

Резюме

**Настечко Е. А. Договор в публично-частном партнерстве в земельных правоотношениях.**

В данной статье исследуются особенности понятийного аппарата определения термина «договор» и определения его содержания в публично-частном партнерстве в земельных правоотношениях, сравниваются подходы ученых на юридическую природу «договора» в публично-частном партнерстве, определяются особенности заключения договоров такого вида в Украине. В статье определяются тенденции и перспективы развития государственно-частного партнерства в Украине с учетом принятых нормативно-правовых актов и внесенных изменений в законодательство Украины. Исследуется соотношение норм гражданского права и земельного права во время урегулирования правоотношений в сфере публично-частного партнерства; формы осуществления публично-частного партнерства. Определяется обязанность частного партнера соблюдать требования антимонопольного законодательства, международных и региональных соглашений, а также норм законодательства про целевое назначение земельного участка и положения про охрану окружающей среды во время реализации вышеуказанного проекта в сфере публично-частного партнерства.

**Ключевые слова:** договор, публично-частное партнерство, земельные правоотношения.

Summary

**Nastechko K. Agreement in the public-private partnership in land relationships.**

In this article, it has been researched the peculiarities of conceptual framework of definition of term 'agreement' and definition of its content in public-private partnership in land legal relationships, is compared the approaches of scientists to legal nature of 'agreement' in public-private partnership, defined the peculiarities of conclusion of agreements of such nature in Ukraine. In the article it is set up the trends and perspectives of state-public partnership in Ukraine taking into account the adopted normative-legal acts in the legislation of Ukraine. It has been researched the correspondence of civil law norms and land law norms during the regulation in the sphere of public-private partnership; forms of execution of public-private partnership. It is stipulated the obligation of private partner to obey norms of legislation on the purpose use of land plot and norms on the protection of environment during the execution of the aforementioned project in the sphere of public-private partnership.

**Key words:** agreement, public-private partnership, land relationships.

Отримано 22.01.2013

УДК 340.111 / 349.42

**М. М. ЧАБАНЕНКО**

*Микола Миколайович Чабаненко, кандидат юридичних наук, завідувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

**ПИТАННЯ СИСТЕМИ АГРАРНОГО ПРАВА: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ**

Формування цілісної теорії галузевої юридичної науки ставить перед дослідниками безліч окремих завдань, одним із яких є розвиток вчення про систему відповідної галузі права. Останнє має велике значення для впорядкування наявного теоретичного матеріалу та зміцнення галузевої теорії права. На жаль, питання системи галузі аграрного права досі не ставали предметом самостійних монографічних досліджень. У той же час, практична діяльність та наукові пошуки ставлять перед наукою аграрного права багато питань теоретичного та прикладного характеру, вирішити які можливо шляхом теоретичної розробки питань системи аграрного права.

Як уже зазначалося, наукові праці, цілком присвячені питанням системи аграрного права, поки що відсутні. Питання системи аграрного права розглядаються побіжно у низці наукових та навчальних видань. Тут слід вказати на таких вчених, як: В. П. Жушман, М. І. Козирь, В. М. Корнієнко, М. І. Палладіна, А. М. Статівка, Н. І. Титова, В. З. Янчук та ін. Натомість в деяких інших галузевих науках, а так само в загальній теорії права питанням системи галузі права приділялася значна увага, зокрема, і таких авторів, як С. С. Алексєєв, В. К. Бабаєв, М. І. Матузов, Б. Л. Назаров, В. С. Нерсєсянц, В. К. Сінюков, Д. А. Фурсов, М. М. Червяков, В. М. Шерстюк та ін.

Метою цієї статті є виявлення основних напрямків наукового опрацювання теоретичних питань системи аграрного права та початковий аналіз деяких із них.

У сучасній літературі з аграрного права подається доволі усталене визначення поняття системи аграрного права.

В. З. Янчук визначає систему (структуру) аграрного права як галузі права таким чином: «це науково обґрунтоване, логічно послідовне розміщення аграрно-правових інститутів, нормами яких регулюються аграрні суспільні відносини суб'єктів аграрного підприємництва всіх форм власності й форм господарювання, їх представницьких органів управління, а також селянських (фермерських) господарств, приватних під-

собних домашніх господарств членів колективних сільськогосподарських підприємств, найманих сільськогосподарських працівників та інших громадян, які проживають у сільській місцевості<sup>1</sup>.

В. П. Жушман зазначає, що система аграрного права являє собою сукупність логічно і послідовно розміщеного нормативного матеріалу за правовими інститутами, норми яких у комплексі закріплюють основні принципи, форми і порядок сільськогосподарської діяльності юридичних і фізичних осіб, регулюють відносини, що виникають між ними, між ними і державою в процесі обробітку землі, виробництва, перероблення і реалізації продукції сільського господарства<sup>2</sup>.

Представники російської науки аграрного права дають схожі визначення. М. І. Палладіна зазначає, що аграрне право, як і будь-яка інша галузь права, являє собою систему взаємозв'язаних правових інститутів (субінститутів), сукупність правових норм яких призначена для правового регулювання відносно однорідних відносин (груп відносин), що мають свою специфіку<sup>3</sup>.

Із цих двох визначень випливають такі ознаки системи аграрного права:

1) основною структурною частиною системи аграрного права є інститут аграрного права, а елементарною – норма аграрного права. На цій ознаці зупиняє увагу Н. І. Титова, яка зазначає, що «сьогодні аграрне право України – це комплексна, інтегрована й спеціалізована галузь права, яка історично склалася і являє собою повноцінну систему аграрно-правових інститутів. Саме їх наявність як головної внутрішньогалузевої сукупності норм правової спільності є підтвердженням існування окремої самостійної галузі права. Система галузі права – це закономірно послідовна, повна і внутрішньо узгоджена сукупність складових, основу якої становить правовий інститут»<sup>4</sup>;

2) інститути аграрного права перебувають між собою у системній взаємодії, упорядкованості, яка характеризується такими рисами: наукова обґрунтованість, логічність, послідовність, внутрішня узгодженість;

3) норми та інститути ідентифікуються як аграрно-правові за ознакою регулювання ними відносин, що належать до предмету аграрного права. З урахуванням стислого вираження цієї ознаки подає визначення системи аграрного права Ю. М. Крупка: «система аграрного права – це сукупність взаємопов'язаних, розміщених у певній логічній послідовності норм і правових інститутів, які регулюють аграрні правовідносини суб'єктів аграрного господарювання»<sup>5</sup>.

Найбільш актуальними, на нашу думку, є такі питання теорії системи аграрного права:

- 1) системоутворюючі та структуруючі чинники цієї системи;
- 2) місце принципів в системі аграрного права;
- 3) наявність та роль провідних елементів цієї системи.
- 4) наявність у цій системі елементів вищого, ніж правовий інститут, порядку;
- 5) характерні риси елементів такої системи.

Традиційно до системоутворюючих та структуруючих чинників галузі права відносять предмет і метод правового регулювання, трохи рідше – систему законодавства. Щодо аграрного права вказують також на врахування специфіки та особливостей сільськогосподарської діяльності<sup>6</sup>.

Аналіз переліку основних елементів (інститутів) системи аграрного права дозволяє зробити висновок, що їх виділення відбувається передусім із урахуванням предмету аграрного права. Вчення про комплексність предмета аграрного права в повній мірі відображається у вченні про елементи цієї галузі. Виділяючи основні елементи предмету аграрного права – земельні, майнові, трудові, організаційно-управлінські відносини – аграрно-правова наука за аналогічним принципом виділяє і відповідні інститути аграрного права – правовий режим земель, що використовуються у сільськогосподарській діяльності, правовий режим майна сільськогосподарських підприємств, правове регулювання трудових відносин в сільському господарстві.

Виникає питання про роль метода як системоутворюючого та структуруючого чинника системи аграрного права. Йдеться передусім про поділ права на публічне і приватне. Класичні галузі права, як правило, можна доволі певно, хоч і з певною мірою умовності, віднести до приватного або публічного права. Однак цього не можна зробити щодо аграрного права, передусім через комплексний характер цієї галузі, на що звертає увагу М. І. Палладіна. Самі класичні галузі права, з якими аграрне право поділяє предмет правового регулювання, відносяться і до приватного права (цивільне право), і до публічного (адміністративне, фінансове право), і до галузей змішаного характеру (земельне, господарське, трудове право). Тому варто зазначити, що, по-перше, аграрне право як цілісне правове утворення не може бути віднесене до приватного або публічного права; аграрне право має змішаний характер, що є наслідком його комплексності і полягає в тому, що окремі інститути аграрного права наслідують характеристики материнських галузей і можуть бути умовно віднесені до приватно-правових (правовий статус суб'єктів господарювання), публічно-правових (державне регулювання сільського господарства), або ж змішаних (правове регулювання земельних та інших природо-ресурсних відносин).

Таким чином, у системі аграрного права можна, хоча і досить умовно виділити приватно-правову та публічно-правову підсистему, а також нормативні масиви змішаного характеру.

Не можна погодитися із думкою про віднесення системи аграрного законодавства до системоутворюючих чинників аграрного права. Слід пам'ятати, що право (норми права) і джерела (форми) права співвідносяться як зміст та форма; законодавство є лише зовнішньою формою вираження та закріплення норм права. А тому правильніше буде зазначити, що система аграрного права та її внутрішня будова визначають систему аграрного законодавства та внутрішню будову останньої; що система аграрного законодавства лише певною мірою віддзеркалює систему аграрного права.

Подекуди зазначається, що система аграрного права значною мірою зумовлена принципами права<sup>7</sup>. На нашу думку, принципи права слід вважати скоріше: а) елементами самої системи права – у випадку, якщо відповідні принципи знаходять своє вираження та закріплення у джерелах права та мають регулятивний ефект; б) положеннями високого ступеня узагальнення, які відображають основні риси, спрямованість, характер, сутність галузі права – у випадках, коли принципи шляхом доктринального аналізу та тлумачення виводяться із достатньо значеної кількості норм права. Тому слід скоріше вести мову про те, що принципи, сприймаючись правотворцем як певні керівні засади, ідеї, положення галузі, враховуються в процесі нормотворчості, впливають на розвиток галузі. Однак, саме на систему права та її внутрішню будову принципи права, на нашу думку, безпосереднього впливу не мають.

Система значної кількості галузей права (наприклад, кримінального, цивільного, господарського, трудового права, процесуальних галузей права тощо) характеризується наявністю загальної та особливої частини. До норм загальної частини відносять такі, дія яких поширюється на всі або переважну більшість відносин, що складають предмет відповідної галузі права. Характерним елементом загальної частини системи галузі права є нормативні галузеві принципи галузі. Норми та інститути загальної частини регулюють певні, відносно відокремлені групи суспільних відносин і мають менший ступінь загальності.

Що ж стосується аграрного права, то в системі цієї галузі ще не викристалізувалася достатньо чітка загальна частина. Це пов'язане, передусім, із низьким рівнем кодифікованості аграрного законодавства. Відсутні як кодекс законів у сфері аграрних відносин, так і закони, які мали б загальний характер для всієї галузі аграрних відносин (як, наприклад, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»<sup>8</sup>, який містить норми, що мають загальний характер для екологічних правовідносин). Більш-менш загальний характер мають нормативні масиви, які регулюють відносини з приводу організації та здійснення аграрної реформи та державної аграрної політики (передусім, Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»<sup>9</sup>). Однак, слід зазначити, що сукупність цих норм лише в чомусь подібна загальній частині галузі права. Адже вони мають тимчасовий, кон'юнктурний характер, розраховані на конкретні періоди часу. В той же час норми загальної частини галузі права, навпаки, характеризуються підвищеною стабільністю. Певною загальністю характеризуються і норми так званого «статусного» аграрного права, тобто норми, які закріплюють основи правового статусу специфічних суб'єктів аграрного права – фермерських господарств<sup>10</sup>, сільськогосподарських кооперативів<sup>11</sup> тощо. Однак і ці норми не утворюють повноцінної загальної частини аграрного права.

Зазначене не означає, що норми аграрного права мають здебільшого казуальний характер та не містять більш-менш загальних приписів. Загальні норми, «загальні частини» нормативних масивів знаходимо не на рівні галузі аграрного права, а на рівні більш дрібних структурних утворень – підгалузей, інститутів. Так, наприклад, нормативні масиви, що мають загальне значення для інституту продовольчої безпеки, містяться в Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів». Це, наприклад, норми-дефініції, норми про основні засади державної політики в галузі тощо.

Крім того – і це головне – роль норм загальної частини аграрного права виконують норми інших галузей права. Це пояснюється комплексністю, спеціалізованістю та інтегрованістю аграрного права; тим, що ця галузь забезпечує спеціальне правове регулювання «традиційних» відносин (земельних, майнових, зобов'язальних, трудових тощо), кваліфікуючою ознакою яких є їх існування та розвиток у сфері аграрного виробництва. Таким чином, поділяючи предмет правового регулювання із класичними галузями права, аграрне право «запозичує» і їх загальні норми, які виконують роль своєрідної інтегрованої «загальної частини» аграрного права. Суто ж аграрно-правові норми, виходячи з самої природи цієї галузі, є спеціальними.

Отже, не доводиться передбачати який-небудь суттєвий розвиток «загальної частини» аграрного права. Нерозвинутість загальногалузових нормативних масивів аграрного права є закономірним наслідком будови системи права України та місця в ній аграрного права. Навпаки, можна очікувати зменшення кількості та значення загальних норм навіть на рівні інститутів аграрного права. Так, наприклад, останньою редакцією<sup>12</sup> Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію»<sup>13</sup> із останнього вилучені норми про принципи діяльності сільськогосподарських кооперативів, низка положень замінено нормами, що відсилають до Закону України «Про кооперацію»<sup>14</sup>. Зазначені зміни покликані узгодити ці два законодавчі акти, усунути колізії їх норм, зміцнити позиції Закону України «Про кооперацію» як основного джерела правового регулювання відносин кооперації<sup>15</sup>.

Слід ще раз підкреслити, що зазначені процеси не свідчать про які-небудь негативні тенденції розвитку аграрного права; навпаки, вони підпорядковані вже названим ключовим ознакам галузі – комплексності, спеціалізованості, інтегрованості.

Основними елементами системи аграрного права зазвичай називають норми та інститути. Інститутами аграрного права визнають досить значні нормативні масиви, наприклад: інститут права власності на землю, інститут сільськогосподарської кооперації, інститут фермерського господарства<sup>16</sup>, державне регулювання сільського господарства, правове положення сільськогосподарських підприємств, правовий режим майна сільськогосподарських підприємств, правове регулювання фінансової діяльності сільськогосподарських підприємств<sup>17</sup> тощо.

Вбачається, що зазначені правові масиви занадто об'ємні, щоб відносити їх до інститутів права. На нашу думку, при аналізі внутрішньої будови системи аграрного права слід вдаватися і до категорій «підгалузь», «надінститут» та «субінститут». Основою для виділення підгалузей, наприклад, доцільно обрати пер-

шорівневу структуру предмета аграрного права, виділивши таким чином такі підгалузі, як аграрне майнове право, аграрне статусне право, аграрне господарське право, правовий режим земель в аграрній сфері, аграрне трудове право та інші. Звичайно, питання внутрішньої структури системи аграрного права заслуговує на детальну наукову розробку в межах більш об'ємної наукової праці.

Перспективним напрямом дослідження системи аграрного права є і виявлення окремих характерних особливостей її структурних елементів, передусім норм аграрного права.

Слід вказати передусім на такі особливості норм аграрного права:

1) спеціальний характер більшості норм аграрного права, який виявляється в тому, що норми аграрного права співіснують із нормами тих класичних галузей права, з якими вони поділяють спільний предмет правового регулювання, співвідносячись із ними як спеціальні та загальні відповідно. Зазначена особливість на рівні норм права підкреслює специфічний функціональний зв'язок аграрного права із іншими галузями національної системи права. Її слід особливо враховувати у таких практичних сферах юридичної діяльності, як правотворчість та правозастосування. Правотворцеві необхідно враховувати можливість конкуренції спеціальних норм аграрного права та загальних норм класичних галузей, якомога більш чітко розмежовувати сфери та предмет їх правового регулювання. При правозастосуванні необхідно правильно кваліфікувати суспільні відносини та в умовах конкуренції загальних та спеціальних норм обґрунтовано обирати ту, що підлягає застосуванню до відповідних суспільних відносин.

Такий тісний зв'язок норм аграрного права та норм інших галузей права призводить до відсутності чіткого розмежування нормативного матеріалу між галузями, внаслідок чого норми аграрного права набувають «подвійну галузеву належність»;

2) значна міра зумовленості змісту норм аграрного права, з одного боку, закономірностями аграрного виробництва (що зумовлює їх відносну стабільність), а з іншого боку – державною політикою в аграрній сфері (що, навпаки, зумовлює їх динамізм);

3) значна питома вага тимчасових та кон'юнктурно зумовлених норм. Прикладом перших є практично всі норми, що опосередковують аграрну реформу, другої – норми, що регулюють відносини у сфері державної аграрної політики, державної підтримки сільського господарства тощо;

4) переважання норм яскраво вираженого регулятивного характеру за практично повної відсутності охоронних норм. Це пояснюється тим, що правопорядок і законність у сферах аграрних відносин забезпечуються не внутрішньогалузевими заходами правового примусу, а заходами примусу відповідних суміжних класичних галузей права (цивільного, господарського, трудового тощо), а також загальноохоронних галузей національного права – кримінального та адміністративно-деліктного;

5) досить помірна кількість процедурних норм, що пояснюється передусім тим, що суто юридичні процедурні відносини рідко зазнають впливу специфіки сільськогосподарського виробництва та суміжних видів діяльності, а тому спеціального правового регулювання в аграрній сфері не потребують.

У межах цієї наукової статті нами зроблено стислий огляд найбільш перспективних напрямків наукової розробки теорії системи аграрного права. Кожне із порушених у ній питань може стати предметом самостійних наукових праць.

До системоутворюючих чинників аграрного права слід передусім відносити предмет та метод аграрного права. У системі аграрного права можна, хоча і досить умовно виділити приватно-правову та публічно-правову підсистеми, а також нормативні масиви змішаного характеру. Власна, внутрішньогалузева загальна частина галузі аграрного права є слабозрозвинутою; роль норм загальної частини аграрного права виконують норми інших галузей права. При аналізі внутрішньої будови системи аграрного права слід вдаватися і до категорій «підгалузь», «надінститут» та «субінститут».

<sup>1</sup> Аграрне право України / За ред. академіка АПН, проф. Янчука В. З. – К.: Юрінком Інтер, 1996. – 560 с. – С. 22.

<sup>2</sup> 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. – С. 14; Жушман В. П. Аграрне право та законодавство України.: Навчально-практичний посібник. – Видання четверте. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. – 736 с. – С. 7.

<sup>3</sup> Аграрное право: учебник / С. А. Боголюбов, М. М. Бринчук, Н. О. Ведышева, [и др.]; отв ред. М. И. Палладина, Н. Г. Жаворонкова. – М.: Проспект, 2012. – 432 с. – С. 10.

<sup>4</sup> Аграрне право України: Підручник / За ред. О. О. Погрібного. – К.: Істина, 2006. – 448 с. – С. 15–16.

<sup>5</sup> Кругляк Ю. М. Аграрне право України: Навч. посіб. для дистанційного навчання / За наук. ред. Н. Р. Малишевої. – К.: Університет «Україна», 2006. – 160 с. – С. 17.

<sup>6</sup> Козырь М. И. Аграрное право России: проблемы становления и развития. – М.: Право и государство, 2003. – 208 с. – С. 38.

<sup>7</sup> Аграрне право України: Підручник / За ред. О. О. Погрібного. – К.: Істина, 2006. – 448 с. – С. 15–16.

<sup>8</sup> Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

<sup>9</sup> Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18.10.2005 № 2982-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.

<sup>10</sup> Про фермерське господарство: Закон України від 19.06.2003 № 973-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – Ст. 363.

<sup>11</sup> Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 17.07.1997 № 469/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 39. – Ст. 261.

<sup>12</sup> Про внесення змін до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію»: Закон України від 20.11.2012 № 5495-VI // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – стор. 27. – Ст. 148.

<sup>13</sup> Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 17.07.1997 № 469/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 39. – Ст. 261.

<sup>14</sup> Про кооперацію: Закон України від 10.07.2003 № 1087-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 5. – Ст. 35.

<sup>15</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» [Електронний ресурс] // режим доступу – <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=44407&pf35401=233402>.

<sup>16</sup> Аграрне право України: Підручник / За ред. О.О. Погрібного. – К.: Істина, 2006. – 448 с. – С. 16–17.

<sup>17</sup> Козырь М. И. Аграрное право России: проблемы становления и развития. – М.: Право и государство, 2003. – 208 с. – С. 59–60.

#### Резюме

##### **Чабаненко М. М. Питання системи аграрного права: до постановки проблеми.**

Викладено огляд найбільш перспективних напрямів наукової розробки теорії системи аграрного права. Проаналізовано доктринальні визначення поняття системи аграрного права. Виділено ознаки системи аграрного права. Розглянуті питання системоутворюючих чинників системи аграрного права. Обґрунтовується провідна роль предмета і метода аграрного права як системоутворюючих чинників цієї галузі. Пропонується виділяти більше різновидів елементів системи аграрного права. Робиться висновок про наявність приватноправової та публічноправової підсистем аграрного права. Розглядається питання загальної частини аграрного права. Робиться висновок про нерозвинутість внутрішньогалузевої загальної частини аграрного права. Визначено характерні риси норм аграрного права.

**Ключові слова:** система аграрного права, інститут аграрного права, норма аграрного права, предмет аграрного права, метод аграрного права, загальна частина аграрного права.

#### Резюме

##### **Чабаненко Н. Н. Вопросы системы аграрного права: к постановке проблемы.**

Изложен обзор наиболее перспективных направлений научной разработки теории системы аграрного права. Проанализированы доктринальные определения понятия системы аграрного права. Выделены признаки системы аграрного права. Рассмотрены вопросы системообразующих факторов системы аграрного права. Обосновывается ведущая роль предмета и метода аграрного права как системообразующих факторов этой отрасли. Предлагается выделять больше разновидностей элементов системы аграрного права. Делается вывод о наличии частноправовой и публичноправовой подсистем аграрного права. Рассматривается вопрос общей части аграрного права. Делается вывод о неразвитости внутриотраслевой общей части аграрного права. Определены характерные черты норм аграрного права.

**Ключевые слова:** система аграрного права, институт аграрного права, норма аграрного права, предмет аграрного права, метод аграрного права, общая часть аграрного права.

#### Summary

##### **Chabanenko M. Agrarian law system issues: problem statement.**

The most perspective directions of scientific development of agrarian law system theory review is expounded. Doctrine determinations of concept of the system of agrarian law are analyzed. The features agrarian law system are distinguished. The article concerns the issues of backbone factors of agrarian law system. The leading role of object and method of agrarian law is grounded as backbone factors of this branch of law. It is suggested to distinguish more varieties of elements of agrarian law system. Drawn conclusion about a presence of private and public subsystems of agrarian law. The issues of agrarian law general part is examined. It is grounded that there is a lack of development of inner general part of agrarian law. The features of agrarian law norms are certain.

**Key words:** agrarian law system, agrarian law institute, agrarian law norm, agrarian law object, agrarian law method, agrarian law generalities.

Отримано 25.03.2013