

Міністерство освіти і науки України
Прикарпатський національний університет імені Василя
Стефаника

Юридичний інститут

Збірник наукових статей

**Актуальні проблеми
вдосконалення чинного
законодавства України**

Випуск XXIV

Івано-Франківськ, 2010

Розвиток законодавчого регулювання аграрних відносин в країнах СНД: проблеми гармонізації

УДК 349.42

Аграрне законодавство країн-членів СНД має спільні історичні корені, адже формувалося у другій половині минулого століття в умовах існування єдиної федеративної держави. Тому й сучасний розвиток цієї галузі законодавства відображає загальні історичні умови становлення та розвитку і характеризується наявністю спільних принципів та інститутів.

Одночасно розвиток національного законодавства кожної держави відбувається з урахуванням специфіки економічних, в тому числі аграрних, відносин, зумовленої етнічними, соціальними, географічними, політичними та іншими особливостями.

Одним із пріоритетних напрямів співробітництва держав-членів СНД згідно із ст.20 Статуту СНД визнано сприяння зближенню національного законодавства. Проте питання щодо можливості та доцільності подальшої гармонізації та зближення аграрного законодавства України і законодавства держав-членів Співдружності та забезпечення уніфікованого правового регулювання аграрних відносин в межах СНД не є безспірним. Особливої актуальності це питання набуло для України в умовах реалізації стратегічних заходів щодо європейської інтеграції.

Окремих аспектів гармонізації аграрного законодавства держав СНД торкалися у своїх наукових дослідженнях М. І. Козир, Г. Ю. Бистров та інші російські автори. Питання розвитку аграрного законодавства України детально аналізувалися у працях В. З. Янчука, Н. І. Титової О. О. Погрібного, В. І. Семчика, В. В. Носіка, В. Ю. Уркевича, В. В. Янчука, І. І. Каракаша, П. Ф. Кулинича та інших вчених. Проте проблеми зближення національного законодавства держав СНД переважно залишалися поза межами наукових досліджень українських вчених.

Метою статті є здійснення порівняльної характеристики сучасного аграрного законодавства України та держав СНД, аналіз ефективності модельної законотворчості СНД у сфері регулювання аграрних відносин та визначення перспектив зближення аграрного законодавства України та держав-членів СНД.

Визначальною рисою сучасного нормативно-правового забезпечення аграрних відносин в Україні та державах СНД є зміщення пріоритетів у бік їх законодавчого регулювання. Тому більша частина відносин у сфері сільськогосподарського виробництва врегульована сьогодні актами вищої юридичної сили. Роль підзаконних нормативно-правових актів у регулюванні суспільних відносин в аграрному секторі економіки частково збережена в Таджикистані, Узбекистані та деяких інших державах.

Загальною ознакою аграрного законодавства держав Співдружності є його скерованість на реформування суспільних відносин у сфері сільськогосподарського виробництва. Здійснення земельної та аграрної реформи розпочалося ще наприкінці 1980-х – початку 1990-х років в умовах існування СРСР, а згодом забезпечувалося актами національного законодавства кожної держави. При цьому недосконалість державної аграрної політики у більшості країн була зумовлена відсутністю концептуального забезпечення аграрної реформи та затвердженої на державному рівні програми реформування відносин в АПК. Разом з тим, на відміну від України, в деяких державах цей недолік було своєчасно усунуто (Російська Федерація, Азербайджан та ін.)

Динамічний розвиток економічних відносин в країнах Співдружності зумовлює поєднання як уніфікованого, так і диференційованого підходів у правовому регулюванні аграрних відносин. Уніфікація правового регулювання, перш за все, стосується виробничо-господарської діяльності різних суб'єктів аграрного господарювання. В той же час запровадження нових організаційно-правових форм виробничої діяльності в сільському господарстві відобразилося у прийнятті диференційованих актів аграрного законодавства, що визначають переважно особливості внутрішньогосподарських відносин в аграрних підприємствах. У більшості держав прийняті законодавчі акти, що регулюють діяльність сільськогосподарських кооперативів (Україна, Росія, Казахстан, Узбекистан), фермерських господарств (Україна, Росія, Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Узбекистан, Таджикистан, Казахстан, Киргизстан, Молдова), особистих селянських господарств (Україна, Росія, Таджикистан) та ін.

Важливе місце в системі аграрного законодавства займають акти, що регулюють окремі види сільськогосподарської виробничої діяльності аграрних суб'єктів. Так, у багатьох країнах Співдружності прийняті законодавчі акти з питань насінництва (Україна, Росія, Білорусь, Казахстан, Молдова, Таджикистан, Узбекистан), племінного тваринництва (Україна, Білорусь, Молдова, Азербайджан, Узбекистан, Киргизстан), виробництва зерна (Україна, Азербайджан, Таджикистан, Казахстан), виноградарства (Україна, Молдова, Азербайджан), бджільництва (Україна, Казахстан, Таджикистан) та інших галузей сільськогосподарського виробництва. В деяких державах окрему увагу присвячено законодавчому регулюванню історично традиційних видів сільськогосподарської виробничої діяльності: розведенню коней (Азербайджан), плодовому виробництву (Молдова), чайному виробництву (Азербайджан), розвитку бавовняної галузі (Казахстан) тощо.

Істотна частина нормативно-правових актів аграрного законодавства присвячена питанням державного регулювання аграрного сектора економіки та АПК в цілому. При цьому загальною рисою таких актів є закріплення заходів державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників. Більшість держав застосовують економічні важелі впливу на сферу сільськогосподарського виробництва, що стосуються фінансово-кредитного механізму, системи оподаткування, ціноутворення, агроекологічного регулювання та інших напрямів. На законодавчому рівні основні засади державного регулювання та підтримки сільського господарства закріплені в Україні, Російській Федерації, Молдові, Казахстані, Киргизстані та інших державах.

На сьогодні важливим перспективним напрямом розвитку аграрного законодавства в багатьох державах є його галузева кодифікація. При цьому більшістю вчених обґрунтовується необхідність розробки Аграрних кодексів відповідних держав [1, с. 12-16; 2, с. 166-160; 3, с. 8].

Таким чином, аграрне законодавство України та держав-членів СНД характеризується загальними тенденціями та закономірностями розвитку. Разом з тим, потреби майбутньої уніфікації аграрного законодавства СНД повинні визначатися з урахуванням національно-політичних перспектив розвитку кожної держави.

Ще в період існування СРСР ученими визнавалося, що "відмінності в однотипних актах різних союзних республік є своєрідним резервом подальшого вдосконалення республіканського законодавства, а сам факт прийняття різними республіками неоднакових рішень щодо одного й того ж питання може розглядатися як легальний експеримент у сфері нормотворчості, що полегшує всім республікам пошук оптимального вирішення конкретного питання" [4, с. 199].

Сьогодні основними методами уніфікації законодавства вважаються: "систематизація національного законодавства, імплементація норм міжнародного права у національне законодавство, його адаптація до вимог міжнародного права тощо" [5, с. 921]. Процес уніфікації аграрного законодавства передбачає здійснення кожною державою цілого комплексу заходів, спрямованих на розробку механізму реалізації цільових програм, вдосконалення державної політики в галузі АПК, здійснення спільних заходів щодо забезпечення продовольчої безпеки і підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва.

Одним із важливих засобів уніфікації законодавства є також вироблення однакових норм, що враховують особливості однорідних суспільних відносин [4, с. 181, 192]. У зв'язку з цим істотна увага в СНД приділяється модельній законотворчості, яка вважається "цивілізованою формою міжнародної взаємодії та взаємодопомоги у правотворчій та законотворчій сферах" [6, с. 2] та забезпечує "визначення вектору розвитку загального і галузевого правового регулювання" [7, с. 6].

За час існування СНД було прийнято більше 30 модельних актів, присвячених регулюванню відносин в АПК. Особливе значення мали прийняті Модельні закони "Про безпеку поводження з пестицидами і агрохімікатами (1998 р.), "Про насіння" (2004 р.), "Про охорону ґрунтів" (2007 р.), норми яких в тій чи іншій мірі відображені в національному законодавстві держав Співдружності. У 1998 році Україною та іншими державами СНД було укладено Угоду про спільний аграрний ринок держав-учасниць Співдружності незалежних держав. А в 2002 році представники дев'яти держав (в тому числі України) підписали Концепцію узгодженої аграрної політики держав-учасниць СНД, якою передбачено комплекс заходів, спрямованих на створення спільного аграрного ринку, ведення узгодженої бюджетної, кредитної, цінової, податкової політики, системи страхування у сфері сільськогосподарського виробництва. При цьому держави, що підписали Концепцію, погодилися брати до уваги економічні перетворення в аграрному секторі країн Співдружності при переході до ринкових відносин, відмінності у природних та економічних умовах агропромислового виробництва.

Проте слід визнати, що імплементація у національне законодавство модельних норм та норм міждержавних угод не завжди була успішною, що пояснювалося різним економічним рівнем розвитку країн, особливими національними інтересами, політичними умовами тощо.

Крім того, міжнародна практика свідчить про наявність проблем реалізації модельних актів у зв'язку з відсутністю чіткого механізму їх імплементації у чинне законодавство [7, с. 6]. До загальних проблем уніфікації законодавства держав СНД

вчені також відносять: намагання країн Співдружності законодавчо закріпити існуючі особливості менталітету і правосвідомості в національному законодавстві, укріпити суверенітет, сформувати своє законодавство з урахуванням інтересів сусідніх держав (Молдова - Румунія) чи Євросоюзу (Україна, Грузія) [7, с. 21].

Нинішня позиція України у багатьох випадках теж засвідчує виваженість підходів до гармонізації національного законодавства держав-членів СНД. Так, при підписанні Стратегії економічного розвитку Співдружності незалежних держав на період до 2020 року (2008 р.) Україною було зроблено застереження щодо неможливості виконання положень Стратегії, які можуть суперечити стратегічним пріоритетам і правовим параметрам інтеграції України в ЄС та договірним зобов'язанням, взятим Україною, як членом СОТ, а також тих положень, що торкаються гармонізації і зближення національного законодавства в рамках СНД.

Така позиція нашої держави є цілком виправданою. Тим більше, Україна, визнаючи одним із пріоритетів економічну інтеграцію та співробітництво в межах СНД, не підписувала Договору про створення Економічного Союзу (1993 р.) (хоча вважається його асоційованим членом) та надає перевагу двостороннім міждержавним відносинам у межах Співдружності.

Тому видається, що зближення аграрного законодавства країн СНД може здійснюватися лише з урахуванням конкретних соціально-економічних умов господарювання в АПК, а також територіальних, демографічних, національних, політичних особливостей кожної держави. При цьому сумнівними видаються висновки учених про можливість формування єдиної правової системи СНД на основі процесів взаємодії та взаємовпливу національних правових систем [6, с. 6].

При цьому спірним на сьогодні є статус нашої держави як члена СНД, оскільки Україна не підписувала Статуту СНД (1993 р.), хоча й була засновником Співдружності за Договором про створення СНД (1991 р.)

Особливе значення у контексті досліджуваних проблем має також членство України з 2008 року в СОТ, що покладає на нашу державу певні зобов'язання. Зокрема, Україна повинна законодавчо забезпечити такий розвиток торгівлі сільськогосподарською продукцією з країнами-членами СОТ, який відповідав би основним правилам, що використовуються в торгівлі між ними [8, с. 64; 9, с. 69]. Враховуючи той факт, що на сьогодні зберігається позитивна тенденція щодо майбутнього вступу до СОТ Росії, Білорусі та інших країн СНД, розвиток аграрного законодавства в цих державах мав би підпорядковуватися аналогічним цілям.

При цьому потреби уніфікації аграрного законодавства СНД не завжди узгоджуються з перспективами європейської інтеграції України. Тому на сьогодні пріоритетним напрямом розвитку національної системи законодавства на державному рівні визнано його адаптацію до законодавства Європейського Союзу [10]. Це, водночас, не виключає можливостей певного зближення національного законодавства держав СНД з метою економічного та інших видів співробітництва.

Вірно зазначає С. А. Калінін, що ефективність правової інтеграції залежить від чітко виявлених її меж, які забезпечують можливість аналізу інтеграційних процесів на предмет їх відповідності національним цінностям та інтересам, вимогам забезпечення суверенітету і безпеки держави [11, с. 47-48].

Таким чином, подальший розвиток аграрного законодавства країн СНД повинен сприяти економічному співробітництву та підвищенню ефективності сільськогосподарського виробництва. Одночасно позитивний досвід удосконалення законодавства в інших державах може слугувати емпіричною базою для наукового обґрунтування перспективних напрямів розвитку національної системи законодавства та його окремих галузей в Україні. Майбутнє зближення аграрного законодавства

України та країн СНД може відбуватися лише з урахуванням національно-політичних перспектив розвитку кожної держави, особливостей правової, економічної, політичної та соціальної системи суспільства. При цьому пріоритетним напрямом є двосторонні міждержавні відносини, спрямовані на розвиток економічного співробітництва та підтримку сільськогосподарських товаровиробників.

У зв'язку з цим важливими напрямами майбутніх наукових досліджень є обґрунтування концептуальних засад економічного та аграрного співробітництва України та держав СНД і розробка пропозицій щодо їх законодавчого забезпечення.

1. Аграрне законодавство України / Відп. ред. В. В. Янчук // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1996. – №5. – Вип.1. – Київ: Юрінком, 1996. – 302 с.
2. Козырь М. И. Аграрное право России: проблемы становления и развития / Козырь М. И. - М.: Право и государство, 2003. – 208 с.
3. Елисеев В. С. Механизм государственно-правового регулирования аграрных отношений в государственном секторе экономики: На примере законодательства Республики Беларусь и РФ: Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Елисеев В. С. - Минск, 2002. – 17 с.
4. Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / Поленина С. В. – М.: Издательство "Наука", 1979. – 206 с.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / [За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка]. – К.; ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2007. – 992 с.
6. Вовраженцева К. П. Правові системи України та Республіки Беларусь: сучасні процеси правового розвитку: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.01 / К. П. Вовраженцева. – К., 2008. – 20с.
7. Шестакова Е. В. Модельное законодательство: Теоретико-правовые аспекты и практика применения: автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Е. В. Шестакова – М., 2006. – 24 с.
8. Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні / [Семчик В. І. , Кулинич П. Ф. , Панькова Л. О. та ін.]; за ред. В. І. Семчика. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2006. – 264 с.
9. Домбровский С. Ф. Правові проблеми у зв'язку із вступом України до Світової організації торгівлі / Домбровский С. Ф. // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права: між нар. наук. –практ. конф.: [зб. наук. пр.]; за заг. ред. В. М. Єрмоленка та ін. – К.: ІРІДУМ, 2009. – С. 69-71.
10. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. №228-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – №15. – Ст.1028.
11. Калинин С. А. О пределах правовой интеграции / Калинин С. А. // Молодь у юридичній науці: [Зб. тез Міжнар. наук конф. молодих вчених "Четверті осінні юридичні читання"]. Ч.1 – Хмельницький: Видавництво Хмельницького інституту регіонального управління та права, 2005. – С. 46-48.

Багай Н. О. Розвиток законодавчого регулювання аграрних відносин в країнах СНД: проблеми гармонізації.

У статті автором здійснено порівняльну характеристику сучасного аграрного законодавства України та держав СНД. Досліджено проблеми імплементації у національне законодавство України модельних законів СНД. Охарактеризовано напрями уніфікації аграрного законодавства СНД з урахуванням перспектив європейської інтеграції України.

Ключові слова: законодавство держав-членів СНД, аграрне законодавство України, модельна законотворчість, уніфікація аграрного законодавства СНД.

Багай Н. О. Развитие законодательной регуляции аграрных отношений в странах СНГ: проблемы гармонизации.

В статье автором осуществлена сравнительная характеристика современного аграрного законодательства Украины и государств СНГ. Исследованы проблемы имплементации в национальное законодательство Украины модельных законов СНГ. Охарактеризованы направления унификации аграрного законодательства СНГ с учетом перспектив европейской интеграции Украины.

Ключевые слова: законодательство государств-членов СНГ, аграрное законодательство Украины, модельное законотворчество, унификация аграрного законодательства СНГ.

Bagay N.O. Development Of The Legislative Regulation Of Agrarian Relations In The Countries Of The Cis: Problems Of Harmonization.

In the article an author is carry out comparative description of modern agrarian legislation of Ukraine and the states the CIS. It is investigated problems of implementation in the national legislation of Ukraine of model laws of the CIS. Directions of standardization of agrarian legislation of the CIS are characterized with consideration the prospects of European integration of Ukraine.

Keywords: legislation of states-members of the CIS, agrarian legislation of Ukraine, model law making, standardization of agrarian legislation of the CIS.