

*Єрмоленко Володимир Михайлович,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри аграрного, земельного
та екологічного права ім. академіка В.З. Янчука
Національного університету біоресурсів
і природокористування України,*

ОБ'ЄКТИВНІ ПЕРЕДУМОВИ І НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СУЧАСНОГО АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Необхідність удосконалення будь-якого галузевого законодавства (включаючи аграрне) перманентно виникає за умови існування таких об'єктивних чинників: а) надмірної кількості нормативно-правових актів; б) невідповідності нормативних приписів змісту суспільних відносин, які вони покликані врегульовувати; в) суперечності нормативних приписів спрямованих на врегулювання одних і тих суспільних відносин; г) низької якості нормативно-правових актів законодавства. Наведений перелік не претендує на винятковість, проте він містить головні передумови, що формують потребу удосконалення відповідного законодавства.

Складність питання зумовлює потребу детальнішого розгляду вказаних позицій. Так, досить яскраво ілюструє низьку ефективність надмірної кількості актів законодавства вислів французького професора Н. Рулана: «Ніколи ще вислів «ніхто не може посилатися на незнання законів» не був таким оманливим, як сьогодні. Нікому точно не відомо, скільки існує чинних законів: може бути, сто тисяч... Але яка частина їх застосовується? Надлишок законів веде до неефективності права навіть в епоху комп'ютерів [1, с. 15]. Цей вислів безумовно є актуальним і для аграрного законодавства. За різними підрахунками сьогодні нараховується понад 20 тисяч актів аграрного законодавства, детальну інформацію про які не може втримати в оперативній пам'яті жоден людський інтелект. Тому цілком зрозумілим є те, що така надлишкова маса нормативно-правових актів не може не призвести до виникнення колізій, прогалин та інших суперечностей, які не грають на користь ефективності механізму аграрно-правового регулювання.

Ще однією проблемою, яка має загальнотеоретичне підґрунтя, є якість аграрних законів [2, с. 23–24]. Нині склався незадовільний баланс між кількісно-якісними характеристиками чинного масиву аграрних законів. Велика кількість прийнятих законів далеко не завжди співвідноситься з якістю правової системи. Це якраз той випадок, коли не стільки кількість, скільки якість кваліфіковано підготованих і прийнятих нормативно-правових актів грає вирішальну роль. Для порівняння у СРСР за останні п'ятдесят років існування радянської влади (1938–1988 рр.) було прийнято всього біля 100 законів [3, с. 127]. Станом на 1990 р. в Україні чинними були 39 законів, з яких було 13 кодексів [4, с. 64]. За нашими підрахунками в Україні за двадцять років незалежності прийнято понад 4 тис. законів, з яких більше 120 безпосередньо в аграрній сфері (враховуючи вторинні закони щодо внесення змін і доповнень). Проте значна кількість законів ще не свідчить про задовільну ефективність їх реалізації, а швидше навпаки засвідчує їх недостатню якість. Іншим боком проблеми є незадовільний індекс співвідношення між законами і підзаконними актами, надмірна кількість яких «захарашує» і знижує ефективність аграрно-правового регулювання.

Одним з найдієвіших виходів з цієї проблеми є проведення систематизації аграрного законодавства, яка однак також не відрізняється високим ступенем детермінованості між змістом і формами її здійснення. Наслідком є відсутність єдності пропонованих підходів до форм останньої. Наприклад, Т.О. Коваленко вбачає необхідність систематизації аграрного законодавства у формах кодифікації (розробка і прийняття Аграрного (сільськогосподарського) кодексу) та інкорпорації (через підготовку і видання систематизованого збірника «Аграрне законодавство України») [5, с. 86–87]. Другий напрям виглядає дещо сумнівним, адже навіть незалежно від обсягу змісту поняття «аграрне законодавство» стає зрозумілим нереальність його інкорпорації через надмірну кількість аграрних нормативно-правових актів та їх швидку мінливість.

Тому найреальнішим і найефективнішим напрямом удосконалення аграрного законодавства все ж залишається його кодифікація через розробку і прийняття Аграрного кодексу, на чому неодноразово зосереджували свою увагу В.З. Янчук, В.В. Янчук, В.І. Семчик, В.В. Носік, А.М. Статівка, В.М. Єрмоленко, В.Ю. Уркевич та інші вчені. Вагомість кодифікації взагалі тяжко переоцінити. Наприклад, сучасною теорією права наявність відповідних кодексів розглядається як один з критеріїв існування основних галузей права [6, с. 20].

Проте одного висновку про доцільність чи необхідність кодифікації явно замало. Це складний, неординарний процес, який вимагає передусім детального вивчення сучасного стану функціонування системи аграрних відносин, а також визначення пріоритетних напрямів їх розвитку з метою розробки ефективної економічної моделі сільськогосподарського виробництва, що неможливо здійснити без активної участі представників технологічних та економічних сфер аграрної науки. І лише після створення такої концептуальної моделі настане час фахівців юридичного профілю, за якими залишаться функції: 1) аналізу існуючого масиву чинного аграрного законодавства на їх відповідність створеній моделі аграрних відносин; 2) розробки оптимальної структури Аграрного кодексу; 3) належного техніко-юридичного забезпечення процесу поєднання правової оболонки і економіко-технологічної основи системи аграрних відносин.

Необхідно відзначити, що вперше загальну структуру Аграрного кодексу в середині 90-х років минулого століття визначив В.В. Янчук [7, с. 47–49]. Нині існує сучасніша концепція Аграрного кодексу, розроблена вченими-аграрниками юридичного факультету Київського Національного університету ім. Т. Шевченка [8, с. 18–21]. Наводить своє бачення структури Аграрного кодексу також В.Ю. Уркевич [9, с. 123–125]. Однак вбачається, що окремих зусиль навіть відомих вчених замало. Створення оптимальної структури Аграрного кодексу вимагає консолідації їх творчих дій через утворення відповідної робочої групи із забезпеченням її членам можливості одночасної

спільної співпраці. Взірцевим аналогом може послужити процес створення групою вітчизняних вчених-цивілістів проекту чинного Цивільного кодексу України.

Зазначений процес є досить складним, що впливає із вищенаведених передумов. Тому слід вказати на існування альтернативних форм кодифікації аграрного законодавства, першим автором однієї з яких був В.З. Янчук з пропозицією прийняти закон про колгоспи [10]. Так, професор А.М. Статівка вбачає ефективнішим прийняття перед Аграрним кодексом Основ аграрного законодавства або Закону України «Про сільське господарство» [11, с. 111–112]. За версією В.Ю. Уркевича таким попередником має бути Закон України «Про пріоритетність розвитку сільського господарства України» [9, с. 125].

Не спростовуючи доцільності наведених пропозицій ступінчастості кодифікації аграрного законодавства, варто згадати, що подібна спроба прийняти базовий Закон «Про розвиток сільського господарства» реалізована в Росії. Досить широке обговорення проекту цього Закону здійснювалося на Всеросійській науково-практичній конференції, учасником якої був і автор цих рядків. На конференції була представлена, зокрема, фундаментальна доповідь керівника відділу реформування сільського господарства, доктора економічних наук, професора В.Я. Узуня «Концепція проекту Федерального закону «Про розвиток сільського господарства» [12], що свідчить про намагання забезпечення досить вагомим економічним обґрунтуванням моделі цього Закону.

Разом з тим, на думку російських вчених Закон РФ «Про розвиток сільського господарства» значною мірою є декларативним [13, с. 5] і в цілому не задовольнив покладених на нього сподівань [14; 15]. Наведені оцінки зроблені не дивлячись на досить серйозне наукове опрацювання концепції вказаного Закону. Це свідчить про існуючу високоїмовірну можливість перенесення незадовільних наслідків подібної законопроектної діяльності і у вітчизняну реальність.

Таким чином, не втрачає актуальності проблема належного доктринального обґрунтування процедури вибору форми удосконалення сучасного аграрного законодавства та концептуальної розробки її моделі. Разом з тим, не зважаючи на найреальнішу відповідність кодифікації потребам удосконалення аграрного законодавства, слід відзначити досить малоімовірну можливість прийняття Аграрного кодексу або навіть окремого кодифікованого Закону в найближчій перспективі, не зважаючи на досить гостру потребу в цьому, зумовлену об'єктивними чинниками. Однією з головних причин є відсутність заінтересованості та політичної волі держави у їх прийнятті.

Література:

1. Рулан Н. Историческое введение в право. Учебное пособие для вузов. – М. : NOTA BENE, 2005. – 672 с.
2. Статівка А.М. Деякі питання щодо підвищення ролі та якості закону в регулюванні аграрних відносин // Сучасне земельне, аграрне, екологічне та природоресурсне право: актуальні проблеми теорії та практики. Матер. міжнар. наук.-практ. конф.. (21–22 травня 2010 р., м. Біла Церква). Біла Церква, 2010. – С. 23–24.
3. Марченко М.Н. Источники права: учеб. пособие. – М. : Проспект, 2009. – 768 с.
4. Пархоменко Н.Н. Источники права Украины в условиях интеграции правовых систем и глобализации в праве / Н.Н. Пархоменко // Концептуальные основы развития национальных правовых систем в контексте процессов глобализации и региональной интеграции: постсоветский опыт и перспективы устойчивого развития : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 7–8 окт. 2011 г. / редкол. : С.А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Изд. Центр БГУ, 2011. – С. 60–65.
5. Коваленко Т.О. Систематизація аграрного законодавства України // Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. 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. – С. 85–87.
6. Оксамытний В.В. Правовые системы современного мира: проблемы идентификации: Открытая лекция / В.В. Оксамытний. – Киев, Москва, Симферополь: Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины; Издательство «Логос», 2008. – Серия научно-методических изданий «Академия сравнительного правоведения». – Выпуск 10. – 36 с.

7. Янчук В.В. Проблеми і шляхи вдосконалення аграрного законодавства України // Аграрне право України / За ред. акад. АПН, професора Янчука В.З. – К.: Юрінком, 1996. – С. 45–49.
8. Носік В.В. Проблеми і шляхи вдосконалення аграрного законодавства України // Звіт про науково–дослідну роботу по темі: «Дослідження державно-правового механізму забезпечення аграрної, земельної реформи і одержання еколого-безпечної сільськогосподарської продукції». – К.: КНУ ім. Т. Шевченка, 2000. – С. 16–21.
9. Уркевич В.Ю. Сучасні проблеми систематизації аграрного законодавства України / В.Ю. Уркевич // Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України : Збірник наукових праць Круглого столу (18 березня 2011 р.). – К. : ВГЛ «Обрії», 2011. – С. 120–125.
10. Янчук В.З. Назревшие вопросы / В.З. Янчук // Правда Украины. – 1958. – 20 марта. – С. 2.
11. Статівка А.М. Про аграрно-правову науку і систематизацію аграрного законодавства України / А.М. Статівка // Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України : Збірник наукових праць Круглого столу (18 березня 2011 р.). – К. : ВГЛ «Обрії», 2011. – С. 109–112.
12. Узун В.Я. Концепция проекта Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» / В.Я. Узун // Проблемы правового регулирования аграрных отношений и развития аграрно-продовольственных рынков в Российской Федерации»: материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. проф. Г.Е. Быстрова, М.И. Палладиной. – М. : МГЮА, 2006. – С. 42–52.
13. Долинина Ю.Л. Материалы международной научно-практической конференции на тему: «Правовые проблемы развития сельского хозяйства» / Ю.Л. Долинина, Е.Н. Евсегнеева // Аграрное и земельное право. – 2008. – № 3(39). – С. 5–22.
14. Палладина М.И. Достаточны ли мероприятия по реализации Федерального закона Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» для возрождения отрасли и сельских территорий? / М.И. Палладина // Аграрное и земельное право. – 2008. – № 1(37). – С. 19–23.
15. Козырь М.И. Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» – основополагающий источник аграрного права России / М.И. Козырь // Аграрное и земельное право. – 2007. – № 4(28). – С. 4–18.