



*В.Ю. Уркевич, д-р юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

УДК 349.42

ПРО АГРАРНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Вивчати проблеми теорії аграрного права неможливо без висвітлення питань сутності і структури аграрного законодавства, перспектив його систематизації. Розробка проблем аграрного законодавства має важливе як теоретичне (зادля подальшого розвитку теорії аграрного права), так і практичне значення (в аспекті перспектив створення кодифікованого акта аграрного законодавства).

Питання аграрного законодавства, його структури й систематизації неодноразово порушувалися в працях таких знаних науковців, як Г.Ю. Бистров, В.І. Семчик, А.М. Статівка, Н.І. Титова та ін. [Див.: 6; 7; 19; 17, с. 3-7; 22; 23-25]. Проте існує потреба звернутися до них знову з позиції наявності приватнопра-

вових і публічно-правових аспектів.

Мета даної статті – сформулювати поняття «аграрне законодавство», окреслити шляхи його систематизації, уточнити його регулюючу дію. Переходячи до основного викладу передовсім визначимося щодо його сутності. У підручниках з аграрного права наводиться дефініція категорії «аграрне законодавство» як сукупності законів і нормативно-правових актів, спрямованих на організаційно-управлінське забезпечення раціонального використання земель сільгосппризначення. Аграрне законодавство охоплює акти, спрямовані на належну організацію ведіння основних і допоміжних галузей сільгоспвиробництва – тваринництва, рослинниц-

тва, їх складових частин (насінництва, селекції сільгоспкультур, племінної справи, бджільництва, ставкового рибальства тощо) [Див.: 2, с. 14, 15; 3, с. 42, 44].

Іншого погляду дотримується Г.Ю. Бистров, який вважає, що аграрне законодавство – це сукупність нормативно-правових актів, що регулюють аграрні відносини і служать формою вираження зовнішніх норм аграрного права [6, с. 63]. Н.І. Титова й А.А. Нацюк зазначають, що це комплексна галузь законодавства, що містить об'єднані внутрішньою спільністю нормативно-правові акти, правові норми яких регламентують виробничо-господарську й пов'язану з нею іншу діяльність сільгоспорганізацій і земельні, трудові, майнові й організаційно-управлінські відносини, що складаються у сфері їх діяльності й утворюють органічний комплекс аграрних відносин [24, с. 395]. Також існують переконання, що аграрне законодавство, як комплексна, інтегрована і спеціалізована галузь законодавства, що відповідає окремій галузі господарського комплексу, є системою спрямованих на регулювання аграрних відносин, взаємопов'язаних і взаємоузгоджених уніфікованих і диференційованих нормативно-правових актів, тобто системою правотворчості державних органів і аграрних суб'єктів [5,

с. 44], яка покликана забезпечувати вирішення господарських і соціальних питань на селі [15, с. 12]. Зустрічаються й інші інтерпретації категорії «аграрне законодавство» [10, с. 503].

На нашу думку, аграрне законодавство потрібно розглядати з позиції широкого трактування, включаючи до нього не лише, власне, закони, а всі чинні аграрні нормативно-правові акти. З урахуванням наведених визначень розглядуваного поняття, можемо стверджувати, що аграрне законодавство є комплексною галуззю, що вміщує нормативно-правові акти, норми яких спрямовані на врегулювання аграрних внутрішніх і зовнішніх, приватноправових і публічно-правових відносин. Сьогодні аграрне законодавство перебуває в стадії формування, малоефективність якого зумовлюється: (а) кризовими явищами в економіці України; (б) недостатньою ефективністю законів, якими регламентуються відносини в галузях господарства; (в) недосконалістю державного управління економічними процесами в країні [1, с. 10] через декларативність і фінансову незабезпеченість правових приписів; (г) наявністю колізій, неузгодженістю, нестабільністю, надто частими змінами й доповненнями, розробкою проектів аграрних законів без участі

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

юристів та ін. [17, с. 4].

Представники аграрно-правової доктрини доволі детально дослідили риси (ознаки, властивості) аграрного законодавства [Див.: 3, с. 42, 57; 9, с. 19; 17, с. 18; 22, с. 7, 8; 23, с. 9], зважаючи на що ми не будемо повторюватися, а лише відмітимо, що в наукових роботах останнього часу наводиться така його важлива ознака, як наявність публічно-правових і приватноправових норм [22, с. 8, 9]. 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 [20, с. 256]. Її формами виступають кодифікація, інкорпорація, консолідація.

Оскільки найбільш змістовним видом такої діяльності нам видається кодифікація, як найвища форма систематизації, що полягає у зміні змісту законодавчих актів аграрного законодавства й об'єднанні їх у єдиний нормативно-правовий акт [21, с. 86], розглянемо деякі підходи до цього процесу, що склалися серед науковців. У даний час

чітко можна вести мову про існування 2-х точок зору щодо кодифікації аграрного законодавства України. Перша запропонована Г.Ю. Бистровим [7, с. 157-162], який виступив за прийняття Основ аграрного (сільськогосподарського) законодавства й розробив їх структуру. Сьогодні необхідність прийняття Основ земельного й аграрного законодавства України обстоюють представники львівської аграрно-правової школи. Її засновник Н.І. Титова переконує, що в них, як у базовому нормативно-правовому акті, разом з принципом пріоритетності земель сільгосппризначення має бути закріплена пріоритетність правового статусу селянина на цих землях. Цей принцип, як вона підкреслює, треба розкрити шляхом подання спеціалізованого змісту конституційних прав «...селян як громадян України на: вільний розвиток своєї особистості, освіту, свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, працю, відпочинок, соціальний захист, охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування тощо...» [17, с. 9].

Розвиваючи ці міркування, Н.О. Багай зазначає, що кодифікація аграрного законодавства у формі Основ відбивала б його принципові риси, зокрема, комплексну, інтегровану й спеціалізо-

вану природу. Норми цього кодифікаційного акта регулювали б не єдині суспільні відносини, а великий їх комплекс – відносини аграрні. Тому, на її думку, Основи мають визначити головні, загальні положення щодо правового упорядкування суспільних відносин в аграрному секторі економіки, відігравши роль своєрідної аграрної Конституції [5, с. 99, 100].

Супротивники ж прийняття таких Основ стверджують, що, зважаючи на відсутність федеративного устрою в країні, а також на потребу створення єдиного кодифікаційного акта, саме такий нормативний акт не потрібен. Прихильники такої думки вважають, що основним комплексним кодифікаційним актом, предметом правового регулювання якого мають бути аграрні відносини [3, с. 58, 59], в Україні повинен стати Аграрний кодекс України. Ця позиція набула широкої підтримки серед правників. Її обстоюють В.І. Семчик [19, с. 239], А.М. Статівка [22, с. 9], В.В. Носік [17, с. 19], Т.О. Коваленко [12, с. 15, 16] та ін. Необхідність кодифікації аграрного законодавства України підказує й досвід зарубіжних країн: аграрні кодекси діють у Франції, а також у деяких країнах Латинської Америки (у Мексиці, в Уругваї) [3, с. 42].

Один із прихильників ство-

рення Аграрного кодексу України А.М. Статівка пропонує закріпити в ньому насамперед положення щодо особливостей аграрних відносин, рівноправність усіх форм власності й організаційно-правових форм, методів господарювання тощо [22, с. 9]. А Н.І. Титова й А.А. Нацюк рекомендують акцентувати увагу в кодифікаційному акті (не обов'язково в Аграрному кодексі) на таких аспектах, як (а) загальні положення та принципи аграрної політики України; (б) право землевикористання, вільної господарської діяльності, договірних, фінансових і кредитних відносин; (в) державний захист прав селян та їх організаційних структур; (г) зовнішні економічні та інші зв'язки суб'єктів аграрної діяльності [22, с. 397]. Свого часу В.В. Янчук опрацював структуру такого Кодексу [3, с. 60-62].

Наведене свідчить, що маврацію М.І. Козир, який писав, що Аграрний кодекс буде не кодифікаційним (що практично неможливо для комплексної галузі, якою є аграрне законодавство), а звідним комплексним нормативним актом інкорпорованого характеру [13, с. 167]. Отже, підтримуючи необхідність і своєчасність прийняття Аграрного кодексу України, зауважимо, що йому належить спрямувати свою регулюючу дію насамперед на внутрішні приватноправові

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

аграрні правовідносини. Разом із тим він повинен закріпити й особливості правової регламентації правовідносин зовнішніх, приватно-публічних.

Проте також є сенс погодитися і з тим, що до прийняття такого Кодексу слід провести роботу з інкорпорації аграрного законодавства [13, с. 205]. Надалі, як указує М.І. Козир, намічаються суттєві зміни в аграрному законодавстві, які зумовляють нагальну потребу його опрацювання і прийняття [14, с. 49]. Подібну думку раніше висловив і В.В. Носік, указавши, що перш за все треба надати чинності окремим кодифікаційним актам аграрного законодавства [16, с. 42].

Структура аграрного законодавства, як слушно зазначає Н.О. Багай, зумовлена системою аграрного права України, основними напрямками її аграрної політики й потребами реформування аграрних відносин, внутрішньою організацією впорядкованих комплексних нормативно-правових актів, присвячених регулюванню цих відносин, яка виражається в їх єдності й погодженості, а також у розподілі за підгалузями, інститутами та іншими групами аграрного законодавства [21, с. 54, 55].

Передовсім розрізняють вертикальну (за юридичною силою нормативно-правових

актів) і горизонтальну (за особливостями окремих груп аграрних правовідносин) структуру аграрного законодавства [11, с. 50-53]. Першу також ще називають субординаційною, вертикальною [21, с. 55], за якою аграрне законодавство складається з Конституції, законів України, підзаконних нормативно-правових актів. Горизонтальну становлять такі підгалузі аграрного законодавства, як, приміром, законодавство про аграрні біржі, відповідальність за порушення аграрного законодавства, державну підтримку сільського господарства країни, сільгоспкооперативи, державні й комунальні сільгосппідприємства, фермерські господарства, особисті селянські господарства та ін. Ми можемо запропонувати горизонтальний поділ аграрного законодавства з позиції особливостей суспільних аграрних відносин, що ним урегульовується. Отже, можемо стверджувати, що аграрне законодавство спрямовано на регламентацію внутрішніх і зовнішніх аграрних відносин та їх різновидів – внутрішніх аграрних членських, земельних, майнових, трудових, управлінських відносин та відповідних різновидів зовнішніх. При цьому вважаємо правильною вказівку Н.О. Багай на те, що функціонування системи внутрішніх аграрних правовідносин повинно

забезпечуватися у першу чергу диференційованими нормативно-правовими актами, а зовнішніх – переважно актами уніфікованого типу [21, с. 57].

Із позицій нашого дослідження вбачається раціональним поділ аграрного законодавства залежно від характеру приписів його норм. Розглянемо думки щодо структури цього законодавства з точки зору існування в ньому публічно-правових і приватноправових положень. У підручнику «Аграрне право України» зазначається, що однією з головних особливостей аграрного законодавства є належність його окремих норм до права приватного, а деяких – до публічного. У цьому законодавстві більшою мірою, ніж в інших галузях, містяться приписи саме публічного права. Це, наприклад, Закон України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» від 10 липня 1996 р., № 290/96-ВР [8; 1996. – № 41. – Ст. 188] та інші нормативно-правові акти стосовно державного впливу на порядок державних закупівель зерна, виділення й продаж для аграрних товаровиробників сільгосптехніки, пального, енергоносіїв. Окрему групу законів і нормативно-правових актів, у яких містяться норми приватного й публічного права, становлять акти, якими регламентуються

спеціальні правила по формуванню ринку сільгосппродукції тощо, до яких можна віднести, приміром, Закон України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р., № 37-IV [8; 2002. – № 35. – Ст. 258]. Публічні і приватні відносини регулюються законами, що стосуються розвитку селекції, насінництва, племінного тваринництва, ветеринарії, меліорації земель та ін. [4, с. 73, 74].

На наявність приватноправового регламентування аграрних відносин указує А.М. Статівка, пояснюючи це включенням до предмета правового регулювання аграрного права відносин, пов'язаних зі вступом держави в міжнародні сільськогосподарські й торговельні організації. Роль публічно-правових начал, як він указує, значно зростає за рахунок введення до предмета правового впорядкування аграрного законодавства відносин у сфері оподаткування сільгосптоваровиробників, кредитування сільського господарства, страхування ризиків сільгоспвиробництва [22, с. 8, 9].

Звідси можемо підсумувати, що, зважаючи на особливості суспільних аграрних відносин (передусім їх суб'єктів, учасників), законодавець поміщає у відповідні норми аграрного законодавства приватноправові або публічно-правові приписи.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Оскільки природа аграрних правовідносин є змішаною (у деяких з них превалюють засади диспозитивності, в інших – імперативні), значить, і сутність аграрного законодавства України є змішаною, комплексною: воно містить як приватноправові, так і публічно-правові приписи й режими. Отже, логічним є висновок, що аграрне законодавство України є приватно-публічним. Адже об'єднання різнорідних норм права (приватних і публічних) у тому чи іншому нормативному правовому акті дає нам законодавство, яке визначається як комплексне, призначене для регулювання комплексу взаємопов'язаних відносин певної сфери суспільства [18, с. 89], якими якраз і виступають суспільні аграрні відносини.

Підсумовуючи викладене, можемо зробити наступні висновки. Аграрне законодавство сьогодні слід розглядати з пози-

ції широкого трактування, включаючи до нього не лише власне закони, а всі чинні аграрні нормативно-правові акти. Систематизацію аграрного законодавства України слід провести у вигляді прийняття в майбутньому Аграрного кодексу України, чому має передувати робота з інкорпорації вказаного законодавства. Оскільки за своєю сутністю аграрне законодавство України є приватно-публічним, майбутній Кодекс має поєднати в собі приватно-публічні приписи, відбивши при цьому сутність внутрішніх і зовнішніх приватно-публічних аграрних правовідносин.

Перспективою подальших наукових розвідок у напрямку порушених проблем може бути використання отриманих результатів у наступних дослідженнях, а також розкриття сутності складників структури аграрного законодавства України.

Список літератури: 1. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності / За ред. *В.І. Семчика*. – К.: ІДП НАН України, 1998. – 245 с. 2. Аграрне право України: Підручник для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / За ред. *В.М. Гайворонського* та *В.П. Жушмана*. – Х.: Право, 2003. – 240 с. 3. Аграрне право України: Підручник / За ред. *В.З. Янчука*. – 2-е вид., перероб. та доп. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 720 с. 4. Аграрне право України: Підручник / За ред. *О.О. Погрібною*. – К.: Істина, 2004. – 448 с. 5. *Багай Н.О.* Розвиток науки аграрного права України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Львів. нац. ун-т. – Львів, 2002. – 243 с. 6. *Быстров Г.Е.* Вопросы теории аграрного права и методики его преподавания в юридических вузах России // Гос-во и право. – 1998. – № 11. – С. 58-71. 7. *Быстров Г.Е.* Источники советского сельскохозяйственного права. – М.: Изд-во МГУ, 1985. – 190 с. 8. Відомості Верховної Ради України. 9. *Жушман В.П.* Аграрне право та законодавство України. (В питаннях та відповідях): Навч.-практ. посіб. – Вид. 3-тє, доп. та перероб. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2006. – 736 с. 10. *Йосифів П.І.* Поняття аграрного законодавства // Держава і право: Зб. наук. пр.: Юрид. і політ. науки. – Вип. 28. – К.: ІДП НАН України, 2005. – С. 497-504. 11. *Казьмин И.Ф.* Сельскохозяйственное законодательство (Проблемы и перспективы). – М.: Юрид. лит., 1980. – 136 с. 12. *Коваленко Т.О.* Правові аспекти реструктуризації недержавних сільсько-

господарських підприємств: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київ. нац. ун-т. – К., 2002. – 22 с. **13. Козырь М.И.** Аграрное право России: проблемы становления и развития. – М.: Право и гос-во, 2003. – 208 с. **14. Козырь М.И.** Новое в правовом положении сельскохозяйственных товаропроизводителей России на современном этапе // Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика: Сб. науч. ст. / Отв. ред. М.И. Козырь, А.И. Бобылев. – М.: Право и гос-во, 2004. – С. 30-50. **15. Муратшин Ф.Р.** Аграрное законодательство автономной республики (на примере Башкирской республики): Автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Всесоюзный научно-исследовательский институт советского государственного строительства и законодательства. – М., 1991. – 27 с. **16. Носік В.** Аграрне право України: окремі проблеми // Рад. право. – 1990. – №7. – С. 41-44. **17.** Проблеми вдосконалення земельного та аграрного законодавства України: перспективи в ХХІ ст.: Матер. міжнар. наук. конф. (27-28 квіт. 2006 р., м. Біла Церква). – Біла Церква: Білоцерків. держ. аграр. ун-т, 2006. – С. 3-9, 17-19. **18. Попондопуло В.Ф.** Система общественных отношений и их правовые формы (к вопросу о системе права) // Известия вузов: Правоведение. – 2002. – № 4. – С. 78-101. **19. Семчик В.І.** Проблеми розвитку аграрного законодавства // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали наук.-практ. конф., травень 1996 р. – К.: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1996. – С. 237-239. **20. Скакун О.Ф.** Теорія держави і права: Підручник: Пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с. **21.** Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матер. міжнар. наук.-теор. конф., присв. 80-річчю В.З. Янчука, Київ, 26-27 трав. 2005 р. / За ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила. – К.: Магістр – ХХІ ст., 2005. – С. 54-59, 85-87. **22. Статівка А.** Про аграрне законодавство України і проблеми його удосконалення в сучасних умовах // Підпр-во, госп-во і право. – 2001. – № 7. – С. 7-9. **23. Титова Н.** Аграрне законодавство України // Право України. – 1995. – № 1. – С. 8, 9. **24. Титова Н.І., Нацюк А.А.** До поняття та характеристики аграрного законодавства України // Держава і право: Зб. наук. пр.: Юрид. і політ. науки. – Вип. 11. – С. 393-398.

Надійшла до редакції 15.10.2008 р.