

УДК 351:8:37 (477)

**РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОГО СЕЛА СПРАВЖНІЙ  
ЧИ УМОВНИЙ ПРІОРИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

*К. т. н. Куліченко І.І., д. н. з держав. управл. Євсєєва Г.П.,  
д. т. н., проф. Савицький М.В.  
ДВНЗ «Придніпровська державна академія будівництва  
та архітектури»*

**Постановка проблеми.** На саміті Тисячоліття ООН (2000 р.) світові лідери визначили ключові цілі та завдання розвитку до 2015 року, які практично всі, тим чи іншим чином пов'язані з проблемою подолання бідності та голоду. З огляду на це, глибоко проаналізувавши нинішню суспільно-політичну ситуацію в Україні, головними стратегічними напрямками державної політики необхідно визначити подолання бідності та забезпечення стабільної продовольчої безпеки держави через визнання аграрної галузі пріоритетною та сприяння її стабільному розвитку. Ці тенденції не оминули аграрний сектор протягом всього періоду існування незалежної України.

З моменту здобуття Україною незалежності на усіх рівнях неодмінно й повсякчасно підкреслювалося і підкреслюється пріоритетність розвитку українського села. Не було в Україні такого президента, парламенту, уряду, політичної сили чи політичного лідера, який би не заявляв про ключову роль села та аграрного сектора у розбудові української держави. Завжди було і залишається модним декларувати свою прихильність до українського селянина, знаходити високі епітети для означення його унікальної місії. Попри це, загалом правдиві й гарні декларації дуже зрідка знаходили своє втілення у реальній державній політиці. Грунтовні й глибокі концепції як правило не ставали програмами, а перспективні законопроекти – дієвими законами.

За величезним масивом документів - законодавчих актів та їх проектів, політичних та економічних програм - досі не видно системної, цілісної та послідовної державної політики. Хоча як показує досвід життя вимагає протилежного. Українське село переживає важкі часи. Найбагатші в світі чорноземні перестали бути джерелом достатку і багатства народу. Український селянин, дбайливий і вмілий господар, не має стимулів до вільної, творчої, високопродуктивної праці, умов для нормального життя.

**Аналіз публікацій та останніх досліджень.** Результати дослідження окремих аспектів проблеми неефективності державних програм розвитку села та підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору України висвітлені в наукових доробках Є. І. Бойка [1 –2], В. В. Борщевського[3], Губені Ю. Е. [5]5, В. Г Галанець\_ [4], О. І. Павлов [9] та ін. Однак, на жаль, через чисельні зміни законодавства, державних та регіональних концепцій і програм спрямованих на розвиток сільських територій, наслідки їх провадження вимагають подальших досліджень.

**Мета статті** полягає у ретельному аналізі існуючих державних програм та законодавства, які повинні сприяти розвитку сільських територій України, дослідженні причин неефективності державних програм розвитку села з точки зору сьогоденішніх реальних проблем. Нижче наведено деякі приклади, які, на наш погляд, добре ілюструють сказане.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом становлення української держави на законодавчому та виконавчому рівні (Верховна Рада, Президент та Кабінет Міністрів України) прийнято ряд програм, концепцій та стратегій щодо розвитку соціальної сфери села. Однак за двадцять років незалежності України не було забезпечено належного поліпшення умов життєдіяльності сільського населення і, в результаті, «у 2002 році із 7,8 млн. працездатних осіб, які мешкають у сільській місцевості, 1,6 млн. були незайняті та безробітні, 1,9 млн. - зайняті лише в особистих підсобних господарствах. Майже не зростали реальні доходи селян, головним джерелом сукупного доходу яких залишаються надходження від праці в особистих підсобних господарствах. Практично, не відновлювалася діяльність підприємств і закладів сфери обслуговування, припинилося оновлення матеріальної бази соціальної інфраструктури. Усе це негативно позначилося на соціально-демографічній ситуації на селі. Перевищення смертності над народжуваністю досягло 156 тис. чоловік за рік. Майже у 90 % сіл протягом 1998-2002 років кількість померлих перевищила кількість народжених, в 11 % сіл за цей час не народилося жодної дитини. Зросли темпи обезлюднення сіл, майже у третині з них не самовідтворювалося населення. З 1998 по 2002 роки було знято з обліку 178 сільських населених пунктів» [16]. За останні десять років ця тенденція не тільки не зупинена, а й збільшується у рази. За різними джерелами на сьогодні з реєстру знято від 500 до 750 сільських населених пунктів. Тобто село продовжує тихо помирати.

Основною причиною занепаду соціальної сфери села стали економічні кризи, які від початку 90-х років і до сьогодні спостерігаються в Україні, зокрема, постійний спад виробництва і зниження доходів суб'єктів господарювання в сільському господарстві.

За період 1991-2012 рр. відбувся глибокий занепад виробничої і соціальної сфери села. Виробництво сільськогосподарської продукції зменшилося у 3,1 рази, у т.ч. в сільськогосподарських підприємствах - у 4,4 рази. Такий спад виробництва став загрозливим для гарантування продовольчої безпеки країни. Паралельно відбувалася зміна форми власності в суспільних відносинах у аграрному секторі, що потребувало реформування законодавчої бази, яка б регулювала відносини, пов'язані з розвитком соціальної сфери села.

Законодавче забезпечення аграрної сфери є непослідовним, недостатнім та несистемним. Законодавчі акти подекуди не узгоджуються між собою, є неактуальними, застарілими чи такими, які практично не діють. Разом з тим, цілком очевидно, що несистемне законодавство є лише віддзеркаленням несистемної та непослідовної політики держави.

Початок законодавчого регулювання соціального розвитку села було покладено Законом України від 17.10.1990 № 400 "Про пріоритетність

соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві" (зі змінами і доповненнями) [15].

Закон на сьогодні чинний. Він досі залишається фактично єдиним актом, який визначає реальні заходи щодо соціального розвитку села. Цей акт законодавства діє з 1 листопада 1990 року, тобто він був ухвалений ще за часів УРСР. З того часу до нього 12 разів вносилися зміни, востаннє – 12 червня 2012 року. Законом уперше на законодавчому рівні було проголошено політику на відродження селянства як «господаря землі, носія моралі та національної культури». Законом встановлено цілу низку різнопланових пільг та преференцій для сільських жителів та для аграрного сектора. Зокрема, Ст.10 декларує «Держава захищає сільську поселенську мережу незалежно від категорії, величини та місця розташування сільських населених пунктів» [15], але з огляду на реалії життя це далеко не так. Або ж Стаття 11 – «Уряд України, місцеві державні адміністрації сприяють розвитку індивідуального житлового будівництва в межах сіл і селищ, а також за межами сіл і селищ у відокремлених фермерських садибах, створюють сільським забудовникам (місцевому населенню і громадянам, які переселяються до сільської місцевості на постійне проживання) пільгові умови щодо забезпечення будівельними матеріалами і обладнанням, надання їм послуг і пільгових довгострокових державних кредитів. Індивідуальні сільські забудовники користуються державним пільговим кредитом за умови їх проживання (або переселення для постійного проживання) у сільській місцевості в межах сіл і селищ, а також за межами сіл і селищ у відокремлених фермерських садибах та підтвердження ними своєї платоспроможності» [15].

На наш погляд, його застосування на практиці зводиться насамперед для запровадження таких пільг, які не складають якусь певну систему і не є частиною цілісної державної політики. Разом з тим, фактично не працює ціла низка рамкових норм Закону, які мали б забезпечити пріоритетність питань розвитку села при розробці та прийнятті інших нормативних актів та державних програм. Зокрема, припинена дія статей 2, п.3; Ст. 6, п. 3, п.5 (фінансування культурно-масових заходів та закладів); Ст. 7 (оподаткування); Ст. 12 ( про пільги та відповідальність за електропостачання); Ст. 19 (пільги щодо оподаткування) тощо [15].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення формування інвестицій на соціальний розвиток села та агропромислового комплексу» від 29 липня 1992 р. N 423 [10]. Ця урядова постанова двадцятилітньої давності досі залишається чинною, причому в неї жодного разу не вносилися зміни. Не змінено навіть назви відомств, відповідальних за реалізацію рішення. Це непрямом свідчить про те, що вказана постанова уряду фактично не діє. Сфера її правового регулювання практично повністю покривається вищезгаданим законом.

У лютому 1994 року була прийнята Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію Національної програми відродження села на 1995 - 2005 роки» за №3924-ХІІ [13]. Кабмін разом з комісіями ВРУ до кінця 1994 року на основі цієї Концепції мав підготувати і подати Програму відродження села.

Однак Програма так і не була ухвалена, а Урядову комісію, утворену для її розроблення, було ліквідовано аж у 2007 році.

Президент Л. Кучма у грудні 2000 року підписав Указ «Про основні засади розвитку соціальної сфери села» за №1356[14]. Цей Указ формально досі чинний. Відповідно до п. 2 Указу Кабмін повинен «під час підготовки проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України, закону про Державний бюджет України та нормативно-правових актів урахувати Основні засади розвитку соціальної сфери села». Але, на жаль, цей Указ, поряд із Законом «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», фактично має рамковий характер.

Низка законів України: «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років» (від 18 січня 2001 р.) [18]; «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу» (від 7 лютого 2002 року N 3023-III) [17]; «Про фермерське господарство» (від 19 червня 2003 року №973-IV) [22]; «Про державну підтримку сільського господарства України» (від 24 червня 2004 р.) [11] визначає правові, економічні та соціальні засади створення та діяльності фермерських господарств, стимулювання та розвитку сільського господарства. Всі названі закони чинні і дуже активно застосовуються, зокрема при формуванні економічної та бюджетної політики, а точніше для залучення в бюджет великих сум «на підтримку с/г». Результативність цих законів ніхто ніколи не оцінював. Хоча кожен з них «...визначає основи державної політики у бюджетній, кредитній, цінovій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення», сказано в преамбулі законів.

У жовтні 2005 року був прийнятий Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р. [8]. Закон чинний. За своїм змістом Закон є засадничим, рамковим. У ньому визначені мета («збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації»), пріоритети аграрної політики та шляхи їх досягнення. Однак реалізація цього акта потребує відповідного нормативно-правового забезпечення, якого досі немає. Фактично Закон не працює. У грудні цього ж року Кабінетом Міністрів України було прийнято розпорядження «Про схвалення Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006-2010 роки» за № 536-р [20]. Концепція не була реалізована, а відповідна програма на державному рівні не затверджена. Розпорядження, однак, досі залишається чинним. Інша Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села до 2015 року» від 19.09.2007р. №1158[12] є чинною сьогодні. Метою Програми визначено «забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності» [6]. У Програмі зазначається, що найгострішими проблемами на селі є відсутність

мотивації до праці, бідність, трудова міграція, безробіття, занепад соціальної інфраструктури, поглиблення демографічної кризи та відмирання сіл. Середньорічна заробітна плата в сільському господарстві найнижча серед галузей економіки.

Серед низки причин, котрі зумовили такий стан села у програмі відзначається: невідповідність програм реформування економіки сільського господарства і результатів їх виконання визначеним соціальним пріоритетам; невизнання при формуванні бюджетної політики об'єктивної нерівності умов відтворення сільськогосподарського виробництва порівняно з іншими галузями і сферами діяльності, що спричинено сезонністю виробництва, залежністю від природно-кліматичних умов, довготривалістю виробничих циклів і відповідно уповільненим оборотом капіталу; незадовільне законодавче забезпечення та захист прав власності селян на землю і майно; недостатній рівень фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва та соціальної сфери села; недостатнє стимулювання впровадження інноваційних технологій та інвестицій в агропромислове виробництво; недостатній рівень державної підтримки облаштування сільських територій; недостатній рівень розвитку інфраструктури аграрного ринку, тінізація та монополізацією каналів реалізації сільськогосподарської продукції; проведення неефективної державної політики щодо створення умов для розвитку кооперативних та інших некомерційних об'єднань сільськогосподарських товаровиробників у сфері заготівлі, переробки, реалізації продукції та фінансового і транспортного обслуговування товарних потоків; відсутність інформаційного забезпечення сільського населення з питань господарювання в ринкових умовах тощо.

Хоча Програма визначає шляхи розв'язання проблем села (розділ 4), встановлює завдання (розділ 5) та очікувані результати (розділ 6), але суттєвих досягнень за п'ять років реалізації не спостерігається. У цілому, Програма задає правильні орієнтири, однак актуальної інформації щодо ходу її виконання знайти не вдалося, а очікувані результати поки що наочно ще не проявилися. Принаймні їх нами не знайдено. Можливо причина криється у відсутності координації дій державних органів. Координаційний орган, утворений для забезпечення реалізації Програми - Міжвідомча координаційна рада з питань розвитку сільських територій - фактично не діє. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань розвитку сільських територій» від 27. 12. 2008р. №1124 [21]. Хоча Постанова чинна, однак утворена Рада практично не діє. Інформації про її діяльність вкрай обмаль - на сайті Міністерства агрополітики [7] є лише план роботи на 2009 рік і один протокол засідання Ради ще від 3 квітня 2009 р. Та й ці документи на сайті розміщено чомусь майже через рік після засідання. Водночас, згідно з положенням (п.9), засідання Ради повинні проводитися «в разі потреби, але не рідше ніж один раз на квартал». Додатковим свідченням відсутності діяльності Ради є той факт, що до постанови про її утворення не внесено необхідні у зв'язку із реформуванням структури ЦОВВ зміни (у додаток про склад Ради, який формується за

посадами з представників міністерств та інших осіб). При цьому Рада є на сьогодні єдиним чинним координаційним органом, який був спеціально створений, аби забезпечити взаємодію відомств, місцевої влади та наукових установ у ході реалізації Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року.

Ще однією спробою реанімувати село було розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року» від 3 лютого 2010 р. N 121-р[19].

На жаль, Концепція не реалізована - у вересні того ж року вона була скасована урядом М. Азарова[23].

Таким чином, програмування розвитку села, на жаль, не є послідовним та системним. Поширеною є практика, коли довгострокові документи чи їх проекти, напрацьовані попереднім урядом, скасовуються наступним. Усі схвалені у різні роки концепції державних програм надалі так і не стали програмами. Інституційне забезпечення державної політики щодо сільських територій також є недостатнім, а його розвиток - вкрай непослідовним. Інституції та механізми координації політики то створюються, то скасовуються, а чинні, як правило, або не діють, або діють не публічно та/або не прозоро.

Відсутність системної державної підтримки соціально-економічного розвитку села, а також недооцінка органами влади вкладу сільського господарства у розвиток національної економіки та його ролі у соціальній стабільності суспільства спричинили обезлюднення сільської місцевості. Тільки лише за 1995-2005 роки за даними Рахункової палати чисельність сільських населених пунктів скоротилася на 302 села [рахункова].. Безробіття, через відсутність мотивації до праці на селі, трудова міграція, бідність, занепад соціальної інфраструктури, знелюднення місцевості призвели до того, що село як основна соціальна одиниця України не тільки стала занепадати, а й духовно й культурно вимирати.

Влада не забезпечила ефективної підтримки з державного бюджету розвитку соціальної сфери в сільській місцевості. У результаті, позитивних зрушень у забезпеченні життєдіяльності сільського населення, які б могли стати основою поліпшення демографічної ситуації і розвитку трудового потенціалу, не досягнуто, а негативні процеси у соціальній сфері села не припинено. Свідченням цього є зменшення чисельності сільського населення. Так за інформацією Рахункової палати України в роки дії Державної програми розвитку соціальної сфери села до 2005 року майже на 424,2 тис. чол. або на 2,8 % зменшилося сільського населення. А протягом 2001-2005 років у 3,6 тис. сіл (12,5 % загальної кількості) не народилося жодного немовляти, а в трьох тисячах не було дітей віком до п'яти років [16]. Рівень депопуляції сільського населення сигналізує про демографічну катастрофу в Україні, а відтак про соціальну кризу села.

Рівень забезпечення сільських населених пунктів об'єктами соціальної сфери (школи, лікарні, заклади культури) при скороченні чисельності сільських жителів помітно знизився і продовжує знижуватися. Отже, починаючи з перших років незалежності України, підтримка розвитку

соціальної сфери села здійснюється без визначення конкретних завдань для комплексного вирішення соціальних проблем села та розвитку сільських територій і збереження селянства, як носія української ідентичності, культури і духовності.

**Висновки.** Наш аналіз у жодному разі не претендує на повноту, однак певні висновки ми все-таки спробуємо зробити. На наш погляд, давно назріла необхідність здійснити комплексну ревізію підходів, сформулювати цілісну та зрозумілу політику держави стосовно сільських територій. Відтак – розробити базові стратегічні документи та на цій основі систематизувати та реформувати увесь масив законодавства, державних програм, механізмів та інструментів державної підтримки та стимулювання розвитку українського села.

У центрі такого реформування має, нарешті, опинитися людина – простий сільський мешканець, благополуччя якого має стати головною метою нової державної політики. Нагальною є необхідність певної кодифікації, приведення законів та підзаконних актів у відповідність як між собою, так і до сучасних політичних викликів та реальних потреб села.

#### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Бойко Є. І. Концептуальні підходи до прогнозування розвитку сільських територій [Текст] / Є. Бойко // Регіональна політика . - 2011. - № 2. - С. 7 - 15.
2. Бойко Є. І. Оцінка сучасного стану розвитку сільських територій карпатського регіону [Текст] / Є. Бойко // Економіст. - 2011. - № 5. - С. 33-36.
3. Борщевський В.В. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : [монографія] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень. – Львів, 2012. – 216 с.
4. Галанець В. Г. Реформування земельних відносин та формування ринку землі [Текст] : [Моногр.] / В.Г. Галанець, І.Я. Люта. - Л. : [б. и.], 2006. - 195 с. - (Серія "Реформування").
5. Губені Ю. Е. Аграрна реформа в Чеській Республіці: від “оксамитової революції” до європейської інтеграції. Приклад гідний наслідування.. – Львів: Українські технології, 2002, 368с.
6. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1158 / Режим доступу (<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/400-07>)
7. Мінагрополітики / Режим доступу <http://www.minagro.gov.ua/page/?9703>
8. Основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року. Закон України від 18 жовтня 2005 року N 2982-IV / Режим доступу (<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2982-15>)
9. Павлов О. І. Сільські території України: Історична трансформація парадигми управління: Монографія. – Одеса: Астропринт, 2006. – 276 с.
10. Про вдосконалення формування інвестицій на соціальний розвиток села та агропромислового комплексу» від 29 липня 1992 р. N 423. Постанова

- Кабінету Міністрів України / Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/423-92-%D0%BF>
11. Про державну підтримку сільського господарства України. Закон України. / Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>
  12. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села до 2015 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007р. №1158 IV / Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF>
  13. Про Концепцію Національної програми відродження села на 1995 - 2005 роки. Постанова Верховної Ради України за №3924-XII / Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3924-12>
  14. Про основні засади розвитку соціальної сфери села. Указ Президента України за №1356 XII / Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1356/2000>
  15. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві Закон України. Режим доступу (<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/400-12>)
  16. Про результати аналізу державної підтримки розвитку соціальної сфери села. Бюлетень підготовлено за матеріалами Звіту про результати аналізу державної підтримки розвитку соціальної сфери села. – К: Рахункова палата України, 2007. - Випуск 19. – 23 с.
  17. Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу. Закон України. / Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3023-14>
  18. Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років. Закон України. / Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2238-14>
  19. Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року розпорядження Кабінету Міністрів України / Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/121-2010-%D1%80>
  20. Про схвалення Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006-2010 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України за № 536-р / Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/536-2005-%D1%80>
  21. Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань розвитку сільських територій. Постанова Кабінету Міністрів України від 27. 12. 2008р. №1124 IV / Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1124-2008-%D0%BF>
  22. Про фермерське господарство. Закон України. / Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/973-15>
  23. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2010 р. N 1761-р / Режим доступу [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN63941.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN63941.html)