

УДК 332.025.12:711.437

Боднар О.А.

аспірант кафедри світового сільського господарства
та зовнішньоекономічної діяльності
Миколаївського національного аграрного університету

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

FEATURES OF REGULATORY FRAMEWORK OF STATE ADMINISTRATION OF RURAL DEVELOPMENT

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано особливості нормативно-правового забезпечення державного управління розвитком сільських територій; досліджено особливості впливу органів державної влади на розвиток сільських територій та його результативність; критично оцінено основні діючі нормативні акти, які спрямовані на підтримку аграрного сектора економіки та сільських територій; визначена необхідність реформування системи державного управління розвитком сільських територій.

Ключові слова: державне регулювання, сільські території, сільське господарство, нормативно-правове забезпечення, держава, програма, реформа.

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы особенности нормативно-правового обеспечения государственного управления развитием сельских территорий; исследованы особенности влияния органов государственной власти на развитие сельских территорий и его результативность; критически оценены основные действующие нормативные акты, направленные на поддержку аграрного сектора экономики и сельских территорий; определена необходимость реформирования системы государственного управления развитием сельских территорий.

Ключевые слова: государственное регулирование, сельские территории, сельское хозяйство, нормативно-правовое обеспечение, государство, программа, реформа.

ANNOTATION

The article analyzes the features of the regulatory framework of public administration of rural development. It investigates the features of the impact of government on rural development and its results. The author critically reviews the main existing regulations aimed at supporting the agricultural sector and rural territories, identifies the need for reform of public administration of rural development.

Keywords: government regulation, rural territories, agriculture, regulatory framework, government, program, reform.

Постановка проблеми. Необхідною умовою та невід'ємною складовою ефективного державного регулювання розвитку сільських територій є встановлення правових норм, оскільки саме в законодавчому полі формуються його основи, визначаються найважливіші параметри й чинники, здійснюється нормативно-правова регламентація. Проте на сучасному етапі державотворення внаслідок численних об'єктивних та суб'єктивних факторів існуючі можливості забезпечення збалансованого розвитку України, сільських територій, підвищення рівня життя населення реалізуються недостатньо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз досліджень і публікацій останнього часу показує, що проблеми розвитку села, сільських територій України розглядаються у роботах

О.Ю. Амосова, О.А. Біттера, Ф.А. Важинського, А.В. Лісового, О.Ю. Лупенка, М.Й. Маліка, М.М. Миколайчука, М.К. Орлатого, О.Г. Осауленка, О.І. Павлова, І.В. Прокопи, П.Т. Саблука, М.А. Хвесика та інших, які ґрунтовно дослідили історичну трансформацію парадигм управління сільськими територіями, їх рівні і типи, структуру та функціональне призначення, розвиток сільських територій України та їх соціальну інфраструктуру, процеси саморозвитку сільських територій, планування їх розвитку тощо. Проте дослідження нормативно-правового забезпечення державного управління розвитком сільських територій, особливостей впливу органів державної влади на розвиток сільських територій та його результативність є недостатнім.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Подолання проблем низької ефективності аграрної політики, дефіциту коштів у бюджеті країни на соціальні витрати, повільного становлення сільського самоврядування, віддаленості селян від ринків збуту сільськогосподарської продукції, обмеженості доступу до матеріально-технічних, фінансових та інформаційних ресурсів вимагає значного посилення державного впливу на сільські території.

Формулювання цілей статті. Метою статті є вивчення особливостей нормативно-правового забезпечення державного управління розвитком сільських територій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Пріоритетність розвитку агропромислового комплексу та соціального розвитку села в національній економіці зумовлюється винятковою значущістю та незамінністю виробленої продукції сільського господарства у життєдіяльності людини і суспільства, потребою відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури.

Регулювання розвитку сільських територій суттєво відрізняється від регулювання сільського господарства, адже йдеться не про галузь виробництва, а про територіальну організацію сільської складової суспільства, тому необхідні інші методи та підходи. Отже, сільські території доцільно виокремити в самостійний об'єкт державного регулювання.

За період з 1990 року до сьогодні було прийнято близько 270 нормативно-правових актів, спрямованих на підтримку аграрного сектора економіки, які доповнювалися 300 підзаконними актами, проте виправдано зазначає С.М. Терещук, що «...це не дозволило суттєво покращити становище сільгоспвиробників» [1]. Проте за величезним масивом документів – законодавчих актів та їх проектів, політичних та економічних програм – досі не видно системної, цілісної та послідовної державної політики.

На сьогодні серед актів законодавства, які безпосередньо стосуються сфери розвитку сільських територій та сільського господарства, на нашу думку, основними є такі:

1. Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17.10.1990 № 400-XII [2]. Закон чинний. Він досі залишається фактично єдиним актом, який визначає реальні заходи щодо соціального розвитку села. Цей Закон поклав початок правому забезпеченню соціального розвитку села.

Законом встановлено цілу низку різнопланових пільг та преференцій для сільських жителів та для аграрного сектора.

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 рамок норм Закону, які мали б забезпечити пріоритетність питань розвитку села при розробці та прийнятті інших нормативних актів та державних програм.

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення формування інвестицій на соціальний розвиток села та агропромислового комплексу» від 29 липня 1992 р. № 423 [3].

Ця урядова постанова була прийнята більше двадцяти років тому, є досі чинною, причому в неї жодного разу не вносилися зміни. У цій постанові залишаються не зміненими назви відомств, на які покладена відповідальність за реалізацію рішення. З цього можна зробити висновок, що зазначений документ фактично не діє. Сфера його правового регулювання практично повністю покривається законом № 400-XII від 17.10.1990 р. [2].

3. Закон Про державну підтримку сільського господарства України від 24.06.2004 № 1877-IV [4]. Закон чинний і дуже активно застосовується, зокрема при формуванні економічної та бюджетної політики, а точніше, для включення у бюджет великих сум «на підтримку сільського господарства». Результативність закону ніхто ніколи не оцінював. Закон № 1877-IV визначає основи державної політики у бюджетній, кредитній, ціновій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення.

4. Закон України «Про особисте селянське господарство» від 15.05.2003 р. № 742-IV визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади ведення особистого селянського господарства. [5]. Його норми поширюються на фізичних осіб, яким у встановленому законом порядку передано у власність або оренду земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства.

5. Закон України «Про фермерське господарство» прийнятий 19.06.2003 р. № 973-IV спрямований на створення умов для реалізації ініціативи громадян щодо виробництва товарної сільськогосподарської продукції, її переробки та реалізації на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також для забезпечення раціонального використання і охорони земель фермерських господарств, правового та соціального захисту фермерів України [6].

Цей Закон не поширюється на громадян, які ведуть особисте селянське господарство або які використовують земельні ділянки для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибні ділянки), садівництва, городництва, сінокошення та випасання худоби.

6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР дає визначення місцевому самоврядуванню в Україні. Згідно із законом, це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [7].

Міське самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

7. Особливе місце в регулюванні розвитку сільського господарства відіграє Закон України «Про зерно та ринок зерна України» від 04.07.2002 № 37-IV [8]. Метою цього Закону в першу чергу є забезпечення продовольчої безпеки держави а також формування сприятливої для ринку зерна інвестиційної, кредитної, податкової, митної політики, оптимізація структури та ефективності зернового виробництва з урахуванням потенціалу природно-кліматичних умов та ринкової кон'юнктури; забезпечення функціонування ринку зерна на засадах поєднання вільної конкуренції та державного регулювання з метою збалансування інтересів суб'єктів господарювання та держави; встановлення державного контролю за якістю зерна, продуктів його переробки та сортового насіння; стабілізація ринкових ресурсів зерна; нарощування експортного потенціалу

ринку зерна; визнання пріоритетності розвитку ринку зерна; застосування режиму державних заставних закупівель; здійснення державної аграрної інтервенції; визначення порядку експорту та імпорту зерна та продуктів його переробки за міжнародними договорами.

8. Закон України «Про молоко та молочні продукти» від 24.06.2004 № 1870-IV визначає правові та організаційні основи забезпечення безпечності та якості молока і молочних продуктів для життя та здоров'я населення і довкілля під час їх виробництва, транспортування, переробки, зберігання і реалізації, ввезення на митну територію та вивезення з митної території України [9].

9. Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» від 18 жовт. 2005 р. № 2982-IV [10].

Основні засади державної аграрної політики спрямовані на забезпечення сталого розвитку аграрного сектора національної економіки на період до 2015 року, системності та комплексності під час здійснення заходів з реалізації державної аграрної політики всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

10. Указ Президента України «Про основні засади розвитку соціальної сфери села» від 20 грудня 2000 р. № 1356 [11].

Основні засади розвитку соціальної сфери села 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 ураховуватися 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.

Формально Указ є і чинним, проте поряд із Законом № 400-ХІІ від 17.10.1990 р. фактично має рамковий характер.

При дослідженні еволюційності формування основних нормативно-правових та підзаконних актів ми здебільшого спостерігаємо наявність законів та програм розвитку українського села та агропромислового комплексу, або ж окремо кожного. Обидва варіанти є хибними, перш за все через зміну орієнтирів влади і нездатність створення системи досвіду порядку дій в розрізі реалізації. По-друге, дані категорії не можуть розглядатися разом без чіткої конкретизації в межах окремих програм розвитку села та аграрного сектора окремо [12].

Відзначимо також, що крім законодавчих актів важливе місце в державному управлінні розвитком сільських територій займає і програмування розвитку села [13]. Проте, на жаль, програмування не є послідовним та системним.

Поширеною є практика, коли довгострокові документи чи їх проекти, напрацьовані попе-

реднім урядом, скасовуються наступним. Основними на сьогодні документами є:

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села до 2015 року» від 19.09.2007 р. № 1158 [14]. Дана програма була діючою, проте не без проблем. Основним її здобутком була паспортизація сіл, яка виконана із запізненням;

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань розвитку сільських територій» від 27.12.2008 р. № 1124 [15]. Вона є чинною. Рада утворена, однак практично не діє.

У лютому 2010 року урядом була ухвалена нова «Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року» [16], однак вже у вересні того ж року вона була скасована [17].

Основним фактором не спрацювання розробленої нормативно-правової бази є безсистемність дій в законодавчому забезпеченні фінансової підтримки аграрного сектора, яка спровокована зміною владних сил та кардинальною розбіжністю їх політики дій. Більше того, недосконалість законодавства та плинність у структурі державного апарату управління спровокували відсутність відповідальності органів влади як на регіональному, так і на державному рівні. Таким чином, наслідковою була відсутність дієвого контролю за виконанням законів та підзаконних актів. Тож, враховуючи досвід українського державотворення та відповідного формування конкурентоспроможного та ефективного аграрного сектора, варто сформулювати висновок перш за все про безсистемність дій українських урядовців, котрі не враховували єдність аграрного сектора та села як сільських територій.

Науковці ННЦ «Інститут аграрної економіки» вихід із депресивного стану аграрної економіки вбачають через комплексне вирішення проблеми розвитку сільських територій. Тому стратегічною метою економічної і соціальної політики на селі має стати забезпечення комплексного, багатofункціонального розвитку сільських територій, за якого зростає їх роль як просторової бази не лише сільськогосподарського виробництва, а й несільськогосподарських видів діяльності, а також сприятливого середовища проживання. У зв'язку з цим надзвичайно важливо розробити програму відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. Всебічне консолідоване поєднання багатofункціональної структури сільських територій із забезпеченням системного розвитку розглядається як одна із найважливіших основ її ефективного функціонування [18, с. 158].

На нашу думку, вирішення проблеми розвитку сільських територій повинно розпочатись в першу чергу із комплексного аналізу діючих законодавчо-нормативних документів, програм і

концепцій розвитку. Доцільно прослідкувати їх дублювання, оцінити можливість їх виконання саме в сучасних умовах. У результаті даних дій уряду необхідно прийняти низку відповідних рішень з коригування законодавчо-нормативних документів, переглянути результативність діяльності відповідних державних інституцій, на які покладено відповідальність за виконання програм і рішень з покращення соціально-економічного розвитку сіл і сільських територій.

У масовій свідомості чітко зафіксовано перевагу економічного розвитку перед соціальними завданнями. Однак навіть найбурхливіше економічне зростання само по собі не гарантує ні соціальної справедливості, ні підвищення якості та рівня життя населення. Зв'язок між економічним і людським розвитком далеко не автоматичний, його потрібно формувати й підтримувати соціальною політикою, вибудовуючи систему соціальних ліфтів і одночасно інвестуючи кошти в охорону здоров'я та освіти, збільшуючи кількість достойних робочих місць, запобігаючи виснаженню природних ресурсів їх надмірною, часто хижацькою експлуатацією, забезпечуючи справедливий розподіл не тільки доходів, а й усіх результатів економічного зростання [19].

Звернемо також увагу на те, що 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 [20].

Формуванням та реалізацією державної політики у аграрній сфері повинно займатися Міністерство аграрної політики та продовольства України. Проте на його сайті важко знайти інформацію про заплановані заходи відповідно до затверджених програм та законодавчих актів, а тим більше, прослідкувати результати їх виконання.

Новий український уряд нещодавно відзначив перші 100 днів своєї роботи, і настав час підбивати підсумки його діяльності. Прем'єр-міністр Арсеній Яценюк прозвітував про виконання планів і успішне проведення реформ, міністерства надали перелік своїх досягнень на офіційних сайтах. Втім, думка громадськості та експертів не така однозначна.

За минулий рік агросектор став єдиною галуззю, що показала зростання у складних економічних умовах [21]. Найбільшим успіхом Міністерства аграрної політики та продовольства під керівництвом Олексія Павленка є розпочата дерегуляція, зокрема скасування 14 дозвільних документів та 6 ліцензій, а ще боротьба з корупційними схемами через відкриті конкурси на керівні посади державних підприємств із залученням провідних HR-компаній та незалежних експертів. Триває робота над стратегією розвитку аграрного сектора на 2015–2020 роки, до якої залучені вісім робочих груп, створених у міністерстві за підтримки європейських та світових партнерів.

Крім того, відзначимо, що постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 затверджено «Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року» [22]. Ця Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

12 січня 2015 року Президентом України був підписаний Указ № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [23]. Стратегія визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

Стратегія передбачає в рамках чотирьох векторів руху (розвитку, безпеки, відповідальності та гордості) реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед яких виділяються реформи сільського господарства та рибальства, регіональної політики та інші. Проте в даній стратегії про реформування саме розвитку сільських територій поки що мова не йде.

Враховуючи позитивний настрій на щасливе майбутнє діючого уряду, залишається сподіватися на краще і щодо державного управління розвитком сільських територій, і щодо розвитку держави в цілому.

Висновки. 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.

Вважаємо за необхідне 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 сільських територій. У центрі такого реформування має, нарешті, опинитися людина – простий сільський мешканець, благополуччя якого має стати головною метою нової державної політики.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Терещук С.М. Механізм державного регулювання аграрного виробництва в умовах глобалізації : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» /

- С.М. Терещук: Вінницький нац. агр. ун-т. – Вінниця, 2012. – 22 с.
2. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві [Електронний ресурс] : Закон України від 17.10.1990 № 400-XII (в редакції 01.01.2015). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/400-12>.
 3. Про вдосконалення формування інвестицій на соціальний розвиток села та агропромислового комплексу [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1992 р. № 423. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/423-92-%D0%BF>.
 4. Про державну підтримку сільського господарства України [Електронний ресурс] : Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV (редакція від 01.02.2015). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.
 5. Про особисте селянське господарство [Електронний ресурс] : Закон України від 15.05.2003 № 742-IV (редакція від 09.12.2012). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/742-15>.
 6. Про фермерське господарство [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 р. № 973-IV (редакція від 06.11.2014). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/973-15>.
 7. Промісцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (редакція від 05.03.2015). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.
 8. Про зерно та ринок зерна України [Електронний ресурс] : Закон України від 04.07.2002 № 37-IV (редакція від 11.02.2015). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/37-15>.
 9. Про молоко та молочні продукти [Електронний ресурс] : Закон України від 24.06.2004 № 1870-IV (редакція від 26.04.2014). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1870-15>.
 10. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р. [Електронний ресурс] : Закон України від 18.10.2005 р. № 2982-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2982-15>.
 11. Про основні засади розвитку соціальної сфери села [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 20.12.2000 р. № 1356. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1356/2000>.
 12. Ключник А.В. Особливості державного регулювання економічного розвитку аграрного сектору [Електронний ресурс] / А.В. Ключник, А.В. Слюсаренко. – Режим доступу : http://mdu.edu.ua/spaw2/uploads/files/4_16.pdf.
 13. Гоголь Т.В. Оцінка стану і результативності впливу органів державної влади на розвиток сільських територій [Електронний ресурс] / Т.В. Гоголь. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12GTVRST.pdf>.
 14. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села до 2015 року» [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 19.09.2007 р. № 1158. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF>.
 15. Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань розвитку сільських територій [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 27.12.2008 р. № 1124. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1124-2008-%D0%BF>.
 16. Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 р. [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 121. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/121-2010-%D1%80>.
 17. Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 121 [Електронний ресурс] : Розпорядження КМУ від 2 вересня 2010 р. № 1761-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1761-2010-%D1%80>.
 18. Малік М.Й. Концептуальні засади розвитку сільських територій / М.Й. Малік, В.А. Пулім [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://baitas.lzuu.lt/~mazylis/julram/8/156.pdf>.
 19. Лібанова Е. Майбутнє, якого ми прагнемо? / Е. Лібанова, А. Єрмолаєв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/internal/maybutnye-yakogo-mi-pragnemo-.html>.
 20. Чи є розвиток українського села справжнім пріоритетом державної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2264>.
 21. 100 днів Уряду – 5 Гучних Провалів та 11 Найбільших Успіхів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://voxukraine.org/>.
 22. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
 23. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.