

*Багай Н. О.,**доцент кафедри трудового, екологічного та аграрного права
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника*

КОДИФІКАЦІЯ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ

Анотація. Стаття присвячена аналізу можливих форм майбутнього кодифікаційного акта аграрного законодавства. Автором обґрунтовується висновок про доцільність розробки Основ аграрного законодавства як кодифікаційного акта аграрного законодавства. Визначається значення такого акту для подальшого розвитку та вдосконалення аграрного законодавства України.

Ключові слова: аграрне законодавство, систематизація законодавства, кодифікація законодавства, Аграрний кодекс, Основи аграрного законодавства.

Постановка проблеми. Належне законодавче регулювання суспільних відносин у сфері виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції повинна забезпечувати комплексна галузь українського законодавства – аграрне законодавство України. Від досконалості системи нормативно-правових актів, що утворюють цю галузь, залежить ефективність функціонування аграрного сектора та агропромислового виробництва в цілому, забезпечення сталого розвитку сільських територій. У зв'язку з цим розвиток та систематизація аграрного законодавства України є однією з необхідних умов забезпечення продовольчої безпеки держави, підвищення рівня життя сільського населення. Зокрема, особливо важливе значення має розробка наукових засад майбутньої кодифікації аграрного законодавства як найскладнішого способу систематизації цієї законодавчої галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Напрями та форми кодифікації аграрного законодавства України аналізуються у працях багатьох українських учених: А.Л. Бейкуна, С.І. Бугери, І.В. Духневич, В.П. Жушмана, С.І. Марченко, В.В. Носіка, Т.О. Коваленко, О.О. Погрібного, І.Ю. Сальмана, В.І. Семчика, А.М. Статівки, Н.І. Титової, В.Ю. Уркевича, В.В. Янчука, В.З. Янчука та інших авторів. Проте до цього часу аграрно-правовою наукою не вироблено єдиного підходу до форми та змісту майбутнього кодифікаційного акта аграрного законодавства, що засвідчує актуальність зазначених питань.

Метою статті є аналіз основних наукових підходів до кодифікації аграрного законодавства України та обґрунтування пропозицій щодо форми кодифікаційного акта аграрного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Кодифікація – це спосіб упорядкування законодавства, забезпечення його системності та узгодженості; одна з форм систематизації законодавства, в процесі якої до проекту створюваного акта включаються чинні норми і нові норми, які вносять зміни в регулювання певної сфери суспільних відносин [1, с. 139].

Справедливо зауважують В.П. Жушман та О.М. Савельєва, що кодифікація є ключовою ланкою вдосконалення механізму правового регулювання, адже «сама кодифікація законодавства, в тому числі й аграрного, забезпечує високу сутність його удосконалення, сприяє його вивченню та застосуванню» [2, с. 15].

Як відомо, в результаті кодифікації можуть прийматися різноманітні кодифікаційні акти: закони, кодекси, основи, положення тощо [1, с. 138].

У сучасній аграрно-правовій науці висловлено та аргументовано різні наукові позиції з приводу форми майбутнього кодифікаційного акта аграрного законодавства України. Найпоширенішою є думка щодо необхідності розробки та прийняття Аграрного кодексу України. Вперше В.В. Янчуком було визначено предмет, об'єкт правового регулювання такого акта тощо. Автором також запропоновано структуру Аграрного кодексу, що мало позитивне значення для подальшої правотворчої практики [3, с. 12-13; 4, с. 47].

На сьогодні доцільність саме такої форми кодифікаційного акта аграрного законодавства обґрунтовується більшістю вчених-юристів України: В.П. Жушманом, В.В. Носіком, Т.О. Коваленко, В.І. Семчиком, А.М. Статівкою, В.Ю. Уркевичем та іншими науковцями.

Термін «кодекс» в енциклопедичній літературі визначається як систематизований законодавчий акт, що регламентує однорідну сферу суспільних відносин [1, с. 130]. Кодекс за загальним правилом має характеризуватися такими ознаками: має високий рівень упорядкування нормативного масиву; регламентує найважливіші питання відповідної сфери суспільних відносин; відрізняється властивим йому предметом (видом суспільних відносин) та методом (способом упорядкування) правового регулювання; породжує юридичні наслідки і займає провідне місце в ієрархії нормативно-правових актів галузі законодавства; має визначену форму та структуру, що передбачає виклад норм за частинами (як правило, загальна та особлива), главами та статтями; містить норми, що закріплюють принципи відповідної галузі права та відображають її особливості тощо [1, с. 130-131].

З огляду на це слід визнати істотні переваги Кодексу як кодифікаційного акта серед інших нормативно-правових актів галузі законодавства. Структурно такий акт мав би відображати систему відповідної галузі законодавства та галузі права. У ньому знайдуть своє закріплення принципи аграрного законодавства та основні засади державної аграрної політики, будуть втілені основні нормативні приписи різних законодавчих інститутів, що регулюють аграрні відносини.

Разом з тим, як справедливо зауважила Н.І. Титова, термін «кодекс» передбачає новий, органічно єдиний, системний законодавчий акт, що замінює раніше чинний нормативно-правовий матеріал [5, с. 73]. Тому якісний рівень такого акта багато в чому визначатиметься ступенем систематизації законодавчих приписів окремих інститутів аграрного законодавства.

Очевидно також, що Аграрний кодекс з урахуванням значення в системі інших актів галузі законодавства мав би характеризуватися високим ступенем стабільності. Та слід визнати, що в сучасний період реформування аграрних та земельних відносин такої стабільності наряд чи вдалося би досягти.

Поряд із цим в аграрно-правовій науці обґрунтовувалася й ідея кодифікації аграрного законодавства шляхом прийняття Основ аграрного законодавства України [6, с. 7-8; 7, с. 63-64]. Зокрема, Н.І. Титовою визначено коло суспільних відносин, які потрібно врегулювати таким кодифікованим актом [6, с. 7-8]. Прийняття Основ аграрного законодавства України, на думку вченої, мало би дуже важливе значення як для підвищення ефективності правового регулювання суспільних відносин в аграрному секторі економіки, так і для полегшення правозастосовної діяльності в цій сфері [6, с. 7-8; 7, с. 63-64].

Незважаючи на те, що дана теоретична позиція не знайшла належної підтримки у наукових колах, вважаємо, що на сьогодні існує достатньо аргументів на користь саме такої форми кодифікаційного акта аграрного законодавства. Спробуємо навести деякі з них:

1. Основи законодавства – це «кодифікаційний акт, яким встановлюються основні загальні і принципи правового регулювання у певній сфері суспільних відносин» [8, с. 340]. Сама назва акта «Основи законодавства» свідчить про те, що в межах такого акта повинні закріплюватися не всі, а лише основні засади регулювання суспільних відносин у певній галузі. Такий акт буде відігравати роль фундаменту, основи для подальшої правотворчої діяльності у цій сфері, закріпивши стратегічні цілі, напрями та принципи регулювання відповідної групи суспільних відносин.

2. Основи законодавства можуть і повинні співіснувати з іншими актами вищої юридичної сили. Тому вони забезпечуватимуть еволюційне (поступове) оновлення аграрного законодавства, що дуже важливо у період трансформації аграрних відносин.

3. Такий кодифікаційний акт, як Основи законодавства у певній галузі, в період динамічного розвитку законодавства, змін у відповідній сфері суспільних відносин є більш прийнятним, аніж Кодекс, адже допускає певну гнучкість, динамічність законодавчих приписів, робить можливим реагування законодавця на потреби практики регулювання суспільних відносин шляхом внесення змін чи доповнень до законів та підзаконних нормативно-правових актів, які діють поряд з Основами.

4. Розробка Основ аграрного законодавства є виправданою також з урахуванням належності аграрного законодавства України до комплексних галузей законодавства, адже норми, які будуть вміщені в такому акті, повинні забезпечити регулювання величезного

комплексу різних за змістом та юридичною природою аграрних відносин (відносин, що складаються у процесі виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції). Охопити усю різноманітність цих відносин в межах єдиного Кодексу буде досить складно.

5. Очевидно, що галузева кодифікація аграрного законодавства, яка проводитиметься вперше, – це надзвичайно складний і тривалий процес, особливо це стосується підготовки Кодексу, що регулюватиме аграрні відносини. Тому з цієї точки зору розробка та прийняття Основ аграрного законодавства є технічно простішою, а прийняття такого акта надасть певної завершеності цій законодавчій галузі. У майбутньому Основи аграрного законодавства могли би слугувати базовим актом для розробки Аграрного кодексу України.

Слід погодитися з ученими в тому, що «національному аграрному законодавству слід ще пережити етап свого становлення, досягти певної стабільності, а це дозволить, у свою чергу, більш якісно виконати кодифікацію нормативного матеріалу» [9, с. 58].

Як зазначають А.М. Статівка та В.Ю. Уркевич, «аграрне законодавство України зараз переживає час бурхливого розвитку, триває накопичення аграрно-правового матеріалу, результатом упорядкування якого у майбутньому має стати прийняття Аграрного кодексу України» [10, с. 32].

Тому, не заперечуючи можливості та необхідності розробки в майбутньому Аграрного кодексу України, вважаємо, що у сучасний період прийняття Основ аграрного законодавства України є теоретично та практично виправданим.

В юридичній науці висловлювались також цікаві пропозиції щодо прийняття кодифікаційного акта аграрного законодавства у формі Закону. Зокрема З.А. Павлович обґрунтовував ідею щодо необхідності кодифікації агропромислового законодавства (в тому числі й аграрного, як його складової частини) у формі Закону України «Про агропромисловий комплекс» [11, с. 213].

На сьогодні також наведені вагомі аргументи щодо необхідності розробки Закону «Про сільське господарство України», як базового кодифікаційного акта аграрного законодавства [12, с. 204-213; 13, с. 104-110; 14, с. 140-153]. А.М. Статівкою та В.Ю. Уркевичем розроблено проект такого закону, що є істотним кроком у роботі щодо кодифікації аграрного законодавства України [14, с. 142-153].

Слід зазначити, що кодифікаційні акти незалежно від їх назви (Закон, Основи чи Кодекс) не відрізняються за юридичною силою від інших законодавчих актів відповідної галузі законодавства. Проте, на нашу думку, назва акта «Основи законодавства» свідчить про базове, фундаментальне значення такого акта в системі інших нормативно-правових актів та передбачає певні особливості змісту й структури такого акта, покликаною визначити загальні засади регулювання відповідної сфери суспільних відносин.

Обґрунтовані пропозиції висловлені представниками вітчизняної аграрно-правової науки і з приводу необхідності проведення інкорпорації аграрного законодавства, що повинна передувати його кодифікації [15, с. 88; 16, с. 222; 17, с. 99].

Висновки. Таким чином, на нашу думку, в сучасний період реформування аграрних відносин доцільно забезпечити кодифікацію аграрного законодавства шляхом розробки єдиного законодавчого акта, що визначатиме ключові, фундаментальні принципи і напрями регулювання аграрних відносин. Таким актом можуть стати Основи аграрного законодавства України, необхідність прийняття яких упродовж тривалого періоду обґрунтовувалася професором Н.І. Титовою. Основи аграрного законодавства України згодом можуть стати базовим актом для розробки Аграрного кодексу України.

Майбутні наукові дослідження у цій сфері можуть стосуватися розробки пропозицій щодо структури та змісту кодифікаційного акта аграрного законодавства, обґрунтування наукових засад кодифікації окремих інститутів аграрного законодавства України.

Література:

1. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 3 : Н–П. – К. : Укр. енцикл., 2001. – 792 с.
2. Жушман В. П. Наукові основи систематизації аграрного законодавства / В. П. Жушман, О. М. Савельєва // Теорія і практика правознавства: електронне наукове фахове видання Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Вип. 1 (2), 2012. – С. 1-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nauka.nulau.org.ua/download/el_zbirmik/1.2012/Zyshman.pdf.
3. Аграрне законодавство України / Відп. редактор В. В. Янчук // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1996. – № 5. – Вип. 1. – К. : Юрінком, 1996. – 302 с.
4. Янчук В. В. Джерела аграрного права / В. В. Янчук // Аграрне право України : підручник / За ред. академіка АПН, проф. В. З. Янчука. – К. : Юрінком, 1996. – С. 30-49.
5. Титова Н. І. До концепції нового основного земельного закону України / Н. І. Титова // Право України. – 2000. – № 4. – С. 68-73.
6. Титова Н. І. Аграрне законодавство України / Н. І. Титова // Право України. – 1995. – № 1. – С. 6-9.
7. Титова Н. І. Проблеми гарантування прав селянства України / Н. І. Титова // Права людини і громадянина: проблеми реалізації. – К. : Ін Юре, 1998. – С. 63-64.
8. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 4 : Н–П. – К. : Укр. енцикл., 2002. – 720 с.
9. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. – Т. 4 : Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / за ред. Ю. С. Шемшученка. – Харків : Право, 2008. – 480 с.
10. Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика: монографія / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Статівки. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2010. – 240 с.
11. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності / [Семчик В. І., Стретович В. М., Погрібний О. О. та ін.] ; за ред. члена-кореспондента НАН України В. І. Семчика – К. : Наукова думка, 1998. – 243 с.
12. Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення // [Саблук П. Т., Лукінов І. І., Юрчишин В. В., Амбросов В. Я., Баланок І. Ф. та ін.]; За ред. академіка УААН П. Т. Саблука та В. В. Юрчишина. – Київ, 1996. – 664 с.
13. Статівка А. Про проект Закону України «Про сільське господарство України» / А. Статівка, В. Уркевич // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 8. – С. 104-110.
14. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, А. М. Статівка та ін.]; за ред. А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича. – Х. : Право, 2012. – 448 с.
15. Коваленко Т. О. Систематизація аграрного законодавства України / Т. О. Коваленко // Стан та перспективи розвитку аграрного права : матеріали Міжнар. наук.-теор. конф., присвяченої 80-річчю д. ю. н., проф., акад. АПРН України В. З. Янчука, Київ, 26-27 травня 2005 р. / Під ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К. : Магістр – XXI сторіччя, 2005. – 304 с. – С. 85-88.
16. Уркевич В. Ю. Про аграрне законодавство України / В. Ю. Уркевич // Проблеми законності : Респ. міжвідом. науковий збірник / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. академія України, 2009. – Вип. 100. – С. 218-225.
17. Марченко С. І. Систематизація аграрного законодавства України в сучасних умовах: стан, тенденції та перспективи / С. І. Марченко // Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна : матеріали Всеукраїнського круглого столу (25 травня 2012 року) : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила, В. І. Семчика. – К. : Видавничий центр НУБіП України, 2012. – С. 98-100.

Багай Н. О. Кодифікація аграрного законодавства України: окремі питання

Анотація. Стаття присвячена аналізу можливих форм майбутнього кодифікованого акта аграрного законодавства. Автором обґрунтовується висновок про доцільність розробки Основ аграрного законодавства як кодифікованого акта аграрного законодавства. Обґрунтовується значення такого акта для подальшого розвитку і удосконалення аграрного законодавства України.

Ключеві слова: аграрне законодавство, систематизація законодавства, кодифікація законодавства, Аграрний кодекс, Основи аграрного законодавства.

Bagay N. Codification of the agrarian legislation of Ukraine: some questions

Summary. The article analyzes the possible forms of the future codified act of agrarian legislation. The author grounds conclusion about the expedience of the developing of Basics of the agrarian legislation as a codified act of agrarian legislation. The value of such an act for the further development and improvement of the agrarian legislation of Ukraine is substantiated.

Key words: agrarian legislation, ordering of legislation, codification of legislation, Agrarian Code, Basics of agrarian legislation.