

Кузьмич И. П.

К ВОПРОСУ О КОДИФИКАЦИИ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

*Ирина Петровна Кузьмич, кандидат юридических наук, доцент; доцент
кафедры экологического и аграрного права юридического факультета*

Белорусский государственный университет

пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, ekolog_310@mail.ru

В рамках развития аграрно-правовой науки многие специалисты рано или поздно традиционно обращаются к вопросу о возможности и наличии объективной необходимости в кодификации норм аграрного законодательства.

Известно, что процесс кодификации представляется наиболее сложным среди разнообразных способов систематизации нормативных правовых актов. Действующее законодательство предлагает нам разнообразные модели формирования правовой основы для регулирования тех или иных видов общественных отношений, не рассматривая кодификацию в качестве обязательного элемента отраслевой систематизации правовых норм. Однако при наличии большого массива нормативных правовых актов, обладающих общностью в части ключевого объекта либо определенной сферы (вида) правоотношений, возникновение правовой неопределенности, коллизий, пробелов, несогласованности норм между собой, дублирования и недействующих положений становится неизбежным, существенно снижая эффективность правового регулирования. Именно указанные процессы в настоящее время наблюдаются в аграрном законодательстве. А значит, выбирая между такими способами систематизации нормативных правовых актов, как консолидация и кодификация, на первый взгляд, последняя представляется наиболее предпочтительной применительно к современному аграрному праву.

Однако до настоящего времени приведение актов аграрного законодательства в единую, внутренне согласованную систему даже посредством объединения их в определенной логической последовательности в едином комплексном акте [1], представляется для многих специалистов в этой сфере непосильной либо неактуальной задачей. Можно ли согласиться с тем, что отсутствие системности и целостности аграрного законодательства повышает его эффективность, делает его удобным и более понятным для производителей сельскохозяйственной продукции? Ведь именно они в наибольшей степени испытывают его регулятивное воздействие, сталкиваются с правовой неопределенностью, коллизиями правовых норм, не имея возможности получить комплексное представление о «правилах игры» в рассматриваемой сфере общественных отношений. И это одновременно при абсолютном признании значимости для общества государственной аграрной политики, сельского хозяйства как отрасли экономики и сельских территорий. Действительно ли нормы аграрного законодательства столь неоднородны по своей правовой природе,

сложны и разнообразны, что не поддаются кодификации или хотя бы консолидации в едином комплексном акте? Наш собственный правовой опыт, а также законодательство других стран говорит об обратном.

Активизация процесса кодификации нормативных правовых актов стала одним из ключевых направлений развития правовой системы Республики Беларусь.

К настоящему времени разработаны и введены в действие 26 кодексов, из которых, наряду с традиционными, были приняты, например, такие как Банковский кодекс от 25 октября 2000 г., Избирательный кодекс от 11 февраля 2000 г., Налоговый кодекс (Общая часть от 19.12.2002 и Особенная часть от 29.12.2009), Бюджетный кодекс от 16 июля 2008 г., а среди последних – это Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. и Кодекс о культуре от 20 июля 2016 г.

В большинстве случаев предмет правового регулирования обозначенного круга общественных отношений – неоднороден и сложен, требует применения комплексного подхода, а также объединения в едином акте норм как публичного, так и частноправового характера. На повестке дня стоит вопрос о разработке концепции Экологического кодекса, что предусмотрено Указом Президента Республики Беларусь от 30.12.2022 № 467 «О плане подготовки проектов законодательных актов на 2023 год», а в ближайшей перспективе может появиться Кодекс об интеллектуальной собственности [2]. Продолжение этого процесса неизбежно. В условиях стремительного развития разнообразных общественных отношений и технологий, кодификация многочисленных нормативных правовых актов, как представляется, станет доминирующим способом их систематизации, сохраняя и обеспечивая стабильность и целостность правовой системы.

В свою очередь, история развития аграрного законодательства в нашей стране отражает ключевые тенденции, характерные для большинства стран постсоветского пространства в этой сфере: создание на первоначальном этапе консолидированной правовой основы для функционирования агропромышленного комплекса, отражение особенностей правового статуса субъектов аграрных правоотношений, формирование на законодательном уровне требований в сфере растениеводства и животноводства, становление правового механизма государственной поддержки сельского хозяйства, создание условий для развития новых видов деятельности с участием сельхозпроизводителей, повышение требований в сфере обеспечения продовольственной, ветеринарной и фитосанитарной безопасности, а также к качеству и безопасности сельскохозяйственного сырья и пищевой продукции [3].

Основу регулирования аграрных отношений уже составляет не менее десятка законов, непосредственно посвященных сельскому хозяйству и огромное количество нормативных актов, принятых в их развитие. Однако в рамках аграрного права одним из наиболее актуальных остается вопрос о выборе основного способа систематизации аграрно-правовых норм: в виде единого консолидированного закона о сельском хозяйстве или Аграрного

кодекса. Известно немало примеров реализации этих двух направлений применительно к исследуемому нами отраслевому законодательству. Так, общие законы в аграрной сфере приняты в Российской Федерации, Кыргызстане, Казахстане, Эстонии, Литве, Китае [4], Бразилии, Кении и многих других странах [5]. А примеры кодификации норм права о сельском хозяйстве можно найти в законодательстве таких стран, как Франция, США, Филиппины, Италия, Греция, Грузия и Латвия. В свое время, например, в целях развития фермерских хозяйств был принят Кодекс о реформе сельскохозяйственных земель (аграрной реформе) на Филиппинах [6], в США при наличии общего сельскохозяйственного закона [7] отдельные кодексы о сельском хозяйстве приняты в штатах Калифорния [8] и Техас [9], в Италии, Грузии и Латвии разработаны кодексы надлежущей сельскохозяйственной практики [5]. Ну а примером самого известного аграрного кодекса на европейском пространстве, может служить Кодекс сельского хозяйства и морского рыболовства Франции [10].

С учетом опыта других стран, а также последних тенденций развития национального аграрного законодательства, в том числе в рамках происходящих интеграционных процессов [11], кодификация может быть осуществлена в зависимости от значимости аграрных отношений как на уровне технических нормативных правовых актов, так и законодательного нормативного правового акта. В первом случае возможна кодификация по отдельным объектам аграрных правоотношений, во втором – предпочтительной является более глобальная кодификация: в виде кодекса, регламентирующего в том числе и сам процесс осуществления сельскохозяйственной деятельности.

С точки зрения собственного видения возможности и необходимости кодификации аграрного законодательства, можно привести целый ряд примеров, свидетельствующих об очевидных положительных последствиях такого процесса. Ведь кодификация – это не просто переработка существующих нормативных правовых актов, это также обеспечение полноты правового регулирования общественных отношений. Например, есть виды аграрных отношений, которые не урегулированы до настоящего времени должным образом. Так, правовое регулирование деятельности физических лиц, которые продолжают выступать активными участниками сельскохозяйственного производства, носит преимущественно фрагментарный либо декларативный характер. Большинство нормативных правовых актов не адаптированы к этим субъектам, предпочитают игнорировать их специфику либо полностью исключают их из своей сферы действия (законодательство о семеноводстве, племенном деле в животноводстве, отчасти ветеринарное и фитосанитарное законодательство). Примечательна ситуация и с Законом Республики Беларусь от 11 ноября 2002 г. «О личных подсобных хозяйствах граждан», который не отражает реальной картины участия физических лиц в сельскохозяйственной деятельности. В свою очередь специально принятые Ветеринарно-санитарные правила содержания продуктивных животных в личных

подсобных хозяйствах граждан, утвержденные постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29.08.2013 № 758, распространяются только на личные подсобные хозяйства, в то время как во всех остальных случаях содержания этих животных физическими лицами соответствующая правовая основа отсутствует. Вопросы, связанные с содержанием и обеспечением благополучия сельскохозяйственных животных, также не получили должного правового регулирования. И одна из причин отсутствия соответствующих норм – неопределенность правовой природы указанных отношений в сложившейся законодательной системе нормативных правовых актов. Когда речь идет об обычных сельскохозяйственных животных, они не относятся к объектам правоотношений в сфере племенного дела в животноводстве. Установление зоотехнических правил по их содержанию и кормлению одновременно выходит за пределы ветеринарного законодательства.

Аналогичные вопросы возникают в части определения правового режима обращения на рынке кормов и удобрений, использования побочных продуктов жизнедеятельности животных, правового обеспечения процесса цифровизации сельского хозяйства, развития консультационной службы в сельском хозяйстве, экологизации норм аграрного законодательства. Вместо того чтобы принимать все новые и новые законодательные акты, наличие определенного количества статей в аграрном кодексе, применительно к отдельным группам аграрных отношений, окажется вполне достаточным для их развития. Также с появлением новых видов деятельности правовое регулирование будет проще обеспечивать добавлением новой главы или раздела в Аграрный кодекс. Но озвученная когда-то на законодательном уровне идея разработки Аграрного кодекса в Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, одобренной Указом Президента Республики Беларусь от 10.04.2002 № 205, так и остается без должного внимания как со стороны органов государственного управления, так и со стороны юридического сообщества.

Таким образом, аграрное законодательство нуждается в обеспечении взаимосвязи аграрно-правовых норм между собой и стабилизации правового регулирования аграрных отношений. Одновременно кодификация нормативных правовых актов в области сельского хозяйства станет существенной гарантией для субъектов аграрных правоотношений в части соблюдения их прав и защиты их интересов, важным стабилизирующим элементом столь значимого для общества и экономики отраслевого законодательства.

Список использованных источников

1. Проблемы систематизации комплексных отраслей законодательства в свете принятия нового Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» / Т. И. Макарова, И. П. Кузьмич, В. Е. Лизгаро и др. // Право.by. – 2019. – № 3. – С. 76–84.

2. Кодификация законодательства об интеллектуальной собственности: дань моде или объективная необходимость: круглый стол [Электронный ресурс] // БЕЛТА – Новости Беларуси. – URL: <https://www.belta.by/roundtable/view/kodifikatsija-zakonodatelstva-ob-intellektualnoj-sobstvennosti-dan-mode-ili-objektivnaja-neobhodimost-1483/> (дата обращения: 15.04.2023).

3. Кузьмич И. П. Современное аграрное право Республики Беларусь: новые черты и правовые приоритеты // Проблемы эффективности аграрного и экологического права в условиях интеграционных процессов / Т. И. Макарова, А. П. Анисимов, С. А. Балашенко и др.; под науч. ред. Т. И. Макаровой. – Минск: БГУ, 2021. – С. 6–24.

4. Рыженков А. Я. Развитие аграрного законодательства Китая: тенденции и перспективы // Парадигмы экономики, управления и права. – 2020. – № 2. – С. 180–188.

5. База данных ФАОЛЕКС [Электронный ресурс] // Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций. – URL: <https://www.fao.org/faolex/country-profiles/ru/> (дата обращения: 16.04.2023).

6. Agricultural Land Reform Code (Republic Act No. 3844) [Electronic resource] // База данных ФАОЛЕКС. – URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/phi115292.pdf> (дата обращения: 16.04.2023).

7. Agriculture Improvement Act of 2018 [Electronic resource] // База данных ФАОЛЕКС. – URL: <https://www.fao.org/faolex/results/details/ru/c/LEX-FAOC210397> (дата обращения: 16.04.2023).

8. California Code Food and Agricultural Code [Electronic resource] // Justia US Lav. – URL: <https://law.justia.com/codes/california/2010/fac.html> (дата обращения: 16.04.2023).

9. Texas Statutes Agriculture Code [Electronic resource] // Justia US Lav. – URL: <https://law.justia.com/codes/texas/2019/agriculture-code/> (дата обращения: 16.04.2023).

10. Code rural et de la pêche maritime [Electronic resource]. – URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071367/2023-04-17/ (дата обращения: 16.04.2023).

11. Кузьмич И. П. Аграрное законодательство как институциональная основа функционирования ключевых отраслей сельского хозяйства в условиях межгосударственной интеграции // Проблемы эффективности аграрного и экологического права в условиях интеграционных процессов / Т. И. Макарова, А. П. Анисимов, С. А. Балашенко и др.; под науч. ред. Т. И. Макаровой. – Минск: БГУ, 2021. – С. 60–80.