

І.А. Чухно,
аспірант кафедри економічної політики ХарРІ НАДУ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Досліджено особливості нормативно-правового забезпечення державного управління розвитком сільських територій. Визначено основні напрями його вдосконалення.

Ключові слова: сільські території, нормативно-правове забезпечення.

Сьогодні для сільських територій нашої держави характерний глибокий занепад у всіх сферах життєдіяльності. Унаслідок тривалої кризи в агропромисловому виробництві, яке на даний час є основною галуззю, що забезпечує зайнятість і отримання доходів сільськими жителями, економічне становище села та рівень життя селян є вкрай низькими. При відсутності економічних умов для існування й розвитку та недостатності й непослідовності державної політики соціальна сфера села знаходиться в катастрофічному стані, вкрай гостро стоять проблеми демографічного відтворення тощо.

Аналіз досліджень і публікацій останнього часу показує, що проблеми розвитку села, сільських територій розглядаються в працях Ю. Лупенка, О. Могильного, О. Онищенка, М. Орлатого, О. Павлова, П. Саблука, В. Юрчишина та інших. Проте дослідження нормативно-правового забезпечення державного управління розвитком сільських територій є недостатнім. Тому метою даної роботи є вивчення особливостей нормативно-правового забезпечення державного управління розвитком сільських територій та визначення основних напрямів його вдосконалення.

Проголошення незалежності нашої держави стало початком глобальних перетворень в суспільному, політичному, економічному, культурному житті країни. Не обминули вони і аграрної сфери. Причому, внаслідок ряду об'єктивних і суб'єктивних причин, стали для неї

надзвичайно складними і часто мали більше негативних наслідків, ніж позитивних.

Глобальні перетворення в формах власності та господарювання виявилися не лише небажаними для більшості жителів села, а часто й руйнівними як для сільськогосподарського виробництва, так і для життя на селі взагалі.

Відхід реформованих аграрних підприємств (часто збіднілих) від забезпечення функціонування об'єктів соціальної інфраструктури на селі та передача цих закладів на баланс фінансово, а здебільшого і організаційно, неспроможних місцевих рад фактично призвели до руйнації системи соціального та культурно-побутового обслуговування жителів села.

Слід зазначити, що наряду зі зміною засад господарювання на селі держава намагалася дбати і про забезпечення найважливіших життєвих проблем селян. Зокрема, про це свідчить ряд нормативних документів, що мали стимулювати розвиток індивідуального житлового будівництва на селі, розширення мереж водо-, газо-, теплопостачання і т.п. Наприклад, Постанова КМУ “Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі” від 22 квітня 1997 р. № 376, Положення про порядок формування і використання коштів фондів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі, затверджене постановою КМУ від 3 серпня 1998 р. № 1211, Постанова КМУ “Про розвиток житлового будівництва та поліпшення соціально-демографічної ситуації на селі” від 28 липня 1992 р. № 421, Постанова КМУ “Про водопостачання сільських населених пунктів України” від 14 березня 1992 р. № 134, Постанова КМУ “Про газифікацію сільських населених пунктів та збільшення використання електричної енергії на побутові потреби села” від 4 липня 1991 р. № 72 та інші [5; 7 – 10].

На вирішення соціальних проблем на селі також були спрямовані Постанова Ради міністрів УРСР “Про формування інвестицій на соціальний розвиток села і агропромислового комплексу” від 21 грудня 1990 р. [12], Постанова КМУ “Про вдосконалення формування інвестицій на соціальний

розвиток села та агропромислового комплексу” від 29 липня 1992 р. [6], Постанова КМУ “Про розвиток сільської загальноосвітньої школи” від 20 липня 1999 р. [11] та інші документи.

В Концепції Національної програми відродження села на 1995 – 2005 роки, схваленій постановою ВРУ від 4 лютого 1994 р. № 3924-12 було зроблено спробу виробити загальний підхід до виведення з кризи та подальшого розвитку села. Однак, для неї є характерним галузевий підхід до вирішення проблем сільських жителів, при якому відродження села мало б стати складовою і наслідком відродження аграрного виробництва [15].

Прискорена Указом Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” [3] реорганізація аграрних підприємств фактично лише формально змінила організаційно-правові форми господарювання на селі, але через неготовність селян до цих реформ, відсутність ринкових умов господарювання не дала очікуваних позитивних результатів. Великою мірою такий розвиток подій був спричинений і відсутністю чіткої стратегії реформування економічного і соціального життя держави в цілому, і села зокрема, невизначеністю, нечіткістю, неокресленістю кінцевих цілей здійснюваних реформ, відсутністю узгодженості між здійснюваними перетвореннями.

Питання недосконалості цих реформ і їх впливу на погіршення ситуації на селі піднімалося, зокрема, О. Онищенком та В. Юрчишиним, які вказували на глибоку системну недосконалість пострадянської аграрної політики, що призвела до надзвичайних втрат у всіх сферах життєдіяльності села і селянства [16].

Майже протягом всього часу незалежності нашої держави основним нормативним документом, спрямованим на вирішення проблем села, був Закон України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві” від 17 жовтня 1990 р. № 400-ХІІ із змінами і доповненнями [2]. Хоча в даному документі і визначалась необхідність і пріоритетність вирішення ряду соціальних

проблем на селі, проте в цілому, цим питанням надавалася недостатня увага й розглядалися вони, в значній мірі, як другорядні, похідні від головного завдання: відродження та розвитку агропромислового виробництва.

У 2005 році владні структури дещо змінили своє ставлення до розвитку села, визнаючи необхідність якнайшвидшого вирішення економічних, соціальних, демографічних проблем на селі, що за останні роки лише загострилися, задля забезпечення стабільності існування держави. Так, в ст. 1 Закону України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року” було визначено, що “основними складовими державної аграрної політики є комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення функціонування аграрного сектору економіки, розв’язання соціальних проблем сільського населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій” [1].

В ст. 2 цього ж Закону комплексний розвиток сільських територій та розв’язання соціальних проблем на селі визначаються однією з стратегічних цілей державної аграрної політики [1]. При цьому, основними напрямками комплексного розвитку сільських територій, підвищення соціального захисту і життєвого рівня селян визначені наступні:

- забезпечення надійного функціонування соціальної інфраструктури села в нових економічних умовах, формування механізмів і визначення управлінських структур, які забезпечуватимуть їх реалізацію на всіх рівнях;

- відновлення, створення і забезпечення державою формування системи державного регулювання демографічних процесів сільського розвитку, реалізація програм стимулювання розвитку депресивних територій;

- наближення та вирівнювання умов життєдіяльності міського і сільського населення, формування комплексної системи підприємств, установ та організацій, які надаватимуть необхідні послуги сільському населенню;

- сприяння збільшенню зайнятості сільського населення шляхом державної підтримки розвитку підприємництва;

- створення умов для збереження та розвитку малих, віддалених і таких, що занепадають, сільських поселень;
- сприяння підвищенню рівня доходів сільського населення, удосконалення загальнообов'язкового пенсійного страхування працівників сільського господарства;
- стимулювання закріплення на селі спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я та побутового обслуговування [1].

В “Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006 – 2010 роки” одним з першочергових завдань вирішення проблем українського села, агропромислового виробництва та забезпечення продовольчої безпеки країни передбачається розробка заходів розвитку села за наступними напрямками: забезпечення комплексного, багатofункціонального розвитку сільських територій; орієнтація роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на задоволення потреб сільських жителів, активізацію ініціативи громад і органів місцевого самоврядування щодо розвитку інфраструктури села; забезпечення надійного функціонування соціальної інфраструктури села в нових економічних умовах; створення умов для розширення сфери зайнятості на селі на основі ефективного використання природоресурсного потенціалу сільських територій, стимулювання розвитку підприємництва як у сільському господарстві, так і в несільськогосподарських видах діяльності; забезпечення істотного підвищення рівня доходів та поліпшення соціального захисту сільського населення; розроблення та виконання регіональних програм розвитку сільських територій; наближення та вирівнювання умов життєдіяльності міського та сільського населення, формування мережі підприємств, установ та організацій, які надаватимуть необхідні послуги сільському населенню; стимулювання закріплення на селі спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я, житлово-комунального та побутового обслуговування; заохочення молоді до роботи і

проживання в сільських населених пунктах; запобігання занепаду депресивних сільських територій, розширення можливостей сільських громад розв'язувати проблеми життєдіяльності населення; облаштування під'їздів з твердим покриттям до кожного сільського населеного пункту; забезпечення сільського населення загальнодоступними телекомунікаційними послугами; забезпечення покриття територій сільських населених пунктів рухомих (мобільним) зв'язком; комп'ютеризація сільських рад, закладів освіти та охорони здоров'я і забезпечення доступу до Інтернету [14].

При цьому, в “Концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року” затвердженій КМУ на рік раніше вище названого документу, 10 серпня 2004 року, поняття сільських територій ще не вживається. Хоча завдання, які мали б вирішити ці програми, є подібними. Зокрема, метою програми 2004 року було забезпечення створення у сільській місцевості сприятливого середовища для життєдіяльності людей як необхідної передумови ефективного функціонування галузей сільського господарства, сталого розвитку сільських населених пунктів [13].

Згідно цього ж документу, для досягнення поставленої мети необхідно розв'язати такі основні завдання:

- створення умов для продуктивної зайнятості сільських жителів на основі ефективного використання природоресурсного потенціалу села, стимулювання розвитку підприємництва, що забезпечить утворення нових робочих місць та істотне збільшення доходів;
- заохочення молоді до роботи і проживання в сільських населених пунктах;
- формування соціальної інфраструктури, спроможної задовольняти різноманітні потреби сільського населення;
- запобігання занепаду сільських населених пунктів, розширення можливостей сільських громад у розв'язанні проблем життєдіяльності населення [13].

Проте слід зауважити, що і Закон України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року”, і “Концепція Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006 – 2010 роки”, внаслідок своєї декларативності, відсутності чітких конкретних інструментів і цілей, навряд чи зможуть вирішити проблеми сучасного села. Прописані в них напрями подальшої державної політики в сфері забезпечення нормальних умов життєдіяльності сільських жителів, розбудови соціальної інфраструктури села та комплексного розвитку сільських територій є не більше, ніж констатацією найбільш важливих і гострих проблем, що постали в цій сфері перед нашою державою.

При цьому ці нормативні документи, що зумовлено їх принциповою декларативністю, не викликали необхідних позитивних зрушень у вирішенні ситуації, що склалася на селі. Ще однією важливою причиною цього є проблема, знову ж таки закладена в цих документах: розвиток сільських територій в них розглядається як складова аграрної політики держави. При такому підході, при управлінні галузевим (аграрним) міністерством всіма питаннями розвитку сільських територій, формуванням нормальних умов і рівня життя сільського населення навряд чи вдасться досягти відчутних позитивних результатів.

Слід відзначити також і повільність дій профільного міністерства у цій сфері. Так, завершення розроблення Загальнодержавної комплексної програми розвитку українського села на період до 2015 року було передбачено лише на жовтень 2007 року.

Одним з основних завдань Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р., прийнятої у вересні 2007 р., визначено “створення організаційно-правових та соціально-економічних умов для комплексного розвитку сільських територій, наближення та вирівнювання умов життєдіяльності міського та сільського населення” [4]. При цьому, до позитивних моментів при аналізі цього документу слід віднести той факт, що наряду із наявною частковою декларативністю, як і в

попередніх нормативних актах в цій сфері, у визначенні основних завдань і заходів щодо розвитку соціальної сфери села та сільських територій, даною програмою передбачені також і деякі конкретні показники з виконання програми по роках. Так, наприклад, з 2008 по 2015 рік планується придбати для потреб сільського населення 3550 шкільних автобусів, ввести в дію (в т.ч. після ремонту і реконструкції) 4,6 тис. лікарських амбулаторій та 13 тис. фельдшерсько-акушерських пунктів [4].

Окрім того, в даній програмі звертається увага на необхідності здійснення чіткого розмежування функцій і повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері розвитку сільських територій, посиленні ролі сільських громад щодо контролю за ефективним використанням земельних, водних, лісових та інших природних ресурсів, охороною довкілля. Також передбачається створення при Кабінеті Міністрів України Міжвідомчої координаційної ради з питань розвитку сільських територій [4].

Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

– на даний момент нормативно-правове забезпечення державного управління розвитком сільських територій є недостатньо чітким і виваженим, носить здебільшого декларативний характер. Даний рівень його розробки не дає підстав сподіватися на можливість забезпечення ефективного управління розвитком сільських територій в державі;

– поряд з удосконаленням і поглибленням правових норм регулювання державного управління розвитком сільських територій, необхідним вбачається чітке визначення та розмежування повноважень в цій сфері між рівнями та органами влади, при подальшому збільшенні прав і можливостей місцевих територіальних громад у вирішенні питань власного розвитку;

– об'єктивно-необхідним вбачається створення на державному рівні єдиного координаційно-управлінського органу, в рамках якого будуть

зосереджені важелі управління економічною, соціальною, демографічною, гуманітарною політикою на селі;

– при організації і здійсненні управління розвитком сільських територій вкрай важливим є відхід від традиційного галузевого підходу в цій сфері. При розробці відповідної державної політики необхідно орієнтуватись не на проблеми аграрного виробництва, а на потреби сільських жителів, конкретних людей, прагнучи покращення умов їх життя, підвищення добробуту.

Попри всі недоліки вище зазначених нормативних документів, зважаючи на визначені в них пріоритетні напрями комплексного розвитку сільських територій та вирішення соціальних проблем сільських жителів, а також визнання наявних у цій сфері проблем, при подальшій виваженій державній політиці вони можуть стати гарним стартом для побудови нового економічно сильного, конкурентноздатного та найбільш придатного для життя людей українського села.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року” від 18 жовтня 2005 р. № 2982-IV // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2982-15>
2. Закон України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві” від 17 жовтня 1990 р. № 400-ХІІ із змінами та доповненнями, внесеними Законами України // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=400-12>
3. Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” від 3 грудня 1999 р. № 1529/99 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1529%2F99>
4. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року, затв. постановою КМУ від 19 вересня 2007 р. № 1158 // <http://www.minagro.kiev.ua/page/?3800>
5. Положення про порядок формування і використання коштів фондів підтримки індивідуального житлового будівництва на селі, затв. постановою КМУ від 3 серпня 1998 р. № 1211 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1211-98-%EF>
6. Постанова КМУ “Про вдосконалення формування інвестицій на соціальний розвиток села та агропромислового комплексу” від 29 липня 1992 р. № 423 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=423-92-%EF>
7. Постанова КМУ “Про водопостачання сільських населених пунктів України” від 14 березня 1992 р. № 134 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=134-92-%EF>

8. Постанова КМУ “Про газифікацію сільських населених пунктів та збільшення використання електричної енергії на побутові потреби села” від 4 липня 1991 р. № 72 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=72-91-%EF>

9. Постанова КМУ “Про заходи щодо підтримки індивідуального житлового будівництва на селі” від 22 квітня 1997 р. № 376 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=376-97-%EF>

10. Постанова КМУ “Про розвиток житлового будівництва та поліпшення соціально-демографічної ситуації на селі” від 28 липня 1992 р. № 421 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=421-92-%EF>

11. Постанова КМУ “Про розвиток сільської загальноосвітньої школи” від 20 липня 1999 р. № 1305 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1305-99-%EF>

12. Постанова Ради міністрів УРСР “Про формування інвестицій на соціальний розвиток села і агропромислового комплексу” від 21 грудня 1990 р. № 383 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=383-90-%EF>

13. Концепція Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 573-р // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=573-2004-%F0>

14. Концепція Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006 – 2010 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 р. № 536-р // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=536-2005-%F0>

15. Концепція Національної програми відродження села на 1995 – 2005 роки, схвалена постановою ВРУ від 4 лютого 1994 р. № 3924-12 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3924-12>

16. Онищенко О., Юрчишин В. Сільське господарство, село і селянство України у дзеркалі пострадянської аграрної політики // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 5-13.

Chukhno I.A. The normatively-legal providing of government of rural territories' development.

In the article the features of the normatively-legal providing of government of rural territories' development are research. Basic directions of perfection of it are certain.

Key words: rural territories, normatively-legal providing.

Чухно И.А. Нормативно-правовое обеспечение государственного управления развитием сельских территорий.

Исследованы особенности нормативно-правового обеспечения государственного управления развитием сельских территорий. Определены основные направления его усовершенствования.

Ключевые слова: сельские территории, нормативно-правовое обеспечение.