

аспірантка Волинського національного університету імені Лесі Українки

## ПЕРСПЕКТИВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті проаналізовано наукові погляди на проблему систематизації аграрного законодавства України. Автором розроблено схему здійснення систематизації аграрного законодавства з використанням різних його форм.

**Ключові слова:** аграрні відносини, аграрне законодавство, форми систематизації.

В публикации анализируются научные взгляды на проблемы систематизации аграрного законодательства Украины. Автором разработана схема проведения систематизации аграрного законодательства с использованием разнообразных ее форм.

**Ключевые слова:** аграрные отношения, аграрное законодательство, формы систематизации.

In a publication, scientific looks to the problems of systematization of agrarian legislation of Ukraine are analysed. An author is develop the chart of leadthrough of systematization of agrarian legislation, that foresees the use of various forms of systematization.

**Key words:** agrarian relations, agrarian legislation, forms of systematization.

Недоліки аграрного законодавства обумовлені відсутністю орієнтирів і пріоритетів щодо заміни адміністративних методів управління на дієві ринкові закони. Безсистемність, внутрішні суперечності, відсутність чіткої політики в галузі правотворчості не сприяє 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 і рекомендацій щодо його систематизації. Дотепер немає достатнього наукового обґрунтування процесів формування аграрного законодавства. Вітчизняна наука аграрного права йде позаду практики, намагаючись уже із запізненням урегулювати аграрні відносини. Законотворча робота прово-

диться без належного теоретичного підґрунтя.

Практика формування аграрного законодавства свідчить про те, що воно відбувається шляхом хаотичного 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 характеризує сьогодні аграрне законодавство і це значною мірою впливає на його ефективність. 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. Тому так важливо нині активізувати ро-

© Духневич І. В., 2011

боту не лише з підготовки і прийняття нових законів, які б визначали правове становище сільськогосподарських товаровиробників, але і з систематизації аграрного законодавства в цілому. При цьому змін, на наш погляд, зазнають і самі 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 і соціальної системи нашої держави. Тому в сучасних умовах особливої актуальності набуває розроблення перспективних напрямів систематизації аграрного законодавства.

У науці аграрного права різні підходи до питання систематизації аграрного законодавства викладені у роботах Ц. В. Бичкової, В. М. Єрмоленка, З. А. Павловича, О. О. Погрібного, В. І. Семчика, А. М. Статівки, Н. І. Титової, Ю. С. Шемшученка, В. З. Янчука та інших. Проте основну увагу дослідники приділяли проблемам кодифікації аграрного законодавства, а інші форми систематизації залишилися висвітленими недостатньо, що обумовлює актуальність теми даної статті.

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

Переходячи до основного викладу, варто нагадати міркування російського фахівця в галузі систематизації законодавства Т. М. Рахманіної: «Якщо проблеми систематизації залишити без уваги, то немає жодних сумнівів, що вже в найближчому майбутньому вони стануть надзвичайно гострими. Саме тому вже сьогодні поступово, крок за кроком, необхідно йти в напрямку послідовного впорядкування законодавства. Інакше ми скоро перестанемо орієнтуватися в

складному нормативному масиві, заплутаемось навіть у якісних нових законах» [11, с. 45]. Ні в кого не викликає сумніву необхідність систематизації аграрного законодавства, оскільки такий прийом здатний підвищити ефективність його впливу на суспільні аграрні відносини. Загалом систематизація нормативно-правових актів — це діяльність щодо упорядкування і вдосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів, зведення їх у внутрішньо узгоджену систему [13, с. 256]. Звісно, систематизувати аграрне законодавство необхідно таким чином, щоб не порушити систему та структурну побудову і цілісність інших галузей права, в яких перебувають аграрно-правові норми [16, с. 19].

Чинне аграрне законодавство, підкреслює В. З. Янчук, характеризується надмірною кількістю нормативно-правових актів, які мають неоднакову юридичну силу, великою кількістю відомчих нормативно-правових актів, які часто суперечать аграрним законодавчим актам, а також тим, що, будучи розкиданими у законодавчих і підзаконних актах інших галузей права, такі аграрно-правові норми дають підстави для неоднозначного їх тлумачення [17, с. 57–58].

В. М. Єрмоленко виділяє такі підстави, що викликають 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 існуючі аграрні відносини; суперечність між самими нормативними приписами щодо врегулювання певних аграрних відносин; об'єктивна необхідність оптимізації структури системи чинного аграр-

ного законодавства, спрямованого на врегулювання аграрних відносин; необхідність оптимізації приватноправових і публічно-правових засад у встановленні механізму правового регулювання аграрних відносин; надмірна комплексність аграрного законодавства; труднощі щодо доступності користування відповідним аграрним законодавством сільськогосподарськими підприємствами, а також селянами; необхідність удосконалення нормотворчої техніки при розробці нормативно-правових актів аграрного законодавства [5, с. 60].

Сучасний етап реформування аграрного законодавства України шляхом систематизації передбачає, на думку О. В. Салко, не лише систематизацію вже існуючих норм аграрного законодавства, але й велику нормотворчу роботу щодо ліквідації прогалин у чинних законодавчих актах. Ці прогалини стосуються багатьох сторін аграрних правовідносин. Певна річ, 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, с. 185].

На нашу думку, процес систематизації аграрного законодавства варто розпочати з його обліку. Облік законодавства як один із способів систематизації являє собою діяльність щодо збору, зберігання і підтримання в контрольному стані нормативних актів аграрного законодавства, а також щодо створення пошукових систем, що забезпечують знаходження необхідної правової інформації в масиві чинних актів [8, с. 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 багато в чому визначають юридичну культуру правотвор-

чості, ефективність правозастосовної діяльності та правового виховання.

Надалі доцільно провести інкорпорацію аграрного законодавства. Вважаємо, що цією діяльністю повинне займатися Міністерство аграрної політики 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 і 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 у чітку систему ті нормативно-правові акти, які уже створені правотворчими органами.

Систематизація аграрного законодавства передбачає також його інституціоналізацію, тобто таку консолідацію законодавчого матеріалу, яка спрямована на формування окремих аграрно-правових інститутів або їх упорядкування без прийняття відповідного кодексу [15, с. 94]. Консолідація являє собою процес зведення в укрупнений акт розрізнених нормативних актів, що містять аграрно-правові норми, які регулюють однорідні аграрні відносини, з метою їх єдиного і всебічного регулювання. До структури створеного консолідованого акта, як правило, входять окремі однопрофільні статті, глави, параграфи, які розташовані у визначеній послідовності [7, с. 26]. Усі перетворення стосуються тільки зовнішнього опрацювання нормативного масиву в аграрній сфері, що передбачає виключення усякого роду правових приписів, які не лише формально, але фактично втратили своє значення або мали тимчасовий характер. Метою консолідації аграрного

законодавства є усунення множинності нормативних актів, їхня уніфікація і створення в структурі аграрного законодавства значних однорідних блоків як проміжної ланки між поточною правотворчістю і кодифікацією.

Найбільш досконалою, на погляд автора, формою систематизації аграрного законодавства є його кодифікація. Тому вважаємо за потрібне більш детально зупинитися на дослідженні цього питання. Кодифікація являє собою форму докорінної переробки чинних нормативних актів, спосіб якісного впорядкування аграрного законодавства, забезпечення його погодженості і компактності, а також розчистки нормативного масиву, звільнення від застарілих, що не виправдали себе, норм.

Кодифікація аграрного законодавства є важливою передумовою забезпечення якості і ефективності правового регулювання аграрних відносин, зміцнення законності та правопорядку у суспільстві та в державі, становлення та розвитку правової системи шляхом удосконалення законодавства [10, с. 11] Слід погодитись з В. А. Сонюком, що проблема аграрного права перебуває в 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, с. 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 потребуватиме узгодження всіх соціально-політичних аспектів, що впливатимуть на функціонування аграрного сектору національної економіки. Автор погоджується із думкою А. Л. Бейкуна, що зазначений кодекс повинен розроблятися з метою правового забезпечення сталості

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

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

Систематизація аграрного законодавства 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 обґрунтованого характеру. У даному випадку нормативний матеріал розташовується виходячи із зовнішніх ознак законодав-

чих актів, що визначаються об'єктивними критеріями (датою прийняття акта, компетенцією органу й т. д.) [20, с. 123]. Це дає можливість найбільш раціонально і чітко згрупувати правові норми, сформулювати систему загальних принципів і понять, що реалізуються на рівні аграрного законодавства. Аграрне законодавство, являючи собою певну спільність, складається, однак, з окремих актів, що видаються як окремими суб'єктами, так і протягом певного періоду часу.

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

На думку М. І. Козиря, Аграрний кодекс повинен бути не кодифікованим, а зведеним комплексним нормативним актом інкорпоративного характеру, що цілком виправдано стосовно комплексної галузі аграрного законодавства [6, с. 167]. Подібну думку свого часу висловив і В. В. Носік, наголосивши на необхідності надати чинності окремим кодифікаційним актам аграрного законодавства [9, с. 42].

Вважаємо, що прийняття Аграрного кодексу України можливе у віддаленій перспективі, коли для його розробки накопичиться достатній нормативний матеріал. Формування матеріалів і вся підготовка Аграрного кодексу України мають здійснюватись виходячи з Конституції України, необхідності розкриття,

конкретизації і розвитку її положень в інших актах законодавства. Не підлягають включенню до Аграрного кодексу правові акти тимчасового характеру, нормативні акти, що стосуються окремих сільськогосподарських товаровиробників, та інші акти, що не мають загального характеру, акти про рівень гуртових і роздрібних цін і тарифів на послуги, про розміри закупівельних цін на сільськогосподарську продукцію, розміри заробітної плати робітників і службовців тощо. Що ж стосується змістовної сторони 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 і завдання, функції і компетенцію органів управління сільським господарством і аграрним сектором національної економіки та регулюють інші питання розвитку сільського господарства країни.

У разі поспішного проведення кодифікації аграрного законодавства неминучі невідповідності і протиріччя частин аграрного законодавства одна з одною, окремих аграрно-правових норм. Саме тому практично необхідна систематична обробка аграрного 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 скасування або зміни застарілих норм, створення нових, що відповідають потребам суспільного розвитку [2, с. 44].

Аналіз висловлених міркувань приводить до єдиного висновку, що на якість

аграрного законодавства впливає відсутність загального кодифікованого нормативно-правового акта. Проте варто погодитися з думкою Г. Є. Бистрова, що постановка даного питання є дещо передчасною. У першу чергу кодекс в його традиційному розумінні вважається актом, що містить основну частину галузевих нормативних приписів і не потребує підтримки і доповнення іншими законами [3, с. 68]. Для аграрного законодавства це поки що неможливо. Аграрне законодавство є комплексним, а кодекс у більшості випадків регулює однорідну категорію взаємовідносин. Оскільки сільськогосподарське виробництво передбачає комплексний груповий об'єкт правового регулювання, то ефективність функціонування загального кодифікованого акта викликає у деяких науковців чималі сумніви [4, с. 70]. Стосовно аграрного законодавства швидше може йтися про його систематизацію, а не кодифікацію. Виходом із окресленої ситуації може бути не «французький» шлях (у цій країні існує Аграрний кодекс), а «німецький» (у центрі всього аграрного законодавства Німеччини лежить Аграрний закон від 5 вересня 1955 року, що називають Знаменитою Хартією — «Magna Charta», яка становить єдине правове поле для державного регулювання агропромислового комплексу Німеччини).

Вважаємо беззаперечною висловлену провідними фахівцями у галузі аграрного права позицію, що приписи Аграрного кодексу не мають (та й не зможуть) замінити собою положень інших кодифікованих актів (Цивільного, Господарського кодексів України), які забезпечують уніфіковану правову регламентацію однотипних відносин. Проте Аграрний кодекс покликаний буде забезпечити аграрно-правову спеціалізацію при регламентуванні певних суспільних відносин, урахування особливостей використання земель (передусім сільськогосподарського призначення) та живих біологічних організмів при здійсненні ді-

яльності у сфері сільського господарства [19, с. 59].

Проведене дослідження дозволяє зробити деякі висновки.

Будучи широко розгалуженим, аграрне законодавство характеризується великою кількістю нормативно-правових актів, значним розпорошенням нормативно-правових приписів. Це особливо підкреслює необхідність його систематизації, яку необхідно проводити комплексно, використовуючи різноманітні способи. Саме таким чином буде досягнуто кінцевої мету систематизації аграрного законодавства України — уніфіковане правове регулювання суспільних відносин в аграрному секторі економіки.

Запропонована схема проведення систематизації аграрного законодавства передбачає поєднання різних форм систематизації і дотримання черговості їх застосування стосовно законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, що містять аграрно-правові норми. По-перше, варто розпочати з обліку аграрного законодавства, що являє собою діяльність щодо збирання, зберігання і підтримання в контрольному стані нормативних актів аграрного законодавства; по-друге, доцільно провести інкорпорацію аграрного законодавства, що дасть змогу виявити всю сукупність нормативно-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 та методом регулювання аграрних нормативно-правових актів в один; по-четверте, здійснити кодифікацію аграрного законодавства, тобто суттєву переробку нормативного матеріалу і, як результат, розробку нового за формою і змістом Аграрного кодексу України.

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

## Література

1. Бейкун А. Л. Систематизація аграрного законодавства як необхідна умова розвитку його інтегральних властивостей / А. Л. Бейкун // Конституція України та проблеми систематизації законодавства : матеріали наук.-практ. конф. – Одеса, 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 // Сб. науч. тр. КрасГАУ. – 2000. – Ч. 3. – С. 70.
5. Єрмоленко В. Концептуальні засади систематизації законодавства про аграрні майнові правовідносини / В. Єрмоленко // Юрид. Україна. – 2007. – № 11. – С. 58–61.
6. Козырь М. И. Аграрное право России: проблемы становления и развития / М. И. Козырь. – М. : Право и государство, 2003. – 208 с.
7. Меленко С. Г. Поняття та специфіка консолідації як виду систематизації законодавства / С. Г. Меленко // Наук. вісн. Чернів. ун-ту. – 1999. – Вип. 45. Правознавство. – С. 25–29.
8. Михайлович Д. М. Теоретико-правові аспекти систематизації законодавства / Д. М. Михайлович // Вісн. Нац. ун-ту внутр. 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 наук.-практ. конф. / 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. – М., 1983. – Вып. 27. – С. 43–48.
12. Салко О. В. Соціально-економічні чинники реформування аграрного законодавства України / О. В. Салко // Унів. наук. зап. – 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 міжнар. наук.-практ. конф. – 17–20 жовт. 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 міжнар. наук.-практ. конф. – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1999. – С. 88–94.
16. Аграрне законодавство України // Бюл. законодавства і юрид. практики України. – К. : Юрінком, 1996. – № 5. – 301 с.
17. Аграрне право України : підручник / за ред. В. З. Янчука. – 2-ге вид., переробл. та допов. – 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. В. І. Семчика]. – 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. – Х. : Право, 2008. – 479 с.
20. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / кол. авт.: Н. М. Пархоменко, В. Ф. Сіренко та ін. – К. : ІДП НАН України, 2003. – 220 с.