

ПРОБЛЕМИ КОДИФІКАЦІЇ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: НА ПРИКЛАДІ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКУ КООПЕРАЦІЮ

Пащенко О. М.

Наукова стаття присвячена дослідженню сучасного стану кодифікації аграрного законодавства. Зокрема, аналізуються окремі проблеми кодифікації законодавства про сільськогосподарську кооперацію. Автором досліджуються зміни у правовому статусі сільськогосподарських кооперативів та їх членів, обумовлені прийняттям Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 21 липня 2020 року. Акцентується увага на відсутності єдиного і науково обґрунтованого підходу до кодифікації законодавства про сільськогосподарську кооперацію, а також про хаотичний характер законодавчих новел.

Особливу увагу приділено аналізу доцільності та обґрунтованості вищезазначених новел, з огляду на важливість забезпечення цілісного та системного підходу до регламентації правового статусу сільськогосподарських кооперативів як суб'єктів аграрних відносин. На основі такого аналізу визначено істотні проблеми кодифікації законодавства про сільськогосподарську кооперацію та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення аграрного законодавства. Автором пропонується узгодити норми загального та спеціального аграрного законодавства, яким визначається правовий статус сільськогосподарських кооперативів, на основні науково обґрунтованого системного підходу при внесенні змін і доповнень до чинного аграрного законодавства.

Ключові слова: кодифікація аграрного законодавства, система аграрного законодавства, законодавство про сільськогосподарську кооперацію, правосуб'єктність сільськогосподарських кооперативів.

Pashchenko O. M. Problems of codification of agricultural legislation: the case of legislation on agricultural cooperation

The article is devoted to the study of the current state of codification of agricultural legislation. In particular, the author analyzes certain problems of codification of legislation on agricultural cooperation. The author examines the changes in the legal status of agricultural cooperatives and their members resulting from the adoption of the Law of Ukraine "On Agricultural

Cooperation" of July 21, 2020. The author emphasizes the absence of a unified and scientifically sound approach to the codification of legislation on agricultural cooperation, as well as the chaotic nature of legislative innovations.

Particular attention is paid to the analysis of the expediency and validity of the above-mentioned novelties, given the importance of ensuring a holistic and systematic approach to the regulation of the legal status of agricultural cooperatives as subjects of agricultural relations. On the basis of this analysis, the author identifies the essential problems of codification of legislation on agricultural cooperation and formulates proposals for improving agricultural legislation. The author proposes to harmonize the provisions of general and special agrarian legislation which define the legal status of agricultural cooperatives on the basis of a scientifically sound systematic approach when amending and supplementing the current agrarian legislation.

Key words: codification of agricultural legislation, system of agricultural legislation, legislation on agricultural cooperation, legal personality of agricultural cooperatives.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасне аграрне законодавство не є кодифікованим. Триваючий з 1991 року нормотворчий процес, спрямований на врегулювання аграрних відносин, здійснюється без чіткого визначення мети, напрямів, принципів та етапів такого процесу, тобто безсистемно без належної науково-обґрунтованої концепції розвитку та кодифікації аграрного законодавства.

На тлі триваючого процесу адаптації аграрного законодавства до законодавства ЄС та права СОТ, а також обговорення та практичного втілення концепції «рекодифікації» (оптимізації, спрощення) цивільного законодавства [1] на часі є проблема кодифікації чинного законодавства про сільськогосподарську кооперацію. Зазначимо, що

формування цілісної та збалансованої системи аграрного законодавства, яким визначається зокрема правовий статус сільськогосподарських кооперативів, є тривалим та кропітким процесом. Безупинність такого процесу є головною запорукою формування стрункої, логічно завершеної системи кооперативного законодавства, а також безпосередньо впливає на якість проведення кодифікаційних аграрного законодавства в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні проблеми розвитку та систематизації законодавства про сільськогосподарську кооперацію, а також правового забезпечення функціонування сільськогосподарських кооперативів досліджувалися вітчизняними науковцями-правниками і практиками, зокрема: Я. Гаєцькою-Колотило [2], О. Гафуровою [3], Х. Григор'євою [4], В. Єрмоленком [5], П. Кулиничем [6], В. Масіним [7], В. Статівкою [8], Н. Титовою [9], Т. Чуриловою [10], В. Федоровичем [11], В. Уркевичем [12] та ін.

Незважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених різноманітним аспектам правового статусу сільськогосподарських кооперативів, та високий рівень зазначених досліджень, слід визнати, що протягом останніх років, зокрема після прийняття чинного Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 21 липня 2020 року [13], спостерігаємо суттєве зниження наукового інтересу до проблем систематизації аграрного законодавства та кодифікації законодавства про сільськогосподарську кооперацію зокрема.

Метою статті є дослідження проблем кодифікації аграрного законодавства на прикладі змін у чинному законодавстві про сільськогосподарську кооперацію.

Виклад основного матеріалу дослідження. Базовими правилами та умовами проведення кодифікації є сформованість нормативно-правової бази, сталість законодавства, яке планується кодифікувати, наявність науково-обґрунтованої концепції кодифікації. Коли ми говоримо про кодифікацію, то розуміємо процес систематизації різних нормативно-правових актів з метою пошуку всіх правових норм у певній галузі, вивчення їх змісту, проведення аналізу та упорядкування цих норм в єдиному нормативному акті, в результаті чого створюється системний нормативно-правовий акт у формі кодексу або закону.

У своїй постанові від 17 липня 2019 р. № 650 «Про утворення робочої групи

щодо рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства України» [14] Кабінет Міністрів України визначив наступні **основні завдання робочої групи**: 1) проведення комплексного аналізу існуючого цивільного законодавства України та визначення сфер приватноправових відносин, які потребують приведення у відповідність із світовими тенденціями розвитку приватного права; 2) вивчення досвіду європейських країн щодо рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства України; 3) підготовка пропозицій щодо рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства України.

Вважаємо, що дані завдання (цілі) є актуальними і для нового етапу кодифікації чинного законодавства про сільськогосподарську кооперацію та аграрного законодавства в цілому, що обумовлюється тісним взаємозв'язком цивільного та аграрного законодавства, а також комплексним характером аграрного права.

Ми також погоджуємося із тезою про те, що «Кодекс неможна рекодифікувати; рекодифікується законодавство або норми, які відповідно до усталеного предмету належать то тієї чи іншої правової галузі» [15]. З огляду на окреслену проблему та її тотожність із проблемами кодифікації аграрного та кооперативного законодавства, цілком слушною є позиція провідних науковців та експертів у сфері законодавчого забезпечення земельних і аграрних відносин, які обґрунтовують необхідність і доцільність припинення процесу «декодифікації» законодавства через усунення так званої «надлишковості норм» у його структурі [16].

На тлі відсутності в аграрному законодавстві єдиного спеціалізованого нормативно-правового акту кодифікаційного характеру, поштовхом до активізації розвитку законодавства про сільськогосподарську кооперацію на сучасному етапі безсумнівно стало прийняття Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 21 липня 2020 року.

На основі аналізу даного Закону можна виділити наступні основні відносини, які були видозмінені та справляють значний вплив на правовий статус сільськогосподарських кооперативів:

– класифікація сільськогосподарських кооперативів. Відхід від традиційної класифікації сільськогосподарських кооперативів на виробничі та обслуговуючі;

– членські відносини. Скасування обов'язкової трудової участі члена виробничого кооперативу та впровадження нового поняття «оборот

члена сільськогосподарського кооперативу з сільськогосподарським кооперативом»;

– земельні відносини. На відміну від попереднього Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» в редакції від 20 листопада 2012 року [17] чинний Закон фактично не визначає особливості земельно-правового статусу сільськогосподарських кооперативів і не регламентує земельні права та обов'язки членів кооперативу (зокрема особливостей правового режиму вкладів та внесків у формі земельних ділянок, механізмів користування та розпорядження земельними ділянками, які внесені в якості вкладів та внесків до статутного капіталу та фондів кооперативу тощо);

– управлінські відносини. Фактичне нівелювання принципу «один член - один голос» через впровадження можливості пропорційного голосування члена кооперативу залежно від його участі у господарській діяльності кооперативу або частки в обороті кооперативу та корегування функцій (компетенції) загальних зборів тощо.

Зазначені новели, які влучно були охарактеризовані науковцями, як «корпоративна ін'єкція» [18], докорінно змінюють правосуб'єктність сільськогосподарських кооперативів, а також жодним чином не узгоджуються з положеннями загального Закону України «Про кооперацію» від 10 липня 2003 року. Про відсутність єдиного підходу до кодифікації, як аграрного так і кооперативного законодавства, а також про дещо хаотичний характер новел свідчить той факт, що Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 21 липня 2020 року фактично виведений за межі системи кооперативного законодавства України. Формальним підтвердженням цього факту є також зміни, які були внесені до ст. 5 Закону України «Про кооперацію» і на підставі яких «Правові, організаційні, економічні та соціальні основи функціонування сільськогосподарської кооперації, а також порядок утворення і діяльності сільськогосподарських кооперативів, сільськогосподарських кооперативних об'єднань» були штучно «виведені» за межі регулювання основного закону про кооперацію. На користь цього висновку можна також навести положення статті 4 Закону, якими дублюється система основних принципів кооперації, визначених основним Законом України «Про кооперацію» (ст. 4).

Загальновідомо, що ефективність кодифікації залежить від наявності науково обґрунтованої концепції, яка повинна визначати критерії та завдання кодифікації, а також принципи, за якими

вона буде проводитися. На жаль, єдина державна концепція кодифікації аграрного законодавства України на сьогодні відсутня і за всі роки незалежності не набула нормативного закріплення. Так само відсутня єдина науково обґрунтована концепція кодифікації аграрного законодавства, точніше законодавець так і не визначився із тим, яка саме концепція має бути взята за основу. Також триває дискусія щодо форми самого кодифікаційного акту [19]. Так серед представників науки аграрного права в різні роки висловлювались пропозиції щодо прийняття Аграрного кодексу (В.З. Янчук, В.І. Семчик, В.В. Носік, В.Ю. Уркевич, В.М. Єрмоленко, А.М. Статівка та ін.), Основ аграрного законодавства (Н.І. Титова, Н.О. Багай, М.Я. Ващишин та ін.), а також Закону «Про сільське господарство України» (А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич, та ін.).

Зазначена наукова та нормативна «невизначеність» в умовах динамічного розвитку аграрних відносин, появи нових правових інститутів, триваючих процесів адаптації вітчизняного законодавства до вимог законодавства ЄС стала, на нашу думку, однією з головних причин продовження внутрішньогалузевої (за окремими правовими інститутами) кодифікації аграрного законодавства, за умов відсутності єдиного кодифікаційного акту. Опосередковано такий висновок підтверджується гострою полемікою, яка супроводжувала процес прийняття чинного Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» [20, 21].

Окреслені проблеми вказують на те, що загальне і спеціальне законодавство, яким визначається правовий статус сільськогосподарських кооперативів, потребує системного і науково обґрунтованого узгодження (кодифікації). Нечисленні зміни і доповнення, які були внесені до Цивільного та Господарського кодексів України, Законів України «Про кооперацію», «Про фермерське господарство» та «Про особисте селянське господарство» з метою узгодження їх приписів із положеннями чинного Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» носять фрагментарний характер і не вирішують проблему по суті. Адже правила юридичної техніки вимагають, щоб при прийнятті нових правил вони коректно «вписувалися» у правове поле - бажано виключити з існуючого регулювання ті норми, які новому правилу суперечать [16].

Проведене дослідження дає змогу зробити деякі висновки.

Процес кодифікації законодавства про сільськогосподарську кооперацію та аграрного законодавства в цілому на сучасному етапі

характеризується особливою динамікою, яка обумовлена низкою причин. До основних причин, які спонукають законодавця до активної нормотворчої діяльності у сфері аграрних відносин, можна віднести активний розвиток аграрних відносин і триваючий процес адаптації аграрного законодавства до законодавства ЄС та права СОТ.

Аналіз змін чинного законодавства про сільськогосподарську кооперацію дає можливість визначити наступні істотні проблеми, без розв'язання яких, на нашу думку, неможливий подальший процес його кодифікації, а також кодифікації аграрного законодавства в цілому:

– відсутність єдиного кодифікаційного акту (Основного аграрного закону) і, як наслідок, безперестанне намагання законодавця регламентувати окремі аграрно-правові інститути на рівні окремих законів;

– непослідовність самого законодавця стосовно обсягів, глибини та системи закріплення аграрно-правових норм, що, в свою чергу є наслідком відсутності науково обґрунтованої концепції, яка повинна визначати критерії та завдання кодифікації аграрного законодавства, а також принципи, за якими вона буде проводитися;

– сформована за роки незалежності нормативно-правова база, зокрема система актів спеціального аграрного законодавства, не є стабільною, але її наявність дає можливість і необхідність здійснювати систематизацію (кодифікацію). Якість такої систематизації (кодифікації) буде залежати, в першу чергу, від розуміння законодавцем її мети;

– порушення правил юридичної техніки, основною вимогою якої є дотримання системного підходу при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства. Нові правила мають «вписуватись» у правове поле у такий спосіб, щоб уникнути непотрібного дублювання норм і створення колізій. Аналіз положень чинного Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» показав, що наслідками недотримання правил юридичної техніки є неузгодженість норм загального та спеціального аграрного законодавства, яким визначається правовий статус сільськогосподарських кооперативів в Україні.

Література

1. Концепція оновлення Цивільного кодексу України URL: <https://drive.google.com/file/d/1ExwdnngsmvpAZJtWi836Rr6-x1quaZJQ/view>

2. Гаєцька-Колотило Я.З. Сільськогосподарські кооперативи як організаційно-правова форма реалі-

зації громадянами України земельних прав / Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України. Науково-навчальний посібник. За ред. докт. юрид. наук, проф. Н.І. Титової. Львів: ПАІС, 2005. С. 194-228.

3. Гафурова О.В. Сільськогосподарські виробничі кооперативи: права і обов'язки членів: монографія. Київ: МАУП, 2006. 200 с.

4. Григор'єва Х.А. Переробна кооперація в сільському господарстві України: правове регулювання організації та діяльності: монографія. Одеса: Юридична література, 2015. 248 с.

5. Єрмоленко В.М. Аграрні майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2008. 35 с.

6. Кулинич П.Ф. Земельно-правові аспекти розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні на засадах публічно-приватного партнерства: шляхи вдосконалення. Часопис Київського університету права. 2014. Вип. 1. С. 247-251.

7. Масін В.М. Проблеми правового забезпечення розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2008. 20 с.

8. Статівка А.М. Про деякі організаційно-правові питання розвитку і діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Науковий вісник НУБіП України. Серія «Право». 2012. Вип. 173-2. С. 47-51.

9. Титова Н.І. Землі сільськогосподарського призначення - особливий об'єкт правової регламентації. Вісник Львівського університету. Серія юридична. Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка. 1999. Вип. 34.

10. Чурилова Т.М. Правове регулювання діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2011. 20 с.

11. Федорович В.І. Правові основи створення та діяльності сільськогосподарських кооперативів в Україні. Львів, 1998. 144 с.

12. Уркевич В. Ю. Становлення сільськогосподарських кооперативів в умовах ринкової економіки України: деякі правові аспекти: монографія. Харків: ТОВ «Одіссей», 2004. 120 с.

13. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 21 липня 2020 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-20#n333> дата звернення 28.05.2024

14. Про утворення робочої групи щодо рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства України: постанова Кабінету Міністрів України від

17 липня 2019 р. № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/650-2019-p#Text> дата звернення 28.05.2024

15. Олександр Іларіонов. Рекодифікація = декодифікація? URL: <https://blog.liga.net/user/aillarionov/article/34014> дата звернення 28.05.2024

16. Як подолати надлишковість у земельному законодавстві України? URL: <https://nubip.edu.ua/node/60939> дата звернення 28.05.2024

17. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України в редакції від 20 листопада 2012 року [втратив чинність] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469/97-вр#Text> дата звернення 28.05.2024

18. Христина Григор'єва. Законодавство про сільськогосподарську кооперацію: наслідки «корпоративної ін'єкції». Підприємництво господарство і право. 2020. № 10. С. 73-77.

19. Статівка А.М. Про концепцію систематизації аграрного законодавства. Вісник Національної академії правових наук. 2017. № 3(90). С. 77-89.

20. Михайло Соколов. Тринадцять «жахів» закону про кооперацію та чому його не треба боятися. URL: <https://avm-ua.org/uk/post/trinadcat-zahiv-zakonu-pro-kooperaciju-ta-comu-jogo-ne-treba-boatisa> дата звернення 28.05.2024

21. Роман Корінець. На лінії вогню: у законопроекті №6527-д під кооперативи маскують корпорації. URL: <https://agropolit.com/blog/306-na-liniyi-vo-gnyu-u-zakonoproekti-6527-d-pid-kooperativi-maskeyut-korporatsiyi> дата звернення 28.05.2024

*Пащенко О. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент, професор кафедри трудового,
земельного та господарського права*