

УДК 351.82:332.334

С.І. Павлюк, аспірант*

Миколаївський національний аграрний університет

ОЦІНКА ДІЄВОГО ЗАКОНОДАВЧОГО БАЗИСУ ПО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

У статті розглянуто законодавчо-нормативне забезпечення соціально-економічного регулювання сільських територій. Досліджено вплив законодавчого базису на соціально-економічний розвиток сільських територій. Визначено, що несформованість законодавства ускладнює реалізацію прикладних засад державної політики соціально-економічного регулювання сільських територій, створює протиріччя на державному і регіональному рівнях управління, знижує ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, ускладнює процес формування спроможних

* науковий керівник д.е.н., професор І.І. Червен

територіальних громад. Обґрунтовано, що удосконалення та поглиблення правових норм регулювання розвитком сільських територій повинно ґрунтуватися не на проблемах аграрного виробництва, а на конкретних потребах сільських жителів.

Ключові слова: законодавчо-нормативне забезпечення, регулювання, сільські території, місцеве самоврядування, територіальні громади.

Постановка проблеми. Формування цілісної та зрозумілої державної політики стосовно сільських територій має свою досить непросту історію. За роки незалежності на селі здійснено глибокі структурні реформи, докорінно перебудовано земельні й майнові відносини, створено організаційно-правові структури ринкового спрямування на основі приватної власності на землю та майно, індивідуальної, сімейної та колективної форм організації праці. Категорія «сільські території» настільки стрімко входить у нашу діяльність, що за нею не встигають ні наука, ні, тим більше, практика. Хоч в її розумінні, формуванні та особливостях функціонування зроблено ще дуже мало. Проблема вийшла за межі науки і все більше входить у практику, в тому числі в частині державного управління. Тому актуальним на сьогодні є формування належної законодавчо-нормативної бази регулювання сільських територій.

Аналіз актуальних досліджень. Вітчизняні вчені протягом багатьох років займаються вивченням проблеми соціально-економічного регулювання розвитку сільських територій. Значних результатів у своїх наукових дослідженнях досягли Т.В. Гоголь, А.В. Лісовий, М.Й. Малік, О.І. Павлов, І.В. Прокопа, П.Т. Саблук, В.В. Юрчишин та ін. Наукові розробки вищезгаданих учених дуже важливі, проте ця проблема вимагає подальшого вивчення, особливо як на регіональному рівні, так і в країні у цілому.

Мета статті. Вивчення особливостей нормативно-правового забезпечення державного регулювання розвитком сільських територій та визначення основних напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Одним із пріоритетних напрямів аграрної політики як за командно-адміністративного устрою, так і під час становлення в нашій країні ринкової економіки є забезпечення комплексного розвитку сільських територій, який базується на принципах державного регулювання та реалізується в межах нормативно-правової бази, яка враховує сучасні соціально-економічні реалії сьогодення.

Регулювання (від латинського *regulo* – впорядковую) спосіб та механізм підпорядкування чого-небудь певній планомірній організаційній

дії, впорядкування, функція управління, що забезпечує функціонування та розвиток явищ і процесів у межах завданих кількісно-якісних параметрів [4].

На думку Гоголь Т.В., складність реформування державного управління розвитком сільських територій полягає у необхідності дотримання системності, комплексності, урахування всіх аспектів цього процесу, кожна з його складових відіграє важливу роль у реалізації стратегічних завдань нової державної аграрної політики [1].

Першою спробою регулювання розвитку села вважаючи на його пріоритетність та з потребою відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури, був Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 року № 400-ХІІ. Даним документом хоч і визначалася пріоритетність вирішення соціальних проблем на селі, але питанням відродження агропромислового виробництва були першочерговими [8].

Концепцію Національної програми відродження села на 1995-2005 рр. передбачалося: поетапне формування системи економічних відноси; урізноманітнення сфери прикладання праці, забезпечення випереджаючих темпів і більш високого рівня доходів жителів села порівняно з жителями міста; поступовий перехід до багатоукладної системи ведення сільськогосподарського виробництва; створення сучасних сільських населених пунктів з повним комплексом інженерного благоустрою, впорядкованим житлом; розвиток охорони здоров'я, фізкультури і спорту, освіти і культури, соціального забезпечення, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, відродження національних традицій та звичаїв; соціальний захист найбільш вразливих категорій населення, насамперед інвалідів, пенсіонерів, дітей [5].

На припинення негативних процесів у соціальній сфері села, досягнення позитивних зрушень у забезпеченні життєдіяльності сільського населення, забезпечення повноцінного відтворення в них сільського населення була направлена дія Указів Президента «Про основні засади розвитку соціальної сфери села» та «Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села» та схвалення Державної програми розвитку соціальної сфери села на період до 2005 року [9, 2].

Згідно Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» основними складовими державної аграрної політики стали: комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки, розв'язання соціальних проблем сільського

населення та забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій [10].

Наступним етапом реалізації державної політики в сфері регулювання розвитку українського села стало прийняття Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006-2010 рр., метою якої є створення сприятливих умов для комплексного розвитку сільських територій, розв'язання соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентоспроможного на внутрішньому і зовнішньому ринку аграрного сектору, забезпечення продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності, шляхом розроблення заходів за такими напрямками: розвиток села, розвиток земельних відносин та форм господарювання, розвиток аграрного ринку, розвиток сфери виробництва, фінансове та інвестиційне забезпечення, розвиток аграрної науки і освіти, удосконалення управління [6].

Погіршення економічної та соціальної ситуації на селі зумовило актуальність розроблення і прийняття Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року. Основними перевагами цієї програми є: створення екологічно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, особливо земель сільськогосподарського призначення; підтримка конкурентоспроможності аграрного сектору в умовах інтеграції України у світовий економічний простір; подолання стихійності та тінізації аграрного ринку. Важливим серед заходів є створення організаційно-правових та соціально-економічних умов для комплексного розвитку сільських територій, наближення та вирівнювання умов життєдіяльності міського та сільського населення; підвищення рівня ефективної зайнятості, посилення мотивації сільського населення до розвитку підприємництва у сільській місцевості як основної умови підвищення рівня життя населення [3].

За результатами аудиту виконання заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. встановлено, що законодавче та нормативно-правове забезпечення Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. не сприяло ефективному її виконанню. Визначені Програмою до розроблення і прийняття акти законодавства на першому етапі її виконання (2008 – 2009 рр.) не прийняті. При цьому законодавчі та нормативно-правові акти, які прийняті на другому етапі виконання Програми (2010 –2011 рр.), недосконалі та не узгоджуються між собою, що негативно позначилося на її результативності. Внесення змін до Програми у частині уточнення

завдань і заходів, обсягів та джерел фінансування, строків її виконання, як визначалося постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 № 704, і розподіл обсягів фінансування її заходів за роками на період 2011–2015 рр. не здійснено [17].

Однак існуюча система нормативно-правового регулювання, якою регламентовано підтримку соціальної сфери села та сільських територій, не вирішує проблеми, що пов'язані з повноцінним функціонуванням. На жаль, на сучасному етапі державного регулювання залишається неврегульованим питання щодо подальшого розвитку сільських територій, адже Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій до 2020 р., втратила чинність [16].

Нині Міністерством аграрної політики та продовольства України розроблено проект єдиної комплексної Стратегії розвитку сільського господарства і сільських територій в Україні на 2015-2020 рр., яка спрямована на вирішення реальних потреб даної сфери через всеохоплюючий процес консультацій із зацікавленими сторонами, зокрема представниками громадянського суспільства, бізнесу, а також міжнародними донорами. Стратегія окреслює першочергові та довгострокові заходи та очікувані результати, а також включає деталізований план дій до виконання [18].

Загальною метою стратегії є підвищення конкурентоздатності сільського господарства і сприяння розвитку сільських територій на сталій основі відповідно до стандартів Європейського Союзу і міжнародних стандартів.

Одним із стратегічних пріоритетів Стратегії є сільський розвиток – відродження українського села, який базується за такими напрямками: підтримка малих фермерських господарств, якість життя у сільській місцевості та місцеве самоврядування сільських територій.

Програма «Підтримки малих фермерських господарств» передбачає заохочення щодо диверсифікації фермерських господарств у напрямі альтернативних культур, удосконалення продукції та методів виробництва інноваційної ринкової дистрибуції, прямого маркетингу, розвиток інших (крім сільського господарства) видів економічної діяльності – шляхом підтримки ініціатив із зеленого туризму, інших форм організації та видів діяльності, які могли б забезпечити додаткове джерело доходів, особливо для молодих фермерів, які прагнуть розвивати малі і середнього розміру господарства. Також програмою передбачено вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності особистих селянських господарств, полегшення доступу до виробничих та фінансових ресурсів, стимулювання інтеграції на основі розвитку партнерства, колективних дій та кооперації,

посилення функцій підтримки особистих селянських та фермерських господарств у діяльності органів державного регулювання сільського господарства та села, становлення мережі громадських та інших організацій та об'єднань з метою захисту їх інтересів і економічних прав сільських громад.

Другим напрямом пріоритетності сільського розвитку є якість життя у сільській місцевості, кінцевою метою якого розвиток інфраструктури і послуг, спрямованих на утримання виробників та залучення кваліфікованих робітників і менеджерів з метою підтримання життєво важливої економіки у найбільш вразливих сільських районах, де сільське господарство є головним джерелом доходів. Забезпеченням даної мети виступає виконання наступних заходів: диверсифікації господарської діяльності на селі; формування умов для підвищення доходів сільського населення; поліпшення доступності якісних життєвих благ; покращення агроландшафтів та підвищення безпечності життя на селі.

Метою третього напрямку програми «Місцеве самоврядування сільських територій» передбачається впровадження практики місцевого врядування для розвитку місцевих ініціатив і децентралізації процесу прийняття рішень, з метою забезпечення прозорого управління з урахуванням місцевих потреб та ініціатив громадянського суспільства завдяки: формуванню системи управління сільським розвитком; децентралізованому підходу «знизу вгору», що опирається на саморозвиток громад; формуванню активів місцевого розвитку; забезпеченню реалізації самоврядних прав сільських громад та наданню їм конституційних гарантій.

З огляду на сьогоднішню важливу роль у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку сільських територій повинні відігравати органи місцевого самоврядування.

За роки незалежності України було ухвалено низку законів, деякі з яких були досить проривними у свій час, проте їх застосування було не найкращим. Прикладом цього є введення в обіг поняття «місцеве самоврядування», якого до грудня 1990 р. в Україні взагалі не було.

Основним законодавчим документом, що визначав систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування став прийняти у 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11].

Наступним етапом стало прийняття Закону України «Про місцеві державні адміністрації», який визначав організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій щодо соціально-

економічного розвитку відповідних територій, соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати, а також вирішення питань науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту тощо [12].

Значним досягненням в сфері місцевого самоврядування є прийняття Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», який визначає правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування [13]. Як свідчить зарубіжний досвід на законодавчому рівні, в більшості країн світу не має спеціального закону про асоціації місцевого самоврядування, зокрема не визначено регулювання відносин уряду із такими асоціаціями та не закріплено законодавчо їх права на діалог із виконавчою владою. Але незважаючи на це в європейських країнах практика консультацій між урядом та місцевим самоврядування є традиційною.

Наступним етапом щодо децентралізації влади в Україні стало прийняття у 2014 році Закону України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Позитивним моментом даного законодавчого документу є те, що він надає можливість територіальним громадам уже сьогодні об'єднувати власні ресурси для більш ефективного вирішення місцевих проблем, утримання комунальних об'єктів, надання послуг [14].

Існуюча система органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не завжди дозволяє сформувати самодостатні територіальні громади, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій.

Саме у зв'язку з цим було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», метою якого є формування спроможних, самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій та покращення якості надання адміністративних, соціальних, громадських послуг жителям територіальних громад [15].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Несформованість законодавства ускладнює реалізацію прикладних засад державної політики соціально-економічного розвитку сільських територій, створює протиріччя

на державному і регіональному рівнях управління, стримує процес розмежування земель державної та комунальної власності, перешкоджає визначенню чітких меж територій, що підпадають під юрисдикцію сільських рад, знижує ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, ускладнює процес формування спроможних територіальних громад, призводить до переважання ролі неформальних інститутів над формальними.

Тож чи була насправді активною й прагматичною, системною й цілісною державна політика, що протягом двох десятиліть незалежності на словах наголошувала на пріоритетності розвитку українського села? Чи забезпечувала вона комплексність соціально-економічного розвитку сільських територій? Чи завжди гарні концепції ставали програмами, цікаві законопроекти – дієвими законами?

Найпершим із нині чинних законодавчих актів, які безпосередньо стосуються сфери розвитку сільських територій та сільського господарства, став закон «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», прийнятий 17 жовтня 1990 р. Фактично це і досі єдиний закон, який визначає реальні заходи з соціального розвитку села. Проте його застосування є безсистемним, а окремі норми, що могли б забезпечити пріоритетність розвитку села, ніколи не працювали.

Неврегульованими залишаються питання законодавчого базису соціально-економічного розвитку сільських територій. Низка розроблених нормативно-правових актів так і не були прийняті, серед яких, зокрема, проект Закону України «Про планування територіальної інфраструктури сільської місцевості» [19] та проект Закону України «Про упорядкування сільської поселенської мережі» [20]. На законодавчому рівні досі чітко не визначено поняття «сільська територія».

Загалом, за часів незалежності законодавчих актів з розвитку села прийнято небагато. Низка нормативних актів стосувалася створення державних стратегій і програм, спрямованих на розвиток сільських територій, які були схвалені у різні роки. Але більшість концепцій так і не стали дієвими програмами. Позитивних зрушень за допомогою чинної на сьогодні «Державної цільової програми розвитку українського села до 2015 року», як свідчить практика, не відбулося.

Тож вирішення проблем активізації соціально-економічного розвитку сільських територій є недостатньо пріоритетним у вітчизняному законодавстві та позиціонується, здебільшого, як другорядна ціль в забезпеченні розвитку сільського господарства. На нашу думку, вітчизняний законодавчий базис потребує наближення до підходів, вимог і

засад Спільної Аграрної Політики країн Європейського Союзу, інституційна основа якої орієнтована на забезпечення сталого розвитку сільських територій, особливо в контексті вибору Україною європейського шляху.

Бібліографічний список: 1. Гоголь Т.В. Оцінка стану і результативність впливу органів державної влади на розвиток сільських територій / Т.В. Гоголь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12GTVRST.pdf>. 2. Державна програма розвитку соціальної сфери села на період до 2005 року: затв. Указом Президента України N 640/2002 від 15 липня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/640/2002>). 3. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року: затв. постановою КМУ № 1158 від 19 вересня 2007 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF/page#n13>). 4. Економічний енциклопедичний словник: у 2 т. / Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Устенко О.А., Юрій С.І. – Львів: Світ, 2006. – 568 с. 5. Концепція Національної програми відродження села на 1995-2005 роки: схвал. постановою ВРУ N 3924-12 від 4 лютого 1994 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3924-12>). 6. Концепція Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006-2010 роки: схвал. розпорядженням КМУ N 536-р від 21 грудня 2005 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/536-2005-%D1%80>). 7. Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій до 2020 р.: схвал. розпорядженням КМУ N 121-р від 3 лютого 2010 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/121-2010-%D1%80>. 8. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України від 17 жовтня 1990 року N 400-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/400-12>). 9. Про основні засади розвитку соціальної сфери села: Указ Президента України від 20 грудня 2000 року N 1356/2000: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1356/2000>. 10. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»: Закон України від 18 жовтня 2005 року N 2982-IV: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2982-15>. 11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>). 12. Про місцеві державні

адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року N 586-XIV: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14/page>). 13. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітня 2009 року N 1275-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>). 14. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>). 15. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>). 16. Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. N 121: розп. КМУ N 1761-р від 2 вересня 2010 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1761-2010-%D1%80>). 17. Про результати аудиту виконання заходів державної цільової Програми розвитку українського села на період до 2015 року: Бюлетень за матеріалами Звіту про результати аудиту виконання заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року / Відповідальні за випуск: Шулешко М. Я., Шах Г. А. – Київ: Рахункова палата України, 2013. – 31 с.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741939/Selo_2015.pdf. 18. Проект Стратегії розвитку сільського господарства і сільських територій в Україні на 2015-2020 роки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/node/16015>). 19. Про планування територіальної інфраструктури сільської місцевості»: проект Закону України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=24247&pf35401=69261>. 20. Про упорядкування сільської поселенської мережі: проект Закону України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34368&pf35401=159405>

Павлюк С.И. Оценка действенного законодательного базиса по социально-экономическому развитию сельских территорий. В статье рассмотрено законодательно-нормативное обеспечение социально-экономического развития и исследовано влияние законодательного базиса на социально-экономическое развитие сельских территорий. Определено, что несформированность законодательства усложняет реализацию прикладных основ государственной политики социально-экономического регулирования сельских территорий, создает противоречия на

государственном и региональном уровнях управления, снижает эффективность деятельности органов местного самоуправления и усложняет процесс формирования способных территориальных общин. Обосновано, что усовершенствование и углубление правовых норм регулирования развитием сельских территорий должно основываться не на проблемах аграрного производства, а на конкретных потребностях сельских жителей.

Ключевые слова: законодательно-нормативное обеспечение, регулирование, сельские территории, местное самоуправление, территориальные общины.

Pavliuk S.I. Assessment of effective legislative basis for socio-economic development of rural areas.

The study subject. Formation of an integral and understandable state policy concerning rural territories has its own not very simple history.

«Rural territories» category is entering our activities so rapidly, that science and practice cannot get on it. It has done too little towards the understanding, the formation and the peculiarities of the functioning of this category. Therefore, the formation of an appropriate legislative and normative basis of rural territories regulation is extremely important today.

The article purpose. The study of normative and legislative ensuring of the state regulation of rural territories development and the definition of major ways of its improvement.

The research methods. In the process of the research the author used methods of economic researches assisting to the achievement of the most thorough and truthful results: system approach and summing up were used in the research of theoretical basis, legislative and other normative and lawful acts were used concerning the regulation of rural territories development, the reform of bodies of the self-government system; the monographic method was used while comparing of different scientists' approach to clearing up the questions of regulation of the rural territories development.

The research results. The inadequate formation of laws complicates the realization of an applied basis of state policy social – economic regulation of rural territories creates the contradiction at state and local levels of administration, complicates the process of the formation of competent territorial communities.

The sphere of results application. The conclusion and propositions exposed in the article have practical meaning and can be used for the working out and argumentation of the rural territories development strategy.

Keywords: legislation and regulations supporting, regulation, rural territories, local government, local communities.