
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО ТА ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

В. І. СЕМЧИК,
доктор юридичних наук

АГРАРНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА

Розглядаються питання формування і функціонування після проголошення незалежності України аграрного права як комплексної галузі в системі права України. Показано, що до предмету аграрного права в комплексі відносяться аграрні, земельні, майнові, трудові та організаційно-управлінські відносини у сфері сільськогосподарської діяльності.

Обґрунтовуються пропозиції щодо розробки теоретичних положень розподілу аграрного права та вдосконалення правового регулювання аграрних і пов'язаних з ними земельних відносин.

Ключові слова: аграрне право, комплексна галузь права, земельні відносини, правове регулювання, предмет аграрного права, кодифікація аграрного права.

Рассматриваются вопросы формирования и функционирования после провозглашения независимости Украины комплексной отрасли в системе права Украины. Показано, что к предмету аграрного права в комплексе относятся аграрные, земельные, имущественные, трудовые и организационно-управленческие отношения в сфере сельскохозяйственной деятельности. Обосновываются предложения о разработке теоретических положений развития аграрного права и совершенствования связанных с ними земельных отношений.

Ключевые слова: аграрное право, комплексна отрасль права, земельные отношения, правовое регулирование, предмет аграрного права, кодификация аграрного права.

Formation and functioning of the agrarian law as a complex branch of law after Ukrainian independence proclamation are being researched in this article. To the subject in the complex author included agricultural, land, property, labor and some other functions in organizing and managing in the sphere of agricultural activity.

Several proposals for development of theoretical provisions for differentiation of the agrarian law and raising efficiency of its legal regulation for land and agrarian relations have been substantiated here.

Key words: agrarian law, the branch of law, legal regulations, subject of the agrarian law, codification of agrarian law.

Історично так склалось, що Україна була і є високорозвиненою аграрною країною. Відтак аграрне право є ключовою галуззю українського права, якою

врегульовані відносини щодо реформування і розвитку аграрного сектора економіки. Воно виступає основним засобом юридичного супроводження процесу аграрної реформи, що відбувається сьогодні в Україні. Разом з тим, сучасне українське аграрне право за своїм змістом не відповідає вимогам регулювання аграрних відносин становлення і розвитку вітчизняного аграрного сектору і потребує подальшого вдосконалення.

Одним із найважливіших чинників, що стримує розвиток аграрного права, є те, що дотепер увага законодавця переважно звертається на розв'язання поточних проблем, хоча не менш пріоритетною мала б бути діяльність органів державної влади з прогнозування аграрних відносин, які у майбутньому будуть вимагати вдосконалення правового врегулювання з метою підвищення його ефективності.

Не випадковим є те, що досі не проведена кодифікація наявних нормативно-правових актів з аграрного права та не прийнято Аграрний кодекс України¹. У разі прийняття Аграрний кодекс України посів би особливе місце серед джерел аграрного права, оскільки забезпечив би комплексне втілення в життя законів та інших нормативно-правових актів у відповідних багатоманітних сферах аграрних відносин.

Кодифікація не можлива без одночасного проведення класифікації і систематизації аграрних відносин і аграрного права. Систематизація посідає особливе місце серед заходів щодо його подальшого розвитку. Вона передбачає, по-перше, виявлення і групування однорідних суспільних аграрних відносин, які потребують правового регулювання, по-друге, встановлення їх взаємозв'язку з нормами земельного права, спрямованих на розвиток сільського господарства і виробництва сільськогосподарської продукції і на соціальний розвиток села, по-третє, створення такої системи правових норм, які б комплексно врегульовували низку аграрних, земельних, виробничих, трудових, фінансових та інших відносин.

Важливо зрозуміти, що необхідність комплексного розвитку всієї галузі аграрного права значною мірою обумовлена тим, що донедавна істотною її ознакою була перевага імперативних методів правового регулювання аграрних суспільних відносин над диспозитивними. Сьогодні замість елементів планової економіки, яка існувала до 90-х років, відбувається як застосування державного регулюючого впливу на розвиток аграрних відносин, так і поступове впровадження механізмів ринкової економіки. Останні передбачають здійснення виробництва, переробки та реалізації сільськогосподарської продукції на договірних засадах, на власний ризик та з метою отримання прибутку.

При цьому важливо наголосити на необхідності забезпечення дієвої державної підтримки аграріїв. Останні здійснюють свою діяльність в умовах відсутності належного організаційного, матеріально-технічного і фінансового забезпечення, значної залежності результатів їх діяльності від природних та кліматичних умов, людських факторів тощо.

При цьому зарубіжний досвід свідчить, що заходи державної підтримки аграрного сектору економіки є характерною ознакою сучасних розвинених держав Європи. Отже, в основу правового регулювання аграрних відносин Украї-

ни має бути покладений принцип, відповідно до якого аграрні відносини мають здійснюватись на засадах ринкової економіки за умови обов'язкової державної організаційної і матеріальної підтримки такої діяльності.

Багато складових елементів механізму правового регулювання аграрних відносин в Україні на сьогодні характеризується недосконалістю. Йдеться насамперед про функціонування суб'єктів аграрних відносин, рівень діяльності яких не задовольняє потреби динамічного розвитку світового аграрного ринку, зокрема сільськогосподарські кооперативи не стали поширеною формою господарювання на селі. Стримують розвиток аграрної економіки недосконалість управління в аграрній сфері та заходів державної підтримки сільського господарства України. Найвищий стан організації інфраструктури аграрного ринку не забезпечує ефективного сільськогосподарського виробництва і формування механізмів визначення реально існуючих цін на сільськогосподарську продукцію та конкурентного середовища виробництва товарної сільськогосподарської продукції. В ході реформування аграрного ринку потребують удосконалення правові засади його функціонування, експорту та імпорту сільськогосподарської продукції. Відсутнє чітке розуміння договорів, які мають укладатись в сільському господарстві. Нарешті, в ході розвитку аграрного права передусім потребує усвідомлення і сприйняття органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством необхідності збереження села, а відтак встановлення нових та удосконалення існуючих організаційно-правових заходів його соціального розвитку. Перелічені вище заходи сприятимуть збереженню села, яке є кошиком нашої країни та її культури.

Для обгрунтування аграрного права України як самостійної галузі права необхідно мати в її структурі самостійні норми права, правові інститути і підгалузі права. Нормативно-правова база в галузі аграрного права достатня. Серед джерел права, які стосуються виключно сфери аграрних відносин, а також аграрних і земельних відносин (оскільки без використання землі як засобу виробництва сільське господарство неможливе), можна назвати і Земельний кодекс України (1992, 2001)² і Закони «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» в редакції від 15 травня 1992 р.³, «Про селянське (фермерське) господарство від 20 грудня 1991 р.⁴, «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14 лютого 1992 р.⁵, «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» - Декрет КМ України №51-93 від 17 травня 1993 р.⁶, «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. З цього треба виходити при розробці концепції аграрного і земельного права та мети його застосування.

Формування аграрного і земельного права в сучасних умовах потребує узагальнення досвіду його застосування як галузі права, галузі науки аграрного і земельного права, їх правових інститутів, і механізмів реалізації правових норм. Розробка концепції аграрного і земельного права як комплексної галузі права з врахуванням застосування в аграрних і земельних відносинах інститутів публічного і приватного права.

Досягнення поставленої мети обумовило вироблення наступних завдань:

– сформулювати поняття аграрного права як галузі права, його предмету і системи;

– розкрити стан розвитку аграрного права після проголошення незалежності України та визначити місце цієї галузі в правовій системі України та її роль у підвищенні ефективності правового регулювання аграрних і земельних відносин, об'єктом яких є сільськогосподарське виробництво; використання та охорона земель сільськогосподарського призначення;

– дати науково-правову характеристику (та оцінку) функцій і повноважень, прав та обов'язків суб'єктів аграрних і земельних правовідносин в сучасний перехідний період аграрної економіки та приватизації державного майна в АПК і землі.

– з'ясувати, чи забезпечує аграрне і земельне законодавство аграрну політику України, інтереси держави і селян щодо розвитку аграрного сектора економіки і використання майна і земель різних форм власності;

– показати позитивну і негативну роль аграрного і земельного законодавства у питаннях забезпечення аграрного і земельного права, прав і обов'язків суб'єктів господарювання, ефективність сільськогосподарського виробництва;

– розкрити зміст правового режиму майна і земель приватної, колективної, комунальної і державної форм власності, які використовуються в аграрній сфері і є об'єктом аграрних і земельних правовідносин;

– показати позитивну і негативну роль права у забезпеченні прав суб'єктів сільськогосподарського виробництва у галузі використання та охорони майна, земель, належних їм на праві власності, постійного і тимчасового користування, в т.ч. оренди, реалізації сільськогосподарської продукції;

У зв'язку з цим потребується обґрунтувати і вдосконалити чи визначити нову структуру галузі аграрного і земельного права, зокрема:

а) розробити класифікацію і дати характеристику інститутів аграрного права, передбачити в ньому інститути земельного права, зосередити увагу на використанні в аграрній сфері земель сільськогосподарського призначення та їх охорони, обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення аграрного законодавства, Земельного кодексу України в розділах, що стосуються розширення змісту, використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, розробити та обґрунтувати правовий механізм реалізації аграрного та земельного законодавства.

в) зробити порівняльний аналіз та розробити рекомендації щодо адаптації аграрного і земельного законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Для формування сучасної концепції предмету і системи аграрного права доцільно, хоч би в загальних рисах охарактеризувати основні напрямки та етапи їх розвитку.

З історичних джерел відомо, що розвиток суспільства розпочався внаслідок трудової взаємодії людини з природою, таких її елементів як земля, води, ліси та інші об'єкти. Суспільна діяльність людей здійснювалась шляхом спільного життя груп людей, які об'єднувались в племена, роди, інші соціальні

групи. З розвитком людства у перелічених групах виділялись вожді, знать, а згодом вояки, силовики, трудівники, раби, кріпаки. Певна соціальна група людей розподілялась за становими ознаками. Суспільні відносини між ними забезпечувались застосуванням сили одних проти інших. Регулювання відносин, між групами людей на початкових етапах відносились до звичаєвого права. Історії відомі такі історичні етапи розвитку людства як первісне племінне угруповання, рабовласницький, феодальний, капіталістичний, соціалістичний лад. На кожному історичному етапі люди займались землеробством, виробництвом продукції рослинництва і тваринництва, харчів, житла та одєжі.

Основним джерелом забезпечення харчування, одєжі, створення житла було землеробство, тобто обробіток землі (рослинництво), тваринництво, рибальство, полювання на тварин та птахів. Отже використання землі, інших природних об'єктів, праця людей, які займались землеробством за становими ознаками відносились до селян (рабів), кріпаків, селян-общинників, кооператорів, колгоспників.

Правове регулювання в традиційній сфері, зокрема в сільському господарстві здійснювалось нормами звичаєвого, кріпосного, селянського, приватного, общинного, кооперативного, колгоспного, муніципального, корпоративного права. Матеріальну основу галузей права у сільському господарські відповідно до етапів його розвитку складали земля і майно, яке відносилось до приватного, общинного, колективного (кооперативного), муніципального, казенного, державного права. Характерними ознаками права власності на землю і майно були поділ майна на норми приватного, колективного, публічного, общинного і муніципального права.

В радянський період (1917–1991 рр.) майно сільського господарства належало колгоспам, кооперативам та іншим колективним організаціям на праві колективної власності, а майно громадян, в т.ч. колгоспникам та особистим підсобним господарствам, - на праві їх особистої власності. Крім цього існували державні сільськогосподарські підприємства, в т.ч. радгоспи, за якими майно закріплювалось на праві державної власності. Всі землі в СРСР відносились до державної форми власності, а земельні ділянки передавались всім суб'єктам господарювання на праві постійного чи тимчасового користування. Оренда землі як форма землекористування заборонялась.

В історичному плані, перебуваючи в складі Російської імперії, Союзу РСР, селяни, інші суб'єкти землеробства і сільськогосподарського виробництва, підпадали під дію норм феодального (кріпосницького), селянського, кооперативного, земельного, колгоспного, сільськогосподарського права.

Після розпаду СРСР і проголошення у 1991 р. незалежності Росії, а потім і України у більшості законодавчих актів та в літературних джерелах цих держав та інших країн СНД почали вживатися терміни «аграрне законодавство» та «аграрне право». Їх поява пов'язана з прийняттям 17 жовтня 1990 р. Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» (нова редакція від 15 травня 1992 р. Концепція теорії аграрного права була запропонована та обґрунтована українськими вченими В.З. Янчуком, В.В. Янчуком, Ц.В. Бичковою, Н.І. Тито-

вою, В.І. Семчиком, З.А. Павловичем, О.О. Погрібним, А.М. Статівкою, В.Ю. Уркевичем, В.М. Єрмоленком, а також московськими професорами М.І. Козирем, І.Ф. Казьмінім, З.С. Беляєвою, Г.Ю. Бистровим та ін. У 1994–1995 роках у провідних вищих юридичних навчальних закладах і факультетах України були створені кафедри аграрного і земельного права. Відповідно до Положення про Вищу атестаційну комісію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 27 березня 1996 р., було видано наказ ВАК України від 13 березня 1997 р. № 86 «Про затвердження Переліку спеціальностей працівників», в якому замість спеціальності на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук «сільськогосподарське право» була встановлена спеціальність «аграрне право». У 1996 р. в Києві було видано перший підручник «Аграрне право України» під редакцією академіка АПрН України В.З. Янчука.

Професор В.З. Янчук і доцент В.В. Янчук у названому підручнику визначили предметом аграрного права «урегульовані нормами аграрного і традиційних галузей права, засновані на різних формах власності та багатокладності форм господарювання реальні суспільні відносини, об'єднані цілями, завданнями суб'єктів аграрного підприємництва, їхньою діяльністю з виробництва продуктів харчування та сільськогосподарської продукції, інші суспільні відносини, що виникають у процесі використання природних ресурсів (насамперед, сільгоспземель, водних і мисливських угідь, риби, м'ясної дикої фауни тощо), трудових ресурсів, фінансових ресурсів, а також всі інші відносини з приводу та участю суб'єктів аграрного підприємництва».

Проблема аграрного права до цього часу залишається дискусійною. Деякі вчені заперечують комплексність цієї галузі права, хоч і визнають існування аграрного законодавства. Серед прибічників цієї аграрної концепції нема єдності і в питаннях кола суспільних відносин, які регулюються аграрним правом. І.Ф. Казьмін писав, що комплексна галузь законодавства може бути визнана галуззю права лише в разі відмови від виділення галузей права за двома обов'язковими критеріями: зовнішньому (предмет регулювання) і внутрішньому (метод регулювання)⁸. На думку Є.О.Суханова комплексні, міждисциплінарні утворення в складі приватного права «не мають під собою об'єктивної, фундаментальної бази і не можуть впливати на основний поділ права. Характеризуючи сучасну систему публічного права, він вважає, що в цій системі не залишається місця «для комплексних утворень», які інколи подаються у вигляді нових правових галузей⁹. Проте, відзначала професор Н.І. Титова, аграрне право не може означати механічного об'єднання норм, які розташовані в різних галузях права і регулюють всі питання організації і діяльності різних сільськогосподарських підприємств¹⁰. Російський вчений С.С.Алексєєв стверджує, що комплексне утворення – юридично змістовне явище, а не інкорпоративне зібрання різногалузевих норм¹¹. Г.Ю. Бистров і М.І. Козир включають до складу аграрного права органічний комплекс земельних, майнових, трудових, організаційно-управлінських відносин, відносин муніципальної власності, що існують в сфері сільськогосподарської і пов'язаної з нею іншої діяльності сільськогосподарських підприємств та об'єднань, а також діяльності особистих селянських підсобних господарств громадян¹².

Вони вважають, що сучасне аграрне право охоплює дві взаємопов'язані між собою сфери правового регулювання. Одна з них - традиційна група аграрних відносин, що виникають у сфері власне сільськогосподарської діяльності щодо обробітку землі, виробництва продукції рослинництва і тваринництва, в т.ч. діяльності фермерських господарств, сільськогосподарських виробничих кооперативів, приватних, комунальних і державних сільськогосподарських підприємств - виробників товарної сільськогосподарської продукції. Друга група відносин, що регулюються аграрним правом, включає в себе діяльність особистих селянських господарств, сільськогосподарських і обслуговуючих кооперативів, що пов'язана з переробкою сільськогосподарської продукції і виробництвом продовольства.

Комплексність аграрного права підтверджується і тим, що в залежності від предмета аграрних відносин (виробництво сільськогосподарської продукції, договірні аграрні відносини фізичних і юридичних осіб приватного і публічного права, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) аграрні відносини регулюються нормами публічного права і нормами приватного права. Співвідношення, взаємозалежність, взаємодія і взаємоузгодження між нормами публічного і приватного права спрямована на комплексне цілеспрямоване їх використання з метою забезпечення виконання завдань, що є предметом діяльності всіх учасників агропромислового комплексу і складають його єдину інтегровану систему.

Особливістю аграрного права як єдиної інтегрованої комплексної системи є те, що до його предмету відносяться не лише земельні, майнові і трудові відносини, а й організаційно-управлінські відносини у сфері сільськогосподарської діяльності. Управлінські відносини поділяються на дві великі групи: внутрішні і зовнішні відносини. Перші з них виникають у складі господарюючого суб'єкта, регулюються між його учасниками нормами приватного права і оформляються відповідними організаційно-правовими договорами на умовах управління корпоративними правами, організаційно-майнового найму, виконання певних робіт, об'єднання майна, надання послуг тощо. Зовнішні аграрно-управлінські відносини регулюються нормами публічного права і стосуються вертикальних відносин, структурно оформлених на засадах організаційно-владного підпорядкування, характерного для державного регулювання сільського господарства, наприклад, державних закупівель сільськогосподарської продукції, державної підтримки сільського господарства за рахунок бюджетних коштів та ін., застосування в сільському господарстві дозволів, заборон і приписів, характерними ознаками яких є юридична рівність приватних, колективних і державних учасників сільськогосподарського виробництва і наявність елементів влади і підпорядкування.

Структура і правова природа комплексних аграрних відносин, що регулюються нормами аграрного приватного і публічного права, в сукупності складають комплексну галузь права. З врахуванням змісту правових норм, що входять до цієї галузі та важливості сфери їх застосування в умовах ринкової економіки і аграрного підприємництва незалежно від форм власності належить підтримати пропозицію вчених про необхідність прийняття Аграрного кодексу України.

Перша система аграрного права як навчальної дисципліни була сформована і викладена авторами першого в Україні підручника Аграрне право, підготовленого і виданого колективом авторів за ред. академіка АПрН України В.З. Янчука.

За роки, що пройшли після створення галузі аграрного права і прийняття названого підручника була проведена аграрна і земельна реформи, які суттєво вплинули на структуру і зміст аграрних правовідносин. У зв'язку з цим назріла необхідність оновити систему і зміст аграрного права як комплексної та інтегрованої галузі права, запропонувавши такі її розділи:

предмет і система аграрного права;

аграрні і земельні правовідносини: розмежування приватних і публічних **аграрних** правовідносин, їх характеристика і проблеми; розмежування приватних і публічних **земельних** правовідносин, їх характеристика і проблеми в аграрній сфері;

право власності і правовий режим майна в аграрній сфері, що відноситься до приватної, колективної, комунальної і державної власності.

Потребують розробки також такі розділи:

Право власності на землю і правовий режим земель різних форм власності, що використовуються у сільському господарстві; проблеми організаційно - правового забезпечення ефективного використання земель сільськогосподарського призначення та інших природних ресурсів; особливості і проблеми фінансових правовідносин в аграрній сфері; особливості і проблеми правового регулювання виробничо - господарської діяльності сільськогосподарських підприємств і одночасного використання земель сільськогосподарського призначення; організаційно – правове забезпечення впровадження у сільське господарство інновацій та інвестицій і вкладення їх у виробництво високоякісних та екологічно безпечних продуктів харчування; організаційно-правове і цивільно-правове забезпечення реалізації сільськогосподарської продукції, розвитку договірних відносин і захисту прав її товаровиробників; організаційно-правові проблеми державної підтримки діяльності фермерських господарств та інших виробників товарної сільськогосподарської продукції; організаційно-правові проблеми соціального розвитку села, поліпшення життєвого рівня селян і захисту їх прав; порівняльний аналіз аграрного права України і зарубіжних держав і заходи щодо адаптації аграрного і земельного законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

В процесі дослідження планується сформулювати теоретичні положення розвитку аграрного права і обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання аграрних і пов'язаних з ними земельних відносин.

1. Аграрне право України: Підручник / За ред. В.З.Янчука. – К.: Юрінком, 1996. – 560 с. 2. ВВР України. – 1992. – № 25. – Ст. 54. – 2002. – № 3–4. – Ст.27. 3. ВВР України. – 1993. – № 32. – Ст. 341. 4. ВВР України. – 1992. – № 14. – Ст.186 5. ВВР України. – 1992.– № 20. – Ст. 272. 6. ВВР України. – 1993.– № 27. – Ст. 293. 7. ВВР України. – 2004. – № 49. – Ст. 527. 8. *Казьмин И. Ф.* Право и сельское хозяйство // Советское государство и право. – 1974. – № 1. – С. 79. 9. Гражданское право: Ученик / Отв. ред. С. О. Суханов. – Т.1.– М., 1998. – С.19, 22. 10. *Титова Н. И.* Материальная ответствен-

ность работников сельскохозяйственных предприятий. – М., 1978. – С.118. 11. *Алексеев С. С.* Общая теория права. – Т. I. – М., 1981. – С. 258. 12. *Козырь М. И.* Аграрное право России: проблему становления и развития. – М.: Право и государство, 2003. – С. 71.