

Тенденції розвитку та удосконалення аграрного законодавства України

У статті висвітлено проблеми та перспективи розвитку аграрного законодавства в умовах сьогодення. Проаналізовано питання систематизації законодавства як засобу підвищення ефективності правового регулювання аграрних відносин в Україні. У статті висвітлено проблеми та перспективи розвитку аграрного законодавства в умовах сьогодення. Завдання систематизації аграрного законодавства буде повною мірою досягнуто лише за умови поєднання різних форм систематизації й дотримання черговості їх застосування стосовно законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які містять аграрно-правові норми. Результатом систематизації аграрного законодавства має стати розробка нового за формою й змістом Аграрного кодексу України. Обґрунтовано окремі пропозиції щодо вдосконалення аграрного законодавства України.

Ключові слова: аграрне законодавство, нормативно-правовий акт, аграрні відносини, систематизація законодавства, кодифікація законодавства, Аграрний кодекс України.

Постановка проблеми. Практика формування аграрного законодавства свідчить, що воно відбувається як хаотичне накопичення нормативно-правових актів, не зорієнтоване на послідовне утворення й забезпечення прав і свобод селянина, створення належних правових передумов реформування аграрних інститутів. Тенденція нерівномірного розвитку є характерною для аграрного законодавства, й це значною мірою впливає на досягнення його ефективності. Сучасна система аграрного законодавства продовжує перебувати в перехідному стані, вона є нестійкою та надміру динамічною. Тому в сучасних умовах особливої актуальності набувають дослідження напрямів удосконалення аграрного законодавства і перспектив його систематизації.

Стан дослідження. Науковий аналіз проблем що розглядаються здійснюється багатьма вченими. Серед них варто назвати В. Носіка, В. Семчика, А. Статівку, О. Погрібного та ін., які слугували фундаментальною базою для подальшого дослідження питань, що розглядаються.

Предметом дослідження є аналіз перспектив розвитку та удосконалення аграрного законодавства України, система наукових поглядів та розробок стосовно цієї проблеми. Метою і завданням дослідження є надання пропозицій, щодо розвитку та вдосконалення аграрного законодавства України. Новизна роботи полягає в тому, що в даній праці зроблено спробу дослідити перспективи розвитку аграрного права України, та надати низку пропозицій по його вдосконаленню.

Виклад основного матеріалу. Однією з відмінних рис аграрного законодавства вважають те, що в ньому міститься великий масив групових нормативно-правових актів, призначених для врегулювання аграрних відносин. Комплексність більшості цих актів справедливо обумовлена єдністю аграрних правовідносин і зовсім не є способом юридичної техніки. На жаль, чимало актів аграрного законодавства мають декларативний характер і позбавлені регулюючого впливу; існує значна кількість прогалин у законодавстві; безліч дублювань створюють додаткові труднощі.

Сьогодні постає загальна проблема вдосконалення аграрного законодавства України, пов'язана з упорядкуванням правового регулювання суспільних відносин у сільському господарстві. Важливим моментом при цьому виступає наукова обґрунтованість процесу та придатність його результатів на практиці, його максимальна практична ефективність. Таким чином, проблема вдосконалення аграрного законодавства, на думку О. В. Салко, має безпосередній зв'язок із теоретико-науковими завданнями вивчення проблем аграрного права України. Тісно контактує вона і з практичними завданнями щодо використання науково обґрунтованих результатів у правовому регулюванні конкретних суспільних відносин [1, с. 181]. Виходячи із наявних недоліків аграрного законодавства, його удосконаленню сприятиме, передусім, робота щодо ліквідації множинності та суперечностей в аграрному законодавстві. Його аналіз засвідчує, що трапляються непоодинокі неузгодженості між приписами, породжені різними нормотворчими органами, прогалини в регулюванні аграрних відносин; несвоєчасне реагування на зміни в нормативних актах вищестоящих нормотворчих органів.

А. Є. Данкевич Зазначає, що для усунення колізій у законодавчому регулюванні аграрних відносин необхідно виробити механізм відповідності нормативних приписів характеру аграрних відносин, які вони покликані врегулювати. Як наслідок, необхідно доповнити чинні нормативно-правові акти новими приписами для охоплення всієї сукупності аграрних відносин, вилучити або вдосконалити норми, що не відповідають вимогам, які висувають існуючі аграрні відносини, а також припинити чинність норм, які суперечать системі аграрних відносин, що склались. Автор підтримує пропозицію В. М. Єрмоленка, що усунення негативних наслідків суперечності між чинними нормативними приписами щодо врегулювання певного виду аграрних відносин вимагає надання пріоритету одній найвідповіднішій нормі з вилученням інших або керуватися принципом ліквідації темпоральних колізій за датою набрання чинності норми. [2, с. 133]. Ліквідація прогалин повинна здійснюватися шляхом вилучення застарілих нормативних приписів із системи чинного аграрного законодавства, а також прийняттям нових норм, які б ураховували не тільки сучасний стан аграрних відносин, але й передбачали їхню можливу динаміку.

Сьогодні наявна тенденція до більш активного використання чинного законодавства як однієї з форм управління аграрним сектором економіки, проблема комплексного правового забезпечення розвитку цього правового утворення не може бути вирішена остаточно без упровадження в нормативний масив акта, що визначав би основні засади функціонування й розвитку згаданого міжгалузевого утворення. Аграрне законодавство є найбільш динамічною галуззю національного законодавства, оскільки предмет правового регулювання становлять динамічні суспільні відносини. Законодавець постійно вносить до них зміни відповідно до розвитку аграрних відносин.

Важливе значення для розвитку аграрного законодавства має його відповідність Конституції України. Безперечним є твердження О. О. Погрібного, що одним з основних чинників, який негативно впливає на законотворчий процес у державі, на його якість і ефективність, у тому числі аграрного законодавства, формування ринкових відносин у сфері агропромислового комплексу, стало затягування процесу прийняття Конституції України. У зв'язку з цим виник досить великий часовий проміжок від проголошення незалежності України до прийняття її нової Конституції [3, с. 217]. Практика свідчила, що через відсутність конституційної бази аграрному законодавству були притаманні неповнота, недосконалість, суперечності, мали місце непоодинокі концептуально значні зміни в аграрному законодавстві. Таким чином, на якості багатьох актів аграрного законодавства позначився той факт, що вони приймалися в умовах відсутності Конституції України, прийнятої лише на шостому році незалежності. Тому, на жаль, в Україні складно говорити про встановлення суворого конституційного режиму законодавства, підпорядкування правотворчої роботи в державі Конституції, активну реалізацію всіх її положень в актах аграрного законодавства. Проте з прийняттям Конституції України були створені сприятливі умови для відновлення й розвитку аграрного законодавства.

Реформування аграрного законодавства, створення його якісної системи – одна з умов ефективності правового регулювання аграрних відносин, досягнення правопорядку в аграрній сфері. Проте якість чинних нормативно-правових актів аграрного спрямування не залишається незмінною. Із розвитком, зміною й виникненням нових аграрних правовідносин вони можуть утрачати певні якісні властивості.

Удосконалення аграрного законодавства – це діяльність компетентних органів державної влади із підтримання якісного стану аграрного законодавства (якості його змісту та форми) відповідно до потреб розвитку аграрних відносин, яка спрямована на забезпечення ефективності правового регулювання.

Ще однією формою підтримання якісного стану аграрного законодавства є державна реєстрація підзаконних нормативно-правових актів органами Міністерства юстиції України. Така специфічна легалізація аграрних нормативно-правових актів сприяє забезпеченню відповідності підзаконних актів законам, що регулюють аграрні відносини. Таким чином, державну реєстрацію можна розглядати як дієвий метод, що перешкоджає прийняттю недоброякісних нормативно-правових актів, засіб забезпечення узгодженості всіх складових частин аграрного законодавства, мінімізації в ньому суперечностей. Досвід показує, що наслідком відмови в реєстрації нормативного акта або його повернення для доробки є те, що на повторну реєстрацію такий нормативний акт або направляється доробленим, або взагалі не направляється.

Новелізація аграрного законодавства, яка здійснюється поряд із державною реєстрацією таких актів, є однією з форм удосконалення законодавства, хоча й не вносить змін у зміст аграрних нормативно-правових актів. У той же час, вона не допускає набрання чинності актів, що суперечать закону та не відповідають йому, що саме дає змогу розглядати її як форми забезпечення якісного стану аграрного законодавства.

Актуальне значення для України як країни, яка намагається привести свої економічні показники у відповідність до рівня економічно розвинутих країн, має порівняльний аналіз законодавства інших країн. Вивчення досвіду та здійснення адаптації українського аграрного законодавства сприятиме більш ефективному реформуванню аграрної економіки України, захисту прав жителів села, виведенню України з аграрної кризи. Основним напрямом стратегічної зовнішньої політики України є інтеграція до складу Європейського Союзу. Важлива передумова досягнення поставленої мети – поетапне приведення національного законодавства, у тому числі й аграрного, у відповідність із нормами законодавства ЄС.

Ураховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що вдосконалення аграрного законодавства повинно здійснюватися у певних формах, шляхом застосування відповідних засобів, методів, окремих видів юридичної діяльності. Згідно з такими критеріями форми вдосконалення аграрного законодавства залежать від деяких обставин: а) яким чином (безпосередньо або опосередковано) здійснюється вплив діяльності відповідного органа на якісний склад аграрного законодавства, співвідношення його законодавчих норм; б) предмет удосконалення (принципово при цьому важлива відповідь на запитання: регулюється ця ситуація лише законодавчими нормами, чи й іншими джерелами аграрного права, наприклад міжнародними договорами), який повинен деталізувати особливості участі суб'єктів у нормотворчому процесі; в) стадійність удосконалення об'єкта регулювання, що пов'язано з узгодженням змісту та форми: проекту аграрного нормативно-правового акта; аграрного нормативно-правового акта, який прийнятий, але не набрав чинності; чинного аграрного нормативно-правового акта.

Хочемо зазначити, що сучасні тенденції розвитку аграрного законодавства є складною й суперечливою системою напрямів із регулювання багатоманітних аграрних відносин. Основними напрямками вдосконалення аграрного законодавства є досягнення внутрішньої єдності аграрних норм шляхом ліквідації прогалин та колізій аграрного законодавства; всебічне впорядкування правового матеріалу; створення стрункої системи аграрних законів, що є доступною в користуванні й ієрархічно послідовною; усунення застарілих та неефективних актів аграрного законодавства; прийняття нових нормативно-правових актів з аграрних питань і врегулювання їх співвідношення з чинними актами; оновлення аграрного законодавства відповідно до змін в аграрних правовідносинах та появи нових відносин в аграрному секторі економіки; гармонізація національного аграрного законодавства з європейським.

Як уже зазначалося, чинне аграрне законодавство досить об'ємне за обсягом, різноманітне за колом врегульованих відносин і нерідко надзвичайно складне для сприйняття. Тому бажано активізувати роботу не лише з підготовки й прийняття нових законів, які б визначали правове становище різноманітних товаровиробників, але із систематизації аграрного законодавства в цілому. При цьому змін, на нашу думку, зазнають і самі форми нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в сільському господарстві. Розгляд систематизації аграрного законодавства як постійної форми розвитку й упорядкування має важливе значення для правового регулювання аграрних відносин, правотворчості реалізації прав суб'єктів господарювання на селі, а також для економічної та соціальної системи нашої держави.

Зауважимо, що жоден із науковців не відкидає необхідності прийняття єдиного кодифікованого акта аграрного законодавства як нагальної потреби часу. У ході попередніх обговорень численних проектів законів про розвиток сільського господарства окремі учені висували ідею про прийняття аграрного кодексу, який регулюватиме весь комплекс аграрних відносин, що складаються у сфері підприємницької діяльності сільськогосподарських товаровиробників. Відповідно, пропонувалася його структура, яка б уключала розділи про державне регулювання сільського господарства, про особливості права природокористування й охорони навколишнього природного середовища у сільському господарстві, особливості правового регулювання трудових відносин в сільському господарстві, про фінансування, кредитування й ціноутворення в агропромисловому комплексі, договори в сільському господарстві, міжгалузеві зв'язки сільського господарства та забезпечення еквівалентного обміну в агропромисловому комплексі, систему страхування в сільському господарстві, відповідальність за порушення аграрного законодавства, про юридичну службу в сільському господарстві, наукове забезпечення сільського господарства, міжнародне співробітництво в галузі сільського господарства. Вважаємо доцільною ідею об'єднання в одному нормативно-правовий акті всіх питань, що стосуються сільського господарства й агропромислового комплексу. Залишається гострою проблема розроблення чіткого механізму забезпечення реалізації положень цього кодексу. Не останню роль тут відіграють, крім необхідності розробки та прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів, що розвивають окремі

законодавчі норми, підвищення загальної правової культури всіх учасників відносин у галузі сільського господарства. В умовах світової економічної кризи особливо важливим в розвитку сільського господарства й, відповідно, у подальшому вдосконаленні аграрного законодавства є посилення уваги до розв'язання проблем забезпечення продовольчої безпеки країни.

На нашу думку, процес систематизації аграрного законодавства варто розпочати з його обліку. Облік законодавства як один із способів систематизації являє собою діяльність по збору, зберіганню і підтримці в контрольному стані нормативних актів аграрного законодавства, а також по створенню пошукових систем, що забезпечують знаходження необхідної правової інформації в масиві діючих актів [4, с. 251]. Вітчизняна та зарубіжна практика цілком переконливо демонструє, що якість обліку нормативних актів в органах державної влади, ефективність збору й зберігання відомостей про чинні нормативно-правові акти, про внесення до них змін і доповнень багато в чому визначають юридичну культуру правотворчості, ефективність правозастосовчої діяльності та правового виховання.

Вважаємо, що систематизація аграрного законодавства може розвиватися за двома напрямками: від загального до конкретного, наприклад, приймаються Основи законодавства, потім — галузеві кодекси. Або ж систематизація проходить шлях від конкретного до загального, наприклад, спочатку окремі закони виокремлюються, потім інкорпуються, далі приймається ряд консолідуючих актів, за якими відбувається прийняття кодифікованих актів [5, с. 329-331].

Кодифікація аграрного законодавства відповідає способу систематизації, за якого відбуваються підготовка та прийняття нового кодифікаційного нормативно-правового акта, в основі якого лежать раніше діючі нормативно-правові акти, що піддані переробці. Крім того, під час кодифікації можуть вводитись абсолютно нові кодифікаційні нормативно-правові акти [6, с. 21]. Кодифікація аграрного законодавства полягає в глибокому перегляді всього попереднього законодавчого матеріалу, в аналізі джерел аграрного права [7, с. 232]. Сформовані в кодифікаційних актах нормативні узагальнення, чітко визначені норми аграрного права дають змогу об'єднати весь нормативний матеріал у відповідний юридичний комплекс.

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 повинні здійснюватися, виходячи з Конституції України, необхідності розкриття, конкретизації й 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 носять загального характеру, акти про рівень гуртових і роздрібних цін та тарифів на послуги, про розміри закупівельних цін на сільськогосподарську продукцію, розміри заробітної плати робітників і службовців тощо. Що ж стосується змістової сторони актів аграрного законодавства, які 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; акти, що регулюють діяльність окремих видів сільськогосподарських організацій, а також нормативно-правові акти, що визначають структуру, цілі й завдання, функції та компетенцію органів управління сільським господарством й аграрним сектором національної економіки, і що регулюють інші питання розвитку сільського господарства країни. У випадку поспішного проведення кодифікації аграрного законодавства неминучі невідповідності та суперечності частин аграрного законодавства один з одним, окремих 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 шляхом інкорпорації. Систематизація аграрного законодавства мінімізує суперечності між правовими нормами, шляхом її скасування або зміни застарілих норми, створення нових, що відповідають потребам суспільного розвитку [8, с. 44].

Для досягнення максимальної ефективності правового регулювання аграрних відносин можемо запропонувати таку схему проведення систематизації аграрного законодавства. Звичайно, чітке розмежування етапів систематизації аграрного законодавства – це певним чином абстракція. Окремі етапи систематизації можуть поєднуватися, можуть зникати залежно від типу акта законодавства або мети його впорядкування. Процес упорядкування аграрного законодавства, його систематизація мають об'єктивну основу – систему аграрного права. Однак, якщо система аграрного права являє собою об'єктивний підсумок правотворчої діяльності держави, що формується історично, то систематизація аграрного законодавства цілеспрямовано реалізує певні практичні цілі й завдання.

Об'єктивність системи аграрного права ґрунтується на характері предмета та методу регулювання, визначає внутрішню, змістовну структуру аграрного законодавства.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямку. Отже, завдання систематизації аграрного законодавства буде повною мірою досягнуто лише за умови поєднання різних форм систематизації й дотримання черговості їх застосування стосовно законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які містять аграрно-правові норми. Вважаємо, що процес систематизації аграрного законодавства варто розпочати з його обліку, що являє собою діяльність зі збирання, зберігання та підтримання в контрольному стані нормативних актів аграрного законодавства. Потім доцільно провести інкорпорацію аграрного законодавства, що дасть змогу виявити всю сукупність нормативно-правових актів, які регулюють аграрні відносини. Наступним законодавчим кроком повинна стати консолідація аграрного законодавства, яка знайде своє вираження в об'єднанні двох або декількох близьких за предметом та методом регулювання аграрних нормативно-правових актів в один. І лише після цього доцільно перейти до виваженого здійснення кодифікації аграрного законодавства, тобто суттєвої переробки нормативного матеріалу та, як результат, розробки нового за формою й змістом Аграрного кодексу України.

Джерела та література

1. Салко О. В. Соціально-економічні чинники реформування аграрного законодавства України / О. В. Салко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (№ 16). – С. 180-186.
2. Данкевич А. Є. Розвиток земельних відносин у сільському господарстві / А. Є. Данкевич // Економіка АПК. – 2007. – № 7. – С. 47-50.
3. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності. / [В. І. Семчик, В. М. Стретович, О. О. Погрібний та ін. За ред. В. І. Семчика]; НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Наук. думка, 1998. – 239 с.
4. Михайлович Д. М. Теоретико-правові аспекти систематизації законодавства / Д. М. Михайлович // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 31. – С. 249-255.
5. Рассказов Л. П. Теория государства и права : Курс лекций: [Учеб. пособие для вузов] / И. В. Упоров, О. В. Старков, Л. П. Рассказов; [Под общ. ред. О. В. Старкова]. – М.: Экзамен, 2005. – 318 с.
6. Онищенко Н. М. Систематизація законодавства в контексті сучасної юридичної науки / Н. М. Онищенко // Актуальні питання кодифікації законодавства України / Ін-т законодавства Верхов. Ради України; [за заг. ред. В. О. Зайчука]. – К.: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2009. – С. 19-23.
7. Гетьман Є. А. Кодифікація як форма систематизації законодавства України / Є. А. Гетьман // Проблеми законності. – 2008. – Вип. 99. – С. 228-236.
8. 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.

Новосад И. Тенденции развития и совершенствования аграрного законодательства Украины. В статье отражены проблемы и перспективы развития аграрного законодательства в современных условиях. Задача систематизации аграрного законодательства будет в полной мере достигнута только при условии сочетания различных форм систематизации и соблюдения очередности их применения в отношении законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов, которые содержат аграрно-правовые нормы. Считаем, что процесс систематизации аграрного законодательства стоит начать с деятельности по сбору, хранению и поддержанию в контрольном состоянии нормативных актов аграрного законодательства. Затем целесообразно провести инкорпорацию аграрного законодательства, что позволит выявить всю совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих аграрные отношения. Следующим законодательным шагом должна стать консолидация аграрного законодательства, которая найдет свое выражение в объединении двух или нескольких близких по предмету и методу регулирования аграрных нормативно-правовых актов в один. И только после этого целесообразно перейти к взвешенному осуществлению кодификации аграрного законодательства, то есть существенной переработки нормативного материала и, как результат, разработки нового по форме и содержанию Аграрного кодекса Украины.

Ключевые слова: аграрное законодательство, нормативно-правовой акт, аграрные отношения, систематизация законодательства, кодификация законодательства, Аграрный кодекс Украины.

Novocad I. Tendencies of Development and Improvement of the Agrarian Legislation in Ukraine. The article tackles the problems and perspectives of development of agrarian law in modern

conditions. The author suggests that the task of systematization agrarian legislation will be fully achieved only when various forms of systematization and the principle of priority of their application can be combined regarding legislative and regulatory regulations that agro-law includes. The process of systematization of agrarian legislation should be begun with registration – activity aimed at collection, storing and maintaining the norms of agrarian legislation under control. It might be appropriate to incorporate the agrarian legislation that will help to identify the totality of regulations that regulate agrarian relations. The next step should be legislative consolidation of the agrarian legislation, which finds its reflection in the combining in one two or more similar in subject and method of regulation agricultural legal acts. The author concludes that only then it is advisable to switch to prudent realization of codification of agrarian legislation, that is substantial transformation of normative material and, as a result, developing a new form and content of the Agrarian code of Ukraine.

Key words: agrarian legislation, legal act, agrarian relations, systematization of agrarian legislation, codification of agrarian legislation, Agrarian code of Ukraine.