

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО
РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ
ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ**

МОНОГРАФІЯ



НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО
РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ
В УКРАЇНІ**

Монографія

За редакцією професорів
А. П. Гетьмана та М. В. Шульги

Харків
«Право»
2016

УДК 34
ББК 67.9(4УКР)307
П78

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 5 від 25 грудня 2015 р.)*

Автори:

*А. П. Гетьман, І. В. Ігнатенко, В. М. Корнієнко, І. М. Кульчій,
Т. В. Курман, Л. В. Лейба, О. С. Лисанець, Т. В. Лісова, О. М. Савельєва,
Д. В. Санніков, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, Д. В. Федчишин,
С. В. Хомінець, С. В. Шарпова, М. В. Шульга*

Рецензенти:

*В. М. Єрмоленко – доктор юридичних наук, професор, завідувач
кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка
В. З. Янчука Національного університету біоресурсів і природоко-
ристування України;*

*І. І. Каракаш – кандидат юридичних наук, професор, завідувач
кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного
університету «Одеська юридична академія»*

П78 **Проблеми** правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні : монографія / А. П. Гетьман, І. В. Ігнатенко, В. М. Корнієнко та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право, 2016. – 360 с.

ISBN 978-966-458-985-4

Монографію присвячено дослідженню актуальних проблем правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні. Висвітлюються правові засади сталого розвитку аграрного виробництва, організаційно-правові аспекти сталого соціального розвитку села. Розглядаються питання забезпечення раціонального та ефективного використання земель та інших природних ресурсів у межах сільських територій як передумова їх сталого розвитку. Унаслідок проведеного дослідження сформульовано низку пропозицій з удосконалення правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні.

Для науковців-правників, викладачів і студентів юридичних навчальних закладів, а також усіх, кого цікавлять теоретичні правові питання забезпечення сталого розвитку сільських територій.

УДК 34
ББК 67.9(4УКР)307

© Гетьман А. П., Ігнатенко І. В.,
Корнієнко В. М. та ін., 2016
© Видавництво «Право», 2016

ISBN 978-966-458-985-4

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1. ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ	5
1.1. Поняття та зміст сталого розвитку сільськогосподарського виробництва (<i>Курман Т. В.</i>)	5
1.2. Правове регулювання диверсифікації аграрного виробництва (<i>Кульчій І. М.</i>)	34
1.3. Поняття та юридичні ознаки органічного виробництва сільськогосподарської продукції та сировини як складової сталого розвитку сільських територій (<i>Уркевич В. Ю.</i>)	55
1.4. Принципи правового регулювання виробництва органічної сільськогосподарської продукції та сировини в Україні в аспекті сталого розвитку сільських територій (<i>Уркевич В. Ю., Корнієнко В. М.</i>)	70
1.5. Правове становище суб'єктів, що здійснюють виробництво органічної сільськогосподарської продукції і сировини, та особливості їх виробничо-господарської діяльності (<i>Уркевич В. Ю.</i>)	78
1.6. Роль аграрно-правового регулювання в забезпеченні сталого розвитку сільських територій (<i>Савельєва О. М.</i>)	90
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАЛОГО СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СЕЛА	111
2.1. Правові засади відродження українського села (<i>Гетьман А. П.</i>)	111
2.2. Правове регулювання розвитку несільськогосподарських видів діяльності на сільських територіях (<i>Статівка А. М.</i>)	116
2.3. Публічно-приватне партнерство у сфері розвитку сільських територій (<i>Статівка А. М., Кульчій І. М.</i>)	137
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ТА ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ У МЕЖАХ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЇХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ	155
3.1. Земельно-правове забезпечення сталого розвитку сільських територій (<i>Шульга М. В.</i>)	155

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАЛОГО СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СЕЛА

2.1. Правові засади відродження українського села

Проблема сталого розвитку сільських територій складна і багатогранна. Її дослідженням опікуються представники різних галузевих наук. З правової точки зору вирішення цієї проблеми залежить від низки об'єктивних та суб'єктивних чинників. Достатньо сказати, що сьогодні передовсім доречно вести мову не стільки про забезпечення сталого розвитку сільських територій, скільки про відродження українського села, яке раніше традиційно називали колискою нації, острівцем самобутності, незамуленим джерелом та ін.

В умовах сьогодення українські села перебувають у занепаді. Влада і бізнес не помічають, як українське село з його жителями переважно пенсійного віку тихо доживає. На жаль, жодна урядова соціальна програма, що були реалізовані останнім часом, не дала позитивних результатів. Кількість сільських населених пунктів безупинно скорочується, спостерігається стійка тенденція обезлюднення сіл та зняття їх з обліку.

Так, лише протягом 1991–2013 рр. чисельність сільського населення скоротилася майже на 3 млн осіб. Нині в селах проживає понад 14 млн чоловік. Сільська місцевість стрімко безлюдніє. Якщо в 1991 р. було близько 500 сіл із населенням до 50 осіб, то зараз таких сіл 4 тис.

Серед основних причин такого положення називають різке скорочення підприємницької зайнятості. Сьогодні нею охоплено лише до 600 тис. осіб, тоді як раніше цей показник становив майже 5 млн. На-

уковці слушно зазначають, що така тенденція характерна для країн третього світу, які вважаються сучасними сировинними додатками. Як свідчить досвід розвинених країн, вони проводять політику стримування падіння підприємницької зайнятості у сільській місцевості. Так, у США з 1990 до 2013 р. вона знизилась на 7% проти 81% – в Аргентині та 72% – в Україні¹.

Скорочення кількості робочих місць в аграрній сфері та незадовільний стан соціальної інфраструктури на селі створює умови, за яких працездатне населення виїжджає із сільської місцевості. Проведення сучасної земельної та аграрної реформ для села має фактично негативні наслідки.

Останнім часом спостерігається стійка тенденція різкого розширення площі сільськогосподарських земель, що належать громадянам України (переважно сільським жителям), які використовуються на умовах оренди великими сільськогосподарськими товаровиробниками – агрохолдингами. Така агрохолдингізація аграрного виробництва зменшує кількість робочих місць в аграрній сфері, залишає без підтримки соціальну інфраструктуру села та витісняє дрібних і середніх товаровиробників, в першу чергу вітчизняні фермерські господарства.

Одним із напрямів подолання зазначеної тенденції, як підкреслюється в літературі², була б доцільною реалізація комплексу заходів щодо підтримки дрібних і середніх сільськогосподарських товаровиробників та створених ними обслуговуючих сільськогосподарських кооперативів.

Доречно зазначити, що починаючи з набуття незалежності Україною, держава постійно приділяє увагу вирішенню проблем, пов'язаних із занепадом села. Але, на жаль, спеціальний Закон «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» присвячений здебільшого питанням розвитку агропромислового комплексу. Він містить низку декларативних положень, які фактично не виконуються. Це стосується й інших законів. Так,

¹ Дзеркало тижня. – 2015. – № 19 (215). – 30 трав. – С. 7.

² Кулинич, П. Ф. Розвиток ринку сільськогосподарських земель в Україні: законодавчі ідеї, законопроекти, перспективи [Текст] / П. Ф. Кулинич // Земельне право України. – 2012. – № 12. – С. 24.

закони України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років» від 18 січня 2001 р. та «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. врегулювали ряд важливих економіко-фінансових відносин, що стосуються ціноутворення, податкової та бюджетної політики, особливостей кредитного забезпечення сільського господарства та ін. Цілі цих законів були скеровані на стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення. Проте в них не йдеться про державну підтримку соціальної сфери села, створення належних умов життя і праці сільського населення, яке складає третину населення України.

Концепція Національної програми відродження села на 1995–2005 роки залишилась на папері.

У постанові Верховної Ради України від 6 лютого 2003 р. «Про рекомендації парламентських слухань про хід реформування та заходи щодо поліпшення ситуації на селі» констатувалось, що середньомісячна зарплата в сільському господарстві є найнижчою серед галузей економіки країни. Більше половини працездатних жителів не мають роботи, вони не зайняті на виробництві. Припинилось оновлення матеріальної бази соціальної сфери села. Різко погіршилась демографічна ситуація на селі. Сьогодні ситуація на селі ще більше загострилась.

Державні заходи, що вживаються державою останнім часом щодо покращення фінансово-кредитного та ресурсного забезпечення налагодження цінового паритету, стосуються головним чином сільськогосподарських підприємств, а не сільських жителів.

Наразі експертні робочі групи Євросоюзу і Мінагрополітики співпрацюють з приводу розробки Стратегії сільського господарства та сталого розвитку сільських територій України на 2015–2020 рр., яка повинна базуватися на європейських підходах.

Такий документ дійсно повинен бути доленосним і для розвитку аграрного виробництва і сільських територій. Але найближчим часом було б доцільним розробити та прийняти Державну програму відродження українського села. Це перший крок у напрямі до сталого розвитку сільських територій.

Вирішення проблеми відродження українського села нерозривно пов'язане з реалізацією комплексу заходів перш за все у сфері аграрного

сектора економіки, який повинен мати першочергові пріоритети. Адже відомо, що ринкова економіка не ліквідує фактор державного впливу на неї. Вона лише змінює характер методів такого впливу. Йдеться, зокрема, про державний протекціонізм щодо села, банківське кредитування, механізм компенсації відсоткової ставки кредитів із державного бюджету, бюджетні асигнування для сільського господарства та ін.

Сучасний аграрний сектор – перспективна сфера інвестування в економіку України. Це обумовлено постійним ростом цін на продукти харчування в світі. Україна об'єктивно має реальні можливості для підвищення рівня сільськогосподарського виробництва, оскільки вона володіє землями сільськогосподарського призначення, які виступають основним і незамінним засобом виробництва в сільському господарстві. Перспективи інвестування в аграрний сектор економіки та сталий розвиток сільських територій поки що недооцінені.

Слід також зазначити, що відповідні суспільні відносини, які безпосередньо або опосередковано стосуються названої сфери, регулюються нормами різних галузей законодавства як на рівні законів, так і на рівні підзаконних актів, приписи яких часто не узгоджені між собою або навіть протирічають один одному тощо. Єдиний координаційний центр, який би забезпечував злагоджену правову регламентацію відносин, що формуються, наприклад, в аграрному секторі і в сфері відродження села, соціально-економічного розвитку сільських територій та підвищення рівня життя сільського населення, відсутній. Тією чи іншою мірою до правового регулювання цих відносин залучені норми аграрного, господарського, цивільного, земельного, фінансового, податкового, трудового та інших галузей законодавства. При цьому лише окремі з них за своїм характером є спеціальними, більшість же з них має «прописки» в своїх галузях законодавства.

Україна – аграрна держава. Аграрні та земельні перетворення, які були започатковані в незалежній Україні ще в 90-х рр. минулого століття, дозволили збільшити валове виробництво сільськогосподарської продукції. Але проблема відродження українського села та сталого розвитку сільських територій залишилась нерозв'язаною.

Концепція розвитку сільських територій, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р., не тільки визначає

проблему, на розв'язання якої вона спрямована, а й містить аналіз причин виникнення та обґрунтування необхідності її розв'язання.

Мета Концепції полягає в створенні необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для сільського розвитку. Її реалізація розрахована на період до 2025 р.

Проблема погіршення соціально-економічного та екологічного стану сільських територій, як впливає із змісту Концепції, має вирішуватись на основі комплексного підходу до розвитку сільських територій.

Одним із варіантів вирішення цієї проблеми було б формування певного сегмента спеціального законодавства, яке б регулювало комплекс однорідних суспільних відносин, що виникають у процесі сталого розвитку сіл та селищ, тобто сільських територій. Йдеться про відносини, які стосуються відродження українського села, створення належного соціально-економічного та екологічного стану сільських територій, підвищення рівня життя сільського населення тощо.

Такі відносини близькі та нерозривно пов'язані з аграрними відносинами, які виникають у сфері виробництва сільськогосподарської продукції та визначально впливають і на інші відносини, передовсім у сфері переробки і реалізації сільськогосподарської продукції та ін.

Саме вони складають основу предмета аграрного права як самостійної галузі.

Самостійним видом суспільних відносин, які безпосередньо пов'язані з аграрними та входять до складу предмета аграрного права, мають виступати, на переконання А. М. Статівки та В. М. Єрмоленка, відносини соціальної спрямованості. На необхідності включення до предмета аграрного права відносин соціального розвитку слушно наголошують Т. О. Коваленко, О. В. Гафурова, Я. З. Гаєцька-Колотило та ін.

Як відомо, суспільні відносини, які складають предмет аграрного права, характеризуються динамічністю. Йдеться не тільки про розширення або звуження кола цих відносин, а й їх внутрішню трансформацію.

Проведення сучасних аграрної та земельної реформ зумовило зміни в характері суспільних відносин, які складають предмет аграрного права. В основі цих змін – багатоманітність права власності в аграрній

сфері, нових організаційно-правових форм використання земель як основного засобу виробництва та форм ведення сільськогосподарського виробництва.

Входження до складу аграрних відносин соціальної складової зумовлює специфіку у правовій регламентації відповідних відносин. Ці відносини забезпечують формування сприятливого середовища для мешканців сільської місцевості. Вони перебувають у тісному зв'язку з виробничими аграрними відносинами. Особливість, яка об'єднує види аграрних відносин, полягає в належності їх до забезпечення сільськогосподарської діяльності.

2.2. Правове регулювання розвитку несіельськогосподарських видів діяльності на сільських територіях

Після переходу до ринкової системи господарювання сільські території зіткнулися з великою кількістю проблем, серед яких: 1) несприятлива демографічна ситуація та зменшення чисельності населення в сільській місцевості. Рівень смертності перевищує народжуваність, скорочення сільського населення за останні десять років становить 163 тис. осіб на рік, а кількість сільських населених пунктів у 2000–2012 рр. зменшилася на 289 одиниць; 2) високий рівень безробіття. На початок 2013 р. кількість зареєстрованих безробітних серед сільського населення становила 247,6 тис. (у 2011 р. – 211,0 тис. осіб, у 2010 р. – 236,1 тис. осіб); 3) найнижча серед галузей економіки оплата праці. За рівнем середньомісячної зарплати сільське господарство посідає останнє місце (на січень 2013 р. середньомісячна заробітна плата штатного працівника в сільському господарстві становила 2025 грн, що майже на 1000 грн менше, ніж в цілому по економіці країни); висока міграція сільського населення. Через низьку вартість робочої сили, що не забезпечує високих стандартів споживання, лише 60% селян працюють за місцем проживання, намагаючись працевлаштуватися в інших галузях економіки, і у сільській місцевості спостерігається від'ємне сальдо міграції; 3) недостатній рівень забезпеченості медичними закладами