

М.И. Козырь. АГРАРНОЕ ПРАВО РОССИИ. М.: НОРМА, 2010. 607 с.

Задачи правового обеспечения сельского хозяйства решаются в рамках всех отраслей российского права, но особая роль в этом принадлежит сельскохозяйственному, или, что одно и то же, аграрному праву. Под аграрным правом авторы рецензируемого учебника правильно понимают общность правовых норм, регулирующих всю совокупность аграрных отношений (земельных, имущественных, трудовых и организационно-управленческих), складывающихся в процессе и в связи с ведением сельскохозяйственного производства (сельскохозяйственной и неразрывно связанной с ней иной, например социальной, деятельности).

В 1990–2009 гг. в России было принято свыше 150 нормативно-правовых актов различного уровня, составляющих правовую базу осуществления земельной и аграрной реформ в стране. Наиболее важным среди них, безусловно, является Гражданский кодекс РФ – основополагающий закон рыночной экономики, призванный стать базовым нормативно-правовым актом для развития не только гражданского, но в равной мере и аграрного, и земельного законодательства. Признавая его важную роль в регулировании предпринимательской деятельности, осуществляемой в сельской местности следует отметить, что он не смог заменить собой единого аграрно-правового акта, содержащего четкий план правового обеспечения аграрной реформы в России. Такой акт не был своевременно разработан и принят, а потому противоречивость и пробельность аграрного законодательства явились существенным тормозом осуществления аграрной реформы.

Одной из причин продолжающих сохраняться нерешенными проблем аграрной реформы является отрицание существования правовой общности аграрного законодательства и соответствующей ему отрасли аграрного права. Между тем едва ли можно отрицать объективное существование аграрных отношений как предмета регулирования аграрного права.

В последние годы в развитии сельского хозяйства Российской Федерации произошли перемены к лучшему, что в значительной мере стало результатом успешного старта приоритетного национального проекта “Развитие агропромышленного комплекса”. Произшедшие коренные социально-экономические изменения на селе не могли не отразиться и на состоянии и развитии аграрного законодательства Российской Федерации, в котором также произошли существенные изменения.

В качестве базового законодательного акта для развития АПК 29 декабря 2006 г. принят Федеральный закон “О развитии сельского хозяйства”. Он устанавливает правовые основы реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства как экономической деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности сельского хозяйства сырьем и содействия устойчивому развитию сельских поселений и соответствующих межселенных территорий.

Важным новшеством названного Федерального закона является то, что в нем впервые в российском законодательстве сформулировано понятие государственной аграрной политики, определены ее цели, принципы и основные направления функционирования и дальнейшего развития (ст. 5), а также

предусмотрены и юридически закреплены меры по реализации этой политики (ст. 6).

В целях реализации этого Закона Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2007 г. утверждена “Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы”.

Программа содержит основные показатели и прогноз развития сельского хозяйства, цели, задачи, показатели результативности и расходные обязательства, в том числе распределение финансовых средств на цели и задачи на предстоящий период по годам.

Приняты либо ожидают принятия и многие другие нормативно-правовые акты аграрного законодательства. Активизировались и научные исследования в области аграрного права России, о чем убедительно свидетельствуют обширные научные публикации последних лет, равно как и накопленный четырехлетний опыт издания научно-практического журнала “Аграрное и земельное право”.

В основном можно констатировать, что в России завершено формирование новой специализированной отрасли аграрного права. Эта активно развивающаяся и набирающая силу отрасль российского права призвана наиболее полно отразить и юридически закрепить основные направления современной аграрной политики Российского государства и активно способствовать ее претворению в жизнь, используя для этого все возможности, предоставленные в наше распоряжение базовым Федеральным законом “О развитии сельского хозяйства” от 29 декабря 2006 г.

И совершенно очевидно, что опубликованные в середине 90-х годов прошлого века учебники аграрного права уже устарели. Этим в основном и обусловлена необходимость подготовки и издания нового учебника “Аграрное право России”, подготовку которого решил осуществить коллектив ученых юристов-аграрников, работающих (или работавших в недавнем прошлом) в ИГП РАН под руководством проф. М.И. Козыря. Он же выступает и в качестве ответственного редактора учебника.

В составе авторского коллектива учебника “Аграрное право России” – 6 докторов и 1 кандидат юридических наук, имеющие большой опыт преподавательской и научно-исследовательской работы в различных вузах страны и неоднократно участвовавшие в написании учебников и учебных пособий по аграрному, административному, земельному, колхозному и экологическому праву. Важно отметить и то обстоятельство, что почти полностью макет учебника был предварительно опубликован в отраслевом научно-практическом журнале “Аграрное и земельное право” (№ 5–12 за 2008 г., № 1–8 за 2009 г.), что позволило авторам этих публикаций лишней раз убедиться в содержательной стороне опубликованных глав учебника и в случае необходимости внести свои коррективы в соответствующие главы.

Ознакомление с рецензируемым учебником по аграрному праву России позволяет положительно оценить проделанную всеми авторами работу, а учебник признать вполне соответствующим предъявляемым современным высоким требованиям к подобного рода работам.

Учебник состоит из введения и трех частей: Общей (гл. 1–11), Особенной (гл. 12–20) и Специальной (гл. 21) объемом 33 печатных листа; написан по новой учебной программе по аграрному праву, подготовленной кафедрой аграрного и экологического права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина и одобренной состоявшейся в г. Москве в 2006 г. научно-практической конференцией на тему “Проблемы правового регулирования аграрных отношений и развития аграрно-продовольственных рынков в Российской Федерации”.

В рецензируемом учебнике “Аграрное право России” наиболее полно по сравнению с предшествовавшими ему изданиями учебника по этой учебной правовой дисциплине раскрыта сущность и дана общая правовая характеристика основных институтов российского аграрного права. Следует также отметить, что анализу теоретических проблем аграрного права посвящены 11 из 21 главы данного учебника, что в известной мере обусловлено субъективным фактором, а именно: местом работы основной части авторского коллектива – ИГП РАН, в составе которого они призваны разрабатывать теорию государства и права в целом и отдельных отраслей права в особенности.

Сказанное несколько не умаляет положительной оценки теоретического уровня рецензируемого учебника, однако позволяет рецензентам подойти к оценке этого уровня с позиции максимальных требований. При этом не исключается и наличие в учебнике ряда спорных либо недостаточно аргументированных научных положений и выводов.

С одним из таких спорных положений мы встречаемся уже при анализе содержания первой главы учебника. Речь идет о характеристике аграрного права как комплексной отрасли российского права.

По мнению автора этой главы учебника проф. М.И. Козыря, аграрное право – новая комплексная отрасль права, которая по своему содержанию, источникам формирования и месту в структуре права относится к вторичным правовым образованиям, что ни в коей мере не умаляет ее роли в регулировании аграрных отношений. Термин “комплексная отрасль права” подразумевает наличие органического комплекса тесно связанных между собой общественных отношений как предмета правового регулирования и соответствующего каждому виду этих отношений (земельных, имущественных, трудовых и организационно-управленческих) метода правового регулирования. А отсюда система права может быть классифицирована по нескольким системообразующим признакам. Этот принципиальный подход к пониманию содержания “комплексности” применительно к комплексным отраслям права свидетельствует, во-первых, об их самостоятельной нише в структуре права; во-вторых, о недопустимости подмены понятий “традиционной” и “комплексной” отраслей права, формируемых в значительной мере на базе различных системообразующих факторов.

Однако необходимо отметить, что в последние годы ряд видных специалистов-аграрников (проф. А.И. Бобылев, Н.Н. Веденин, М.И. Палладина, Ф.М. Раянов, А.Е. Черноморец и др.) считают, что нет веских оснований утверждать, что аграрное право – это комплексная отрасль права, и высказываются за признание самостоятельности этой отрасли права¹.

Вопрос о самостоятельном или комплексном характере аграрного права России, безусловно, заслуживает дальнейшего научного обсуждения и решения по существу. Здесь же обратим внимание на то обстоятельство, что структура рецензируемого учебника по аграрному праву во многом совпадает с перечнем отношений, подлежащим регулированию российским аграрным правом, намеченным проф. А.И. Бобылевым в названной выше его статье, включая в предмет регулирования и отношения по социальному развитию села.

Было бы, однако, неправильно считать, что признание аграрного права комплексной отраслью права является в чем-то ущербным для ее содержания или самостоятельного функционирования и развития. Отнюдь нет! Речь идет лишь об иных признаках юридической классификации, положенных в основу вычленения этой отрасли права в сложившейся структуре российского права.

Необходимо также иметь в виду, что многие нормы права, которые объективируются в аграрном (сельскохозяйственном) законодательстве, а затем и в комплексной отрасли аграрного права, одновременно относятся и к основным (традиционным) отраслям права, сохраняя как бы “вторую прописку”. Поэтому лишены основания опасения противников аграрного права о “расформировании” тех или иных отраслей права в связи с формированием комплексной интегрированной отрасли аграрного права.

Несмотря на то что юридическая природа аграрного права до сих пор остается дискуссионной, широкое признание получило приводимое в гл. 1 учебника определение аграрного права: “Российское аграрное право регулирует аграрные отношения, представляющие собой органический комплекс земельных, имущественных, трудовых и организационно-управленческих отношений, основанных на частной, государственной и муниципальной собственности, складывающихся в сфере сельскохозяйственной и связанной с ней иной (социально-экономической) деятельности сельскохозяйственных организаций (предприятий) и их объединений, а также деятельности крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств граждан”.

Это определение аграрного права России, на наш взгляд, приемлемо как для сторонников, так и для противников признания аграрного права комплексной отраслью российского права.

Особого внимания заслуживают изложенные в гл. 5 учебника соображения проф. М.И. Козыря по вопросу о целесообразности совершенствования государственного отраслевого управления агропромышленным комплексом страны. Однако, к сожалению, им не предложена научная концепция совершенствования такого управления. А без этого трудно возражать его оппонентам, считающим, что “какое-либо совершенствование государственного управления АПК в том виде, как он понимается в научной юридической литературе, – пишет, например, С.А. Чаркин, – невозможно прежде всего и главным образом потому, что нет объекта управления”². Между тем агропромышленный комплекс как многоотраслевая экономическая система, складывающаяся из ряда последовательно взаимосвязанных производственно-технологических стадий: производство средств производства – производство продуктов растениеводства и животноводства – их переработка в продукты конечного потребления – реализация их и доведение до потребителя, –

¹ См.: Бобылев А.И. Теоретические проблемы аграрного права // Аграрное и земельное право. 2004. № 1. С. 8, 9.

² См.: Чаркин С.А. Судьба сельского хозяйства России в зеркале права (конец XX – начало XXI в.). М., 2008. С. 176.

существует безотносительно к тому, имеется ли отраслевая система государственного управления АПК или она по каким-то причинам отсутствует. И далеко не бесспорный вопрос, какой может и должна быть эта система отраслевого управления АПК.

Спорным в настоящее время является анализ вопроса о содержании, формах и методах государственного регулирования сельского хозяйства (гл. 4 учебника).

Спорным, в частности, является предложенная в этой главе замена понятий “государственное управление” на “государственное регулирование сельского хозяйства” в переходный период к рыночной экономике. Бесспорным, однако, является необходимость дальнейшего повышения роли государства в регулировании аграрной экономики в условиях мирового финансового кризиса.

Нуждаются в совершенствовании и усилении и сложившиеся формы государственной поддержки сельского хозяйства, и особенно в связи с предстоящим вступлением страны во Всемирную торговую организацию (ВТО). Нельзя допустить, чтобы под напором этой международной организации произошло дальнейшее урезание форм и объемов государственной поддержки российского села, которая и без урезания является совершенно недостаточной, а в реальной жизни в десятки раз меньше той поддержки, которую оказывают страны Западной Европы и США своим фермерам.

Несмотря на наличие ряда спорных положений, ознакомление с учебником убедительно свидетельствует о наличии в правовом поле России аграрного законодательства и соответствующей ему специализированной отрасли права, науки аграрного права и о необходимости преподавания соответствующей правовой дисциплины в юридических и сельскохозяйственных вузах. В структурном отношении вызывает сомнение изложение вопросов государственного регулирования сельского хозяйства в гл. 4 и 5 (автор – проф. М.И. Козырь). Целесообразно было бы осветить эти вопросы в одной главе.

Представляется оправданным включение в Общую часть учебника наряду с традиционными главами о предмете, методах, принципах, системе аграрного права, его источниках и аграрных правоотношениях таких глав, как субъекты аграрного права и анализ правового положения различных организационно-правовых форм хозяйствования на селе; государственного регулирования сельского хозяйства; правового обеспечения социального развития села; охраны окружающей среды в сельском хозяйстве.

И хотя в целом Общая часть учебника авторам бесспорно удалась, она заслуживает упрека за ее чрезмерный объем, перегруженность конкретными материалами, которые в определенной мере дублируются в Особенной части этого учебника.

В компактной Особенной части учебника проанализированы земельные, трудовые и имущественные права и обязанности сельскохозяйственных товаропроизводителей, правовое регулирование производственно-хозяйственной и финансовой деятельности предприятий сельского хозяйства и их договорные связи; освещены формы защиты прав сельскохозяйственных товаропроизводителей и их ответственность за нарушения аграрного законодательства.

Следует отметить, что в последние годы законодатель внес существенные коррективы в правовое положение различных субъектов аграрного права, которые достаточно полно отражены в гл. 8–10 учебника (автор глав – проф. В.В. Устюкова). И хотя эта важная работа законодателем еще не завершена (до сих пор не приняты законодательные акты,

учитывающие, например, особенности сельского хозяйства в правовом регулировании деятельности на селе акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью), в учебнике достаточно четко отражены отличия крестьянских (фермерских) хозяйств от сельскохозяйственных коммерческих организаций и личных подсобных хозяйств граждан (ЛПХ). При этом верно указывается, что, несмотря на всевозрастающие объемы производства сельскохозяйственной продукции в ЛПХ, последние не относятся к сфере предпринимательской деятельности. В то же время автор правильно указывает на то, что, хотя в 2003 г. и был принят Федеральный закон “О личном подсобном хозяйстве граждан”, правовое положение ЛПХ еще должным образом не определено. Следует согласиться с выводом, сформулированным в гл. 14 учебника (автор – проф. Ю.Н. Андреев), о том, что сельскохозяйственные общества, товарищества и сельскохозяйственные кооперативы являются собственниками всего принадлежащего им имущества, а имущественные паи их членов (участников) не являются вкладами в общую долевую собственность, как это было юридически закреплено в ряде нормативных правовых актов, относящихся к первому периоду проведения аграрной реформы в стране. Владельцы паев имели обязательственные права в отношении этих организаций, что и было закреплено в Гражданском кодексе РФ, а затем и в Федеральном законе “О сельскохозяйственной кооперации” от 8 декабря 1995 г. Довольно подробно в гл. 15, 16 и 17 (авторы – проф. Ю.Н. Андреев и канд. юрид. наук. Г.Л. Землякова), что особенно важно, с привлечением нового аграрного и гражданского законодательства освещены кредитные, расчетные и страховые правоотношения в сельском хозяйстве Российской Федерации.

В заключительной гл. 21 раздела Специальной части учебника (автор – проф. Б.Д. Клюкин) достаточно квалифицированно проанализированы основные черты аграрного права зарубежных стран, что важно для изучения с позиции сравнительного аграрного правоведения и для возможного использования зарубежного опыта систематизации и кодификации аграрного законодательства.

Рецензируемый новый учебник “Аграрное право России”, подготовленный авторским коллективом ученых ИГП РАН под руководством и ответственным редактированием, проф. М.И. Козыря, соответствует новой учебной программе по аграрному праву, разработанной кафедрой аграрного и экологического права Московской Государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина и одобренной состоявшейся в г. Москве в 2006 г. научно-практической конференцией на тему “Проблемы правового регулирования аграрных отношений и развития аграрно-продовольственных рынков в Российской Федерации”. Тщательное ознакомление с рецензируемым учебником позволяет утверждать, что он соответствует высоким требованиям, предъявляемым к подобному рода работам, заслуживает положительной оценки.

Рецензируемый учебник опубликован через 25 лет после выхода в Издательстве юридической литературы первого в стране учебника “Сельскохозяйственное право” (отв. ред. М.И. Козырь и В.В. Петров).

Сергей Александрович Боголюбов,
доктор юрид. наук, проф.,
заслуженный деятель науки РФ
(E-mail: ecology@izak.ru);

Георгий Васильевич Чубуков,
доктор юрид. наук, проф.,
заслуженный деятель науки РФ
(тел.: (495) 399-65-88)