

ПЕРСПЕКТИВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

І. Духневич,

аспірант Волинського національного університету імені Лесі Українки

Недоліки аграрного законодавства зумовлені відсутністю орієнтирів і пріоритетів щодо заміни адміністративних методів управління на дієві ринкові закони. Безсистемність, внутрішні суперечності, відсутність чіткої політики в галузі правотворчості не сприяють удосконаленню вітчизняного аграрного законодавства. Все це вимагає проведення комплексних наукових досліджень, спрямованих не лише на вивчення процесів в аграрному секторі економіки, але й на розробку теоретичних підходів подальшого удосконалення аграрного законодавства України та рекомендацій щодо його систематизації. На сьогодні немає достатнього наукового обґрунтування процесів формування аграрного законодавства. Вітчизняна наука аграрного права йде позаду практики, намагаючись уже із запізненням врегулювати аграрні відносини. Законотворча робота проводиться без належного теоретичного підґрунтя.

Практика формування аграрного законодавства свідчить, що воно відбувається як хаотичне накопичення нормативно-правових актів, не зорієнтоване на послідовне утвердження й забезпечення прав і свобод селянина, створення належних правових передумов реформування аграрно-правових інститутів. Тенденція нерівномірного розвитку є характерною для аграрного законодавства та це значною мірою впливає на досягнення

його ефективності. Сучасна система аграрного законодавства продовжує перебувати в перехідному стані, вона є нестійкою і надміру динамічною.

Чинне аграрне законодавство досить об'ємне за обсягом, різноманітне за колом врегульованих відносин і нерідко надзвичайно складне для сприйняття. Тож бажано активізувати роботу не лише з підготовки і прийняття нових законів, які б визначали правове становище сільськогосподарських товаровиробників, але із систематизації аграрного законодавства в цілому. При цьому змін, на наш погляд, зазнають і власні форми нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в аграрному секторі економіки. Вивчення проблем систематизації аграрного законодавства, як постійної форми розвитку та впорядкування законодавства має важливе значення для правового регулювання аграрних відносин, реалізації прав суб'єктів господарювання на селі, а також для економічної та соціальної системи нашої держави. Тож у сучасних умовах особливої актуальності набувають дослідження перспектив систематизації аграрного законодавства.

У науці аграрного права різні підходи до питання систематизації аграрного законодавства розробляли-ся Ц. Бичковою, В. Єрмоленком, З. Павловичем, О. Погрібним, В. Семчиком, А. Статівкою, Н. Титовою, Ю. Шемшученком, В. Янчуком та іншими.



Проте основну увагу дослідники приділяли проблемам кодифікації аграрного законодавства, а інші форми систематизації залишилися висвітленими недостатньо, що обумовлює актуальність теми цієї статті.

Метою публікації є вивчення наукових поглядів щодо перспектив систематизації аграрного законодавства взагалі, а також доцільності його кодифікації зокрема.

Переходячи до основного викладу, хочемо процитувати думку російського фахівця в галузі систематизації законодавства Т. Рахманіної: «якщо проблеми систематизації залишити без уваги, то немає ніяких сумнівів, що вже в найближчому майбутньому вони стануть надзвичайно гострими. Саме тому вже сьогодні поступово, крок за кроком, необхідно йти в напрямі послідовного впорядкування законодавства. Інакше ми скоро перестанемо орієнтуватися в складному нормативному масиві, заплутаємось навіть у якісних нових законах» [11, 45]. Справді, серед численних проблем, пов'язаних із процесом удосконалення аграрного законодавства України, однією з основних є проблема реформування сучасного аграрного законодавства через його систематизацію.

Ні в кого не викликає сумніву потреба в систематизації аграрного законодавства, оскільки такий прийом здатен підвищити ефективність його впливу на суспільні аграрні відносини. Систематизація нормативно-правових актів — діяльність, пов'язана з упорядкуванням і вдосконаленням законодавчих та інших нормативно-правових актів, зі зведенням їх у внутрішньо узгоджену систему [13, 256]. Проте систематизувати аграрне законодавство необхідно таким чином, щоб не порушити систему та структурну побудову й цілісність інших галузей права, в яких містяться аграрно-правові норми [16, 19].

Чинне аграрне законодавство, як підкреслює В. Янчук, характеризується надмірною кількістю нормативно-правових актів, які мають неоднакову юридичну силу, великою кількістю відомчих нормативно-правових актів, котрі часто суперечать аграрним законодавчим актам, а також тим, що будучи розкиданими в законодавчих і підзаконних актах інших галузей права, такі аграрно-правові норми дають підстави для їх двозначного тлумачення [17, 57–58]. У науці аграрного права з достатньою обґрунтованістю доводиться доцільність систематизації аграрного законодавства. Зокрема, В. Єрмоленко виділяє такі підстави, що визначають необхідність систематизації аграрного законодавства: перманентний процес виникнення принципово нових аграрних відносин, ще не врегульованих правовими приписами; існування аграрних відносин, ще не охоплених чинним законодавством; існування застарілих норм, що не врегульовують жодний різновид аграрних відносин; наявність норм, які не охоплюють регулюванням усю сукупність різноманітних аграрних відносин; наявність норм, що не відповідають вимогам, які висувають сучасні аграрні відносини; суперечність між самими нормативними приписами щодо врегулювання певних аграрних відносин; об'єктивна необхідність оптимізації структури системи чинного аграрного законодавства, спрямованого на врегулювання аграрних відносин; необхідність оптимізації приватноправових і публічно-правових засад у встановленні механізму правового регулювання аграрних відносин; надмірна комплексність аграрного законодавства; складності щодо доступності користування відповідним аграрним законодавством сільськогосподарськими підприємствами; необхідність удосконалення нормотворчої техніки при розробці норма-



тивно-правових актів аграрного законодавства [5, 60].

Сучасний етап реформування аграрного законодавства України через його систематизацію передбачає, на думку О. Салко, власне не тільки систематизацію вже чинних норм аграрного законодавства, але й велику нормотворчу роботу щодо ліквідації прогалин у системі чинних законодавчих актів. Ці прогалини стосуються багатьох аспектів аграрних правовідносин. Ліквідувати прогалини в аграрному законодавстві можливо тільки за умови ретельного вивчення всього масиву аграрного законодавства за допомогою повної послідовної систематизації всіх чинних норм, які регулюють відносини в сільському господарстві [12, 185].

На думку автора, процес систематизації аграрного законодавства варто розпочати з його обліку. Облік законодавства як один зі способів систематизації — це діяльність зі збирання, зберігання і підтримки в контрольному стані нормативних актів аграрного законодавства, а також зі створення пошукових систем, що забезпечують віднайдення необхідної правової інформації в масиві чинних актів [8, 251]. Вітчизняна та зарубіжна практика цілком переконливо демонструє, що якість обліку нормативних актів в органах державної влади, ефективність збору та зберігання відомостей про чинні нормативно-правові акти, про внесення до них змін та доповнень значною мірою визначають юридичну культуру правотворчості, ефективність правозастосовної діяльності та правового виховання.

Надалі доцільно провести інкорпорацію аграрного законодавства. Вважаємо, що цією діяльністю повинно займатися Міністерство аграрної політики України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації

державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової та переробної промисловості та комплексного розвитку сільських територій. Відмінність офіційної інкорпорації від кодифікації полягає у рівні систематизації правових норм. Якщо кодифікація спрямована на суттєвий розвиток системи права, зміну змісту правового регулювання, то інкорпорація таких функцій не виконує. Не змінюючи змісту правового регулювання, вона покликана привести в сувору систему ті нормативно-правові акти, які вже створені правотворчими органами.

Систематизація аграрного законодавства передбачає також його інституалізацію, тобто таку консолідацію законодавчого матеріалу, котра спрямована на формування окремих аграрно-правових інститутів або їх упорядкування без прийняття відповідного кодексу [15, 94]. Консолідація — це процес зведення в укрупнений акт розрізаних нормативних актів, що містять аграрно-правові норми, які регулюють однорідні аграрні відносини, з метою їх єдиного й усебічного регулювання. До структури створеного консолідованого акта, зазвичай, належать окремі однопрофільні статті, глави, параграфи, які розташовані у визначеній послідовності [7, 26]. Усі перетворення стосуються тільки зовнішнього опрацювання нормативного масиву в аграрній сфері, що передбачає виключення різноманітних правових приписів, які не тільки формально, але фактично втратили своє значення чи мали тимчасовий характер. Метою консолідації аграрного законодавства є усунення множинності нормативних актів, їх уніфікація та створення в структурі аграрного законодавства значних однорідних блоків як проміжної ланки



між поточною правотворчістю та кодифікацією.

Найбільш досконалою, на погляд автора, формою систематизації аграрного законодавства є його кодифікація. Тож вважаємо за потрібне більш детально зупинитися на дослідженні цього питання. Кодифікація — це форма докорінної переробки чинних нормативних актів, спосіб якісного впорядкування аграрного законодавства, забезпечення його погодженості й компактності, а також «розчищення нормативного масиву, звільнення від застарілих, які не виправдали себе, норм.

Кодифікація аграрного законодавства є важливою передумовою забезпечення якості й ефективності правового регулювання аграрних відносин, зміцнення законності та правопорядку у суспільстві та в державі, становлення та розвитку правової системи шляхом удосконалення законодавства [10, 11]. Слід погодитись з В. Сонюком, що проблема аграрного права лежить у площині законодавства, наявність якого свідчить про право як про окрему галузь, серцевиною якої є законодавча база, що формується на основі центрального, інтегрованого законодавчого акта. Для аграрного законодавства таким має бути Аграрний кодекс [14, 216]. Аграрний кодекс України повинен стати основним зведеним нормативно-правовим актом, на базі якого можна було б суттєво покращити правове регулювання відносин в аграрному секторі економіки господарстві.

Прийняття Аграрного кодексу України потребуватиме узгодження всіх соціально-політичних аспектів, які впливатимуть на функціонування аграрного сектору національної економіки. Автор погоджується з думкою А. Бейкуна, що зазначений кодекс повинен розроблятися з метою правового забезпечення сталості суспільних від-

носин, статичного господарського механізму, отже, не може базуватися на положеннях перехідного періоду, для якого характерний надмірний динамізм процесів. Проте положення Аграрного кодексу України об'єктивно відображатимуть саме сучасні суспільні процеси, що зумовить необхідність внесення до нього принципових змін уже найближчим часом. Останнє повністю знівелює власне сенс прийняття кодексу [1, 173].

Приєднуємося до думки В. Єрмоленка, що розробка та прийняття Аграрного кодексу України стане потужним стимулом для вдосконалення аграрного законодавства, дасть змогу усунути множинність нормативно-правових актів з одних і тих же питань та заповнити прогалини в правовому регулюванні суспільних відносин і сільському господарстві й АПК в цілому, що стане одним із найважливіших правових засобів забезпечення аграрної реформи на селі. Розробка та прийняття Аграрного кодексу України послужить консолідації правової системи України загалом. Аграрний кодекс як єдиний кодифікований акт надасть можливість уніфікувати механізм правового регулювання аграрних відносин, роздроблений різнорівневними нормативно-правовими актами чинного аграрного законодавства, що призводить до виникнення непотрібного дублювання, суперечностей, розбіжностей, нерегульованості єдиного органічного масиву аграрних правовідносин [5, 61].

Систематизація аграрного законодавства спрямована на впорядкування зовнішніх форм, застосування класифікаційних ознак, відповідно до характеру та типу акта. Важливо зважати на нерозривний зв'язок і зумовленість системи аграрного права та системи аграрного законодавства, оскільки тільки в такому разі систематизація аграрного законодавства



набуває науково обґрунтований характер. При цьому нормативний матеріал розташовується на основі зовнішніх ознак законодавчих актів, які визначаються об'єктивними критеріями (датой прийняття акта, компетенцією органу тощо) [20, 123]. Це дає можливість найбільш раціонально та чітко згрупувати правові норми, сформувавши систему загальних принципів і понять, які реалізуються на рівні аграрного законодавства. Аграрне законодавство, утворюючи певну спільність, складається все ж з окремих актів, що видаються окремими суб'єктами, протягом певного періоду часу.

Як зазначають О. Погрібний, В. Семчик та В. Стретович, поряд з кодифікацією аграрного законодавства, в системі законодавства України варто брати до уваги як проміжний етап до системної правотворчості (кодифікації) також можливість і доцільність інкорпорації. Зазначається також про важливу роль у систематизації аграрного законодавства України консолідації нормативних актів, яка б допомогла в сучасних умовах забезпечити системність аграрного законодавства, що, своєю чергою, зробило б його більш доступним для розуміння та користування не лише практичними працівниками сфери агропромислового комплексу, а й усіма заінтересованими особами [18, 231–214].

На думку М. Козири, Аграрний кодекс України повинен бути не кодифікованим, а зведеним комплексним нормативним актом інкорпоративного характеру, що цілком виправдано стосовно комплексної галузі аграрного законодавства [6, 167]. Подібну думку раніше висловив і В. Носік, указавши, що, насамперед, треба надати чинності окремим кодифікаційним актам аграрного законодавства [9, 42].

Вважаємо, що прийняття Аграрного кодексу України можливе у віддаленій перспективі, коли для його роз-

робки накопичиться достатній нормативний матеріал. Формування матеріалів і вся підготовка Аграрного кодексу України повинна здійснюватися на основі Конституції України, з огляду на необхідність розкриття, конкретизації та розвитку її положень в інших актах законодавства. Не залучаються до Аграрного кодексу правові акти тимчасового характеру, нормативні акти, що стосуються окремих сільськогосподарських товаровиробників, та інші акти, які не мають загального характеру, акти про рівень гуртових та роздрібних цін і тарифів на послуги, про розміри закупівельних цін на сільськогосподарську продукцію, розміри заробітної плати робітників та службовців тощо. Що ж стосується змістовного аспекту актів аграрного законодавства, що стануть основою майбутнього Аграрного кодексу України, то це можуть бути нормативно-правові акти з питань правового забезпечення аграрної реформи, державної підтримки сільського господарства, раціонального природокористування; статутні акти з окремих видів сільськогосподарських організацій і приватних сільськогосподарських підприємств, а також нормативно-правові акти, що визначають структуру, цілі й завдання, функції та компетенцію органів управління сільським господарством і аграрним сектором національної економіки й ті, що регулюють інші питання розвитку сільського господарства країни.

У випадку квапливого проведення кодифікації аграрного законодавства, неминучі невідповідності та суперечності частин аграрного законодавства одна одній, певних аграрно-правових норм. Саме тому практичною необхідністю характеризується систематична обробка аграрного законодавства, упорядкування його складових, об'єднання їх в узгоджений, цілісний



механізм. На сучасному етапі систематизація аграрного законодавства здійснюється насамперед, у спосіб інкорпорації. Систематизація аграрного законодавства мінімізує суперечності між правовими нормами, скасовуючи або замінюючи застарілі норми, створюючи нові, що відповідають потребам суспільного розвитку [2, 44].

Аналіз висловлених міркувань приводить до єдиного висновку, що на якість аграрного законодавства впливає відсутність загального кодифікованого нормативно-правового акта. Проте доречною є позиція Г. Бистрова, що постановка цього питання є дещо достроковою. Передусім, кодекс у його традиційному розумінні вважається актом, який містить основну частину галузевих нормативних приписів і не потребує підтримки й доповнення іншими законами [3, 68]. Для аграрного законодавства це поки що неможливо. Аграрне законодавство є комплексним, а кодекс, в більшості випадків, регулює однорідну категорію відносин. Оскільки сільськогосподарське виробництво передбачає комплексний груповий об'єкт правового регулювання, то ефективність функціонування загального кодифікованого акту викликає у деяких вчених чималі сумніви [4, 70]. Стосовно аграрного законодавства можливо, радше йдеться про його систематизацію, а не кодифікацію. Виходом із ситуації, що склалася, може бути не «французький» шлях (в цій країні існує Аграрний кодекс), а «німецький» (в центрі всього аграрного законодавства Німеччини лежить Аграрний закон від 5 вересня 1955 року, котрий називають Знаменитою Хартією — «Magna Charta» — він становить єдине правове поле для державного регулювання агропромислового комплексу Німеччини).

Вважаємо беззаперечною висловлену провідними фахівцями в галузі аг-

рарного права позицію, що приписи Аграрного кодексу України не мають (та й не зможуть) замінити собою положення інших кодифікованих актів (Цивільного, Господарського кодексів України), які забезпечують уніфіковану правову регламентацію однотипних відносин. Проте Аграрний кодекс України покликаний буде забезпечити аграрно-правову спеціалізацію при регламентуванні певних суспільних відносин, взяття до уваги особливостей використання земель (передусім, сільськогосподарського призначення) та живих біологічних організмів при здійсненні діяльності у сфері сільського господарства [19, 59].

Проведене дослідження дає підстави до певних висновків.

Маючи широке розгалуження, аграрне законодавство характеризується великою кількістю нормативно-правових актів, значним розпорошенням його нормативно-правових приписів. Це особливо підкреслює необхідність його систематизації, котру необхідно проводити комплексно, використовуючи різноманітні способи. Саме таким чином буде досягнуто кінцевої мети систематизації аграрного законодавства України — уніфікованого правового регулювання суспільних відносин в аграрному секторі економіки.

Запропоновано схему проведення систематизації аграрного законодавства, що передбачає поєднання різних форм систематизації та дотримання черговості їх застосування стосовно законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які містять аграрно-правові норми: по-перше, варто розпочати з обліку аграрного законодавства, тобто діяльності зі збирання, зберігання й підтримання в контрольному стані нормативних актів аграрного законодавства; по-друге, доцільно провести інкорпорацію аграрного законодавства, що надасть можливість виявити всю сукупність норма-



тивно-правових актів, які регулюють аграрні відносини; по-третє, організувати консолідацію аграрного законодавства, яка знайде своє вираження в об'єднанні двох або декількох близьких за предметом і методом регулювання аграрних нормативно-правових актів в один; по-четверте, здійснити кодифікацію аграрного законодавства, тобто суттєву переробку нормативного матеріалу та, як результат, розробку нового за формою і змістом Аграрного кодексу України.

Перспективою подальших наукових досліджень у напрямку обговорюваних проблем може бути розробка детального механізму систематизації аграрного законодавства. ♦

Список використаних джерел

1. Бейкун А. Л. Систематизація аграрного законодавства як необхідна умова розвитку його інтегральних властивостей / А. Л. Бейкун // Конституція України та проблеми систематизації законодавства : матеріали науково-практичної конференції. — 1999. — С. 164–177.
2. 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.
3. Быстров Г. Ю. Вопросы доктрины аграрного права и методологии его обучения в юридических высших учебных заведениях Российской Федерации / Г. Ю. Быстров // Страна и право. — 1998. — № 11. — С. 66–69.
4. Власов В. А. Какие-либо злободневные трудности отечественного аграрного законодательства / В. А. Власов // Сборник научных трудов КрасГАУ. — Ч. 3. — 2000. — С. 70.
5. Єрмоленко В. Концептуальні засади систематизації законодавства про аграрні майнові правовідносини / В. Єрмоленко // Юридична Україна. — 2007. — № 11. — С. 58–61.
6. Козырь М. И. Аграрное право России: проблемы становления и развития / М. И. Козырь. — М. : Право и гос-во, 2003. — 208 с.
7. Меленко С. Г. Поняття та специфіка консолідації як виду систематизації законодавства / С. Г. Меленко // Науковий вісник Чернівецького університету. — 1999. — Вип. 45. Правознавство. — С. 25–29.
8. Михайлович Д. М. Теоретико-правові аспекти систематизації законодавства / Д. М. Михайлович // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — 2005. — № 31. — С. 249–255.
9. Носік В. Аграрне право України: окремі проблеми / В. Носік // Рад. право. — 1990. — № 7. — С. 41–44.
10. Пархоменко Н. М. Кодифікація законодавства України на сучасному етапі / Н. М. Пархоменко // Проблеми кодифікації законодавства України : матеріали науково-практичної конференції ; [за заг. ред. В. П. Нагребельного]. — К., 2003. — С. 12–16.



- 11.Рахманина Т. Н. Соотношение кодификации и текущего правотворчества в процессе создания Свода законов / Т. Н. Рахманина // Проблемы совершенствования советского законодательства. — Вып. 27. — М., 1983. — С. 43–48.
- 12.Салко О. В. Соціально-економічні чинники реформування аграрного законодавства України / Салко О. В. // Університетські наукові записки. — 2005. — № 4 (№ 16). — С. 180–186.
- 13.Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] : пер. з рос. / О. Ф. Скакун — Х. : Консум, 2001. — 656 с.
- 14.Сонюк В. А. Предмет і система аграрного права в період реформування правової системи: стан, проблеми, перспективи / В. А. Сонюк // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правової системи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — 17–20 жовтня 2000 р. — К., 2000. — С. 214–216.
- 15.Ющик О. І. Правова реформа і систематизація законодавства України / О. І. Ющик // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. — С. 88–94.
- 16.Аграрне законодавство України : [Бюл. законод. і юрид. практики України]. — № 5. — К. : Юрінком, 1996. — 301 с.
- 17.Аграрне право України : [підручник] / за ред. В. З. Янчука. — 2-е вид., перероб. та доп. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — 720 с.
- 18.Аграрне законодавство України: проблеми ефективності. / [В. І. Семчик, В. М. Стретович, О. О. Погрібний та ін.]; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; [за ред. Семчика В. І.] — К. : Наук. думка, 1998. — 239 с.
- 19.Правова система України: історія, стан та перспективи : Т. 4 : Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / [Ю. С. Шемшученко та ін.]; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — 2008. — 479 с.
- 20.Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / Н. М. Пархоменко, В. Ф. Сіренко та ін. — К. : ІДП НАН України, 2003. — 220 с.