

УДК 349.42:316.42

## **ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПРОГРАМНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ**

**О.В. ГАФУРОВА, кандидат юридичних наук, доцент  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України**

*Стаття присвячена дослідженню правового регулювання програмного забезпечення соціального розвитку сільських територій. Особлива увага приділена правовим проблемам реалізації програм соціально-економічного та культурного розвитку сільських адміністративно-територіальних одиниць та регіональних програм комплексного розвитку сільських територій.*

***Соціальний розвиток, сільські території, сільські адміністративно-територіальні одиниці, програми соціально-економічного та культурного розвитку, регіональні програми розвитку, програмно-цільовий метод.***

Серед основних складових державної аграрної політики законодавством України визначено забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій (ст. 1 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р.). Володіючи серйозним природним, демографічним, економічним та історико-культурним потенціалом, сільські території здатні зробити серйозний внесок у вирішення завдань економічного зростання і соціального розвитку країни [1]. На жаль, в українському законодавстві не приділяється достатньої уваги забезпеченню ефективного розвитку таких територій. Так, відсутні нормативно-правові акти, присвячені комплексному врегулюванню економічних, соціальних та екологічних відносин у сільській місцевості.

Особливо критичною є ситуація із збереженням сільської поселенської мережі та соціальним розвитком села. Кожного тижня з мапи України зникає одно село [2, с. 12]. Велика кількість сіл перетворюється на деградуєчі, поступово руйнується соціальна інфраструктура села, закриваються лікарні, клуби, бібліотеки та школи. В сільській глибинці люди втрачають можливість отримати відповідні соціальні послуги.

Вирішення всього комплексу проблем, пов'язаних із розвитком сільськогосподарського виробництва, збереженням сільської поселенської мережі, створенням належних умов для проживання населення та покращенням екологічної ситуації, потребує розробки

відповідних програмних документів, як на місцевому, так і на державному рівнях.

Теоретичною базою для проведення даного дослідження стали наукові роботи таких провідних учених у галузі аграрного права, як В.М. Єрмоленко, Т.О. Коваленко, М.І. Козир, А.М. Статівка, О.В. Чічкін, В.З. Янчук та інші. Проблемні питання соціального розвитку села також були предметом наукового вивчення ряду учених-економістів, зокрема П.Т. Саблука, В.В. Юрчишина, І.В. Прокопи.

**Мета** статті полягає у дослідженні правового регулювання програмного забезпечення соціального розвитку сільських територій. Особлива увага приділена правовим проблемам реалізації програм соціально-економічного та культурного розвитку села та регіональних програм комплексного розвитку сільських територій.

На сьогоднішній день провідну роль у визначенні пріоритетів розвитку соціальної сфери села відіграють місцеві ради, які наділені законодавством відповідними повноваженнями. Однією із важливих функцій органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад села (селища) є соціальна функція, що полягає у вирішенні питань соціального розвитку сільських територій. Діяльність цих органів має бути спрямована на вирішення таких суспільних завдань, як: підвищення життєвого рівня населення; забезпечення йому мінімального рівня соціальних потреб; збереження традиційного сільського способу життя; підтримку культурних цінностей, що збереглися та розвиваються у сільській місцевості.

Однією з основних проблем розвитку регіонів, зокрема сільських територій, є суперечність, яка зумовлюється, з одного боку, великою капіталомісткістю об'єктів, а з другого, – обмеженістю ресурсів [3, с. 391]. Відповідно, необхідним стає визначення пріоритетних напрямів інвестування окремих об'єктів як виробничої, так і соціальної інфраструктури села. Для належного врегулювання зазначених питань мають розроблятися програми соціально-економічного та культурного розвитку окремих сільських поселень, а на їх основі – регіональні програми комплексного розвитку сільських територій. Основними суб'єктами програмування на місцевому рівні виступають такі органи виконавчої влади, як обласні і районні державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, районні та обласні ради. Отже, як слушно зазначається у науковій літературі, діяльність з програмування на місцевому рівні диференціюється за допомогою розмежування компетенції відповідних органів місцевого управління [4, с. 33].

Конституцією України передбачено, що територіальні громади села (селища) безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання (ст. 143). Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.

встановлено, що до відання виконавчих органів сільських (селищних) рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку належать, зокрема, повноваження щодо підготовки програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл (селищ), подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм (п. 1 ст. 27). Таким чином, здійснюючи управління розвитком сільських територій, важливо поєднувати ініціативу органів місцевого самоврядування і заходи планування за спеціально визначеними програмами, тобто застосовувати програмно-цільовий метод (цільове програмування). Згідно з цим методом цілі плану узгоджуються з ресурсами за допомогою програм. В його основі – формування цілей економічного розвитку, їхній поділ на підцілі та виявлення ресурсів, необхідних для їх узгодженої реалізації [5, с. 109]. Тому, при розробці відповідних програм повинні враховуватись природні особливості (наявність місцевих ресурсів, можливість організувати оздоровлення людей, відпочинок, використання територій для інших цілей) [6]. Місцеві програми мають відображувати підсумки соціально-економічного та культурного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці за попередній період та реальні потреби окремого взятого сільського поселення з визначенням пріоритетних напрямів його розвитку, а також шляхи їх реалізації. Показники таких програм повинні характеризувати демографічну ситуацію, підвищення матеріального добробуту сільських жителів, поліпшення соціально-культурного та побутового обслуговування населення, фінансове забезпечення заходів соціальної програми [7, с. 267]. Особливо слід звернути увагу на наявність фінансового підґрунтя реалізації програм, що є однією з основних відмінностей програмного методу, тобто програмний метод – це не декларативне визначення напрямів, а фінансове обґрунтування досягнення визначеної в програмі мети [8].

Правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць визначає Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. До програм економічного і соціального розвитку Законом віднесені лише державні цільові програми економічного, соціального розвитку, програми економічного, соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст (ст. 1). Розробка таких програм для сільських адміністративно-територіальних одиниць (селищ та сіл) цим Законом взагалі не передбачена. З метою належного врегулювання зазначеного питання, необхідним, на наш погляд, є внесення доповнень до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», які б визначали основні засади, зміст, порядок розроблення, затвердження та виконання програм соціально-економічного і культурного розвитку сільських адміністративно-

територіальних одиниць. Зокрема, у таких програмах мають бути встановлені цілі та пріоритети соціально-економічної політики, що реалізується на вказаних територіях органами місцевого самоврядування у відповідний період; визначені основні стадії їх розроблення; встановлені терміни виконання передбачених заходів та порядок контролю за їх виконанням; передбачені джерела їх фінансування тощо. Зазначене сприятиме покращенню управління соціально-економічним та культурним розвитком сільських адміністративно-територіальних одиниць, більш ефективному використанню коштів, що витрачаються на вказані цілі. З метою є розроблення взірцевих моделей соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад, наказом Міністерства аграрної політики України від 1 червня 2010 р. № 280 затверджено Галузеву програму соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад (модельний проект «Нова сільська громада»). На жаль, вказаний документ породжує ряд запитань. Зокрема, не зрозумілим є співвідношення між вказаними програмами, що планується розробити, та програмами соціально-економічного та культурного розвитку відповідних сільських адміністративно-територіальних одиниць.

У ряді нормативно-правових документів підкреслюється необхідність розроблення регіональних програм комплексного розвитку сільських територій. Так, Законом України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р., визначено, що одним з пріоритетів державної аграрної політики є розроблення і запровадження державних і регіональних програм комплексного розвитку сільських територій (ст. 3). Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 р., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р., передбачалось у 2008–2009 роках розробити регіональні програми розвитку сільських територій на період до 2015 року (п. 1. Р. II). На необхідність прийняття таких програм звертають увагу і фахівці у галузі сільської економіки. Так, М.Й. Малік та В.А. Пулім зазначають, що для забезпечення стійкого розвитку сільських територій необхідно розробити регіональні програми, узгоджуючи їх з розвитком окремого населеного пункту [6]. Зважаючи на недостатнє врегулювання цього питання у законодавстві, відсутність у ньому вимог до розроблення подібних програм, практика їх прийняття є не значною. Так, розроблено регіональну програму розвитку сільських територій Закарпатської області на період до 2020 р. та напрямки до 2025 року [9], а також розпорядженням голови Сумської обласної державної адміністрації від 16 березня 2012 р. № 102-ОД схвалено проект Програми розвитку сільських територій Сумської області на період до 2020 року [10].

Слід зазначити також, що регіональні програми розвитку сільських територій мають бути розроблені з урахуванням результатів паспортизації сільських населених пунктів, що здійснюється на підставі наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від 7 квітня 2011 р.

№ 116. Метою її проведення є відстеження та відображення трансформаційних процесів демографічної, екологічної ситуації на селі, зайнятості населення, фактичного стану сільськогосподарського виробництва, функціонування об'єктів соціальної сфери і визначення на цій основі пріоритетів соціально-економічного розвитку кожного адміністративно-територіального утворення в сільській місцевості (п. 3). Паспорт містить наступні структуровані розділи: загальну характеристику території села; соціально-демографічну характеристику; зайнятість населення на селі; наявність об'єктів соціальної сфери; розвиток багатокладної економіки; наявність промислових та переробних підприємств (п. 4 Додатку 1 Організаційно-методичні рекомендації проведення суцільної паспортизації сільських населених пунктів).

Станом на 1 березня 2012 р. паспортизація практично завершена, дані по 93,1 % сільських населених пунктів України опрацьовують на місцях у вищих навчальних закладах, зональних та регіональних науково-дослідних центрах продуктивності АПК. На основі матеріалів паспортизації планується створити автоматизовану систему, яка дала б можливість визначати і прогнозувати пріоритети соціально-економічного стану кожного сільського населеного пункту України, розробляти регіональні програми розвитку сільських територій [11].

Таким чином, розробка чіткого механізму підготовки і реалізації програм економічного і соціального розвитку сільських адміністративно-територіальних одиниць, а також регіональних програм розвитку сільських територій, дасть змогу забезпечити їх комплексний розвиток, та сприятиме узгодженню напрямів соціально-економічного та культурного розвитку зазначених територій з напрямками соціально-економічного та культурного розвитку країни.

#### **Список літератури:**

1. Кравченко Т.А. Проблеми та перспективи розвитку місцевого самоврядування в сільській місцевості / Т.А. Кравченко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc...1/1-6-19.pdf>
2. Лу Б. Село – призрак Борутино: 11 жителей, автопарк круче некуда, а пчелы – как в Киевской Руси / Б. Лу // Комсомольская правда. – 2013. – 28 марта. – С. 12–13.
3. Соціальна інфраструктура села : навчальн. посіб. / за ред. П.Т. Саблука, М.К. Орлатого. – К. : Інститут аграрної економіки УААН, 2002. – 465 с.
4. Шингель Н.А. Правовое регулирование планирования устойчивого социально-экономического развития сельских территорий / Н.А. Шингель // Правовые проблемы обеспечения устойчивого развития сельских территорий и эффективного функционирования агропромышленного комплекса / науч. ред. И.П. Кузьмич. – М. : Бизнесофсет, 2013. – С. 7–35.
5. Цегелик Г. Програмування цільове / Г. Цегелик // Економічна енциклопедія : у 3-х т. – Т. 3. П.-Я. / ред. кол. С.М. Мочерний. – К. : Видавничий центр «Академія», 2002. – 952 с.

6. Малік М.Й. Концептуальні засади розвитку сільських територій / М.Й Малік, В.А. Пулім : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vadyba.asu.lt/8/156.pdf>

7. Реформування соціальної сфери села: організаційно-методичні засади / за ред. П.Т. Саблука. – К. : ІАЕ УААН, 2000. – 475 с.

8. Ксенофонтов М.М. Особливості програмування соціально-економічного розвитку агропромислового виробництва та сільських територій / М.М. Ксенофонтов : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/portal/...6.../260-263.pdf>

9. Регіональна програма розвитку сільських територій Закарпатської області на період до 2020 року та напрямки до 2025 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/data/.../1302041653.pdf>

10. Проект Програми розвитку сільських територій Сумської області на період до 2020 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.state.gov.sumy.ua/docs/orders/2012/102.doc>

11. Демчак І.М. Аналітична інформаційна система «Село» / І.М. Демчак, О.П. Кучеров, О.П. Савицька : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc.../21-07.pdf>

*Статья посвящена исследованию правового регулирования программного обеспечения социального развития сельских территорий. Особое внимание уделено правовым проблемам реализации программ социально-экономического и культурного развития сельских административно-территориальных единиц и региональных программ развития сельских территорий.*

***Социальное развитие, сельские территории, сельские административно-территориальные единицы, программы социально-экономического и культурного развития, региональные программы развития, программно целевой метод.***

*The article is devoted to research of software legal regulation of social development of rural areas. Special attention is paid to legal issues of implementation of programs of social-economic and cultural development of administrative-territorial units and regional programs of rural areas development.*

***Social development, rural areas, rural administrative-territorial units, socio-economic and cultural development programs, regional programs of development, program-target method.***