
ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.422.2(477)

А.А. Білека

кандидат юридичних наук
Класичний приватний університет

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ВІДНОСИН У СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ КООПЕРАТИВАХ

Статтю присвячено науково-теоретичному обґрунтуванню механізмів і розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення та підвищення результативності й ефективності локального нормативно-правового регулювання діяльності сільськогосподарських кооперативів.

Ключові слова: сільськогосподарський кооператив, член сільськогосподарського кооперативу, локальне правове регулювання, локальний нормативно-правовий акт, Статут, Правила внутрішньогосподарської діяльності.

Посилення демократичних засад у сільському господарстві України закономірно дало поштовх підвищенню ролі аграрно-кооперативних локальних нормативно-правових актів, які забезпечують здійснення сільськогосподарськими кооперативами права вільної виробничої та іншої діяльності.

Правовому регулюванню аграрно-кооперативних відносин приділяли увагу вчені-юристи: Я. Гаєцька-Колотило [1], О. Гафурова [2], В. Носік [4], В. Семчик [5], Н. Титова [6], В. Федорович [7], Ю. Шемшученко [8], М. Шульга [9] та ін.

Проблема забезпечення законності у сфері локального правового регулювання аграрних відносин у сільськогосподарських кооперативах продовжує залишатися актуальною та малодослідженою. Вона має особливе значення з огляду на те, що сучасне аграрне законодавство України повинно сприяти демократизації управління сільським господарством, а одним із проявів цих процесів є розширення ролі та значення локальних нормативно-правових актів як джерел аграрного права.

Мета статті – дослідити окремі питання правового регулювання аграрних відносин у сільськогосподарських кооперативах України.

У дослідженні використано системний, структурний, порівняльно-правовий, формально-логічний наукові методи, комплексний науковий підхід, а також інші методи

наукового пізнання. Зроблені висновки ґрунтуються на конституційних нормах, нормах аграрного, земельного, кооперативного законодавства, досягненнях аграрно-правової та земельно-правової науки.

Як справедливо зазначає Т.С. Іскужин, локальне правове регулювання суспільних відносин є суто підзаконною діяльністю. Тому не лише в процесі створення локальних правових норм, а й у процесі їх застосування, дотримання законності є обов'язковим [3, с. 11].

Ринкові відносини, що поступово формуються в Україні, створюють підвалини для розвитку в суспільстві ініціативних засад, розширюють демократію й цим забезпечують умови для зростання ролі та розширення сфери локального правового регулювання в загальній системі правового регулювання, оскільки локальне регулювання характеризується більшою динамічністю, ніж централізоване.

Централізоване нормативно-правове регулювання має визначати мету, вказувати напрями діяльності, а засоби й методи їх досягнення мають обирати самі сільськогосподарські кооперативи відповідно до інтересів своїх членів, юридичною формою яких повинні виступати локальні нормативно-правові акти.

Локальне нормативно-правове регулювання – це засіб та спосіб демократизації суспільства, невід'ємна складова правової системи, органічно їй притаманна, яка виконує цілеспрямовану діяльність з правового оформлення суспільних відносин на під-

ставі закону, відповідно до закону й на його виконання; має похідний характер, спеціальний суб'єктний склад і здійснюється через органи управління юридичної особи; врегульовує комплекс внутрішніх відносин, виражає волю та враховує інтереси членів (учасників) юридичної особи, гармонізує їх з інтересами суспільства, уособлює недержавну, проте державно дозволену сферу правового регулювання.

В умовах переходу України до ринкових відносин та конституційних демократичних принципів спостерігається закономірне зростання ролі та розширення змісту локальних нормативно-правових актів сільськогосподарських кооперативів, що можна пояснити дією таких чинників.

1. Локальна нормотворчість у сільськогосподарських кооперативах значною мірою зумовлена саме характером відносин власності в кооперативі.

2. Під час організації та виробничо-господарської діяльності сільськогосподарських кооперативів виникають і функціонують земельні, трудові, майнові, організаційні, управлінські та інші відносини. Проте у сфері сільськогосподарського виробництва виділяються, насамперед, земельні та трудові відносини як найбільш специфічні для нього й такі, що потребують конкретизації та спеціалізації відповідно до умов певного кооперативу. Враховуючи відсутність централізованих норм, які б регулювали ці відносини, призначення локальних нормативно-правових актів сільськогосподарських кооперативів полягає в первинному правовому регулюванні цих відносин і заповненні прогалин у законодавстві, які не можна усунути ані шляхом застосування аналогії закону, ані аналогії права.

Тому якраз змістовне розширення локального правового регулювання в сільськогосподарських кооперативах, передусім, виявляється у сфері земельних аграрних відносин.

За своїм характером трудові відносини, які складаються всередині сільськогосподарського кооперативу, поділяються на відносини у сфері організації праці; відносини з дотримання дисципліни праці; відносини з оплати праці; відносини з охорони праці. Специфіка трудових відносин у сільському господарстві враховується й визначається нормами аграрного права. Не випадково ст. 3 Кодексу законів про працю України обґрунтовано вказує на особливості праці в сільськогосподарських організаціях і встановлює, що регулювання трудових відносин аграрних суб'єктів визначається "законодавством та їх статутами". Але аграрне законодавство конкретно не регламентує трудові відносини аграрних суб'єктів (мова йде про законодавство про сільськогосподарську кооперацію). Що ж до статутного правового регулювання, то воно

принципово має базуватися на засадах законів для того, щоб за допомогою локальних норм конкретизувати (доповнити) правові норми загальної дії стосовно особливостей певного підприємства. У зв'язку з цим за сучасних умов істотно підвищується значення статутних локально-правових норм у всіх аграрних суб'єктах і в сільськогосподарських кооперативах зокрема.

4. Якщо земельні і трудові відносини надають специфіки внутрішнім аграрним відносинам, то їх основу значною мірою становлять майнові відносини, які виникають і розвиваються всередині сільськогосподарського кооперативу. За своєю правовою природою й характером майнові відносини досить різноманітні та поділяються на відносини, що безпосередньо виражають відносини власності в сільськогосподарському виробництві в процесі володіння, користування та розпорядження об'єктами цієї власності; відносини, що складаються між сільськогосподарськими організаціями і їх внутрішніми виробничими підрозділами; відносини, що складаються між сільськогосподарською організацією й громадянами у зв'язку з веденням ними особистих селянських господарств; деліктні внутрішні майнові правовідносини.

Отже, ставши власниками майна, сільськогосподарські кооперативи здобули широкий спектр прав з використання й розпорядження своїм майном і на загальних підставах аграрного законодавства мають право в локальних нормативно-правових актах детально регламентувати особливості правового режиму власного майна, зокрема його пайовий характер тощо.

Вищезазначені чинники свідчать про сферу застосування локальних нормативно-правових актів у процесі здійснення сільськогосподарськими кооперативами виробничої діяльності, про її розширення. Сучасні локальні нормативно-правові акти, особливо в сільськогосподарських кооперативах, які формуються й діють на демократичних принципах, повинні епіцентром свого змісту мати закріплення конкретизованих стосовно загального та спеціального законодавства суб'єктивних прав членів цих кооперативів і їх доповнення, а також обов'язків органів управління кооперативів, що кореспондують їм.

Найбільш характерними особливостями локального нормативно-правового акта в контексті аграрно-кооперативного законодавства є таке: він є спеціальною правовою формою децентралізації правових норм загального і спеціального законодавства про сільськогосподарську кооперацію; конкретизує зміст, насамперед, спеціального законодавства про сільськогосподарську кооперацію; значну питому вагу мають первинні локальні норми, враховуючи наявність істотних прогалин в аграрно-

Право та державне управління

кооперативному законодавстві, які не можна усунути ані шляхом аналогії закону, ані шляхом аналогії права; приймається безпосередньо членами сільськогосподарського кооперативу в особі його вищого органу управління; виражає волю всіх членів сільськогосподарського кооперативу або їх більшості; регулює не лише внутрішньокооперативні, а й певною мірою зовнішні відносини; поширюється лише на членів конкретного сільськогосподарського кооперативу та осіб, які працюють у сільськогосподарському кооперативі за трудовим договором.

Держава визнає право кооперативів здійснювати локальне регулювання певних суспільних відносин у локальному правовому порядку, закріплює можливість вирішувати ті чи інші питання безпосередньо на місцях. Це здійснюється шляхом централізованого видання норм, якими за кооперативами визнається право розробляти локальні правові акти з певних питань. Підстави для цього знаходимо в Законах України "Про кооперацію" та "Про сільськогосподарську кооперацію" (у редакції від 20.11.2012 р.).

Законність у сфері локального нормативно-правового регулювання забезпечується за допомогою організаційно-правових заходів, які умовно можна поділити на дві групи: 1) превентивні, спрямовані на запобігання порушенням чинного законодавства в процесі підготовки проекту локального правового акта й надання йому юридичної сили; 2) контрольно-наглядові, зорієнтовані на виявлення та відміну локальних правових норм, які не відповідають чи суперечать закону.

Основними локальними нормативно-правовими актами в сільськогосподарських кооперативах є Статут і Правила внутрішньогосподарської діяльності.

Що стосується порядку (процедури) прийняття, розробки, обговорення й оформлення локальних нормативно-правових актів у сільськогосподарському кооперативі, то видається, що вона має бути чітко розписана та закріплена в Статуті. До цього процесу обов'язково мають бути залучені всі члени сільськогосподарського кооперативу (або ж його підрозділи), а приймати локальні нормативно-правові акти, безумовно, мають загальні збори як вищий орган управління кооперативу.

Суб'єктами локальної нормотворчості в сільськогосподарських кооперативах є: засновники сільськогосподарського кооперативу, які приймають (затверджують) Статут кооперативу, та вищий орган управління сільськогосподарського кооперативу – загальні збори, які приймають усі інші внутрішньогосподарські локальні нормативно-правові акти.

У локальному правовому регулюванні суб'єкт регулювання виступає одночасно й

об'єктом регулювання, оскільки локальний нормативно-правовий акт приймають члени сільськогосподарського кооперативу та надалі самі ж його й виконують. Зазначене дає змогу розглядати локальне правове регулювання як самоорганізацію й саморегуляцію сільськогосподарським кооперативом своєї діяльності відповідно до власних інтересів.

Якщо традиційно локальне регулювання розглядали як похідне від загальнодержавного регулювання, то зараз цей взаємозв'язок стосовно сільськогосподарських кооперативів видається значно складнішим. Витоки локального правового регулювання слід шукати, передусім, не в діяльності держави, яка уповноважує членів сільськогосподарських кооперативів самостійно регулювати деякі види суспільних відносин, а в самій демократичній системі відносин, які складаються в межах конкретного сільськогосподарського кооперативу, що об'єктивно вимагають правового опосередкування, максимально наближеного до умов конкретного сільськогосподарського кооперативу.

Крім того, слід враховувати суб'єктивний фактор, який значно підвищує ефективність рішення, що прийняте самим сільськогосподарським кооперативом, порівняно з тим, яке виходить від органів держави й тримається значною мірою на авторитеті влади, тоді як рішення, прийняті на загальних зборах кооперативу, ґрунтуються на самодисципліні тощо. Саме це визначає потребу децентралізованого (локального) правового регулювання певних видів внутрішньокооперативних відносин.

Специфічними ознаками локального нормативно-правового регулювання в сільськогосподарських кооперативах є такі:

1) локальне нормативно-правове регулювання історично притаманне кооперативній системі, враховуючи демократичні кооперативні засади функціонування кооперативів та, насамперед, мету їх створення;

2) локальне нормативно-правове регулювання можна визначити як цілеспрямовану діяльність сільськогосподарських кооперативів з правового опосередкування внутрішньокооперативних відносин, яке здійснюється переважно на підставі спеціального законодавства про сільськогосподарську кооперацію;

3) локальне нормативно-правове регулювання в сільськогосподарських кооперативах має вторинний похідний характер не лише щодо загальнодержавного, а й щодо спеціального правового регулювання;

4) у сільськогосподарських кооперативах специфічний не лише склад локального правового регулювання: а) за суб'єктивним складом; б) здійснення через рішення органів управління сільськогосподарського кооперативу, – а й предмет цього регулювання – широке коло внутрішньокоопера-

тивних відносин: земельних, трудових, майнових тощо, які базуються на членстві;

5) локальне нормативно-правове регулювання в сільськогосподарських кооперативах є прикладом самоорганізації та саморегуляції сільськогосподарських кооперативів, що відповідає їх юридичній демократичній природі як особливій організаційно-правовій формі господарювання;

6) локальні нормативно-правові акти сільськогосподарських кооперативів можуть містити також первинні норми у випадку, якщо ці відносини не врегульовані на рівні спеціального законодавства (наприклад, земельні відносини в сільськогосподарських кооперативах) й усунути законодавчі прогалини неможливо іншим способом – шляхом аналогії закону чи аналогії права;

7) межі локального регулювання визначаються межами сільськогосподарського кооперативу;

8) напрями локального правового регулювання в кооперативних відносинах ширші порівняно з трудовим правом. У кооперативних відносинах при локальному нормативно-правовому регулюванні врегульовуються не лише трудові відносини, а весь комплекс внутрішньокооперативних відносин, причому приймаються нормативно-правові акти шляхом безпосереднього волевиявлення через рішення вищого органу управління – загальних зборів;

9) результатом локального нормативно-правового регулювання є прийняття внутрішньокооперативних локальних нормативно-правових актів, які в сільськогосподарських кооперативах виражені, насамперед, у формі Статутів та Правил внутрішньогосподарської діяльності.

Дотримання законності у сфері локальної правотворчості сільськогосподарських кооперативів виявляється в тому, що локальні нормативно-правові акти як підзаконні нормативно-правові акти не повинні суперечити законам України, а також Статутів кооперативу. Може бути застосований також судовий контроль у разі оскарження тих чи інших локальних нормативно-правових актів у суді. У разі встановлення невідповідності локальних нормативно-правових актів законодавству суди зазвичай зобов'язують органи управління сільськогосподарського кооперативу переглянути такі локальні нормативно-правові акти та внести до них необхідні зміни.

На наш погляд, для всіх сільськогосподарських кооперативів мають бути встановлені в законодавстві межі або хоча б вихідні засади (принципи) локального правового регулювання.

Забезпечення законності у сфері локального правового регулювання у сільськогосподарських кооперативах має, на наш погляд, включати: 1) захист прав сільськогосподарських кооперативів самостійно вирі-

шувати у межах закону питання прийняття необхідних для нормального функціонування локальних нормативно-правових актів; 2) державний нагляд і контроль за дотриманням вимог законності в процесі прийняття локальних правових актів; 3) встановлення порядку захисту прав членів кооперативів і осіб, які працюють у них за трудовим договором, що випливають із локальних норм; 4) дієву державну охорону прав, які виникають на підставі локальних нормативно-правових актів.

Враховуючи загальне оновлення законодавства України, його складність, а також недостатній рівень юридичної освіченості членів низових колективів працюючих (особливо селян), та з метою принципової уніфікації змісту локальних нормативно-правових актів особливої актуальності набувають проблеми розробки та прийняття Примірних нормативно-правових актів стосовно найбільш істотних відповідних актів локального характеру. Слід наголосити на необхідності широкої роз'яснювальної роботи щодо створення системи сільськогосподарських кооперативів, спроможних стати підтримкою сільськогосподарських товаровиробників у нелегкий для них час. Відтак, доцільно активізувати дорадчу сільськогосподарську діяльність у напрямі пропаганди та консультування щодо діяльності сільськогосподарських кооперативів. А розпочинати роботу в регіонах, безумовно, слід з вивчення правових, економічних та організаційних основ сільськогосподарської кооперації.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу сформулювати заходи, що, на наше глибоке переконання, сприятимуть забезпеченню законності та вдосконаленню дії сільськогосподарських кооперативних актів, а саме:

1. Заснування інститутів громадського та/чи професійного контролю в різних сферах суспільних відносин у формі відповідних об'єднань і організацій.

2. Підвищення авторитету та значущості цих утворень шляхом запровадження обов'язкових умов щодо членства в них суб'єктів відповідних видів діяльності.

3. Розробка та видання спеціалізованими державними органами й недержавними установами рекомендованих зразків і форм сільськогосподарських корпоративних актів, що надасть кооперативам загальне уявлення про форму й оптимальний зміст внутрішніх документів та спростить процедуру їх реєстрації.

4. Підвищення рівня виконання сільськогосподарських кооперативних норм шляхом встановлення ефективної системи відповідальності за їх порушення із запровадженням заходів впливу громадської думки, які мали б публічний характер і передбачали залучення громадськості та засобів масової інформації.

Список використаної літератури

1. Гаєцька-Колотило Я.З. Організаційно-правові форми сільськогосподарської кооперації в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Я.З. Гаєцька-Колотило ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 22 с.
2. Гафурова О.В. Права та обов'язки членів сільськогосподарських виробничих кооперативів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О.В. Гафурова ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 20 с.
3. Искужин Т.С. Обеспечение законности в сфере локального правового регулирования общественных отношений / Т.С. Искужин // Аграрное и земельное право. – 2005. – № 7. – С. 11–14.
4. Носік В. Суб'єкти права власності на землю в Україні / В. Носік // Вісник Академії юридичних наук України. – 2000. – № 3 (22). – С. 137–145.
5. Семчик В.І. Організаційно-правові засади діяльності сільськогосподарської кооперації / В.І. Семчик // Правова держава : щорічник наукових праць НАН. – К. : Ін-юре, 1998. – Вип. 9. – С. 208–214.
6. Титова Н.І. Права членів сільськогосподарських кооперативів: тенденції та проблеми їх законодавчого забезпечення / Н.І. Титова // Право України. – 2000. – № 2. – С. 25–27.
7. Федорович В. Правові основи створення та діяльності сільськогосподарських кооперативів в Україні / В. Федорович. – Л. : Атлас, 1998. – 142 с.
8. Шемшученко Ю. Право кооперативной собственности на Украине / Ю. Шемшученко, В. Семчик // Общество и экономика. – 1999. – № 3–4. – С. 175–187.
9. Шульга М. Земля і виробничі сільськогосподарські кооперативи: проблеми правового регулювання / М. Шульга, В. Уркевич // Вісник академії правових наук. – 2003. – № 2 (33), 3 (34). – С. 593–600.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2013.

Билека А.А. Некоторые вопросы обеспечения законности в сфере локального правового регулирования аграрных отношений в сельскохозяйственных кооперативах

Статья посвящена научно-теоретическому обоснованию механизмов и разработке практических рекомендаций по усовершенствованию и повышению результативности и эффективности локального нормативно-правового регулирования деятельности сельскохозяйственных кооперативов.

Ключевые слова: *сельскохозяйственный кооператив, член сельскохозяйственного кооператива, локальное правовое регулирование, локальный нормативно-правовой акт, Устав, Правила внутривозьятственной деятельности.*

Bileka A. Some questions of ensuring legality in the sphere of local legal regulation of agricultural relations in agricultural cooperatives

The article deals with the research and theoretical grounding of mechanisms and working out of practical recommendations with the aim to improve and increase effectiveness and efficiency of legal normative and legal adjustment of agricultural cooperatives.

Key words: *agricultural cooperatives, member of agricultural cooperative, local legal regulation, local regulatory legal act, Statute, Rules of internal activity.*