

ЗЕМЕЛЬНОЕ, АГРАРНОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.42

ПРИНЦИПИ АГРАРНОГО ПРАВА ТА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Надія БАГАЙ,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри трудового, екологічного та аграрного права

Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

SUMMARY

This article is devoted to the analysis of the principles of modern agrarian law and legislation of Ukraine. The concepts, system and features of the principles of agrarian legislation are investigated. Suggestions about future normative consolidation of the principles of agrarian law and legislation of Ukraine are formulated.

Key words: agrarian legislation, agrarian law, principles of agrarian legislation, principles of agrarian law.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена аналізу принципів сучасного аграрного права і законодавства України. Досліджено поняття, систему та особливості принципів аграрного законодавства. Сформульовано пропозиції щодо майбутнього нормативного закріплення принципів аграрного права та законодавства України.

Ключові слова: аграрне законодавство, аграрне право, принципи аграрного законодавства, принципи аграрного права.

Постановка проблеми. Системний та послідовний розвиток галузі законодавства повинен базуватися на певних основоположних засадах, ідеях, що об'єктивно зумовлені розвитком певної сфери суспільних відносин. Законодавче закріплення принципів галузі права має істотне значення як для подальшої правотворчості, так і для правозастосування. Аграрне законодавство України регулює суспільні відносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки держави, тому ефективність цієї законодавчої галузі є надзвичайно важливою.

Актуальність теми. Розвиток аграрного законодавства України повинен базуватися на єдиних основоположних засадах, що визначаються стратегічними цілями державної аграрної політики. Законодавче закріплення принципів аграрного права та законодавства є необхідною умовою стабільності нормативно-правової бази розвитку аграрного сектора економіки та водночас орієнтиром для подальшого розвитку законодавства в цій сфері.

Принципи аграрного законодавства України досліджувались у працях Н.С. Гавриш, О.В. Гафурової, В.М. Єрмоленка, В.П. Жушмана, С.І. Марченко, В.І. Семчика, А.М. Статівки, Н.І. Титової, В.Ю. Уркевича, М.М. Чабаненка, В.З. Янчука та інших учених. Окремі принципи аграрного права були предметом самостійних дисертаційних досліджень Н.В. Коваль [1] та Г.І. Савченко [2]. Водночас комплексних теоретичних досліджень поняття, особливостей і системи принципів аграрного права та законодавства до цього часу немає, що зумовлює потребу в теоретичних розробках у цій площині.

Метою статті є аналіз поняття, особливостей і системи принципів сучасного аграрного права і законодавства України, визначення перспектив їх майбутнього законодавчого закріплення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Термін «принцип» у Великому тлумачному словнику української мови трактується як «...основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.», або ж «...особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось» [3, с. 1125].

В юридичній енциклопедичній літературі поняття «принцип» (франц. *principe*, від лат. *principium* – начало, основа) визначають, насамперед, як «...основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо)» [4, с. 110].

Під принципами права, на думку П.М. Рабіновича, слід розуміти «...керівні засади, ідеї, які визначають зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин» [4, с. 128]. Водночас, виходячи з того, що право й законодавство співвідносяться як зміст і форма, слід визнати, що принципи галузі законодавства в цілому відповідатимуть принципам галузі права і навпаки. У сучасних нормативно-правових актах принципи відповідної галузі закріплюються як «основні засади законодавства», що підкреслює основоположний, фундаментальний характер таких правових ідей чи постулатів.

Як справедливо зазначає В.М. Єрмоленко, «...природа правових принципів об'єктивна, тому вони не придумуються вченими, а виникають самостійно і незалежно від останніх та постійно уточнюються ними на основі узагальнень практики правового регулювання відповідних аграрних відносин» [5, с. 56].

В.П. Жушман визначає принципи аграрного права як «...провідні ідеї, основоположні засади, наукові положення, відображені в нормах цієї галузі права, які в комплексі регулюють аграрні відносини» [6, с. 14]. М.М. Чабаненко розглядає їх як основоположні вихідні засади (як нормативно закріплені в нормах аграрного права, так і виражені в інших його джерелах), що визначають характер і напрямки правового регулювання суспільних аграрних відносин [7, с. 98].

Характеризуючи значення принципів аграрного права, В.М. Єрмоленко правильно зауважує, що, «...по-перше, розробка нових нормативно-правових актів аграрного законо-

давства повинна базуватися на принципах аграрного права і випливати з них. По-друге, існування принципів дає змогу застосувати аналогію права в разі, коли існують аграрні відносини, не врегульовані жодним із чинних аграрних нормативно-правових актів» [5, с. 55–56].

М.М. Чабаненко поділяє принципи аграрного права залежно від форми вираження на: «1) принципи, що відображені в нормативно-правових актах; 2) принципи, що не відображені в правових актах. Принципи другого виду існують у правосвідомості, правовій ідеології, доктрині» [8, с. 102]. Проте, на відміну від принципів аграрного права, вважаємо, що принципи аграрного законодавства повинні бути обов'язково закріплені в нормативно-правових актах, які є основними джерелами аграрного права.

З урахуванням наведеного принципи аграрного законодавства можна розглядати як закріплені в нормативно-правових актах вихідні засади, основні ідеї, що визначають зміст та напрями нормативно-правового регулювання аграрних відносин.

Під час характеристики принципів аграрного права їх традиційно поділяють на чотири групи: загальноправові, міжгалузеві, галузеві та спеціальні (принципи підгалузеві і інститутів) [7, с. 98–99]. Слід погодитися з розмежуванням термінів «принципи галузі права» та «галузеві принципи», проведеним М.М. Чабаненком [8, с. 101], адже термін «принципи галузі права» є значно ширшим поняттям.

А.М. Статівка та В.Ю. Уркевич серед основних галузевих принципів сучасного аграрного права України виділяють такі принципи: пріоритетність розвитку сільського господарства в народному господарстві України; свобода аграрного підприємництва, добровільність обрання форм і напрямів господарської діяльності в аграрному секторі; рівність учасників аграрних правовідносин; рівність усіх форм власності та організаційно-правових форм аграрного підприємництва; невтручання державних органів у виробничо-господарську діяльність аграрних товаровиробників; аграрний протекціонізм; демократизація системи управління сільським господарством; екологізація аграрних відносин [9, с. 15].

До основних принципів правового регулювання аграрних відносин В.П. Жушман відносить наступні: рівність учасників аграрно-правових відносин; свобода аграрного підприємництва і добровільність обрання форм та напрямків господарської діяльності; органічний зв'язок трудової діяльності з природно-кліматичними умовами виробництва; пріоритетність розвитку АПК; демократизація системи управління АПК; всебічна охорона і зміцнення всіх форм власності та різноманітних організаційно-правових форм сільськогосподарських товаровиробників, що на них базуються; господарська самостійність та відповідальність суб'єктів сільськогосподарської діяльності і праці; невтручання державних органів у виробничо-господарську діяльність сільськогосподарських товаровиробників [6, с. 14].

В.М. Єрмоленко до принципів аграрного права включає: принцип забезпечення потреб населення і промисловості безпечною і якісною сільськогосподарською сировиною; принцип забезпечення продовольчої безпеки держави; принцип урахування особливостей сільськогосподарської діяльності; принцип вільного обрання селянами форм і напрямів сільськогосподарської діяльності; принцип забезпечення рівності учасників аграрних правовідносин; принцип підвищення ефективності державного регулювання аграрного сектора економіки; принцип забезпечення інноваційного розвитку сільського господарства; принцип пріоритетності соціального розвитку села; принцип екологізації сільського господарства; принцип гарантованості захисту прав сільськогосподарських товаровиробників; принцип постійного вдосконалення механізму правового

регулювання аграрних відносин; принцип запозичення позитивного досвіду правового регулювання аграрних відносин зарубіжними країнами [5, с. 56–62].

Аналізуючи принципи аграрного права України, М.М. Чабаненко зводить їх перелік та включає до числа сучасних галузевих аграрно-правових принципів такі: принцип пріоритетності розвитку сільського господарства серед інших галузей економіки; принцип забезпечення продовольчої безпеки; принцип пріоритетності розвитку соціальної сфери села; принцип екологізації аграрного виробництва [7, с. 104–105].

Окремо слід виділити позицію Н.І. Титової, адже вченою ще задовго до прийняття Конституції України були чітко сформульовані конституційні засади аграрного законодавства [10, с. 6; 11]. Як зазначала Н.І. Титова, «...сучасне аграрне законодавство повинно ґрунтуватися на таких конституційних засадах: 1) пріоритетність сільського господарства в системі всіх галузей господарства; 2) державна підтримка сільського господарства; 3) державно-правова охорона земель сільськогосподарського призначення; 4) визнання сільськогосподарської праці як найпрестижнішої в суспільстві та забезпечення її стимулювання; 5) рівність усіх організаційних форм ведення сільського господарства; вільний їх вибір» [10, с. 6]. У зв'язку із цим до системи галузевих принципів аграрного права, на думку вченої, слід віднести: пріоритетність сільського господарства в системі інших галузей народного господарства; рівність суб'єктів аграрних відносин; право добровільного вибору селянами організаційно-правових форм господарювання на землях сільськогосподарського призначення; тісний органічний взаємозв'язок трудових і земельних відносин; стабільна державна підтримка сільськогосподарського товаровиробника; принцип реальної гарантованості суб'єктивних прав селян як громадян України і як суб'єктів аграрних відносин [12, с. 14–15].

Погоджуючись у цілому з наведеними позиціями науковців, зауважимо, що невизначеність та невичерпність переліку принципів аграрного права й законодавства України зумовлені, насамперед, недовіками законодавчого закріплення цих принципів. Майбутнє відображення їх у кодифікаційному акті аграрного законодавства надасть ознак системності, завершеності як основним засадам аграрного законодавства, так і законодавчій галузі в цілому.

Серед найважливіших принципів аграрного права та законодавства, що потребують законодавчого закріплення, на наш погляд, слід виділити наступні міжгалузеві й галузеві принципи: принцип множинності організаційно-правових форм господарювання в АПК; принцип рівності та самостійності аграрних суб'єктів; принцип невтручання держави у виробничо-господарську діяльність аграрних суб'єктів; принцип пріоритету екологічних вимог у процесі сільськогосподарського виробництва; принцип пріоритету земель сільськогосподарського призначення та їх особливої охорони; принцип пріоритету соціального розвитку села; принцип державної підтримки сільського господарства; принцип гарантування і захисту прав селянина.

Сучасний стан законодавчого закріплення принципів аграрного права та законодавства пов'язаний у цілому з недовіками законодавчого регулювання аграрних відносин. Традиційно принципи та основні засади галузі законодавства визначаються в кодифікаційному акті відповідної галузі законодавства. Відсутність кодифікаційного акта аграрного законодавства значно ускладнює процес нормативного закріплення, фіксації принципів аграрного права й законодавства України, їх подальшого розвитку в положеннях законів та підзаконних нормативно-правових актів. Водночас більшість принципів аграрного права на сьогодні відображені тією чи іншою мірою в нормативно-правових

актах (передусім, актах вищої юридичної сили) аграрної та інших галузей законодавства.

Щодо галузевої належності нормативно-правових актів, які визначають основні засади (принципи) аграрного законодавства, можна відзначити наступне. Загальноправові принципи визначаються переважно на конституційному рівні та відображають найважливіші напрями правового регулювання суспільних відносин у різних сферах суспільного життя. Серед загальноправових принципів, на думку А.М. Статівки та В.Ю. Уркевича, аграрному праву притаманні принципи верховенства права, рівноправності суб'єктів господарювання, юридичної рівності всіх форм власності та ін. [9, с. 15].

Міжгалузеві принципи аграрного законодавства визначаються як аграрно-правовими актами, так і актами інших галузей законодавства: Земельним кодексом України, Господарським кодексом України, Кодексом законів про працю України тощо. Особливістю системи принципів аграрного законодавства України є велика питома вага міжгалузевих принципів. Це пов'язано з належністю аграрного права та аграрного законодавства до комплексних галузей. Відтак генетичний зв'язок аграрного права України з основними галузями проявляється й через проникнення деяких принципів основних галузей у регулювання аграрних відносин; такі принципи набувають міжгалузевого характеру. До цієї групи принципів М.М. Чабаненко справедливо відносить принцип екологізації, принцип свободи аграрного підприємництва та деякі інші [8, с. 102].

Зазвичай галузеві принципи знаходять своє закріплення, відображення в нормативно-правових актах аграрного законодавства. Йдеться, насамперед, про акти вищої юридичної сили – Закони. До них сьогодні можна віднести Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України», Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» та інші. У разі розробки та прийняття в майбутньому кодифікаційного акта аграрного законодавства такі принципи будуть закріплені в ньому. Якщо актом кодифікації стануть Основи аграрного законодавства, закріплення в них принципів аграрного законодавства матиме особливо важливе значення, адже окреслюватиме основні напрями подальшого нормативного регулювання аграрних відносин.

Спеціальні (інституційні) принципи закріплюються переважно в диференційованих та уніфікованих актах аграрного законодавства (Закон України «Про фермерське господарство», Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію», Закон України «Про племінну справу у тваринництві», Закон України «Про насіння і садивний матеріал» та інші), в тому числі й підзаконних нормативно-правових актах. Водночас деякі спеціальні принципи можуть визначатися й актами інших галузей законодавства (наприклад, принципи правового інституту сільськогосподарської кооперації визначаються як Законом України «Про сільськогосподарську кооперацію», так і Законом України «Про кооперацію»), хоча це скоріше виняток, ніж правило. Особливістю аграрно-правових принципів є існування розгалуженої системи спеціальних принципів та їх тісний взаємозв'язок із галузевими (наприклад, галузевий принцип державної підтримки сільського господарства, якому відповідає спеціальний принцип державної підтримки фермерства).

Важливе значення для закріплення принципів аграрного права і законодавства України має Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 року, який визначив

основні пріоритети аграрної політики держави на період до 2015 року та окреслив шляхи їх досягнення. Проте, враховуючи тимчасовий характер цього нормативно-правового акта, сьогодні одним із напрямів розвитку аграрного законодавства є визначення засад державної аграрної політики на довгострокову перспективу. Засади державної аграрної політики пов'язані з принципами аграрного права і законодавства, адже аграрне законодавство України є засобом виразу й реалізації державної аграрної політики.

Як справедливо зазначає Н.С. Гавриш, недоліком відтворення принципів аграрного права в сучасному законодавстві України можна вважати незавершеність процесу узгодження існуючих принципів, закріплених у різних нормативно-правових актах, а також процесу виявлення нових принципів та способів їх впровадження на сучасному етапі [13, с. 177].

Сучасні проблеми нормативного закріплення зазначених принципів пов'язані з відсутністю базового кодифікаційного акта аграрного законодавства України, в якому повинні бути закріплені принципи аграрного законодавства України.

Висновки. Принципи аграрного законодавства, що в основному відповідають принципам однойменної галузі права, можна розглядати як закріплені в нормативно-правових актах вихідні засади, основні ідеї, що визначають зміст та напрями нормативно-правового регулювання аграрних відносин.

Подальший розвиток аграрного законодавства України повинен базуватися на єдиних основоположних засадах, що визначаються стратегічними цілями державної аграрної політики.

Особливостями системи принципів аграрного законодавства України є велика кількість міжгалузевих принципів, що пов'язано з належністю аграрного права та аграрного законодавства до комплексних галузей, а також існуванням розгалуженої системи спеціальних (інституційних) принципів та їх тісним взаємозв'язком із галузевими принципами.

У майбутньому принципи аграрного права й законодавства України повинні бути закріплені на законодавчому рівні в єдиному законодавчому акті, яким повинен стати кодифікаційний акт аграрного законодавства України.

Законодавчого закріплення потребують такі міжгалузеві й галузеві принципи аграрного права і законодавства: принцип множинності організаційно-правових форм господарювання в АПК; принцип рівності та самостійності аграрних суб'єктів; принцип невтручання держави у виробничо-господарську діяльність аграрних суб'єктів; принцип пріоритету екологічних вимог у процесі сільськогосподарського виробництва; принцип пріоритету земель сільськогосподарського призначення та їх особливої охорони; принцип пріоритету соціального розвитку села; принцип державної підтримки сільського господарства; принцип гарантування і захисту прав селянина.

Список використаної літератури:

1. Кравець Н.В. Екологізація аграрного виробництва як принцип аграрного права : автореф. дис ... канд. юрид. наук / Н.В.Кравець . – Харків, 2015. – 20 с.
2. Савченко Г.І. Пріоритетність розвитку сільського господарства України як принцип аграрного права : автореф. дис ... канд. юрид. наук / Г.І. Савченко . – Харків, 2012. – 21 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
4. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. –К. : «Українська енциклопедія», 1998. – Т. 5: П – С. – 2003. – 736 с.

5. Аграрне право України : [підручник] / [В.М.Єрмоленко, О.В. Гафурова, М.В. Гребенюк та ін.] ; за заг. ред. В.М.Єрмоленко. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 608 с.
6. Аграрне право : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / [В.П. Жушман, В.М. Корнієнко, Г.С. Корнієнко та ін.] ; за ред. В.П. Жушмана та А.М. Статівки. – Х. : Право, 2010. – 296 с.
7. Чабаненко М.М. Становлення та розвиток системи аграрного права України : [монографія] / [М.М. Чабаненко]. – Дніпропетровськ : Видавництво «Грані», 2015. – 298 с.
8. Чабаненко М.М. До питання про систему та особливості галузевих принципів аграрного права / М.М. Чабаненко // Право і суспільство. – 2012. – № 3. – С. 98–104.
9. Статівка А.М. Актуальні питання аграрного права України / 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.
10. Титова Н.І. Аграрне законодавство України / Н.І. Титова // Право України. – 1995. – № 1. – С. 6–9.
11. Титова Н.І. Принципи аграрного законодавства України, їх законодавче закріплення / Н.І. Титова // Проблеми утвердження правової держави і захисту прав людини в Україні. Вісник Львівського університету. Серія юридична. Випуск 33. – Львів : Світ, 1996. – С. 38–39.
12. Аграрне право України : [підручник] / [Н.О. Багай, Л.О. Бондар, В.К. Гуревський та ін.] ; за ред. О.О. Погрібного. – К. : Істина, 2004. – 448 с.
13. Гавриш Н.С. Процес відтворення та законодавче закріплення принципів аграрного права / Н.С. Гавриш // Актуальні проблеми держави і права. – 2008. – Вип. 37. – С. 173–178.