

УДК 35:332.021(1-22)

*В. А. Чернятіна,*аспірант кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ,  
м. Харків

## ОЦІНКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто сутність організаційно-правового механізму та його вплив на розвиток сільських територій. Визначено, що більшість сільських територій перебувають у занедбаному стані без інфраструктури та необхідного розвитку. Нормативно-правове забезпечення розвитку сільських територій є недостатньо чітким та здебільшого носить декларативний характер. Сільські території потребують особливої уваги з боку держави, та необхідних реформ для їх розвитку. У статті визначено основні проблеми правового забезпечення розвитку сільських територій та можливі шляхи їх подолання.*

**Ключові слова:** сільські території, розвиток сільських територій, організаційно-правовий механізм.

**Постановка проблеми.** Сільські території як соціально-економічні системи потребують державного управління. Вплив держави на сільські території здійснюється через управлінсько-регулятивні функції державної політики, що має своє закріплення у відповідних нормативно-правових актах, розробленні загальнодержавних та регіональних стратегій розвитку, прийнятті та реалізації різних програм, виконанні розпорядчо-адміністративних функцій через певні державні органи.

Політика сільського розвитку до теперішнього часу існувала як частина розвитку аграрної політики, яка розглядала проблеми сільськогосподарського сектору. Тому зараз постало питання щодо впровадження комплексних програм, реформ організаційно-правового забезпечення розвитку сільських територій та пошуку різних підходів до вирішення цієї актуальної проблеми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми розвитку сільських територій висвітлювались у дослідженнях О. І. Павлова, Х. М. Притули, А. М. Статівки, В. В. Юрчишина та ін. Однак питання правового забезпечення розвитку сільських територій є недостатньо висвітленими та здебільшого має декларативний характер тому потребує доопрацювання.

**Метою статті** є визначення проблем правового забезпечення розвитку сільських територій та можливі шляхи їх подолання.

**Виклад основного матеріалу.** Проведені дослідження еволюції поняття сільських територій у сучасній науці дозволяють окреслити три основні підходи до його визначення: територіально-просторовий, галузевий та функціональний. Однак, визначальним є не так територіально-просторове визначення сільських територій чи їх сільськогосподарська прив'язка, як їх функціональне значення.

Якщо кінцевою метою розвитку сільського господарства є забезпечення продовольчої безпеки країни, а розвитку села – покращення умов життєдіяльності людей, які проживають на його території, то метою розвитку сільських територій є зростання якості життя людей за рахунок підвищення ефективності функціонування агропромислового сектору та розвитку несільськогосподарських видів діяльності та соціальної інфраструктури, збереження та відновлення природних екосистем [10].

Політика сільського розвитку країн-членів ЄС зазнає постійної оцінки на етапі підготовки, протягом виконання і після їх реалізації. Ці оцінки спрямовані на підвищення якості, ефективності та результативності реалізації програм сільського розвитку. Зміцненню громадянського суспільства та активізації міжнародному інформаційному обміну стосовно питань сільського розвитку, сприяють діючі інституції у сфері розвитку сільських територій. Важливою місією у сфері реалізації державної регіональної політики є також залучення сільських громад до прийняття рішень, пов'язаних із майбутнім розвитком їх територій на засадах сталого розвитку [10].

Від початку незалежності України скрізь підкреслюється пріоритетність розвитку українського села. Всі українські посадовці завжди говорять про ключову роль села та аграрного сектору у розбудові української держави. Але загалом усі програми та законопроекти дуже рідко знаходили своє втілення в реальній державній політиці. За масивами законодавчих актів та їх проектів не видно системної та цілісної державної політики, як б могла ефективно діяти.

Пропонуємо розглянути правовий механізм формування та реалізації державної політики сільських територій України за допомогою періодизації, де виділимо чотири періоди.

I період – 1990–1999 рр. – розроблення правових засад місцевого самоврядування та організаційно-інституційне забезпечення його становлення.

У колишньому СРСР, а отже, і в Україні, яка перебувала в його складі, земля була націоналізована і її єдиним власником стала держава. Громадянам, сільськогосподарським підприємствам, організаціям і установам земля передавалася лише у користування. Панування державної власності на землю стало однією з головних причин низького рівня ефективності її використання.

З набуттям Україною незалежності і започаткуванням ринкових трансформацій виникла об'єктивна необхідність у здійсненні земельної реформи, яка є однією з центральних ланок економічної реформи, що провадиться в нашій державі. Земельна реформа — це комплекс заходів — правових, соціально-економічних, технічних та організаційних, — направлених на перебудову земельних відносин через роздержавлення земель, утвердження різних форм власності на неї та розвиток нових організаційних форм господарювання на селі, що функціонують на приватній власності [1].

Перший закон, який стосувався сільських територій, був прийнятий 17 жовтня 1990 р. – Закон «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»[5].

Він досі залишається фактично єдиним актом, який визначає реальні заходи щодо соціального розвитку села. Він був ухвалений ще за часів УРСР. Законом встановлено цілу низку різнопланових пільг та переваг для сільських жителів та для аграрного сектора. Але у даному Законі фактично не працює ціла низка рамкових норм, які мали б забезпечити пріоритетність питань розвитку села при розробці та прийнятті інших нормативних актів та державних програм.

За даний період також було прийнято наступні нормативно- правові акти: Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» (10 листопада

1994 р.), «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» (8 серпня 1995 р.), «Про оренду землі» (23 квітня 1997 р.), «Про захист прав власників земельних часток (паїв)» (21 квітня 1998 р.) та «Про фіксований сільськогосподарський податок» (18 червня 1998 р.). На основі Указів про оренду землі і фіксований сільськогосподарський податок були прийняті закони України з аналогічною назвою.

Вказаними нормативними актами здійснена безоплатна передача землі у колективну та приватну власність для виробництва сільськогосподарської продукції, тобто на даному етапі відбулося її реальне роздержавлення. Був здійснений поділ земель, які передані в колективну власність, на земельні частки і видані селянам сертифікати на право на земельну частку. Власники земельних сертифікатів одержали право розпоряджатися своїм земельним паєм, який може бути об'єктом обміну, дарування, застави, спадкування, купівлі-продажу (останнє право було пізніше відмінено). Членам колективних сільськогосподарських підприємств надавалася можливість безперешкодного виходу зі складу підприємства із своєю земельною часткою і з видачею Державного акта на право приватної власності на землю. Законом України «Про оренду землі» переважно врегульовані орендні відносини, а також передбачена можливість оренди земельних часток, що є вкрай необхідним і важливим в умовах трансформації форм господарювання на селі.

За даний період було прийняту велику кількість нормативно-правових актів, які дійсні до сьогоднішнього дня, майже не корегувалися за роки незалежності відповідно до нових реалій. Тому розвиток сільських територій і здійснюється на належному рівні.

II період – 2000–2005 рр. – розроблення концепції адміністративно-територіальної реформи, в основу якої покладено принцип децентралізації влади і надання більших повноважень органам місцевого самоврядування та самоорганізації населення. В цьому періоді були прийняті наступні нормативно-правові акти:

Указ Президента України «Про основні засади розвитку соціальної сфери села» від 20 грудня 2000 р. № 1356 передбачає під час підготовки проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України, закону про Державний бюджет України та нормативно-правових актів урахувати головні засади розвитку соціальної сфери села, які спрямовані на поліпшення організації життєзабезпечення сільського населення в умовах становлення приватного сектора в аграрній сфері, виходу національної економіки з кризи, розвитку економіки в ринкових умовах і мають ураховуватись у процесі визначення стратегічних напрямів розвитку економіки, підготовки та виконання державних, галузевих і регіональних програм та розроблення нормативно-правових актів з питань соціально-економічного розвитку держави в найближче десятиліття. Проте реальних механізмів реалізації, цей нормативний акт не містить, а тому фактично залишається лише задекларованим [15]

У 2000 р. стала реалізовуватися вимога Указу про заміну сертифікатів на земельну частку на Державні акти на право приватної власності на землю. Цим самим створилися реальні умови для впровадження в нашій державі повноцінного ринку землі. Важливим кроком у здійсненні земельної реформи на цьому етапі став Указ Президента України «Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки» (30 травня 2001 р.). Передбачений Указом комплекс взаємопов'язаних правових, організаційних, фінансових, науково-технічних та інших заходів має забезпечити прискорення завершення в Україні земельної реформи, а також створити ефективний механізм регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами. Але особливого значення для завершення земельної реформи в нашій державі набуло прийняття нової редакції Земельного кодексу України.

Земельний кодекс України – це основний документ земельного законодавства, яким регулюються земельні відносини з метою створення необхідних умов для раціонального використання й охорони земель, рівноправного розвитку всіх форм власності на землю і форм господарювання [1].

Земельний кодекс остаточно розв'язав найфундаментальнішу проблему земельних відносин – проблему форм власності на землю. Ним передбачається три рівноправні форми власності: приватна, комунальна і державна. Суб'єктами права власності на землі приватної власності є громадяни та юридичні особи, на землі державної власності – держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади (Кабінет Міністрів України, Державні адміністрації всіх рівнів у межах наданих їм повноважень) і на землі комунальної власності – територіальні громади сіл, селищ і міст, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування (у комунальній власності знаходяться всі землі в межах населених пунктів, крім земель державної і приватної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності).

За даний період було прийнято також наступні нормативно-правові акти: Указ Президента України від 15 липня 2002 р. «Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села» [12], Про додаткові заходи щодо вирішення соціальних проблем на селі та дальшого розвитку аграрного сектора економіки» від 21 лютого 2002 р. [11], якими було затверджено Державну програму розвитку соціальної сфери села на період до 2005 р., де передбачалося: збільшення зайнятості сільського населення в сільськогосподарських підприємствах різних організаційно-правових форм та особистих підсобних господарствах за рахунок нарощування обсягів виробництва сільськогосподарської продукції.

Закон України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 р. [6], Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. [2], Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р. [4], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006-2010 роки» № 536-р від 21 грудня 2005 р. [13].

Враховуючи складну ситуацію в агропромисловому комплексі та соціальній сфері на селі, пропонувалося визначити 2005–2015 рр. періодом їх

пріоритетної державної підтримки. При цьому зазначалося, що на будівництво соціальної інфраструктури на селі відповідно до Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» необхідно щорічно передбачати видатки у Державному бюджеті України, що мають становити не менше одного процента від вартості валового внутрішнього продукту України [5].

У зв'язку з цими нормативно-правовими актами, діяльність Кабінету Міністрів України по дотриманню вимог законодавства щодо підтримки агропромислового виробництва та пріоритетності соціального розвитку села визнавалася недостатньою.

III період – 2006–2015 рр. – розроблення комплексного підходу до побудови місцевого самоврядування з обґрунтуванням доцільності одночасного проведення бюджетної, податкової, адміністративної і територіальної реформ.

За даний період було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села до 2015 року» від 19 вересня 2007 р. № 1158 [9]. Основною метою Програми є забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності.

Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року» від 3 лютого 2010 р. [14]. Метою Програми є забезпечення сталого розвитку сільських територій, підвищення рівня життя сільського населення, охорона навколишнього природного середовища, збереження природних, трудових і виробничих ресурсів, підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва. Але концепція була не реалізована – розпорядження було скасоване наступним урядом.

IV період – це розвиток сільських територій з 2015 р. по теперішній час.

31 серпня 2015 р. Постановою № 656-VIII «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» Верховна Рада у першому читанні попередньо схвалила законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Згідно з пропонованими змінами ст. 133 Конституції України, яка стосується системи адміністративно-територіального устрою країни, викладена в такій редакції: «Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька громад становлять район» [7].

Засадничими нормативно-правовими документами формування територій громад є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Про добровільне об'єднання територіальних громад [3] та Постанова Кабінету Міністрів України «Методика формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214 [8].

Об'єднання територіальних громад дозволяє вирішити важливу і досі невирішену проблему порушення принципу повсюдності території. Згідно з «Методикою формування спроможних територіальних громад» територія спроможної територіальної громади має включати в себе території територіальних громад, що входять до її складу, та бути нерозривною.

Більшість сільських населених пунктів в Україні за чисельністю населення становить менше 1000 осіб. А це, як свідчить європейський досвід, є недостатнім для ефективного функціонування та розвитку сільських територій.

Вирішення цих проблем можливе через здійснення низки стратегічно важливих перетворень у багатьох сферах життєдіяльності суспільства, серед яких вагоме місце належить адміністративно-територіальній реформі в Україні.

Головна роль територіальних громад полягає в можливості їх самостійно нарощувати власні фінансові ресурси. Територіальну громаду слід розглядати разом з територією, де вони проживають, враховуючи її можливості, права та



обов'язки. Адже саме такі зміни розуміння і сприйняття громади здатні покращити соціальний і економічний розвиток сільських територіальних громад.

Невизначеність поняття сільської території в національному законодавстві, незавершеність процесу розмежування земель державної та комунальної власності, неоднорідність у розвитку сільських населених пунктів не дозволяє повною мірою використовувати всі наявні на її території ресурси для забезпечення сталого розвитку. Наявні ж на сьогодні можливості сільської території є обмеженими. Слабка економічна та фінансова база сільських територій робить діяльність місцевого самоврядування малоефективною. Забезпечення необхідних стандартів життя і визначеного набору обов'язкових послуг сільському населенню потребує належного фінансового забезпечення, що, відповідно, вимагатиме і кардинальних якісних змін у чинній адміністративно-територіальній системі країни.

Отже, основними напрямками реформи мають стати:

- укрупнення територіальних громад та розширення повноважень органів місцевої влади;
- розширення фінансової бази сільських територіальних громад за рахунок передачі низки податків та зборів на місцевий рівень
- розширення не бюджетних фінансових ресурсів за рахунок бізнесу та іноземних інвестицій, які не заборонені законом.

Організаційні методи державного регулювання спрямовуються на підтримку, з одного боку, процесів економічної інтеграції сільських територій у цілому, а з іншого – на вирішення завдань комплексного соціального розвитку окремих сільських територій, запобігання кризовим ситуаціям. Одним з головних завдань організаційного механізму державного регулювання є стимулювання розвитку сільських територій, що передбачає:

- зменшення регіональної диференціації соціально-економічного розвитку та рівня життя населення на сільських територіях;
- активізацію інвестиційної діяльності;

- ефективне використання бюджетних коштів і місцевих ресурсів;
- зміцнення конкурентоспроможності регіональної економіки;
- узгодження пріоритетів економічного розвитку сільських територій із відповідними загальнодержавними пріоритетами.

Основне завдання організаційно-правового механізму державного регулювання розвитку сільських територій полягає у створенні сприятливих умов для зростання місцевого економічного потенціалу інноваційного типу.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Проведене дослідження дало підстави для висновку про існування певних розбіжностей між нормативно-правовими передумовами і фактичними можливостями реалізації державної політики.

На даний час необхідно налагодити взаємозв'язок між органами місцевого самоврядування і громадянами даної території. Забезпечити інформаційний зв'язок з громадою, надати інформацію про її можливості щодо залучення до місцевого самоврядування до реалізації політики розвитку сільських територій. Стимулювати та надавати звітність місцевій громаді, дати можливість проявляти ініціативність. Незважаючи на наявність значної кількості законодавчих, нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання самоврядної діяльності в Україні, є потреба і у подальшому розвивати та удосконалювати правове забезпечення місцевого самоврядування, перш за все, у напрямку зміцнення фінансово-економічної самостійності територіальних громад і проведення адміністративно-територіальної реформи, та чіткого законодавчого розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел:

1. Андрійчук В. Г. Ефективність діяльності аграрних підприємств: теорія, методика, аналіз : монографія / В. Г. Андрійчук. – К. : КНЕУ, 2005. – 292 с.
2. Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

4. Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2982-15>.

5. Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17.10.1990 р. № 400-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.zakon4.rada.gov.ua/laws](http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws).

6. Закон України «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 р. № 973-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/973-15>.

7. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.

8. Постанова Кабінету Міністрів України «Методика формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села до 2015 року» від 19.09.2007 р. № 1158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-p>.

10. *Притула Х. М.* Соціально-економічний розвиток сільських територій на основі ефективного реалізації їх потенціалу : автореф. дис. ... д.е.н. : 08.00.05 / Христина Мирославівна Притула ; НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». – Львів, 2016. – 43 с.

11. Про додаткові заходи щодо вирішення соціальних проблем на селі та дальшого розвитку аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 21.02.2002 р. № 170/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/170/2002>.

12. Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села: указ Президента України від 15.07.2002 р. № 640/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/640/2002>.

13. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006-2010 роки» від 21.12.2005 р. № 536-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/536-2005-p>.

14. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року» від 03.02.2010 р. № 121-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/121-2010-p>

15. Указ Президента України «Про основні засади розвитку соціальної сфери села» від 20.12.2000 р. № 1356 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1356/2000>.

### ***Cherniatina V. A. Evaluation of Organizational and Legal Mechanism for State Regulation of Rural Development in Ukraine.***

*The paper considers the essence of an organizational and legal mechanism and its impact on rural development. It has been determined that the majority of rural areas are abandoned, lacking the necessary infrastructure and development. The regulatory support for rural development is unclear and mostly declarative. Rural areas need special attention on behalf of the state, and the necessary reforms for their development. The paper identifies the basic problems of legal support for rural development and possible ways to address them.*

**Key words:** rural areas, rural development, organizational and legal mechanism.

*Надійшла до редколегії 15.12.2016 р.*