

УДК 349.42

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СЕЛА**

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

*Стаття присвячена дослідженню ефективності законодавства у сфері соціального розвитку села. Особливу увагу приділено аналізу положень Закону України від 17 жовтня 1990 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві».*

***Соціальний розвиток села, сільські території, ефективність законодавства, стабільність законодавства, державне фінансування.***

Правове регулювання відносин соціального розвитку села здійснюється великою кількістю аграрних нормативно-правових актів, часто розрізнених і не зв'язаних між собою, а також законодавством іншої галузевої належності, зокрема цивільним, трудовим, земельним, фінансовим. У межах даної статті зупинимось на аналізі Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 р. (далі – Закон), який нині залишається основним нормативно-правовим актом, що регулює вказаний вид аграрних відносин. У науковій літературі звертається увага на позитивний вплив даного Закону на подальший розвиток аграрного законодавства. Так, І.П. Кузьмич зазначає, що його прийняття дозволило виділити соціальну сферу села як самостійний об'єкт правового регулювання, і тим самим створило правову основу для розвитку спеціального законодавства, спрямованого на державну підтримку соціальної сфери села [1, с. 59]. На жаль, вказана законодавча база так і не була створена. Крім того, заходи, передбачені в даному нормативно-правовому акті, ніколи не мали належної фінансової підтримки з боку держави...

Теоретичною базою для проведення даного дослідження стали наукові роботи таких українських та російських учених у галузі аграрного права, як В.М. Єрмоленко, Т.О. Коваленко, І.П. Кузьмич, О.Л. Мініна, А. М. Статівка, О.В. Чічкін та інші. Важливими для вивчення означеної проблематики є також роботи представників інших галузей права, зокрема Б.В. Аверьянова, С.В. Бобровник, В.В. Головченко, В.С. Горбаня, В.В. Лапаєвої, М. М. Марченко, Д.А. Монастирського.

**Мета** цієї статті полягає у дослідженні ефективності законодавства у сфері соціального розвитку села. А також в обґрунтуванні необхідності розробки та прийняття спеціального нормативно-правового акта, спрямованого на врегулювання вказаних відносин.

Прийняття Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» заклало правову основу і визначило основні напрями розвитку аграрного законодавства у даній сфері [1, с. 61]. Що стосується безпосередньо правового регулювання соціального розвитку сільських територій, то спеціальний правовий механізм був створений лише у деяких напрямках, зокрема у сфері пільгового кредитування житлового будівництва у сільській місцевості, а також передачі об'єктів соціальної інфраструктури до комунальної власності. Законом встановлювалось державне інвестування соціальної сфери села; передбачався ряд пільг для суб'єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність у сільській місцевості; беруть участь у розвитку матеріальної бази та утриманні об'єктів соціальної інфраструктури, а також виробляють необхідну селу продукцію. Вперше було задекларовано захист сільської поселенської мережі тощо.

Якщо формально підходити до оцінки Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», то необхідно зазначити, що, по-перше, було прийнято дві редакції вказаного Закону (у 1990 та 1992 роках). По-друге, станом на сьогоднішній день з його двадцяти п'яти статей діє лише шістнадцять; дію трьох – зупинено; одну виключено; п'ять мають одну і більше частин, дію яких зупинено. Більшість норм Закону не можна реалізувати на практиці. Як зазначається у науковій літературі, вже з моменту прийняття, цей Закон значною мірою носив декларативний характер, зважаючи на неопрацьованість його фінансово-економічного обґрунтування, невідповідність поставлених у ньому завдань можливостям бюджетного фінансування [2; 3, с. 85]. Зрозуміло, що у такому вигляді зазначений Закон не виконує своє безпосереднє призначення – визначати умови, зміст і межі пріоритетності розвитку соціальної сфери села та агропромислового комплексу в структурі народного господарства, сприяти соціальній захищеності сільського населення.

У теорії права загальноприйнятим є твердження, що закон видається з найбільш важливих питань державного та суспільного життя [4, с. 518]. Якщо ж більшість норм закону не працює, напрошується висновок, що вирішення даних проблем для держави не має першочергового значення. Відповідно, виникає питання взагалі про доцільність його існування... Таким чином, можна стверджувати, що даний нормативно-правовий акт носить символічний характер. Адже поняття «символічний» належить до оцінки дії закону, який втратив свій реальний інструментальний вплив, але до цих пір формально зберігає силу, і на цій підставі має символічне значення [5, с. 38].

Такі країни пострадянського простору, як Росія та Білорусь, визнали закони, якими регулювались відносини соціального розвитку села (Закон

РСФСР «Про соціальний розвиток села» від 21 грудня 1990 р. [6] та Закон Республіки Білорусь «Про пріоритетний соціально-культурний та економічний розвиток села та агропромислового комплексу» від 29 травня 1991 р. [7], такими, що втратили чинність (відповідно з 1 січня 2005 р. та з 11 липня 2007 р.). На наш погляд, вказаний крок законодавця необхідно розглядати як визнання державою свого безсилля у вирішенні зазначених питань та відмову від гарантування належного рівня соціальних стандартів для селян. Такий досвід для нашої держави є неприйнятним. Адже положення Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» відбивають реальні соціальні потреби третини населення країни.

Найважливішим показником необхідності будь-якого закону є його ефективність та стабільність. Розглянемо зазначені правові категорії. Під першим поняттям, як правило, розуміють відношення між цілями, що містяться у законі правових норм, та результатом їх реалізації у соціальній політиці [5, с.139; 8, с. 209; 9, с. 170]. Для визначення ступеню ефективності правового акту необхідно зіставити нормативні цілі, рішення і дії з їх досягнення та фактичні результати [10, с. 15]. Таким чином, ефективність норм, що містяться у конкретному законі, повинна ілюструвати, якою мірою їх практичне застосування приводить до реалізації поставлених законодавцем цілей або ж конкретного наміченого результату.

Якщо ефективність показує результативність дії нормативно-правового акта, свідчить про вдалу реалізацію завдань, закладених при створенні закону, то стабільність – про сталість нормативних приписів закону, здатність закону унормувувати суспільні відносини, вимірює рівень усталеності моделі правового регулювання. Крім того, стабільність закону може бути виміряна (через аналіз змін до закону), тому є змога використовувати це поняття на практиці; висновки про ефективність закону можна зробити тільки після тривалого вивчення закону і його аналізу, що, безперечно, ускладнює практичне використання цього поняття [11, с. 8]. Вказані категорії є взаємопов'язаними, адже «нестабільність закону, постійні та численні зміни, що до нього вносяться, демонструють неефективність законодавства та критичне відношення до нього» [5, с. 59]. Тобто, без забезпечення стабільності не можливо досягти ефективності нормативно-правового акта. Як вже зазначалось вище, Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» не є стабільним, а, відповідно, не може бути і ефективним. Крім того, про його ефективність «можна судити з реального стану сільського господарства та його трудівників після його прийняття, а також з оцінки ефективності інших законів, які стосуються аграрного сектора економіки і покликані забезпечити реалізацію програмних положень згаданого закону» [12, с. 189]. Що ж стосується соціального розвитку сільської місцевості, то

зважаючи на сучасний стан її соціальної сфери, можна зазначити, що ефективність даного закону у цій частині є практично нульовою.

У науковій літературі виділяються такі найважливіші елементи ефективності: соціальні потреби, які намагаються задовольняти за допомогою конкретного нормативно-правового акта; правові засоби, їх кількість і якість; спроможність правових засобів задовольняти соціальні потреби, закріплені в нормативному акті; перспективність напрямів удосконалення законодавства з метою задоволення соціальних потреб з допомогою правових засобів [12, с. 12].

Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» мав би сприяти покращенню демографічної ситуації на селі, створенню належних умов для проживання та роботи у сільській місцевості, вирішенню проблем з отриманням населенням соціальних, культурно-освітніх і побутових послуг на рівні встановлених стандартів. Але відсутність у ньому необхідних правових засобів щодо реалізації даних положень забезпечила Закону декларативний характер. Крім того, як вже зазначалось вище у сфері соціального розвитку села не було створено системи аграрного законодавства, яка б охоплювала усі групи даних відносин. Слід також вказати, що його розробники не приділили достатньої уваги належному врегулюванню саме соціальних відносин у сільській місцевості. Крім того, у вказаному нормативно-правовому акті поєднані два підходи: територіальний (пріоритетність соціально-економічного розвитку села...) і галузевий (... та агропромислового комплексу...). Зроблено це головним чином на підставі твердження про недоцільність відриву соціального розвитку села від його економічної основи – матеріального виробництва [13, с. 156]. Слушним є зауваження, що «... на законодавчому рівні не сформульовано правове поняття соціального розвитку села, не визначено його принципи» [14, с. 29]. Негативним моментом слід вважати і недостатню спрямованість Закону на вирішення проблем різних категорій поселень [13, с. 156]. Однією з найважливіших залишається проблема недофінансування заходів, встановлених у ньому. Також у Законі не передбачено відповідальність за недотримання його положень. Зазначені недоліки мають бути враховані у процесі розробки нового нормативно-правового акта, який би належним чином урегулював відносини соціального розвитку села.

Представники науки аграрного права неодноразово звертали увагу на необхідність вирішення подальшої долі вищезазначеного Закону. Так, на думку професора А.М. Статівки, його застосування передбачається в період запровадження і становлення ринкових відносин в аграрному секторі економіки, а тому в сучасних умовах він втратив свою важливість [15, с. 34]. Т.О. Коваленко вважає, що цей Закон давно втратив своє значення внаслідок наявності норм переважно декларативного характеру [16, с. 67]. Тим не менш, зважаючи на особливе значення соціальних відносин на селі, враховуючи важливість першочергового вирішення соціальних питань сільського населення, збереження сільської

поселенської мережі, необхідним є продовження дії вказаного Закону, до прийняття спеціального нормативно-правового акта, спрямованого на врегулювання вказаних відносин. У сучасній науковій літературі на його заміну пропонується проект Закону України «Про сільське господарство України», який містить лише одну ст. 26 «Сільські території та їх соціальна сфера» [17, с. 109]. На наш погляд, прийняття даного закону не сприятиме врегулюванню соціальних проблем села, адже не містить реального механізму їх вирішення. Крім того, існує думка щодо доцільності прийняття спеціального закону «Про інвестиції в соціальну сферу села». З цього приводу професор А.М. Статівка зазначає, що у соціальній сфері села, урахувавши її специфіку, повинні застосовуватись особливі норми й правила з метою конкретизації правовідносин. Разом із тим таке регулювання має виключати дублювання норм загального законодавства, не вступати з ним у суперечності та, що важливо, забезпечити спрямованість і всебічність регулювання [14, с. 103]. Професор В.М. Єрмоленко також доходить висновку про необхідність створення єдиної загальнодержавної комплексної програми інвестування соціального розвитку села, закріпленої законом [18, с. 202–205]. Але слід зауважити, що вказані інвестиційні відносини входять до кола відносин соціального розвитку села, які також у силу своєї неоднорідності потребують спеціального правового регулювання. Думається, що таким спеціальним нормативно-правовим актом може стати, наприклад, Закон України «Про соціальний розвиток села та сільських територій», який би встановлював основні засади правового регулювання відносин у сфері соціального розвитку сільських територій та у сфері надання соціально-побутових та культурних послуг сільському населенню. Він має базуватися на концепції соціальної справедливості, що передбачає створення у селі соціально рівних з містом умов життя, оплати праці у сільськогосподарському виробництві та забезпечення пріоритету у державних інвестиціях в соціальну сферу села. Такий підхід ґрунтується на використанні досвіду більшості провідних європейських країн, які у процесі розробки та прийняття тих чи інших законів, визначають наскільки закони, права співвідносяться з реаліями соціальної справедливості, оскільки від цього багато в чому залежить не тільки суспільно-політична стабільність, а й економічна ефективність [19].

У Законі повинні бути передбачені пільги, зокрема, для суб'єктів господарювання, які беруть участь в соціальному розвитку села. З метою поліпшення демографічної політики на селі, стимулювання проживання у сільській місцевості, а також закріплення фахівців галузей соціальної сфери, додаткові пільги мають отримати і ті категорії громадян, які в ній працюють. Відповідно, він має складатися із розділів, присвячених: збереженню сільської поселенської мережі; вирішенню проблем безробіття на селі шляхом застосування диверсифікації сільськогосподарського виробництва; розвитку житлового будівництва та інших об'єктів соціальної інфраструктури; будівництва доріг та інженерного облаштування села.

Також у ньому має бути відведено місце врегулюванню відносин у сфері: медичного забезпечення та фізичної культури і спорту, культурно-дозвільної діяльності у сільській місцевості; надання комунальних, інформаційних, транспортних послуг; забезпечення належного рівня освітніх послуг, наукових досліджень та підготовки кадрів; поліпшення побутового та торгівельного обслуговування сільського населення. Необхідно також передбачити систему державних гарантій інвесторам; визначити першочергові інвестиційні напрями щодо об'єктів соціальної інфраструктури; закріпити умови й порядок надання податкових пільг для інвесторів тощо. Важливим є забезпечення державних гарантій щодо виконання положень даного Закону та встановлення відповідальності за їх недотримання.

З метою подальшого удосконалення правового регулювання соціального розвитку села у напрямі підвищення соціально-економічних умов життя та праці селянства необхідним є прийняття спеціального нормативно-правового акта, яким може стати Закон України «Про соціальний розвиток села та сільських територій». Крім того, зважаючи на важливе значення відносин соціального розвитку села, основні засади їх правового регулювання мають бути встановлені в Аграрному кодексі України.

#### Список літератури:

1. Правовые проблемы обеспечения устойчивого развития сельских территорий и эффективного функционирования агропромышленного комплекса / И.П. Кузьмич [и др.] ; науч. ред. И.П. Кузьмич. – Минск : Бизнесофсет, 2013. – 480 с.
2. Минина Е.Л. Система аграрного законодательства и основные тенденции его развития / Е.Л. Минина : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bestpravo.ru/news/novosti-349.htm>
3. Коваленко Т.О. Систематизація аграрного законодавства України : матеріали Міжнародної наук.-теорет. конференції, присвяченої 80-річчю д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України В.З. Янчука / Т.О. Коваленко ; під. ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила.– К. : Магістр – XXI сторіччя, 2005. – С. 85–87.
4. Марченко М.Н. Теория государства и права : учеб. / М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2011. – 656 с.
5. Горбань В.С. Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства / В.С. Горбань. – М. : Юриспруденция, 2009. – 160 с.
6. О социальном развитии села : Закон РСФСР от 21 декабря 1990 г. Утратил силу в связи с принятием Федерального Закона от 22 августа 2004 р. № 122-ФЗ. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

7. О приоритетном социально-культурном и экономическом развитии села и агропромышленного комплекса : Закон Республики Беларусь от 29 мая 1991 г. Утратил силу в связи с принятием Закона от 11 июля 2007 г. № 255-З «О признании утратившими силу некоторых законодательных актов Республики Беларусь и их отдельных положений по вопросам приоритетного социально-культурного и экономического развития села и агропромышленного комплекса»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://laws.newsby.org>.
8. Лапаева В.В. Социология права / В.В. Лапаева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. – 336 с.
9. Скурко Е.В. Принципы права : моногр. – М. : Ось-89, 2008. – 192 с.
10. Тихомиров Ю.А. Правовое государство: общее и особенное / Ю.А. Тихомиров // Концептуальные основы развития национальных правовых систем в контексте процессов глобализации и региональной интеграции: постсоветский опыт и перспективы устойчивого развития : материалы международной науч.-практ. конференции (г. Минск, 7–8 октября 2011 г.). – М. : Издательский центр БГУ, 2011. – С. 4–16.
11. Монастирський Д.А. Стабільність закону: поняття, сутність та фактори забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Д. А. Монастирський. – К., 2009. – 20 с.
12. Законодавство: проблеми ефективності / [Б.В. Аверьянов, С.В. Бобровник, В.В. Головченко та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Наукова думка, 1995. – 232 с.
13. Прокопа І.В. Соціальна інфраструктура села: формування нового механізму розвитку / І.В. Прокопа. – К. : Ін-т економіки НАН України, 1996. – 172 с.
14. Статівка А.М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні : моногр. / А.М. Статівка. – Х. : Право, 2007. – 208 с.
15. Статівка А.М. Актуальні питання правового забезпечення аграрної політики і сталого розвитку сільських територій // 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. : Вид-во «ФІНН», 2010. – 240 с.
16. Коваленко Т.О. Джерела аграрного права України: сучасний стан та перспективи / Т.О. Коваленко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 7 (липень). – С. 61–69.
17. Статівка А. Про проект Закону України «Про сільське господарство України» / А. Статівка, В. Уркевич // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 8. – С. 104–110.
18. Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання : моногр. / [В.І. Семчик [та ін.] ; за заг. ред. В.І. Семчика. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 252 с.
19. Гаврилова И. Западные трактовки социальной справедливости: обзор концепций / И. Гаврилова : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru>.

*Статья посвящена исследованию эффективности законодательства в сфере социального развития села. Особое внимание уделено анализу положений Закона Украины от 17 октября в 1990 г. «О приоритетности социального развития села и агропромышленного комплекса в народном хозяйстве».*

**Социальное развитие села, сельские территории, эффективность законодательства, стабильность законодательства, государственное финансирование.**

*The article estimates the effectiveness of legislation in the field of social development of the countryside. Particular attention is paid to the analysis of the Law of Ukraine of 17 October 1990 «On the priority of social development of rural areas and agriculture in the national economy».*

**Social development countryside, rural territories, efficiency of legislation, stability of legislation, state financing.**