

О. В. ГАФУРОВА

Олена Вікторівна Гафурова, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Національного університету біоресурсів і природокористування України

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ
СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СЕЛА**

У кожній галузі права формується загальногалузевий загально функціональний інститут, норми якого складають субстанцію галузі, її основу¹. На сьогоднішній день такою цементуючою основою аграрного права має стати інститут соціального розвитку села. Адже, забезпечення високого рівня соціального розвитку села сприяє не лише відродженню селянства, а й виступає запорукою продовольчої безпеки країни, одним з основних чинників для постійного економічного зростання. Останнім часом все більше звертається увага на необхідність виділення комплексного аграрно-правового інституту пріоритетного соціального розвитку села², інституту правового забезпечення соціального розвитку суб'єктів аграрного підприємництва³, інституту правових засад соціального розвитку села⁴. Тим не менш, аграрне право як правонаступник колгоспного та сільськогосподарського права орієнтовано насамперед на належне правове забезпечення виробництва сільськогосподарської продукції, а вже потім – на врегулювання відносин у сфері забезпечення соціально-побутових потреб населення, яке проживає у сільській місцевості та здійснює таке виробництво.

Серед наукових розробок, присвячених дослідженню теоретичних проблем колгоспного, сільськогосподарського та аграрного права, необхідно виокремити праці таких провідних науковців, як А. І. Бобилев, В. М. Єрмоленко, М. І. Козирь, О. О. Погрібний, Ф. М. Раянов, В. І. Семчик, А. М. Статівка, Н. І. Титова, І. А. Фаршагов, В. З. Янчук та інших. Важливими для вивчення означеної проблематики є роботи таких відомих науковців у галузі теорії права, як М. І. Абдулаєв, С. С. Алексєєв, Р. В. Енгибарян, С. О. Комаров, В. В. Копейчиков, Ю. К. Краснов, В. С. Нерсисянц.

Мета цієї статті полягає у проведенні системного науково-теоретичного аналізу аграрно-правового інституту соціального розвитку села, визначенні його змісту, структури та основних ознак.

Для того, щоб визначити характерні риси інституту соціального розвитку села, необхідно звернутись до наукових розробок, які присвячені вивченню загальнотеоретичних проблем системи права. У правовій доктрині існують різні уявлення про правовий інститут як структурний елемент системи права. Наприклад, він розглядається як «таке угруповання норм права певної галузі чи підгалузі, що регулює конкретний вид чи сторону однорідних суспільних відносин»⁵. Наводяться й інші визначення правового інституту, проте по суті вони аналогічні вказаному⁶. Найповніше розкрив дане поняття та виділив ознаки, притаманні правовому інституту, професор С. С. Алексєєв. На його погляд, правовий інститут – це законодавчо відокремлений комплекс юридичних норм, який забезпечує цілісне регулювання даного різновиду відносин або його сторони. Ознаками правового інституту є: однорідність фактичного змісту; юридична єдність (комплексність) норм; законодавча відособленість⁷.

Однорідність фактичного змісту полягає у тому, що кожний правовий інститут регулює суворо визначений різновид суспільних відносин, що охоплюються даною галуззю⁸. Що стосується інституту соціального розвитку села, то його нормами регулюється комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з облаштуванням сільських територій, соціальним і матеріальним забезпеченням достатнього життєвого рівня сільського населення на рівні стандартів сучасного розвитку суспільства, а також вільного розвитку кожного селянина⁹. При цьому не втрачається ознака однорідності фактичного змісту, адже весь комплекс даних суспільних відносин спрямований на покращення рівня життя сільського населення. Також зазначений інститут характеризується спеціальними принципами, до яких можуть бути віднесені: принципи пріоритетності соціального розвитку сільських територій, державної підтримки розвитку соціальної інфраструктури села, підвищення життєвого рівня селян, надання соціально-побутових послуг сільським мешканцям на пільгових засадах та інші.

Юридична єдність інституту полягає в тому, що норми, які його утворюють, виступають як єдиний комплекс, цілісна система¹⁰. У аграрно-правовій літературі виділяють наступні групи норм, які можуть бути включені до інституту соціального розвитку села: а) норми-принципи та вихідні засади даного правового інституту; б) норми, що регулюють порядок розробки та реалізації державних та місцевих цільових соціальних програм для села; в) норми, що закріплюють джерела фінансування соціального розвитку села; г) норми, що визначають правовий режим об'єктів соціальної сфери села; г) норми, що встановлюють правові засади житлового, комунального та шляхового будівництва на селі; д) норми, що регулюють соціально-трудові відносини; е) норми щодо забезпечення освітянських, наукових і науково-технічних потреб села; є) норми, що забезпечують право селян на охорону здоров'я та належне медичне і спортивно-оздоровче обслуговування; ж) норми щодо реалізації права сільських мешканців на участь у культурному житті; з) норми, що регламентують побутове обслуговування селян; и) норми, покликані регулювати відносини

щодо соціального обслуговування окремих (особливо вразливих) категорій сільського населення; і) норми, що визначають способи захисту, гарантії соціальних прав та законних інтересів селян¹¹. Тобто, інститут соціального розвитку села формують норми, які регулюють неоднорідні та відносно самостійні суспільні відносини. Але за своїм змістом, як вже зазначалось вище, ці відносини є спорідненими, адже спрямовані на забезпечення належних умов проживання у сільській місцевості. Іншими словами, ці відносини об'єднують їх спільне призначення – мета їхнього функціонування.

Окремо слід звернути увагу на те, що відносини соціального розвитку села регулюються не тільки нормами аграрного права, а й інших галузей, зокрема цивільного, трудового, земельного, фінансового права тощо. Функціонування цих норм у межах аграрно-правового інституту зумовлено специфікою соціальної сфери села. Як слушно зазначав професор Ф. М. Раянов, специфіку тієї чи іншої сфери суспільного життя, можна розглядати як об'єктивний, системоутворюючий фактор правових спільностей¹². Наприклад, норми, що встановлюють правові засади кредитування сільських забудовників є нормами фінансового права. Але їх прийняття визвано необхідністю врахування особливостей у правовому регулюванні відносин, які складаються у соціальній сфері на селі.

Зважаючи на вищезазначене, необхідно говорити про комплексний характер інституту соціального розвитку села. Він проявляється, по-перше, у наявності комплексу норм, які регулюють неоднорідні та відносно самостійні суспільні відносини; по-друге, цей комплекс складається не тільки з аграрно-правових норм, а й норм інших галузей права, що відбивають специфіку соціальної сфери села. Таку «комплексність» необхідно розглядати як внутрішню властивість цього правового інституту, зумовлену його входженням до комплексної галузі права. Тобто, термін «комплексний» застосовується у даному випадку лише для позначення функціональної однорідності суспільних відносин, які регулюються нормами інституту соціального розвитку села.

Законодавча відособленість свідчить про те, що інститути отримують зовнішнє закріплення в нормативно-правових актах. Слід зазначити, що система аграрного законодавства у цій сфері практично сформована, хоча і потребує значного вдосконалення. Крім Закону України від 17 жовтня 1990 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», можна виділити ряд програмних підзаконних нормативно-правових актів, якими затверджено основні напрями соціального розвитку сільських територій, зокрема: Укази Президента України від 20 грудня 2000 р. № 1356 «Про Основні засади розвитку соціальної сфери села», від 15 липня 2002 р. № 640 «Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села», від 21 лютого 2002 р. № 170 «Про додаткові заходи щодо вирішення соціальних проблем на селі та дальшого розвитку аграрного сектора економіки, розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 573 «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року», від 21 грудня 2005 р. № 536 «Про схвалення Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006–2010 роки», постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» та інші. Крім того, рядом нормативно-правових актів регулюються окремі напрями соціального розвитку села. Зокрема, у галузі житлового господарства сільських населених пунктів – це Указ Президента України «Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі» від 27 березня 1998 р. № 222/98 та Постанова Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 1998 р. № 1597 «Про затвердження Правил надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам на селі» тощо. На жаль, велика кількість норм, які регулюють зазначені відносини, містяться в нормативно-правових актах різної галузевої належності. Поза сферою регламентації аграрним законодавством залишилось велике коло питань, пов'язаних із забезпеченням соціальних, побутових та культурних прав селян. Як слушно зазначала професор Н. І. Титова, норми Конституції України про право власності (ст. 41), право на підприємницьку діяльність (ст. 42), право на працю (ст. 43) і відпочинок (ст. 45) та деякі інші повинні бути спеціалізовані та деталізовані відповідними нормативно-правовими актами аграрного законодавства та локальними нормами права, що приймаються самими аграрними суб'єктами¹³. Все це вимагає подальшого вдосконалення нормативно-правової бази інституту соціального розвитку села у напрямі підвищення соціально-економічних умов життя та праці селянства. Крім того, у національному законодавстві сфера соціального розвитку села не відокремлюється від аграрно-виробничої сфери; на законодавчому рівні не сформульовано правове поняття соціального розвитку села, не визначено його принципи¹⁴ тощо.

Коли правовий інститут формується стосовно до визначеного предмету, такого роду інститут може бути названий предметним¹⁵. У данному випадку таким предметом виступає комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку із забезпеченням достатнього життєвого рівня сільського населення. В аграрно-правовій літературі не склалося єдиної думки щодо їх внутрішньої класифікації¹⁶. На наш погляд, відносини соціального розвитку села можуть бути об'єднані у дві групи. Їх відмежування зумовлено наявністю різних системоутворюючих факторів. Об'єктом першої групи відносин виступають сільські території, а змістом – права та обов'язки суб'єктів, пов'язані із їх облаштуванням. Відповідно перша група включає в себе відносини щодо: збереження сільської поселенської мережі; створення додаткових робочих місць на селі, зокрема шляхом диверсифікації сільськогосподарського виробництва; визначення правового режиму об'єктів соціальної інфраструктури та інженерного облаштування села.

Другу групу доцільно виділяти, на наш погляд, враховуючи особливий правовий статус таких суб'єктів як сільські мешканці. Змістом цих відносин є права та обов'язки учасників, пов'язані із наданням та отриманням соціально-побутових послуг. Відповідно вона включає відносини, які стосуються задоволення соціально-побу-

тових потреб селян. Це відносини, що регулюють: розвиток медичного забезпечення та фізичної культури і спорту, культурно-дозвільну діяльність в сільській місцевості; порядок та умови надання комунальних, інформаційних, транспортних послуг на селі; забезпечення належного рівня освітніх послуг, наукових досліджень та підготовки кадрів; поліпшення побутового та торговельного обслуговування сільського населення.

З метою визначення структури зазначеного правового інституту та його основних характеристик, доцільно, на наш погляд, застосувати системний підхід та розглянути інститут соціального розвитку села як цілісну та відкриту систему. Відкритість є ознакою будь-якої системи, що розвивається. Відкритість системи означає, що її структурні елементи взаємодіють не лише між собою, а й з іншими зовнішніми системами правового і не правового характеру шляхом інформаційного обміну¹⁷. За її рахунок відбуваються процеси внутрішньої впорядкованості. Правовий інститут як система може не тільки поповнюватись нормами, прийняття яких повинно сприяти більш чіткому регулюванню зазначених відносин, а й «запозичувати» норми інших інститутів та галузей права. Що стосується поняття цілісності, то воно відноситься не стільки до самої системи, скільки до способу її дослідження. У цьому сенсі вона є вираженням особливості опису системи у цілому, відмінного від опису її елементів...¹⁸.

На правовий інститут як один з елементів системи права можуть бути розповсюджені ознаки, притаманні останній. Ними є: структурованість, інтегрованість, організованість, багаторівневність та об'єктивність¹⁹. Розглянемо, яким чином, вказані ознаки можуть проявлятися у даному конкретному інституті права. Адже, специфічною для системного підходу є проблема породження якостей цілого із якостей елементів та навпаки, породження якостей елементів із характеристик цілого²⁰.

За своєю внутрішньою структурою, цей інститут є складним, тобто має у складі відносно самостійні утворення – субінститути права, зміст яких збігається із вищевказаними групами. Таким чином, у складі правового інституту соціального розвитку села можна виділити два субінститути. Перший включає впорядковану сукупність юридичних норм, що регулюють відносини з облаштування сільських територій. Другий – що регулюють відносини, спрямовані на задоволення соціально-побутових потреб селян. У єдиний правовий інститут їх об'єднують загальні норми: норми-принципи норми, які відбивають особливості функціонування соціальної сфери села тощо.

У науковій літературі пропонується вважати правові норми щодо соціального розвитку села підгалуззю аграрного права²¹. На наш погляд, така думка є передчасною. Адже від об'єднання інститутів, яким доречі і є підгалузь, субінститути відрізняються тим, що у їх змісті завжди є значний нерозподілений за субінститутами «залишок», який не зводиться до єдиних лише загальних норм²². Інститут соціального розвитку села такі норми містить. Зокрема, поза межами його субінститутів залишаються норми, що регулюють порядок розробки та реалізації державних і місцевих цільових соціальних програм для села; норми, що закріплюють джерела фінансування соціального розвитку села; норми, які стосуються компетенції органів місцевого самоврядування на сільських територіях тощо.

Крім того, у складі підгалузі має знаходитись загальний інститут або, принаймні, асоціація загальних норм²³. Виділити такий інститут поки що не уявляється можливим. Оскільки якраз норми-принципи та вихідні засади даного правового інституту в законодавстві не розроблені. Взагалі ж виокремлення підгалузей відбувається, як правило із складу традиційних галузей права. Зокрема, підгалуззями цивільного права є житлове та авторське; фінансового – податкове; адміністративного – муніципальне.

Як і для кожної цілісної системи, для інституту соціального розвитку села притаманна така ознака, як інтегрованість. Першим з науковців виділив інтегрований правовий інститут Я. Я. Страутманис. Так, розглядаючи інститут права колгоспної власності, він зазначав: інтегрований правовий інститут об'єднує норми двох або більше галузей радянського права і надає можливість більш повно, всебічно та ефективно регулювати відповідні майнові відносини, оскільки в інтегрованих інститутах можливе більш тісна та гармонійна взаємодія правових норм, що належать до різних галузей²⁴. На наш погляд, такий підхід дещо звужує зазначене поняття. Адже саме інтегрованість забезпечує стійкий взаємозв'язок між різними елементами цього інституту, як складовими комплексності, та об'єднує їх у єдине ціле. Іншими словами, інтегрованість характерна для всіх комплексних утворень, які складають цілісну систему, тобто для всіх правових інститутів. Розвиваючи думку професора В. М. Єрмоленка відносно особливостей аграрного права як галузі права²⁵, слід зазначити, що комплексність та інтегрованість є нічим іншим, як атрибутивними ознаками, що виокремлюють інститут соціального розвитку села.

Організованість забезпечує об'єднання окремих елементів інституту в єдине ціле не механічно, не випадково, а органічно, на підставі суворо визначених зв'язків²⁶. Тому, інститут соціального розвитку села – це впорядкована правова єдність, що складається з органічного комплексу відносин, спрямованих на забезпечення належних умов проживання у сільській місцевості.

Наступною ознакою системи норм, які формують інститут соціального розвитку села, є багаторівневність. Вона проявляється у структурі даного інституту. Структура системи може характеризуватися як по «горизонталі» (коли маються на увазі зв'язки між однотиповими, однопорядковими компонентами системи), так і по «вертикалі»²⁷. На горизонтальному рівні, як вже зазначалось вище, інститут складається з субінститутів та сукупності відповідних норм, які не увійшли до їх складу. Вертикальна структура враховує різну юридичну силу правових норм, тобто вони знаходяться між собою у відносинах ієрархії.

Зважаючи на відкритість інституту соціального розвитку села, доцільно було б виділити і таку його ознаку, як об'єктивність. Ця характеристика означає, що норми зазначеного правового інституту відбивають

ті процеси, які склалися у соціальній сфері на селі. Але, у даному випадку необхідно звернути увагу на протиріччя між дійсністю та правовими гарантіями, встановленими законодавством у даній сфері. Як слушно зазначає Т. О. Коваленко, ефективність нормативно-правових актів у цій сфері низька, визначені в них заходи, спрямовані на подолання кризового стану в соціальній сфері села, практично не мають відповідних механізмів реалізації²⁸. Таким чином, на сьогоднішній день, інститут соціального розвитку села залишається, на жаль, одним із найбільш декларативних.

Таким чином, головним системоутворюючим фактором, який зумовив виділення зазначеного комплексу нормативних приписів у єдиний правовий інститут, є особливості даного різновиду суспільних відносин, які складаються у соціальній сфері села. Норми цього інституту регулюють комплекс суспільних відносин, головною метою функціонування яких є забезпечення достатнього життєвого рівня сільського населення. Інститут соціального розвитку села носить комплексний та інтегрований характер. За своєю структурою – це складний та багаторівневий предметний правовий інститут.

¹ Абдулаев М. И., Комаров С. А. Проблемы теории государства и права. Учебник. – СПб.: Питер, 2003. – С. 337.

² Титова Н. И. Аграрное право как отрасль права, його історичні витoki та особливості / Аграрное право України / За ред. О. О. Погрібного. – К.: Істина, 2004. – С. 17.

³ Янчук В. В., Янчук В. З. Предмет і система аграрного права / Аграрное право України. Підручник // За ред. В. З. Янчука. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – С. 35.

⁴ Бондар О. Г. До питання про зміст інституту правового регулювання соціального розвитку села. Правові проблеми залучення інвестицій у сільське господарство та соціальну сферу села. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К.: ІДП ім. В. М. Корецького, 2007. – С. 68.

⁵ Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник / За ред. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – С. 171.

⁶ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: ученик. – М.: Норма: Инфра – М., 2010. – С. 430; *Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К.* Теория государства и права. Учебное пособие, 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2010. – С. 389.

⁷ Алексеев С. С. Проблемы теории права. Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах. – Т. 1. – Свердловск: Свердловский юридический институт, 1972. – С. 139–140.

⁸ Алексеев С. С. Вказана праця. – С. 140.

⁹ Статівка А. М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні. – Х.: Право, 2007. – С. 36–37.

¹⁰ Алексеев С. С. Вказана праця. – С. 140.

¹¹ Бондар О. Г. Вказана праця. – С. 69.

¹² Раянов Ф. М. Предмет и система сельскохозяйственного права. Учебное пособие. Уфа.: Издательство Башкирского университета, 1980. – С. 12.

¹³ Титова Н. И. Селяни повинні мати пріоритетний правовий статус // Земельне право України. – 2006. – № 6. – С. 4.

¹⁴ Статівка А. М. Вказана праця. – С. 29.

¹⁵ Алексеев С. С. Структура советского права. – М.: Юридическая литература, 1975. – С. 141.

¹⁶ Гафурова О. В. Відносини соціального розвитку села як складова предмету аграрного права. // Збірник наукових праць. Правничий вісник університету «КРОК». – 2010. – Вип. 6. – С. 52–59.

¹⁷ Єрмоленко В. М. Майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств: теорія, законодавство, практика. Монографія. – К.: Магістр-XXI сторіччя, 2005. – С. 44.

¹⁸ Юдин Э. Г. Методология науки. Системность. Деятельность. – М.: Эдиториал УРСС, 1997. – С. 186.

¹⁹ *Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К.* Вказана праця. – С. 376–378.

²⁰ Юдин Э. Г. Вказана праця. – С. 103.

²¹ Латишева В. В. Проблеми формування інституту права та інституту законодавства житлово-комунального господарства на селі // Держава і право. Збірник наукових праць. – Вип. 52. – 2011. – С. 399.

²² Алексеев С. С. Вказана праця. – С. 152.

²³ Там само. – С. 155.

²⁴ *Страутманис Я. Я.* Правовое регулирование имущественных отношений колхозов. Рига: Зинатне, 1970. – С. 115.

²⁵ *Єрмоленко В. М.* Аграрное право як самостійна галузь права // Аграрное право України. Підручник / За заг. ред. В. М. Єрмоленка – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 46.

²⁶ *Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К.* Вказана праця. – С. 377.

²⁷ Юдин Э. Г. Методология науки. Системность. Деятельность. – М.: Эдиториал УРСС, 1997. – С. 135.

²⁸ *Коваленко Т. О.* Реформування аграрних відносин в Україні: соціально-правові проблеми // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 12 (62). – С. 85.

Резюме

У статті проведено науково-теоретичний аналіз аграрно-правового інституту соціального розвитку села. Встановлено, що даний інститут має комплексний та інтегрований характер, а за своєю структурою є складним та багаторівневим правовим інститутом.

Ключові слова: правовий інститут, системний підхід, аграрні відносини, інститут соціального розвитку села, сільські території, соціально-побутові потреби, соціальна сфера.

Резюме

В статті проведено науково-теоретичний аналіз аграрно-правового інституту соціального розвитку села. Установлено, що даний інститут носить комплексний та інтегрований характер, а по своїй структурі являється складним та багаторівневим правовим інститутом.

Ключевые слова: правовой институт, системный подход, аграрные отношения, институт социального развития села, сельские территории, социально-бытовые потребности, социальная сфера.

Summary

The legal theoretical review of the agrarian-legal institute of social development of village is conducted in the article. It is set that this institute is carried by complex and integrated character, and its structure is a difficult and multilevel legal institute.

Key words: legal institute, approach of the systems, agrarian relations, social development of village institute, rural territories, conditions of daily life, social sphere.

Отримано 7.06.2012