

АГРАРНЕ ПРАВО

УДК 349.42

ПІДЗАКОННІ АКТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК ДЖЕРЕЛО АГРАРНОГО ПРАВА

**В.М. ЄРМОЛЕНКО, доктор юридичних наук, професор,
Національний університет біоресурсів
природокористування України¹**

i

Досліджено джерельну природу постанов Верховної Ради України у сфері регулювання аграрних відносин.

Джерела аграрного права, постанова Верховної Ради України, постанова Президії Верховної Ради України.

Сучасна наукова і навчальна загальнотеоретична література, як вітчизняна, так і інших країн пострадянської правової сім'ї, практично не розглядає постанови парламенту як джерела права, внаслідок чого їх юридична природа і місце в системі нормативно-правових актів є недостатньо визначеними. Для порівняння подібне становище існувало ще в середині минулого століття, коли в наукових працях, які висвітлювали державно-правове становище Верховної Ради СРСР, питання про її акти займало підпорядковане положення і розглядалося лише побічно. В інших працях досліджувалися, як правило, нормативні акти Верховної Ради СРСР – закони, причому інші її акти або не зачіпалися взагалі, або розглядалися як різновид закону [1, с. 14]. З тих пір змінилися політико-правовий устрій нашої держави і функції центральних органів влади, але «біла пляма» щодо особливостей і місця інших ніж закони актів парламенту залишилась не замальованою на карті ієрархічної системи нормативно-правових актів.

Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (ч. 2 ст. 46) до актів Верховної Ради віднесено закони, постанови, резолюції, декларації, звернення і заяви. Не стосуючись законів, насамперед слід вказати на позанормативний характер резолюцій, зміст яких пов'язаний не із законодавчими, а з іншими повноваженнями парламенту [2, с. 274], а також заяв [3, с. 547] і звернень.

Дещо складніше полягає справа з декларацією, яка у вітчизняній юридичній енциклопедичній літературі розглядається як політична заява від імені держави, уряду, партії чи іншої організації [4, с. 24]. З цього напрошується висновок про політичну, а не юридичну природу декларації. Однак останні монографічні дослідження в загальній теорії права розставляють дещо інші акценти у визначенні правової природи декларацій. Так, наголошуючи на тому, що в епоху буржуазно-демократичних революцій акти, які закладали засади нового правопорядку, отримували найменування «декларація», М. Саннікова робить висновок, що нині декларація, будучи своєрідним втіленням матеріальних умов життя

суспільства, рівня розвитку його правової культури і т.д., обумовлює зміст законодавчих актів, які розробляються на її основі та приймаються на її підставі, а також становить підґрунтя формування та реалізації державної політики у певній сфері. Норми цих актів мають відповідати проголошеним у декларації принципам [5, с. 7, 19–20]. Наведене безумовно засвідчує джерельно-правову ідентифікацію декларацій Верховної Ради України.

Погоджуючись з цим висновком слід вказати на дуже узагальнений характер положень декларацій, які стосуються осноположних засад державного правопорядку. Такий їх зміст і призначення виключають можливість прийняття декларацій щодо окремих сфер суспільних відносин. Дійсно досить дивною виглядала б декларація у сфері аграрних відносин, які потребують правових джерел значно вужчого, конкретизованішого профілю. Тому декларації Верховної Ради України можна вважати джерелом аграрного права дуже опосередковано в контексті проголошення дотримання задекларованих загальнолюдських цінностей, якими є права людини.

Таким чином, залишаються постанови Верховної Ради України, юридичну природу і силу яких належить з'ясувати. Разом з тим варто вказати на існування двох видів постанов парламенту: 1) Верховної Ради України; 2) Президії Верховної Ради України. Однак навіть поверховий аналіз постанов Президії Верховної Ради України свідчить про їх суцільно індивідуально-правовий характер, про спрямування на прийняття проектів законів до розгляду парламентом, організацію виборів народних депутатів та роботи Верховної Ради тощо. У такій іпостасі постанови Президії Верховної Ради України не можуть бути не лише джерелами аграрного права, а й джерелами права взагалі. Більш того, будучи індивідуально-правовими актами, постанови Президії Верховної Ради України не є складовою національного законодавства.

Щодо правової природи й місця постанов Верховної Ради України, то серед сучасних науковців їх згадує лише О.Ф. Скакун, яка відносить ці постанови до підзаконних нормативних актів, розміщуючи за юридичною силою між актами Президента України і уряду [6, с. 335]. За умови відсутності інших наукових підходів і нормативного закріплення визначення поняття постанов парламенту в національному законодавстві, для вирішення проблеми з'ясування природи й місця зазначених актів у системі нормативно-правових актів доцільно звернутися до нормотворчого досвіду інших держав пострадянської правової сім'ї, в яких прийнято закони про нормативно-правові акти.

Аналіз цих законів приводить до досить неоднозначного висновку. Попри те, що всі вони визнають постанови парламенту нормативно-правовими актами, тільки у ст. 9 Закону Республіки Узбекистан «Про нормативні правові акти Республіки Узбекистан» прямо вказано на те, що постанови палат парламенту приймаються на основі та на виконання Конституції і законів, тобто на суто підзаконний характер таких постанов. Щодо юридичної сили постанов парламенту, то існують три підходи,

згідно з якими: 1) постанови парламенту мають вищу силу від указів Президента (ч. 1 ст. 6 Закону Киргизької Республіки «Про нормативні правові акти Киргизької Республіки», ст. 5 Закону Республіки Узбекистан «Про нормативні правові акти Республіки Узбекистан», ч. 1 ст. 7 Закону Республіки Таджикистан «Про нормативні правові акти»); 2) постанови парламенту мають меншу силу від декретів і указів Президента (ч. 4 ст. 10 Закону Республіки Білорусь «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь»); 3) постанови парламенту мають юридичну силу меншу від указів Президента, які мають силу закону, але більшу ніж нормативні укази Президента (ч. 2 ст. 4 Закону Республіки Казахстан «Про нормативні правові акти»).

Водночас у ч. 2 ст. 19 Закону Республіки Таджикистан «Про нормативні правові акти» міститься безпосередня вказівка на те, що постанови парламенту, які мають організаційно-розпорядчий характер, не є нормативно-правовими актами. Такий підхід перегукується з думкою А.М. Васильєва, який свого часу взагалі вважав постанови Верховної Ради СРСР актами верховного управління, а за юридичною природою – актами застосування норм права вищим органом державної влади в СРСР, тобто діями Верховної Ради СРСР, що реалізовували правові настанови Конституції СРСР і мали на меті викликати певні правові наслідки. Тому, як зазначав А.М. Васильєв, акти Верховної Ради СРСР за своєю юридичною природою являли собою особливий вид юридичних фактів, спрямованих на встановлення, зміну чи припинення певних правовідносин [1, с. 21]. Можливо, постанови Верховної Ради СРСР й мали управлінську природу, але в нинішніх умовах зведення рівня постанов парламенту лише до ролі актів державного управління значно збіднює функціональний статус Верховної Ради України.

Звідси випливає висновок про ймовірне існування постанов Верховної Ради як нормативного, так і позанормативного характеру, розрізняти які можна лише за змістом. До такого висновку приводить зміст постанови Верховної Ради України «Про додаткові заходи щодо забезпечення сільськогосподарських товаровиробників пально-мастильними матеріалами для проведення осінньо-польових робіт у 1998 році» від 3 листопада 1998 р. № 219-XIV. Констатуючи наявність недоліків у проведенні комплексу осінньо-польових робіт та недопущення втрат врощеного врожаю, парламент прийняв рішення щодо усунення цих недоліків через безвідсоткове товарне кредитування сільськогосподарських товаровиробників пально-мастильними матеріалами в рахунок майбутнього врожаю з урядового резервного фонду. Як наслідок, маємо **організаційно-розпорядчий** акт, який не вводить і не припиняє нових норм, а компілюючи зміст вже існуючих норм, створює відповідний індивідуальний організаційно-розпорядчий механізм правового регулювання. Індивідуальність зазначеного акта додатково підкреслюється разовим характером його дії, визначеним обмеженим періодом осінньо-польових робіт у 1998 році. У подальшому такий механізм більше не застосовувався. Ще одним прикладом організаційно-розпорядчого акта є

постанова Верховної Ради України «Про заходи щодо захисту внутрішнього ринку від імпорту цукру білого, цукрових сиропів та насіння цукрових буряків» від 23 березня 2004 р. № 1653-IV, яка, не зважаючи на організаційно-протекціоністський характер, за своїм змістом є індивідуальним актом правозастосування.

До іншої підгрупи індивідуальних актів слід віднести **аналітично-оціночні** акти, якими є постанови Верховної Ради України «Про виконання земельного законодавства при реформуванні аграрного сектора економіки» від 11 січня 2000 р. № 1364-XIV, «Про інформацію Уряду щодо стану виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 18 вересня 1998 року «Про заходи щодо стабілізації сільськогосподарського виробництва» від 4 листопада 1998 р. № 226-XIV, «Про інформацію Кабінету Міністрів України про ситуацію в сільському господарстві та невідкладні заходи щодо державної підтримки агропромислового комплексу» від 15 серпня 1997 р. № 505/97-ВР. Ці постанови містять оцінку діяльності уряду (переважно негативну) в певній сфері аграрних відносин, результатом якої є заходи з посилення нормотворчої діяльності для усунення проблемних питань.

Серед постанов Верховної Ради України є такі, що мають **обмежувально-заборонний** характер: 1) «Про впровадження мораторію на закриття державних і комунальних закладів культури у сільській місцевості» від 8 лютого 2012 р. № 4356-VI, якою до кінця 2015 року було запроваджено мораторій на закриття державних і комунальних закладів культури у сільській місцевості і вжиття невідкладних заходів щодо зміни їх умов фінансування; 2) «Про впровадження мораторію на закриття загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості» від 19 грудня 2008 р. № 778-VI, якою до кінця 2009 року було запроваджено заборону на закриття сільських шкіл; 3) «Про недопущення закриття об'єктів соціально-культурного призначення в сільській місцевості» від 6 вересня 2005 р. № 2794-IV. Якщо перші дві постанови мають чітко виражений заборонний характер, то остання є обмежувальним актом, в якому виражається ставлення законодавця до певних негативних, на його думку, суспільних процесів у сфері аграрних відносин, наслідком чого є позитивне зобов'язування певного органу державної влади. Тому в постанові «Про недопущення закриття об'єктів соціально-культурного призначення в сільській місцевості» виражається позиція Верховної Ради України щодо неприпустимості закриття шкіл, клубів, фельдшерсько-акушерських пунктів, дільничних лікарень, інших об'єктів соціально-культурного призначення в сільській місцевості без відповідного рішення територіальної громади. Як наслідок, Кабінет Міністрів України зобов'язано вжити невідкладних заходів щодо недопущення скорочення та відновлення діяльності зазначених об'єктів із визначенням необхідних джерел їх фінансування. Безумовно, обмежувально-заборонний характер вказаних постанов парламенту робить їх нормативно-правовими актами.

Наступна група постанов Верховної Ради України об'єднує акти, які, на думку П.О. Гвоздика, є формою реалізації парламентом контрольних

функцій. Це акти, які містять оцінки стану в певній сфері суспільних відносин, рекомендації й доручення уряду та іншим органам виконавчої влади з удосконалення правового регулювання в цій сфері [7, с. 152–153]. Позитивно сприйняття вказаного підходу допомагає присвоїти таким актам умовну назву **контрольно-регулювальних**. Першу підгрупу контрольно-регулювальних актів становлять рекомендації парламенту, вироблені внаслідок заслуховування відповідних центральних органів влади про стан і перспективи розвитку різних сфер аграрних відносин. До них слід віднести схвалені постановами Верховної Ради України «Рекомендації парламентських слухань на тему: «Сучасний стан та перспективи розвитку сільського господарства і харчової промисловості України» від 6 квітня 2009 р. № 1240-VI, Рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні «Сільська молодь: стан, проблеми та шляхи їх вирішення» від 20 грудня 2005 р. № 3238-IV, «Рекомендації парламентських слухань «Про законодавче забезпечення розвитку бурякоцукрового комплексу в Україні та заходи щодо його покращання» від 3 березня 2005 р. № 2465-IV. Вказані Рекомендації є програмними актами-реакцією законодавця на системні кризові зрушення в аграрно-виробничій і аграрно-соціальной сферах. Вони містять широку палітру принципово нових організаційних, фінансових і правових положень-заходів щодо подолання вказаних кризових явищ, що надає їм нормативного характеру.

Ще одну групу становлять **забезпечувальні** нормативні акти, якими є постанови Верховної Ради України про введення в дію Законів України. Саме постановами парламенту було введено низку аграрних законів: «Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про карантин рослин», «Про племінне тваринництво» та «Про ветеринарну медицину». Ці закони є чинними досі (деякі – в новій редакції). Вказані постанови запроваджують нові норми в систему аграрного законодавства, зобов'язуючи при цьому привести законодавство України у відповідність із введеними законами, тобто ці постанови виступають чинниками зміни існуючих норм чинного законодавства. Це свідчить про безумовно нормативно-правовий характер наведених постанов Верховної Ради України.

У ще одному ракурсі постанови Верховної Ради України виступають як **ратифікувальні** акти. Справа в тому, що протягом 1991–1994 рр. постановами Верховної Ради України було ратифіковано міжнародні договори про співробітництво з більшістю держав – колишніх республік СРСР, а також з іншими країнами, зокрема Францією, Польщею, Угорщиною, Туреччиною, Словаччиною, Індією тощо. І лише в 1994 р. процедура ратифікації змінилась з набуттям чинності Законом України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 р., згідно зі ст. 7 якого ратифікація міжнародних договорів почала здійснюватися шляхом ухвалення спеціального закону. Водночас майже всі ратифіковані постановами Верховної Ради України міжнародні договори досі не втратили своєї чинності завдяки зафіксованому в них принципу автоматичного продовження цих договорів щоразу на наступний п'ятирічний період після

першого десятирічного строку їх дії у разі відсутності заперечення сторін.

Джерелом аграрного права виступають положення вказаних міжнародних договорів, присвячені співробітництву в аграрній сфері економіки. Як приклад таких джерельних положень можна навести ст. 12 Договору про дружбу і співробітництво між Україною і Туркменистаном [8], ст. 16 Договору про дружбу і співробітництво між Україною та Республікою Казахстан [9], ст. 12 Договору про взаєморозуміння та співробітництво між Україною і Французькою Республікою [10] тощо.

Ще однією особливістю постанов Верховної Ради України є **розширювальний характер дії** їх окремих положень. Так, уже згадувана постанова «Про порядок введення в дію Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» розширює дію цього закону за рахунок включення норми про те, що об'єкти соціально-побутового призначення поділу (паюванню) між членами колективного сільськогосподарського підприємства не підлягають.

Резюмуючи сказане можна зробити узагальнювальний висновок про те, що джерелами аграрного права виступають постанови Верховної Ради України, які є нормативно-правовими за своїм змістом. До таких постанов варто застосувати таку класифікацію: обмежувально-заборонні, контроль-но-регулювальні, забезпечувальні, ратифікувальні та розширювальні. Разом з тим існують постанови Верховної Ради України, що мають позанормативну, індивідуальну природу, які доцільно об'єднати в класифікаційні групи під назвою організаційно-розпорядчих та аналітично-оціночних актів. Ці постанови не є джерелами аграрного права.

Список літератури:

1. Васильев А.М. О классификации актов Верховного Совета СССР / А.М. Васильев // Советское государство и право. – 1953. – № 8. – С. 14.
2. Нагребельний В.П. Резолюція / В.П. Нагребельний, О.В. Бакаєв // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5: П–С. – С. 274.
3. Фурса С.Я. Заява / С.Я. Фурса // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 2: Д–Й. – С. 547.
4. Шемшученко Ю.С. Декларація / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 2: Д–Й. – С. 24.
5. Саннікова М. Декларація як джерело права в романо-германській правовій системі / М. Саннікова; наук. ред.. В.П. Колісник. – Х. : Юрайт, 2012. – С. 7, 19–20.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
7. Гвоздик П.О. Джерела екологічного права України : моногр. / П.О. Гвоздик ; відп. ред. Н.Р. Малишева. – К. : Алерта, 2012. – 303 с.
8. Договір про дружбу і співробітництво між Україною і Туркменистаном : постанова Верховної Ради України від 9 квітня 1993 р. № 3096-XII // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 2004. – № 4. – Кн. 2. – С. 472. – Ст. 1019.

9. Договір про дружбу і співробітництво між Україною та Республікою Казахстан : постанова Верховної Ради України від 24 лютого 1994 р. № 4023-XII // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 2004. – № 4. – Кн. 2. – С. 729. – Ст. 1062.

10. Договір про взаєморозуміння та співробітництво між Україною і Французькою Республікою // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – С. 142.

Исследовано природу постановлений Верховной Рады Украины в сфере регулирования аграрных отношений как источника аграрного права.

Источники аграрного права, постановление Верховной Рады Украины, постановление Президиума Верховной Рады Украины.

Investigated the nature of the source resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine in the regulation of agrarian relations.

Sources agrarian law, the decision of the Verkhovna Rada of Ukraine, the decision of the Supreme Rada of Ukraine.