

DOI: 10.52363/2414-5866-2022-2-29

УДК 351/352:36:338.49

*Оробей В.В., аспірант ННІ «Інститут державного управління»
ХНУ імені В.Н. Каразін, м. Харків,
ORCID: 0000-0002-2001-2274*

Orobey V., Postgraduate student of the Department of Social and Humanitarian Policy, Educational and Scientific Institute "Institute of Public Administration" V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

LEGAL REGULATION OF PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT OF SOCIAL INFRASTRUCTURE IN RURAL AREAS IN UKRAINE

У статті в хронологічному порядку висвітлено ключові нормативно-правові акти, що спрямовані на забезпечення правового регулювання публічного управління розвитком соціальної інфраструктури сільських територій в Україні. Зазначено, що на законодавчому рівні в 1990 р. вперше було визначено пріоритетність соціального розвитку села. Тоді ж заговорили про необхідність формування належної соціальної інфраструктури села. В подальшому були розроблені відповідні нормативно-правові документи, спрямовані на виконання поставлених завдань щодо розвитку соціальної інфраструктури.

Аналіз основних положень нормативно-правових документів, їх співставлення з практикою публічного управління, а також впровадження в Україні низки реформ, серед яких пріоритетними для уряду країни є земельна, державного управління, децентралізація, медична, освітня та інші, дозволяє зробити висновок, що сьогодні створюються можливості розвитку багатокладності не тільки виробничій, а і соціальній сфері села. Сьогодні керівництво сільських територій та сільськогосподарських підприємств отримали доступ до фінансових ресурсів і можуть їх використовувати для забезпечення стійкого розвитку соціальної інфраструктури села, а в умовах війни можуть підтримувати та/або відновлювати об'єкти критичної інфраструктури.

Ключові слова: *публічне управління, правове регулювання, нормативно-правове забезпечення, соціальна сфера, соціальна інфраструктура сільських територій.*

The article highlights the key normative legal acts aimed at ensuring legal regulation of public management of the development of social infrastructure of rural areas in Ukraine in chronological order. It is noted, that the priority of social development of the country was determined at the legislative level in 1990 for the first time. At the same

time the need to form the proper social infrastructure of the rural areas was stated. Then the relevant regulatory and legal documents were developed, aimed at fulfilling the tasks set for the development of social infrastructure.

An analysis of the main provisions of regulatory and legal documents, their comparison with the practice of public administration, as well as the implementation of a number of reforms in Ukraine, among which land, state administration, decentralization, medical, educational and other reforms are priorities for the government of the country, allows us to conclude that today opportunities for the development of complexity not only in the industrial, but also in the social sphere of the rural areas. Today the management of rural areas and agricultural enterprises have access to financial resources and can use them to ensure the sustainable development of the village social infrastructure, and in wartime can maintain and/or restore critical infrastructure facilities.

Keywords: *public administration, legal regulation, regulatory and legal support, social sphere, social infrastructure of rural areas.*

Постановка проблеми. Правовим регулюванням забезпечуються різні види суспільної діяльності, у тому числі сфера публічного управління. В ній правове регулювання публічного управління розглядають як встановлення, зміну або скасування правових норм з метою здійснення нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини у сфері публічного управління, поведінку і діяльність людей, яка пов'язана із забезпеченням і реалізацією управлінських впливів на їх впорядкування відповідно до потреб суспільства [3]. Сам процес правового регулювання полягає у формуванні та застосуванні правових норм з метою захисту в першу чергу інтересів держави, створення умов для її ефективного розвитку. За допомогою методу правового регулювання «держава через свої органи впливає на суспільні відносини, дозволяючи їх учасникам чинити дії правового характеру, надаючи їм відповідні права і накладаючи на них певні обов'язки, а також дає можливості вибору варіантів поведінки у межах, встановлених нормами» [1]. З юридичної точки зору, метод правового регулювання притаманний лише державі в особі її органів; стосується лише юридичних норм; його дієвість забезпечується державним примусом [4]. Таким чином, за допомогою правового регулювання суспільні відносини приводяться у відповідність до встановлених юридичних норм, вимог і дозволів, обов'язковість яких підтримується суспільством і забезпечується можливостями застосування владної сили держави.

Слід зазначити, що стан соціальної інфраструктури сільських територій в Україні є одним із важливих показників покращення рівня і якості життя селян та значною мірою залежить від рівня соціально-економічного розвитку даної території. Для забезпечення ефективного здійснення публічного управління розвитком соціальної інфраструктури села розроблюються

нормативно-правові акти, створюється відповідне правове поле. Однак, у процесі розвитку суспільства завжди існують об'єктивні або суб'єктивні проблеми, що стримують розвиток соціальної інфраструктури села, тож виникає потреба у здійсненні аналізу чинної системи нормативно-правових актів на предмет їх відповідності вирішенню існуючих проблем та у разі потреби вдосконалення цієї системи. Отже, спробуємо визначити, яким чином здійснювалось правове регулювання публічного управління розвитком соціальної інфраструктури сільських територій в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та методологічні проблеми функціонування і розвитку соціальної інфраструктури села в умовах ринкової економіки висвітлювали в своїх роботах такі науковці, як В. Баглик, Л. Бондаренко, О. Булавка, Л. Головка, В. Кучеренко, С. Макуха, М. Малік, М. Орлатий, О. Павлов, В. Рябоконт, В. Третяк та ін. Учені переважним чином досліджують сутність, класифікацію, стан і особливості розвитку соціальної інфраструктури сільських територій. Не знайшли належного відображення в науковій літературі питання правового регулювання публічного управління розвитком соціальної інфраструктури українського села. Це й обумовило вибір теми дослідження.

Постановка завдання. Мета статті – встановити хронологію прийняття ключових нормативно-правових актів, що спрямовані на забезпечення розвитку соціальної інфраструктури сільських територій в Україні; здійснити аналіз основних положень цих актів, співставити з практикою публічного управління, спрямованою на розвиток соціальної інфраструктури села, виявити здобутки й можливості для забезпечення цього розвитку у майбутньому.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж розпочати розгляд діяльності Української держави щодо забезпечення правового регулювання розвитку соціальної інфраструктури села слід зазначити, що до 90-х рр. ХХ ст. соціальний розвиток сільських територій не вважався пріоритетним питанням. З початком розбудови ринкових відносин в Україні стали створювати правове поле для відтворення належних умов життя сільського населення. Зокрема, в 1990 р. Законі України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» було вперше на державному рівні визначено пріоритетність соціального розвитку села, в тому числі значущість і незамінність вироблюваної продукції сільського господарства для людини і суспільства, потреба відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. Ця пріоритетність має забезпечуватися державою шляхом «створення необхідної ресурсної бази для всебічного задоволення виробничих потреб і розвитку соціальної інфраструктури» [8]. Так на державному рівні вперше заговорили про необхідність формування належної соціальної інфраструктури. Зазначалось, що цей процес має здійснюватись відповідно до державних програм, причому буді-

вництво об'єктів соціальної інфраструктури (заклади освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, служби побуту, водопроводи, каналізаційні системи та споруди, мережі газо- і водопостачання, благоустрій територій тощо) має здійснюватись не тільки за рахунок державного, а й місцевого бюджету.

В подальшому були розроблені відповідні нормативно-правові акти, спрямовані на реалізацію основних положень згаданого законодавчого акту. Також стала очевидною необхідність розробки програм державного рівня, які б були спрямовані на вирішення насамперед завдань продовольчої безпеки, мобілізації експортного потенціалу агропромислового комплексу, і також на створення сучасних умов життя на селі. Так, у 1994 р. парламент схвалив Концепцію Національної програми відродження села на 1995 – 2005 роки. В документі було зазначено, що село переживає важкі часи у період формування ринкових відносин, чорноземи перестали бути джерелом достатку й багатства народу, селяни не мають умов для нормального життя: лише 1,6 % сільських квартир мають центральне опалення, 17 % сіл – водопровід, 14 % – сітвовий газ; 1,8 тис. сіл (6 %) не мають під'їзних доріг з твердим покриттям; демографічна ситуація на селі постійно погіршується (зменшується частина молоді, а частина пенсійного віку населення навпаки зростає) [7]. Виходячи з визначених проблем, було визначено мету, яка полягала у виведенні українського села на світовий рівень розвитку, здійснення земельної реформи та формування повноцінного життєвого середовища села. На виконання цієї мети парламент зобов'язав уряд розробити відповідну програму. В подальшому в Україні розроблялися і певною мірою реалізовувалися різноманітні програми розвитку села, що були пов'язані зі зміною життєвого сільського середовища.

На вдосконалення системи економічних відносин з метою відтворення умов життя сільського населення був спрямований Указ Президента України «Про Основні засади розвитку соціальної сфери» (2000 р.). Було зроблено акцент на занепаді села, що відбувся внаслідок дискримінаційних заходів щодо селянства в попередні десятиліття, економічної кризи 90-х років. Занепад села характеризувався значним перевищенням смертності над народжуваністю, скороченням чисельності сільського населення, руйнацією соціальної інфраструктури села, зростанням безробіття, відтоком найбільш активної частини селян у місто тощо. Одним із завдань забезпечення соціального розвитку села, належного життєвого рівня сільського населення визначалось забезпечення стабільного функціонування, розвитку і підвищення якості соціальної інфраструктури. Зазначалось, що її фінансування має забезпечуватись спільними зусиллями держави, суб'єктів господарювання та населення (через податкову систему, позабюджетні фонди, прямі вклади та ін.). Участь населення у розвитку сільської соціальної інфраструктури стимулюється шляхом надання кредитів для будівництва власного житла, утворення кооперативів з будівництва та утримання вуличних інженерних кому-

нікацій, культурно-освітніх закладів, благоустрою будинків, садиб, вулиць тощо. Координувати діяльність усіх суб'єктів мають місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

В 2002 р., підводячи підсумки соціально-економічних перетворень першого десятиліття незалежності країни, в доповіді Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки» (Послання Президента України до Верховної Ради України № п0001100-02 від 30.04.2002 р.) було відмічено, що на селі відбулися кардинальні зміни: селяни безоплатно одержали у власність сільськогосподарські угіддя; частину земель передано в приватну власність селянам для ведення фермерських, особистих підсобних і присадибних господарств; практично вся аграрна продукція виробляється на державній основі; сформовано основний каркас ринкової інфраструктури, а також основні важелі й інструменти державного макроекономічного регулювання тощо. Однак, запроваджена модель ринкової трансформації на селі, що полягала в зміні системи економічних відносин, не мала необхідної соціальної спрямованості, реформи здійснювались ціною соціальних утрат. Отже, не було забезпечено становлення принципово нової, адаптованої до ринкової економіки соціальної інфраструктури. Внаслідок відбулося глибоке матеріальне розшарування селян, збіднілість населення, що супроводжувалось соціальною і політичною нестабільністю.

На вирішення зазначених проблем урядом було схвалено «Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2002-2006 роки» (постанова Кабінету Міністрів України № 1586 від 25.10.2002 р.). Серед основних напрямів інвестиційної діяльності держави визначалось будівництво об'єктів соціального призначення, комунальної та виробничої інфраструктури, газота водопроводів; фінансування проектів енергозбереження, запобігання екологічним катастрофам, підтримка інноваційних проектів у пріоритетних напрямках розвитку технологій. З метою врегулювання проблемних питань у сфері взаємного доступу до світових ринків забезпечувалась інтеграція національних інфраструктур (транспортної, інформаційно-телекомунікаційної, енергетичної) у європейські. Звичайно, що ця постанова лише слугувала поштовхом для розробки й прийняття низки документів, спрямованих на забезпечення розвитку соціальної інфраструктури та створення належних умов для можливості здійснення ефективного управління цим процесом з боку органів місцевого самоврядування. Зокрема, були здійснювались реалізація таких програм: Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року; Державна цільова програма сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року; Програми соціально-економічного розвитку сільських територіальних громад; Концепція Державної цільової економічної програми впровадження в агропромисловому комплексі новітніх технологій виробництва сільськогосподарської продукції на період до

2016 року; Концепція реформування і розвитку аграрної освіти та науки та ін. Головними завданнями цих програм в частині поліпшення умов життя селян полягали в залученні інвесторів, тобто використання економічних важелів. Встановлювались правила визначення обсягів, умов виділення й використання державних коштів, які мають бути спрямовані на вирішення програмних завдань. Крім того, розширювався спектр соціальних послуг, забезпечувався розвиток системи соціального інвестування, створювались умови для активізації використання ресурсів комерційних організацій для розвитку соціальної інфраструктури. Таким чином, відбувалось сприяння розвитку соціальної інфраструктури села, забезпечувалось відтворення робочої сили, впроваджувалось ефективне державне регулювання економічних відносин на селі. Однак, розроблені документи не охоплювали весь спектр проблемних питань соціально-економічного розвитку українського села. Деякі питання регулювались іншими нормативно-правовими актами, що встановлювали порядок формування і використання бюджетів усіх рівнів, затверджували економічні і соціальні нормативи, регламентували роботу установ і закладів соціальної сфери, діяльність підприємств та організацій щодо поліпшення умов життя і праці своїх працівників [2, с. 33-34].

Крім того, слід зазначити, що наступні десятиріччя показали, що недостатній рівень соціально-економічного розвитку спричиняє появу нових проблем та веде до неможливості усунення тих, на вирішення яких були спрямовані попередні нормативно-правові акти. Тож, виникла необхідність визначення нових орієнтирів, стратегічних цілей і завдань, пошуку нових, більш дієвих механізмів, заходів, рішень, які б створили додаткові можливості для зміни ситуації, що виникла.

Так, у 2021 р. урядом було затверджено Національну економічну стратегію на період до 2030 року (постанова Кабінету Міністрів України № 179 від 03.03.2021 р.), в якій визначено стратегічні цілі, орієнтири, принципи і цінності, в тому числі спрямовані на покращення соціальної інфраструктури. Зокрема, були визначені такі завдання: підвищення ефективності управління суб'єктами господарювання, що залишилися в державній та комунальній власності (у тому числі соціально важливих); забезпечення раціонального та соціально орієнтованого розподілу надходжень від користування природними ресурсами та доходів державних підприємств серед населення за економічним паспортом українця; стимулювання програм корпоративної соціальної відповідальності на базах закладів вищої освіти через пільгові режими; подолання цифрового розвитку між містом і селом шляхом підключення об'єктів соціальної інфраструктури до фінансового швидкісного Інтернету тощо. Щодо останнього, то заплановано до 2030 р. 99 % закладів соціальної інфраструктури та органів місцевого самоврядування підключити до фіксованого широкомасштабного доступу зі швидкістю не менше, як 1 Гбіт/с [6]. Це повністю відповідає основам розвитку і становлення в Україні

інформаційного суспільства.

Зупинимось ще на одному документі – Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки (постанова Кабінету Міністрів України № 695 від 05.08.2020 р.), що визначає генеральний вектор сталого розвитку регіонів. В документі зазначається, що новим підходом до формування державної регіональної політики є перехід до територіально спрямованої політики розвитку на основі стимулювання використання власного потенціалу територій. Також відмічено, що інфраструктура України включає 170 тис. км автомобільних доріг, 22 тис. км залізничних шляхів, 13 морських і 16 річкових портів, що забезпечує дуже добру логістику для перевезення вантажу й пасажирів. За деякими показниками у світових рейтингах Україна покращила свої позиції, зокрема, за критеріями: рівень товарів – 57 місце, ринок праці – 69, інституціональний розвиток – 104, освіта – 44, за інфраструктурою – 57 серед 141 досліджуваної держави [5]. В той же час, в Стратегії зазначено, що інфраструктура не відповідає сучасним потребам людини та економіки, не досконала система національної стійкості та захисту об'єктів критичної інфраструктури. Як з'ясувалось на практиці, внаслідок російської агресії саме об'єкти критичної інфраструктури виявились найбільш незахищеними.

Також слід відмітити, що реагуючи на виклики сьогодення, а саме забезпечення нормальних, наскільки це можливо, умов життя в період російсько-української війни, на державному рівні було прийнято низку нормативно-правових актів, серед яких можна відмітити: «Про затвердження Методики визначення плати за доступ до елементів інфраструктури кабельної каналізації електрозв'язку» (постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку від 13 липня 2022 р. № 109); «Про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету для відновлення об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів соціальної сфери у Херсонській області» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1029-р) та ін.

Отже, регіони та територіальні громади практично вперше, починаючи з 2020 р., отримали доступ до потужних державних інвестицій, які спрямовуються на соціально-економічний розвиток територій, розбудову інфраструктури територіальних громад та ін. Це вимагає від посадових осіб органів місцевого самоврядування нових знань, умінь і навичок в ефективному залученні ресурсів у сфері довгострокового планування й проектування розвитку територій.

Висновки. Результати проведеного аналізу основних положень нормативно-правових документів, їх співставлення з практикою публічного управління, а також впровадження в Україні низки реформ, серед яких пріоритетними для уряду країни є земельна, державного управління, децентралізація, медична, освітня та інші, дозволяє зробити висновок, що

сьогодні створюються можливості розвитку багатокладності не тільки виробничій, а і соціальній сфері села. Керівництво сільських територій та сільськогосподарських підприємств отримали доступ до фінансових ресурсів і можуть їх використовувати для забезпечення стійкого розвитку соціальної інфраструктури села. Реалії сьогодення, ведення активних бойових дій проти країни-агресора, свідчать про необхідність передачі ще більших повноважень місцевим органам влади, які вимушені в першу чергу підтримувати роботу критичної інфраструктури, від функціонування якої залежить життя населення й функціональна стабільність усього регіону (громади).

Список використаних джерел:

1. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князєв, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. С. 113.
2. Кучеренко В. Р., Макуха С. М. Національна економіка: відтворення соціальної інфраструктури села. Одеса: Друкар. дім, Друк Південь, 2012. 108 с.
3. Мельниченко В. І. Правове регулювання публічного управління. *Публічне управління* : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 20118. С. 127.
4. Метод правового регулювання. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемшученко (голова ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 3. С. 617.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n11>.
6. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.
7. Про Концепцію Національної програми відродження села на 1995 – 2005 роки : постанова Верховної Ради України від 04 лютого 1994 р. № 3924-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3924-12#Text>.
8. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17 жовтня 1990 р. № 400-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12#Text>.

References:

1. Derzhavne upravlinnya: Slovn.-dovid. [Public Administration: Slovn.-dovid.]. Uklad.: V. D. Bakumenko (ker. tvorchoho kol.), D. O. Beznosenko, I. M. Varzar, V. M. Knyazyev, S. O. Kravchenko, L. G. Shty`ka ; za zag. red. V. M. Knyazyeva, V. D. Bakumenka. Ky`yiv : Vy`d-vo UADU, 2002. S. 113.

2. Kucherenko V. R., Makuxa S. M. Nacional`na ekonomika: vidtvorennya social`noyi infrastruktury` sela [National economy: reproduction of social infrastructure of the village]. Odesa: Drukars`ky`j dim, Druk Pivden`, 2012. 108 s.

3. Mel`ny`chenko V. I. Pravove reguluvannya publichnogo upravlinnya. *Publichne upravlinnya : terminol. slov.* [Legal regulation of public administration. Public administration : terminol. Words] / uklad. : V. S. Kujbida, M. M. Bily`ns`ka, O. M. Petroye ta in. ; za zag. red. V. S. Kujbidy`, M. M. Bily`ns`koyi, O. M. Petroye. – Ky`yiv : NADU, 20118. S. 127.

4. Metod pravovogo reguluvannya. *Yury`dy`chna ency`klopediya* [The method of legal regulation. Legal Encyclopedia] : v 6 t. / redkol. Yu. S. Shemshuchenko (golova red.) ta in. Ky`yiv: «Ukr. ency`kl.», 1998. T. 3. S. 617.

5. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi strategiyi regional`nogo rozvy`tku na 2021-2027 roky` [On approval of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027] : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny` vid 05 serpnya 2020 r. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n11>

6. Pro zatverdzhennya Nacional`noyi ekonomichnoyi strategiyi na period do 2030 roku [On the approval of the National Economic Strategy for the period up to 2030] : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny` vid 03 bereznya 2021 r. № 179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.

7. Pro Koncepciyu Nacional`noyi programy` vidrodzhennya sela na 1995 – 2005 roky` [About the Concept of the National Program for the Revival of the Village for 1995 - 2005] : postanova Verhovnoyi Rady` Ukrayiny` vid 04 lyutogo 1994 r. № 3924-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3924-12#Text>.

8. Pro priory`tetnist` social`nogo rozvy`tku sela ta agropromy`slovogo kompleksu v narodnomu gospodarstvi [On the priority of social development of the village and the agro-industrial complex in the national economy] : Zakon Ukrayiny` vid 17 zhovtnya 1990 r. № 400-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12#Text>.