

УДК 349.42 (477)



АКТУАЛЬНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

О. М. САВЕЛЬЄВА,
*здобувач кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

Проаналізовано сучасні правові проблеми сталого розвитку сільських територій в Україні. Досліджено сутність категорій «сільська територія», «депресивна сільська територія», «сталий розвиток сільських територій», акцентовано увагу на правову природу сталого розвитку сільських територій, його ознак та особливості, тенденцій впровадження в Україні та країнах Європейського Союзу. Висловлено та обґрунтовано пропозиції щодо місця суспільних відносин в сфері забезпечення сталого розвитку сільських територій в структурі предмета галузі аграрного права України.

Ключові слова: сільська територія, депресивна сільська територія, сталий розвиток сільських територій, стимулювання розвитку регіонів, комплексний правовий інститут.

Конституція України проголосила, що всі люди – вільні й рівні у своїй гідності та правах. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (статті 21, 24 Основного Закону). Проте досвід реалізації конституційних приписів в умовах державного реформування в Україні, на жаль, засвідчив протиріччя між нормами права як загальнообов'язковими для всіх правилами в державі й життєвою реальністю.

Останні два десятиріччя зростає «прірва» між розвитком міст і сільських територій, що на папері можливо підтвердити статистичними даними, а для наочного доказу цього факту достатньо завітати лише до декількох сіл в різних областях нашої батьківщини. За даними експертів, чисельність сільського

населення України у 2013 р. складала 14,1 млн осіб, що на 2,9 млн менше порівняно з 1990 р. Рівень смертності сільського населення в 1,5 раза вище за такий рівень у містах. Середня заробітна плата штатного працівника у сільському господарстві за 2013 р. склала 2270 грн або 284,10 дол. США за курсом, діючим на той момент (наприклад, у Норвегії вона становить у середньому 15,56 євро на годину). Зменшується й частка зайнятих у сільському, лісовому та рибному господарствах. Якщо 2000 р. даний показник становив 21,6 %, то 2012 р. – 17,2 %. Очевидно, що 2014 р. цей показник значно погіршився, однак офіційні дані за цими показниками наразі відсутні. Наведене свідчить, що проблема забезпечення сталого розвитку сільських територій потребує негайного вирішення, зокрема, у контексті прагнення України стати повноправним членом Європейського Союзу.

Не заперечується факт жакливого стану розвитку сільських територій в Україні й чинним аграрним законодавством. Зокрема, в Державній цільовій програмі розвитку українського села на період до 2015 р., затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 1150 [8], аналізується сучасний стан розвитку аграрного сектору України. Найгострішими проблемами на селі серед багатьох інших програма називає відсутність мотивації до праці, бідність, трудову міграцію, безробіття, занепад соціальної інфраструктури, поглиблення демографічної кризи та відмирання сіл.

Дослідженню функціонування суспільних відносин у сфері забезпечення сталого розвитку сільських територій та аналізу їх правової та економічної природи присвятили свої наукові дослідження провідні вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема: В. М. Єрмоленко, М. І. Козир, П. Ф. Кулинич, А. В. Лісовий, В. В. Носік, О. І. Павлов, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, М. В. Шульга та ін. Тим не менш відкритим залишається гостра проблема саме правового забезпечення й подолання прогалів законодавства у сфері суспільних відносин щодо відродження функціонування сільських територій від депресивного стану до їх сталого соціально-економіко-екологічного розвитку.

Мета статті – на основі структурного аналізу норм чинного

вітчизняного законодавства й новітньої наукової літератури з'ясувати актуальні теоретико-правові проблеми функціонування сільських територій в Україні, що надасть змогу розробити рекомендації з удосконалення норм аграрного та іншого законодавства.

Відповідно до ч. 3 ст. 1 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р. [9] до основних складових державної аграрної політики відносяться, по-перше, комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки; по-друге, розв'язання соціальних проблем сільського населення і, по-третє, забезпечення комплексного і сталого розвитку сільських територій.

В економічно розвинених країнах світу реалізується політика вирівнювання економічного розвитку від регіону до центру, а не навпаки, як це довгі роки намагалися реалізовувати в Україні за принципом централізації влади. При цьому соціальна правова держава повинна виступати плацдармом для саморозвитку регіонів. Перший крок України в цьому напрямі був зроблений з прийняттям Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. № 2850-IV [10] (далі – Закон). Стимулювання розвитку регіонів (ст. 3 Закону) здійснюється з метою: а) забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу; б) ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг; в) створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України; г) забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання; д) подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного і комплексного розв'язання проблем охорони довкілля.

Цим Законом вводиться інститут угод щодо регіонального розвитку, покликаних стати новим механізмом для забезпечення сталого розвитку окремих регіонів. Такі угоди укладаються між Кабінетом Міністрів України і місцевими органами виконавчої влади. Згідно з названим Законом депресивні території поділяються на такі групи: регіон, промисловий район, сільський район, місто обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення.

Легітимного визначення понять «сільські території» та «депресивні сільські території» у вітчизняному законодавстві досі не існує. Однак наукою вироблено велика кількість визначень, зокрема, сільських територій і сталого розвитку сільських територій. Стаття 1 Закону «Про стимулювання розвитку регіонів» депресивну територію визначає як регіон чи його частину (район чи населений пункт), що визнаються депресивними за умов та в порядку, визначених цим Законом. Поряд із цим у науково-довідковій літературі термін «сільські території» означає території, що відносяться до сільських населених пунктів відповідно до адміністративно-територіального устрою України [12, с. 139-140].

Докладне дослідження сутності категорії «сільська територія» провів В. М. Єрмоленко, який під сільською територією визначає як просторово-географічне середовище проживання і виробничої діяльності населення, яке у переважній більшості займається сільськогосподарським виробництвом і організоване переважно у межах окремого сільського населеного пункту з територіальним органом управління на рівні сільської ради, а також середовище розміщення виробничих і рекреаційних ресурсів, необхідних для забезпечення життєдіяльності сільського населення [3, с. 56].

Сталим розвитком сільських територій А. М. Статівка називає комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку із стабільним розвитком спільноти, яка проживає в сільській місцевості, а також забезпечує зростання і підвищує ефективність аграрного сектору економіки, рівень і якість життя, поліпшує екологічну ситуацію в сільській місцевості [12, с. 50]. Автор

обґрунтовано пропонує прийняти Закон України «Про сталий розвиток сільських територій».

Відповідно до наведених досліджень і нормативного закріплення ознак депресивного району, депресивною сільською територією може бути визнано сільський район, в якому протягом останніх трьох років щільність сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень середньомісячної заробітної плати та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу є значно нижчими, а частка зайнятих у сільському господарстві значно вища за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи.

Вчені економісти також обґрунтовують категорію «сталий соціально-економічний розвиток сільських територій» як цілеспрямований процес, який забезпечує гармонійне рішення соціально-економічних завдань, збереження природно-ресурсного потенціалу та сприятливого навколишнього середовища, з метою підвищення рівня та поліпшення якості життя сільського населення, що включає розвиток житлової сфери, забезпечення прибутковості галузей економіки й продовольчої безпеки держави. Даний розвиток складається з безлічі факторів, без яких неможливо підвищити добробут жителів села та держави в цілому [5, с. 8].

Ознаки сталого розвитку сільських територій вчені умовно поділяють на три основні групи, що, в свою чергу, включають комплекс суспільних відносин, які характеризують ці групи, і повинні бути забезпечені за допомогою спеціального правового механізму:

1) сільська економіка, яка стійко й ефективно розвивається (сталий розвиток сільськогосподарського виробництва, диверсифікація сільської економіки, розвиток малого і середнього бізнесу в усіх сферах діяльності на селі, перехід до інноваційного та інвестиційного розвитку сільських територій, розвиток фінансово-економічних інститутів і ринкової інфраструктури);

2) ефективна система місцевого самоврядування (удосконалення законодавчої бази розвитку сільських територій, удосконалення роботи органів

законодавчої та виконавчої влади, фінансово-бюджетна стабільність, розвиток інформаційно-консультаційного забезпечення сільського населення);

3) високий рівень життя сільського населення (поліпшення житлових умов селян, проведення моніторингу розвитку сільських територій, підвищення привабливості проживання в сільській місцевості, підвищення рівня соціального й інженерного облаштування сільських територій, збереження і розвиток культурно-історичної спадщини, сприятлива демографічна та екологічна ситуація) [Див.: 2].

На сучасному науково-доктринальному рівні відстоюється правова природа сталого розвитку сільських територій як комплексного інституту аграрного права, що утворює три самостійні групи суспільних аграрних відносин, а саме: виробничо-господарські (економічні), соціального розвитку (соціальні) й відносини у сфері екології в сільськогосподарському виробництві (екологічні). Поряд з цим наголошується на наявності комплексу норм, що містяться в нормативно-правових актах різногалузевої належності (аграрного, земельного, екологічного, господарського, цивільного та іншого законодавства) [4, с. 774].

Особливе місце в політиці розвитку сільських територій ЄС займає Спільна сільськогосподарська політика (ССП) (Common Agricultural Policy, CAP), яка безпосередньо фінансує розвиток сільських територій. У зв'язку з новими цілями політики розвитку сільських територій в Європейському Союзі значну увагу почали приділяти створенню привабливих умов для інвестування і праці в регіонах; державно-приватного партнерства; ноу-хау та інновацій.

У галузі сільського господарства в ЄС підтримка все більше спрямована на забезпечення й підвищення якості сільськогосподарської продукції, захисту навколишнього природного середовища й підтримку найбільш відсталих територій завдяки реалізації таких заходів: 1) розвиток нових способів сільськогосподарського виробництва, промислів, ремесел; 2) фінансова підтримка молодих фермерів; 3) скорочений вік для виходу на пенсію (через важкі умови праці); 4) розвиток сільськогосподарського дорадництва;

5) залучення інвестицій в сільське і лісове господарство; 6) модернізація сільськогосподарської виробничої інфраструктури; 7) допомога у пристосуванні до стандартів і регламентів ЄС (найбільш гостра проблема для України); 8) забезпечення умов для переробки продукції, підвищення доходів фермерів при поліпшенні якості сільськогосподарської продукції; 9) впровадження системи маркетингу і підвищення якості сільськогосподарської продукції; 10) налагодження ефективного виробництва в нових країнах-членах ЄС; 11) відновлення пошкодженого виробничого сільськогосподарського та лісового потенціалу; 12) забезпечення заходів захисту навколишнього середовища й тваринного світу; 13) відновлення соціальної інфраструктури сіл; 14) розвиток сільського туризму; 15) полегшення доступу сільського населення до сфери послуг; 16) підтримка заходів з лісорозведення та поліпшення сфери лісівництва; 17) відшкодування збитків, зумовлених природними факторами в гірських та інших регіонах зі складними природнокліматичними умовами та інші заходи. В Україні з метою зближення вітчизняного аграрного законодавства з законодавством ЄС у сфері підвищення якості сільськогосподарської продукції і харчових продуктів було прийнято декілька законів. Зокрема, це закони України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР (в редакції від 06.09.2005 р. № 2809-IV) [5] і «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» від 03.09.2013 р. № 425-VII [6].

Варто відмітити, що політика розвитку сільських територій ЄС протягом тривалого періоду часу була й залишається зорієнтованою на забезпечення продовольчої безпеки держав-членів, підвищення рівня життя фермерів, розвитку та модернізації аграрного сектора, а також на створення умов для зайняття сільським господарством у всіх регіонах ЄС. В умовах реформування єдиної сільськогосподарської політики, сучасна політика розвитку сільських територій будується на потребах суспільства та спрямована на захист сільського життєвого простору та підвищення рівня життя його жителів, а також підвищення якості продуктів харчування і захист навколишнього

середовища. Крім того, особлива підтримка надається найбільш біднішим регіонам, а також територіальній співпраці – створення партнерських програм на різних рівнях управління для цілей розвитку сільських територій [1, с. 34].

На превеликий жаль, розроблені та прийняті в Україні програми розвитку окремих сільських районів безсистемні, суб'єктивні, адже процес їх підготовки не був науково виваженим, а в його ході, не виключено, лобіювались ті чи інші райони чи міста, підприємства чи організації. Як наслідок – дуже часто програми виявляються малоефективними.

Підводячи межу дослідження такого складного багатофункціонального та системного явища, як сталий розвиток сільських територій в Україні, хотілося б зробити деякі висновки, що в подальшому стануть основою для нової наукової дискусії.

По-перше, комплекс суспільних відносин у сфері забезпечення сталого розвитку сільських територій, а також щодо відродження депресивних сільських територій являють собою елементи системи аграрних відносин і є предметом галузі аграрного права України.

По-друге, такі категорії, як «депресивні сільські території» й «сталий розвиток сільських територій» не можуть бути абстрактним об'єктом аграрно-правового регулювання. Ці категорії потребують легального закріплення в Законі України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV «Про державну підтримку сільського господарства України» [6].

По-третє, Спільна сільськогосподарська політика ЄС має багато переваг у її впровадженні, однак потребує від країни-учасника такої політики прозорого правового поля її застосування та подолання будь-яких корупційних проявів під час її запровадження. Отже першим кроком нашої держави в процесі зближення державної аграрної політики України і Common Agricultural Policy має стати підвищення відповідальності за правопорушення в аграрному секторі, оскільки зловживання та кримінальні правопорушення в цій сфері підривають продовольчу безпеку України й ще більше загострюють економічну кризу в державі й віддаляють можливість України стати повноправним членом ЄС.

По-четверте, з метою забезпечення реалізації пріоритетних напрямів сталого розвитку сільських територій, доцільно використовувати чотири основні групи інструментів: 1) вдосконалення нормативної правової бази розвитку сільських територій на національному, регіональному та локальному рівнях; 2) оптимізація фінансово-бюджетних відносин з розвитку сільських територій на всіх рівнях; 3) вдосконалення форм і методів економічного розвитку сільських територій і нарешті 4) підвищення ефективності роботи органів законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів, а також підприємств, організацій та відомств, які забезпечують сталий розвиток сільських територій [2, с. 150-151].

По-п'яте, наукові концепції сталого розвитку сільських територій нарешті повинні бути почуті законодавцем при розробці Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій в Україні або Аграрного кодексу України, який планується прийняти в найближчій перспективі.

Список літератури:

1. Введение в устойчивое развитие сельских территорий. Важнейшие понятия и теоретические основы / А. В. Мерзлов [и др.] // Сер. учеб. пособ. «RUDECO. Переподготовка кадров в области устойчивого развития сельских территорий и экологии». – М., 2012. – 57 с.
2. Греков А. Н. Совершенствование механизма устойчивого развития сельских территорий (на материалах Тамбовской области) : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Алексей Николаевич Греков ; Мичурин. гос. аграр. ун-т. – М., 2014. – 209 с.
3. Єрмоленко В. М. Доктринальні проблеми сучасного аграрного права / В. М. Єрмоленко, В. І. Семчик // Правова доктрина України : у 5 т. – Х. : Право, 2013. – Т. 4: Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / Ю. С. Шемшученко, А. П. Гетьман, В. І. Андрейцев та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – С. 736–775.
4. Єрмоленко В. М. Особливості формування категорії «Сталий розвиток сільських територій» / В. М. Єрмоленко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – Серія «Право». – 2010. – Вип. 156. – С. 50–59.
5. Панченко Л. А. Жилищная сфера как фактор устойчивого социально-экономического развития сельских территорий : по материалам Краснодарского края : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Любовь Андреевна Панченко ; Кубан. гос. аграр. ун-т. – Краснодар, 2014. – 25 с.
6. Про безпечність та якість харчових продуктів [Електронний ресурс] : Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР (в редакції Закону від 06.09.2005р. № 2809-IV). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80>.
7. Про державну підтримку сільського господарства України [Електронний ресурс] : Закон України від 24.06.2004 р. № 1877-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>.
8. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на

період до 2015 року [Електронний ресурс] : постанова КМУ від 19.09.2007 р. № 1150. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF>.

9. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Закон України від 18.10.2005 р. № 2982-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2982-15>.

10. Про стимулювання розвитку регіонів [Електронний ресурс] : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/ano/2850-15>.

11. Словник з аграрного права / уклад. : В. П. Жушман, О. О. Погрібний, В. Ю. Уркевич / за ред. В. П. Жушмана. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2010. – 160 с.

12. *Статівка А. М.* Актуальні питання правового забезпечення аграрної політики і сталого розвитку сільських територій / А. М. Статівка // Актуальні питання аграрного права України: теорія і практика : моногр. / А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, В. М. Корнієнко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. А. М. Статівки. – Х. : ФІНН, 2010. – С. 33–50.

Савельєва Е. Н. Актуальные правовые проблемы функционирования сельских территорий в Украине.

Проанализированы современные правовые проблемы устойчивого развития сельских территорий в Украине. Исследована сущность категорий «сельская территория», «депрессивная сельская территория», устойчивое развитие сельских территорий, акцентировано внимание на правовую природу устойчивого развития сельских территорий, его признаков и особенности, тенденций внедрения в Украине и странах Европейского Союза. Высказано и обосновано предложения относительно места общественных отношений в сфере обеспечения устойчивого развития сельских территорий в структуре предмета отрасли аграрного права Украины.

Ключевые слова: сельская территория, депрессивная сельская территория, устойчивое развитие сельских территорий, стимулирование развития регионов, комплексный правовой институт.

Savelieva E. Current legal problems of operation rural in Ukraine.

This article analyzes the current legal problems of sustainable development of rural areas in Ukraine. The essence of the categories of "rural area", "depressed rural areas", the sustainable development of rural areas, to focus attention on the legal nature of the sustainable development of rural areas, its attributes and characteristics, trends introduction in Ukraine and the European Union. Expressed and justified proposals for places of public relations in the field of sustainable development of rural areas in the structure of the object of agrarian law of Ukraine.

Key words: rural territory depressed rural land, sustainable rural development, promotion of regional development, complex legal institution.

Розширена анотація
статті Савельєвої Олени Миколаївни на тему:
«Актуальні правові проблеми функціонування
сільських територій в Україні»

Savelieva E. N. Competitor of the Land and Agrarian Law Department,
Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:
«Topical legal problems in the functioning of rural areas in Ukraine»

Problem setting. The last two decades of growing «gap» between urban development and rural areas, which on paper may prove statistics, and for visual proof of this fact is enough to visit a few villages in various regions of our country. The most difficult problems in the countryside among many others is the lack of motivation to work, poverty, labor migration, unemployment, lack of social infrastructure, deepening demographic crisis and the withering away of villages.

Recent research and publications analysis. Research on the functioning of public relations in the field of sustainable rural development and analysis of legal and economic nature have devoted their research leading domestic and foreign scholars: V. M. Ermolenko, M. I. Kozir, P. F. Kulinich, A. V. Lisovyi, V. V. Nosik, A. I. Pavlov, A. M. Stativka, V. Y. Urkevych, M. V. Shulha and other scientists. Still open is very acute problem of legal support and overcoming gaps legislation on public relations for the revival of rural areas from the doldrums of their sustainable socio-economic and environmental development.

Paper objective. Main objective of the article is based on structural analysis of the norms of existing national legislation and recent scientific literature relevant to clarify the theoretical and legal problems of rural areas in Ukraine, which will make it possible to develop recommendations to improve the agrarian regulations and other legislation.

Paper main body. In economically developed countries implemented policies align economic development of the region to the center, and not vice versa, as the years have tried to implement in Ukraine on the principle of centralization of power. Thus the social constitutional state must act springboard for self regions.

Legitimate definition of «rural area» and «depressed rural areas» in domestic legislation still exists. However, the science produced a large number of definitions, including rural and sustainable rural development.

Depressed rural areas can be considered rural areas, where over the past three years, rural population density, rate of natural increase of population, the level of average wages and the volume of sales of agricultural products (works, services) per capita is much lower and the share of employment in agriculture sector is significantly higher than the corresponding average of the areas of this group.

Conclusions of the research. Complex social relations in the field of sustainable development of rural areas as well as to revive the depressed rural areas are the elements of agrarian relations is the subject field of agrarian law in Ukraine.

Such categories as «depressed rural areas» and «sustainable rural development» can not be an abstract object agro-regulation. These categories require legal consolidation of the Law of Ukraine of 24 June 2004 year № 1877-IV «About State Support of Agriculture of Ukraine».

The first step of our country in the process of convergence State Agrarian Policy of Ukraine and the Common Agricultural Policy should be to increase accountability for violations in the agricultural sector because of abuse and criminal offenses in this area undermine the food security of Ukraine, and is further compounded by the economic crisis in the country, and put away the possibility Ukraine become a full member.

To ensure the implementation of the priority areas of sustainable development of rural areas, it is advisable to use 4 main groups of instruments: 1) improving the legal framework of rural development at national, regional and local levels; 2) optimization of financial and fiscal relations with rural development at all levels; 3) improving the forms and methods of economic development of rural areas and

finally; 4) improving the efficiency of the legislative and executive bodies at all levels and enterprises, organizations and institutions that ensure the sustainable development of rural areas.