза увагою залишаються інші аграрні правовідносини, наприклад, діяльність, пов'язана з заготівлею, зберіганням, переробкою та реалізацією продовольчої продукції. Крім того, для гарантування продовольчої безпеки, яка визна-

чено головною стратегічною метою аграрної політики, необхідне врахування значно ширшого кола пріоритетних напрямків державної аграрної політики, ніж закріплено у відповідній статті Закону. Також приписи нормативно-правових актів, що визначають аграрну політику України, мають загальний характер, тобто відсутні конкретні механізми, за допомогою яких держава здійснює вплив на аграрні відносини.

Думається, що законодавче забезпечення аграрної політики в Україні потребує удосконалення, форми цього процесу пов'язані з послідовною реалізацією дій та логічним розташуванням стадій. Такі форми удосконалення аграрного законодавства відображають як прийняття безпосередньо нормативно-правового акту, так і внесення до нього змін. Насамперед, мова йде про форми удосконалення аграрного законодавства, що мають місце при складанні та обговоренні проекту нормативно-правового акту; узгодженні проектів нормативно-правових актів; експертизі проектів нормативно-правових актів; систематизації нормативно-правових актів та ін. На деяких із них зупинимось більш детально.

Процес удосконалення аграрного законодавства логічно розпочати ще на стадії складання та обговорення проекту нормативно-правового акту або змін до нього. Поява нормативно-правового акту виражає як підсумок досить складної роботи по розробці, формуванню, узгодженню проекту такого нормативно-правового акту, так і процедуру його прийняття, набрання ним чинності. При розробці нормативно-правового акта, що регулює аграрні відносини, повинні бути висвітлені такі питання:

а) чітко сформульована проблема, яку необхідно врегулювати, окреслені її масштаби та надано пояснення, чому це питання є пріоритетним для вирішення;

б) викладені істотні фактори (статистичні, аналітичні, інші дані), які повинні бути при-

йняті до уваги під час прийняття рішення; ґрунтовно викладені різні можливі варіанти вирішення питання, що розглядається;

в) чітко визначені будь-які протилежні точки зору та розбіжності в позиціях заінтересованих органів виконавчої влади, які виникли під час консультацій та узгодження запропонованого варіанта рішення;

г) викладено оптимальний варіант рішення, який рекомендується вжити Уряду, і викладені аргументи на його користь.

Поява аграрного нормативно-правового акту обумовлює декілька різновидів його обговорення: а) під час формування концепції проекту такого акту, з'ясування необхідності його появи; б) на стадії розробки тексту проекту нормативно-правового акту; в) під час підготовки висновків, пояснювальної записки щодо цього акту; г) на етапі обговорення проекту нормативно-правового акту, який регулює відносини оподаткування; д) при прийнятті такого нормативно-правового акту відповідним органом. Перш за все, мова йде про обговорення проекту акту аграрного законодавства спільно з товаровиробниками сільськогосподарської продукції, жителями сільських територій та іншими особами.

На цьому етапі можна також виділити попереднє обговорення та безпосереднє. Попереднє обговорення аграрного нормативного правового акту не є обов'язковим. Воно може відбуватися в різноманітних формах з участю державних органів, органів місцевого самоврядування наукових установ, засобів масової інформації, об'єднаннями аграрних товаровиробників, різних формах публічного оприлюднення. Наявність такого попереднього обговорення базується, перш за все, на зацікавленості самого суб'єкту правотворчої ініціативи, намаганням його підготувати якісний, узгоджений проект аграрного нормативно-правового акту. В той же час обов'язковими є дії при обговоренні проектів на рівні самого правотворчого органу (наприклад, розгляд законопроектів Верховною

Радою України). На відміну від попереднього обговорення, безпосереднє обговорення є обов'язковим.

Вбачається, що однією з форм удосконалення законодавства, що визначає державну аграрну політику України, має стати експертиза проектів нормативно-правових актів і змін до них. Ця форма удосконалення проектів аграрних нормативно-правових актів здійснюється після завершення роботи над підготовкою проекту, перед винесенням його на голосування. Можна виділити як формальну так і змістовну експертизу проектів аграрних нормативно-правових актів. Перша пов'язується з вираженням приписів аграрних норм, мовною оболонкою їх, і спрямовується на чіткість орієнтації щодо регулювання відносин, зрозумілості приписів, зведення до мінімуму підстав законодавчих колізій. Друга форма експертизи орієнтована на з'ясування як законодавчої узгодженості з іншими галузями та інститутами законодавства, зокрема, з екологічним, земельним та фінансовим, так і змістовного відображення суспільних відносин в законодавчих аграрних нормах, якими пропонується їх регулювати.

Зрозуміло, що будь-який проект повинен піддаватися юридичній експертизі, і в залежності від предмету нормативного акту – іншій спеціалізованій експертизі (економічній, фінансовій, технічній, екологічній, кримінологічній тощо). Всі майбутні нормативні акти, реалізація яких буде залежати від наявності економічних гарантій, повинні обов'язково піддаватися фінансово-економічній експертизі. Це дозволить підняти ефективність законодавства, що визначає аграрну політику, встановивши економічне підґрунтя для її здійснення. Оскільки юридичну експертизу мають проходити всі проекти нормативно-правових актів, то переважна більшість питань, на які повинні дати відповіді експерти-юристи стосується оцінки їх змісту та форми. Під час такої експертизи

проект оцінюється з точки зору необхідності його прийняття; відповідності чинним законодавчим актам; зв'язків проекту з чинними нормативними актами (в тому числі на предмет виявлення колізій); забезпеченості встановлених проектом прав і обов'язків суб'єктів юридичними процедурами, засобами охорони і захисту; його структури, юридичної форми (назва), відповідності правилам правотворчої техніки тощо. Головним є те, що експертиза дозволяє до прийняття нормативно-правового акту виявити його недоліки та усунути їх у подальшій роботі над проектом [5, с.18].

На етапі прийняття аграрно-правових актів важливо, насамперед, дотримуватись встановленої процедури розгляду та затвердження відповідних актів законодавства. Варто зазначити, що однозначно стверджувати про наявність специфіки при прийнятті саме таких актів досить складно. Навряд чи можна вважати його дуже простим процесом, бо проходження трьох читань при прийнятті законопроектів передбачає певні особливості на кожному із них. В першому читанні законопроект обговорюється і приймається як основа закону, тоді як на в другому читанні обговорюються всі внесені пропозиції до законопроекту у вигляді поправок. На цьому ж етапі проект може бути прийнятий як закон. В третьому читанні дороблений із врахуванням поправок закон приймається остаточно.

Ще однією формою підтримання якісного стану аграрного законодавства є державна реєстрація підзаконних нормативно-правових актів органами Міністерства юстиції України. Така специфічна легалізація аграрних нормативно-правових актів сприяє забезпеченню відповідності підзаконних актів законам, що регулюють аграрні відносини. Таким чином, державну реєстрацію можна розглядати як дієвий метод, що перешкоджає прийняттю недоброякісних нормативно-правових актів, засіб забезпечення узгодженості всіх складових аграрного законо-

давства, мінімізації у ньому суперечностей. Досвід показує, що наслідком відмови в реєстрації нормативного акту або його повернення для доробки є те, що на повторну реєстрацію такий нормативний акт або направляється доробленим, або взагалі не направляється.

Новелізація та ревізія чинних аграрних нормативно-правових актів є формами, спрямованими на оперативну зміну аграрних законодавчих норм, уточнення їх та деталізацію відомчими актами. Дуже прикро, коли органи виконавчої влади своїми актами намагаються змінювати приписи законів. Що стосується новелізації, то вона розуміється тільки як встановлення нових норм з метою заповнення прогалин у праві. До найбільш поширених прикладів новелізації відносяться формулювання певної статті нормативного акту в новій редакції; пропозиція нової редакції нормативного акту в цілому [5, с.20]. Новелізація аграрного законодавства, яка здійснюється поряд з державною реєстрацією таких актів є однією з форм удосконалення законодавства, хоча і не вносить змін у зміст аграрних нормативно-правових актів. У той же час, вона не допускає набрання чинності актів, що суперечать закону і не відповідають йому, що саме дозволяє розглядати її як форми забезпечення якісного стану аграрного законодавства. Наслідком відсутності інституту державної реєстрації під час новелізації аграрного законодавства було б те, що незареєстровані нормативні акти після їх прийняття були б обов'язкові не лише для офіційного опублікування, але і для застосування всіма особами, на яких розповсюджуються дії їх приписів. У такому випадку залишались би протиріччя, хиби, що виявляє правова експертиза, проведена в ході їх реєстрації.

Варто звернути увагу ще на одну форму підтримання ефективності аграрного законодавства офіційне нормативне тлумачення чинних нормативно-правових актів. Це являє

собою діяльність компетентних державних органів по роз'ясненню змісту нормативних актів, що є загальнообов'язковим. Безпосередньо таке тлумачення здійснюється самим органом, який видав нормативно-правовий акт. Тлумаченню підлягають ті акти, які потребують їх роз'яснення в силу неясності їх тексту, труднощів під час їх застосування тощо. Об'єктивований вираз тлумачення аграрних нормативно-правових актів набуває у формі нормативних інтерпретаційно-правових актів, які сприяють однаково розумінню визначень термінологічних колізій. Вони мають допоміжно-роз'яснювальний характер стосовно останніх, деталізують окремі положення текстуальних визначень з метою забезпечення єдності розуміння законів і підзаконних актів [5, с.29].

Акти офіційного тлумачення Конституційного Суду України мають безпосереднє відношення до удосконалення аграрного законодавства. Оскільки ці акти можуть як заповнювати прогалини у законодавстві, так і конкретизувати, уточнювати його положення. Результати розвитку відповідних положень законодавства закріплюються у формі так званих «судових правоположень», що є формою правотворчої конкретизації. Припинення чинності неконституційних та незаконних нормативно-правових актів судовими рішеннями можна розглядати як форму удосконалення законодавства, яка «усуває» неякісні, дефектні, з точки зору законності, нормативно-правові акти з системи законодавства [5, с.103].

Систематизація аграрних нормативно-правових актів. Чітке розмежування етапів удосконалення аграрного законодавства певним чином абстракція. Окремі етапи удосконалення можуть поєднуватися, можуть зникати в залежності від типу акту законодавства, або мети його упорядкування. Процес впорядкування аграрного законодавства, його систематизація має об'єктивну основу – систему аграрного права. Однак, якщо сис-

тема аграрного права являє собою об'єктивний підсумок правотворчої діяльності держави, що формується історично, то систематизація аграрного законодавства цілеспрямовано реалізує певні практичні цілі і завдання. Об'єктивність системи аграрного права ґрунтується на характері предмету та методу регулювання, визначає внутрішню, змістовну структуру аграрного права.

Систематизація аграрного законодавства, в свою чергу, спрямована на впорядкування зовнішніх форм, застосування класифікаційних ознак, відповідно до характеру та типу акта. Важливо враховувати нерозривний зв'язок і обумовленість системи аграрного права та системи аграрного законодавства, оскільки тільки в цьому випадку систематизація аграрного законодавства набуває науково обґрунтований характер. У даному випадку нормативний матеріал розташовується виходячи із зовнішніх ознак законодавчих актів, що визначаються об'єктивними критеріями (датую прийняття акта, компетенцією органу й т.д.) [6, с.123]. Це дає можливість найбільш раціонально і чітко згрупувати правові норми, сформулювати систему загальних принципів і понять, що реалізуються на рівні аграрного законодавства. Законодавство, являючи собою певну спільність, полягає, тим не менш, з окремих актів, що видаються як окремими суб'єктами, так і протягом певного періоду часу.

У цьому випадку неминучі невідповідності і протиріччя частин законодавства один з одним, окремих аграрно-правових норм. Саме тому практичною необхідністю характеризується систематична обробка законодавства, упорядкування його складових, об'єднання їх в узгоджений, цілісний механізм. На сучасному етапі систематизація аграрного законодавства здійснюється насамперед шляхом інкорпорації. Систематизація аграрного законодавства мінімізує протиріччя між правовими нормами, шляхом її скасовуються або змінюються застарілі норми,

створюються нові, що відповідають потребам суспільного розвитку.

Враховуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що удосконалення аграрного законодавства повинно здійснюватись в певних формах, шляхом застосування відповідних засобів, методів, окремих видів юридичної діяльності. Згідно з такими критеріями форми удосконалення аграрного законодавства залежать від деяких обставин:

а) яким чином (безпосередньо або опосередковано) здійснюється вплив діяльності відповідного органу на якісний склад аграрного законодавства, співвідношення його законодавчих норм;

б) предмет удосконалення (принципово важлива при цьому відповідь на питання: регулюється ця ситуація лише законодавчими нормами, чи і іншими джерелами аграрного права – наприклад міжнародними договорами), який повинен деталізувати особливість участі суб'єктів в нормотворчому процесі;

в) стадійність удосконалення об'єкту регулювання, яке пов'язана з узгодженням змісту та форми: проекту аграрного нормативно-правового акту; аграрного нормативно-правового акту, який прийнятий, але не набрав чинності; чинного аграрного нормативно-правового акту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»: від 18.10.2005 р. // *Голос України*. – 16.11.2005. - № 217.
2. Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України»: від 24.06.2004 р. // *Голос України*. – 07.09.2004. – № 165.
3. Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»: від 17.10.1991 р. // *ВВР УРСР*. – 1990. – № 45. – Ст. 602.

4. Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» : від 17.07.1997 р. // ВВР України. - 1997. - № 39. - Ст. 261.

5. Погорелов Є. В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Погорелов Єв-

ген Валентинович. – Х., 2000. – 166 с.

6. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / кол. авт.: Н. М. Пархоменко, В. Ф. Сіренко та ін. – К. : ІДП НАН України, 2003. – 220 с.

Білінська О. В. Щодо удосконалення законодавства, яке визначає формування та реалізацію державної аграрної політики України / О. В. Білінська // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 40–45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10bovari.pdf>

З'ясовуються окремі недоліки законодавства, що визначає формування та реалізацію державної аграрної політики України. Проаналізовано основні форми удосконалення аграрного законодавства; виокремлено обставини, які обумовлюють вибір відповідних форм удосконалення аграрних нормативно-правових актів.

Белинская О.В. Об усовершенствовании законодательства, которое определяет формирование и реализацию государственной аграрной политики Украины

Выявляются отдельные недостатки законодательства, которое определяет формирование и реализацию государственной аграрной политики Украины. Проанализированы основные формы усовершенствования аграрного законодательства; выделены обстоятельства, которые обуславливают выбор соответствующих форм усовершенствования аграрных нормативно-правовых актов.

Belinskaja O.V. About Improvement of the Legislation Which Will Define Formation and Realization of the State Agrarian Policy of Ukraine

Separate lacks of the legislation which defines formation and realization of the state agrarian policy of Ukraine are found out. The basic forms of improvement of the agrarian legislation are analyzed. Besides, circumstances which cause a choice of corresponding forms of improvement of agrarian regulatory legal acts are allocated.