

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СТАЛОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ****ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE SYSTEM OF ENSURING
SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES IN UKRAINE
AT THE MODERN STAGE****Штойко О.І., аспірант кафедри конституційного,
фінансового та адміністративного права***Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

Статтю присвячено дослідженню адміністративно-правового регулювання в системі забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні на сучасному етапі. Автор аналізує пріоритети державної політики по розвитку сільських територій та доводить провідну роль мети сталого розвитку сільських територій як в національному вимірі, так і в глобальному світовому просторі.

В статті звертається увага на негативні процеси та сучасні виклики у стані розвитку вітчизняних сільських територій. Наводиться історія становлення поняття «сталий розвиток сільських територій» та висвітлюються різноманітні погляди на тлумачення його змісту. На підставі узагальнення доктринальних підходів пропонується власний погляд на розуміння поняття «сталий розвиток сільських територій» в контексті поєднання наукової обґрунтованості та практичної спрямованості.

Крім того, автором досліджується роль та місце адміністративно-правового регулювання в системі заходів забезпечення сталого розвитку сільських територій, в першу чергу у взаємозв'язку з адміністративно-правовою політикою. Наводиться загальна характеристика законодавства про пріоритетність розвитку села та обґрунтовується висновок про його недосконалість. Приділяється увага з'ясуванню основних засад правового регулювання сільських територій в Україні, зокрема, закріпленню концептуального підходу до функціонування сільських територій на засадах сталого розвитку; розбудові людиноцентричної концепції розвитку сільських територій; реалізації системного підходу до вирішення проблем села; поєднання розвитку суто аграрних аспектів із диверсифікацією сільської економіки. Також в статті доводиться, що механізм адміністративно-правового регулювання розвитку сільських територій є структурованою системою правових засобів, висвітлюються шляхи подолання існуючих проблем та створення ефективної системи правового регулювання розвитку сільських територій.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративна політика, сталий розвиток, сільські території, аграрні відносини.

The article is devoted to the study of administrative and legal regulation in the system of ensuring sustainable development of rural areas in Ukraine at the present stage. The author analyzes the priorities of state policy on the development of rural areas and proves the leading role of sustainable development of rural areas in the global world space.

The article draws attention to negative processes and modern challenges in the state of domestic rural areas. The history of the formation of the concept of "sustainable development of rural areas" is given and various views on the interpretation of its content are highlighted. Based on the generalization of doctrinal approaches, his own view on the understanding of the concept of "sustainable development of rural areas" is offered in the context of a combination of scientific validity and practical orientation.

In addition, the author examines the role and place of administrative and legal regulation in the system of measures to ensure sustainable development of rural areas, primarily in relation to administrative and legal policy. A general characteristic of the legislation on the priority of rural development is given and the conclusion about its imperfection is substantiated. Attention is paid to clarifying the basic principles of legal regulation of rural areas in Ukraine, in particular, consolidating a conceptual approach to the functioning of rural areas on the basis of sustainable development; developing a people-centered concept of rural development; implementing a systemic approach to solving rural problems; combining the development of purely agrarian aspects with the diversification of the rural economy. The article also proves that the mechanism of administrative and legal regulation of the development of rural areas is a structured system of legal means, highlighting ways to overcome existing problems and create an effective system of legal regulation of the development of rural areas.

Key words: administrative and legal regulation, administrative policy, sustainable development, rural areas, agrarian relations.

Сільське господарство, як ніяка інша сфера економіки базується на основному ресурсі – людях. Людиноцентрична концепція розвитку сільських територій є не тільки запорукою забезпечення продовольчої безпеки, розвитку аграрного виробництва, але і основою підтримання здорового соціального укладу і збереження традиційної культури. Лише повна взаємність ситуації, в якій село існує для людини, а людина – для села, здатна відтворити Україну як потужну аграрну державу не тільки в економічному, але і в соціальному, ментальному та духовному контекстах. Ще більше ситуація загострилась після початку повномасштабного вторгнення в Україну, котре жакливим чином позначилось і на сфері сільського господарства.

Серед науковців тема розвитку сільських територій знаходить стабільну підтримку. Зокрема, дослідженню проблематики присвячено багато робіт вітчизняних та зарубіжних вчених і спеціалістів, серед них: Я. З. Гаєцька-Колотило, О. В. Гафурова, Т. О. Коваленко, В. М. Єрмоленко, Н. В. Ільків, В. П. Жушман, А. М. Земко, Т. В. Курман, В. В. Носік, О. М. Пашенко, Е. В. Позняк, В. І. Семчик, А. М. Статівка, Н. І. Титова, В. Ю. Уркевич, В. З. Янчук та інші автори. Разом з тим, далеко не всі про-

BLEMNI ASPEKTI VKAZANOI TEMI ZNAKHODYAT DOSTATNE VISVITLENNIA V NAUPI. ZOKREMA, POTREBUYOT PODALSHOGO DOSLIDZHENNIA PITANNIA SISTEMI ZASOBIV ZABEZPECHENNIA ROZVIUTKU SILSKYKH TERYTORIY, PRIORITETIV TA ORIENTYRIV, VZEMODII RIZNYKH ZA KAKTEROM SKLADOVYKH CIIE SKLADNOI DIYALNOSTI. TOMU METOJU CIIE STATTI E Z'YASUVANNIA MISYIA TA ROLI ADMINISTRATIVNO-PRADOVOGO REGULUVANNIA V SISTEMI ZABEZPECHENNIA STALOGO ROZVIUTKU SILSKYKH TERYTORIY V UKRAINI NA SUCHASNOMU ETAPI.

Вченими справедливо відзначається низка негативних процесів у стані вітчизняних сільських територій, серед яких скорочення чисельності сільського населення, природне зменшення населення, ліквідація населених пунктів у сільській місцевості. У зв'язку із масштабністю проблем та їх комплексним характером в науці переконливо доведена необхідність введення до наукового обігу терміну «соціальна деградація села» [4, с. 4–5].

Мета державної політики по розвитку сільських територій реалізується в площині урізноманітнення діяльності та занятості населення в сільському просторі, підвищення якості життя, оновлення житлового фонду, створення сучасної інфраструктури населених пунктів, стимулю-

вання народжуваності та трудової міграції тощо. Розвиток сільських територій та агропромислового комплексу віднесений до категорій першого порядку не тільки в системі цілей і завдань вітчизняного суспільно-економічного життя, але і займає чільне місце в міжнародному просторі. Сучасні країни цивілізованого світу визнають важливість розвитку сільських територій та вказують відповідні положення в якості програмних цілей і завдань [1, 2, 3].

При цьому стан оптимального бачення розвитку сільського простору може позначатись різними термінами та знаходити відображення в різноманітних правових конструкціях. Серед різноманітних поглядів на цілі в сфері агропромисловості і сільської модернізації найбільш адекватною видається нам модель прагнення забезпечення сталого розвитку сільських територій. Історично, природно та культурно склалось так, що сільська і аграрна сфера для України є визначальною, не просто важливою, а державотворчою ідеєю. Пріоритетність вказаного напрямку не викликає сумнівів, йдеться лише про пошуки оптимального оформлення відповідно до сучасних реалій.

Визначення сталого розвитку було вперше запропоновано у доповіді «Наше спільне майбутнє» на засіданні Всесвітньої комісії з навколишнього середовища та розвитку (WCED) у 1987 році [1]. Воно дозволяє певною мірою відійти від таких категорій як «економічна ефективність», «економічне зростання», «максимізація прибутку». Обрані пріоритети орієнтують на те, що важливо не забезпечити «економічне зростання» за будь-яку ціну, але розвиватися так, щоб зберегти цю можливість для майбутніх поколінь.

Підхід до розвитку сільських територій для забезпечення їхньої стійкості повинен враховувати всі аспекти життєдіяльності населення і, відповідно, бути комплексним. В основі його реалізації повинен лежати принцип народозбереження, що передбачає розробку таких заходів, які мали б результатом збереження та збільшення чисельності населення, поліпшення його здоров'я та тривалості життя. Він включає в себе і заходи щодо підтримки сім'ї, материнства та дитинства, і заходи щодо забезпечення зайнятості та гідного рівня життя для всіх категорій населення. Замість фокусування на розвитку окремих галузей економіки у сільській місцевості (в першу чергу сільського господарства) необхідно розглядати сільські території загалом, враховуючи усі їхні особливості та потреби. Це включає у собі як економічні, так і соціальні аспекти: освіту, охорону здоров'я, культуру, інфраструктуру тощо. Важливо, щоб усі ці заходи були адаптовані до особливостей сільського життя та відповідали потребам сільських мешканців.

Поняття сталого розвитку не закріплене в законодавстві і знаходить різні визначення в науковій літературі. Так, одні вчені вважають, що сталий розвиток узагальнює в собі процес виживання і відтворення генофонду нації, активізацію ролі кожної окремої людини в суспільстві, забезпечення її прав і свобод, збереження навколишнього природного середовища, формування умов для відновлення біосфери та її локальних екосистем, орієнтацію на зниження рівня антропогенного впливу на природне середовище й гармонізацію розвитку людини в природі [5, с. 7]. Інші відносять до змісту сталого розвитку села соціальний, економічний та екологічний компоненти [6, с. 506–507]. На дуку третіх під сталим розвитком сільських територій розуміється стабільний розвиток сільської громади, що забезпечує виконання нею її народногосподарських функцій (виробництво продовольства, сільськогосподарської сировини та ін.), розширене відтворення населення та зростання рівня і якості його життя [7, с. 149]. З позицій системного підходу сталий розвиток сільських територій можна розглядати як процес зміни різних сфер життєдіяльності сільської громади (соціальної, економічної та екологічної), але з обов'язковим урахуванням механізмів впливу на процес розвитку сільських територій (фінансово-інвестиційна стратегія, обов'язкова

участь місцевих ініціатив, ефективні дії органів місцевого самоврядування тощо) [8, с. 104].

Узагальнюючи викладене, ми вважаємо за можливе запропонувати власне бачення поняття «сталий розвиток сільських територій» як керованого державою механізму сталого розвитку сільського простору, спрямованого на економічне зростання, підвищення рівня та якості життя сільського населення за умови збереження екології, традиційного та культурного потенціалу села в Україні. Саме такий підхід до розуміння сталого розвитку сільських територій є науково обґрунтованим та практично спрямованим.

В системі заходів забезпечення сталого розвитку сільських територій адміністративно-правове регулювання слід розглядати у взаємозв'язку з адміністративно-правовою політикою, що визначає спрямованість цього регулювання, формулює його пріоритети. Адміністративно-правове регулювання реалізується в контексті ціле-спрямованого впливу органів державної влади на стан соціальних зв'язків через встановлення та реалізацію системи засобів управлінського впливу, адміністративно-правових засобів забезпечення правопорядку для забезпечення реалізації цілей та пріоритетів адміністративно-правової політики в аграрній сфері.

Спроба створити основу комплексного регулювання правовідносин в сфері сільського життя свого часу була реалізована в Законі України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» [9]. Вказаний акт є одним з визначальних в структурі законодавства і, незважаючи на тривалу історію дії, залишається актуальним інструментом визначення загальних засад політики розвитку сільських територій. Прийняття такого нормативного акту є звичайно вагомим кроком та заслуговує на всіляку підтримку. Разом з тим, вказаний закон містить здебільшого декларативні норми, які до того ж істотно застаріли, тривалий час не оновлювались і не доповнювались. Крім того, дія ряду норм періодично зупинялася у зв'язку з браком коштів на втілення їх в життя. Тому, незважаючи на перспективний задум, реальна функція Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» не реалізується повною мірою.

В той же час розвиток сільських територій є складовою частиною загального розвитку країни, а ключовими напрямками просторового розвитку країни є визначення соціально-економічного формування регіонів, міст та сільських просторів, встановлення переваг та шляхів розвитку територій, розроблення заходів покращення їх розвитку, створення проєктів інфраструктур, необхідних для соціально-економічного розвитку окремих місцевостей. Характерною особливістю відповідної діяльності є уважна розробка моментів зв'язку різних територій України, рівнів влади та сфер життя між собою для здійснення просторового розвитку міст, сільських місцевостей, а також України загалом. Таким чином, в якості орієнтовних заходів забезпечення соціально-економічного покращення сільських просторів можуть розглядатись різноманітні за своїм характером міри [10, 11].

Тому до основних засад правого регулювання сільських територій в Україні на нашу думку слід віднести наступні:

- визначення та всебічне закріплення концептуального підходу до функціонування сільських територій на засадах сталого розвитку;
- розбудова людиноцентричної концепції розвитку сільських територій, в основі якої забезпечення на високому рівні базових потреб сільського населення – в житлі, охороні здоров'я, створенні безпечних і комфортних умов життя і розвитку родин;
- реалізація системного підходу до вирішення проблем села в контексті забезпечення економічних, соціальних, культурних потреб його мешканців;

– поєднання розвитку суто аграрних аспектів із диверсифікацією сільської економіки.

Для вітчизняного правового простору характерна наявність проблем у взаємодії різних рівнів влади при реалізації програм розвитку села та обмеженість нормативно-правового регулювання питань збереження природної та культурної спадщини сільських територій. Звертає на себе увагу також фрагментарність заходів державної підтримки, націлених на підвищення якості життя сільського населення. Однак, очевидно, що суто внесення змін до законодавства про розвиток сільського господарства не зніме проблеми якісного правового регулювання процесів сталого розвитку сільських територій та створення спеціальних правових механізмів. Законодавчий акт, спрямований на регулювання всього комплексу проблем сільського господарства та сільських територій, не може детально регулювати всі питання розвитку сільських територій. Отже, проблеми сільських територій вирішуватимуться у вигляді ухвалення нормативних актів, що регулюють різні процеси сільського соціуму, що неминуче призведе до втрати системності у правовій політиці. Відповідно, необхідні розробка та прийняття сучасного закону про сталий розвиток сільських територій, на основі якого поступово сформується якісний комплекс нормативних правових актів, що регулює відносини у сфері сталого розвитку сільських територій.

У свою чергу методи державного регулювання сільського господарства – категорія здебільшого економічна, як і саме державне регулювання, що передбачає управління відповідними методами, а роль права полягає лише у його правовому забезпеченні. Економічні методи (до яких належать методи державного регулювання сільського господарства) необхідно відрізнити від правових методів з огляду на положення теорії права, що розрізняє юридичні методи (імперативний та диспозитивний) та юридичні способи (заборона, дозвіл та розпорядження), і останні є будівельним матеріалом перших.

В якості затвердження людиноцентричного вектору розвитку сільського простору заслуговує на увагу твердження про обов'язкову узгодженість економічного, екологічного та людського розвитку, щоб від покоління до покоління не знижувався рівень якості та безпеки життя людей, не погіршувався стан довкілля і відбувався соціальний прогрес, який задовольняє потреби кожної людини [12]. В той же час реформування аграрного сектору повинно включати соціальне спрямування, підвищення життєвого рівня сільського населення та соціального статусу селянина в суспільстві тощо [13, с. 79].

Таким чином, варто підтримати тих авторів, котрі наголошують, що система правових засобів, що утворюють механізм адміністративно-правового регулювання, включає норми адміністративного права та акти їх офіційного тлумачення, адміністративні правовідносини (у тому числі відповідні юридичні факти та фактичні склади), акти реалізації прав та обов'язків у цих правовідносинах (у тому числі, акти застосування норм права), а також правосвідомість учасників адміністративних правовідносин (як факультативний елемент) [14, с. 129].

Співвідношення між наслідками реалізації норм законодавства та правовими цілями цих норм відображається в ефективності правового регулювання. Підвищення ефективності правового регулювання у сільському господарстві має вирішувати завдання подальшого юридичного закріплення державного регулювання цієї галузі, у тому числі коригування реалізованих методів, виправлення допущених прорахунків та посилення правового захисту сільськогосподарських товаровиробників, для чого необхідне уважне співвіднесення норм, що регулюють відносини у сільському господарстві, із загальними положеннями базових галузей права.

Практика сьогодні доводить явну недосконалість правової бази, її неузгодженість та пробільність. Важливу

роль в розвитку нормативно-правового регулювання має відігравати наука. Відповідно, першочерговим завданням юридичної науки є формування ефективної правової основи, що створює сприятливі соціально-економічні умови для проживання громадян у сільській місцевості. З урахуванням неоднорідності та різноманітності аналізованих суспільних відносин досягнення зазначеної мети не може бути забезпечене нормами окремої галузі права чи законодавства.

Сільське господарство, агропромисловий комплекс, село та сільські території мають бути об'єктами регулювання множини комплексних нормативних правових актів, що приймаються в рамках реалізації державної аграрної політики, а також програмних документів у цій сфері. Так, в першу чергу йдеться про забезпечення транспортної доступності сіл до найближчих міст. Неабияке значення належить поліпшенню умов життя для мешканців сіл, забезпечення населення різними видами послуг. В цьому ж ряду перебуває організація послуг галузей соціальної сфери життя. У свою чергу підвищення конкурентоспроможності економіки сільських територій можливе за рахунок підтримки малого та середнього бізнесу в сільській місцевості, розвитку агротуризму, сприяння поліпшенню кооперації та фермерства. Паралельно має відбуватись підтримка зайнятості населення села у несільськогосподарській діяльності. Серед пріоритетних напрямків також перебуває забезпечення поліпшення стану навколишнього середовища, біологічного розмаїття України, а також мінімізація негативних наслідків від зміни клімату. Таким чином, правове регулювання сталого розвитку сільських територій вимагає пильної уваги з боку законодавців, науковців та практиків. Постійно вдосконалюючи законодавство у сфері регулювання процесів сталого розвитку сільських територій, можна буде досягти зазначених державою та суспільством завдань щодо покращення умов життєдіяльності сільських жителів.

На нашу думку, для подолання існуючих проблем та створення ефективної системи правового регулювання розвитку сільських територій в межах правової складової необхідно реалізувати такі аспекти:

- удосконалення та оновлення закону про розвиток сільських територій, який закріпив би єдину понятійну базу, визначив правовий статус сільських територій, а також основні механізми державної підтримки;
- розробка деталізованої та структурованої нормативно-правової бази щодо посилення взаємозв'язку та координації між різними державними програмами, спрямованими на розвиток сільських територій, сільського господарства, підтримку малого та середнього підприємництва на селі тощо;
- оптимізація спеціального законодавства, що регулює питання збереження природної, історико-культурної спадщини та традиційного способу життя на сільських територіях;
- розширення заходів державної підтримки сільських мешканців, у тому числі у сферах житлового забезпечення та інфраструктури;
- всебічне впровадження механізмів державно-приватного партнерства та взаємодії при реалізації програм розвитку села.

Отже, метою формування та реалізації державної політики розбудови сільських територій в Україні має бути забезпечення їх сталого розвитку, що відповідає як суто національним пріоритетам, так і глобальному вектору міжнародного розвитку. При цьому важливим є змістовне розуміння цього терміну, що не може обмежуватись суто економічними моментами, а повинно в себе включати підвищення рівня та якості життя сільського населення за умови збереження екології, традиційного та культурного потенціалу села в Україні. Реальний розвиток сільських територій в Україні є можливим тільки як резуль-

тат комплексного системного впливу, серед якого чільне місце займає забезпечення належної якості правового регулювання. Однак, сучасний стан нормативно-правової бази характеризується як фрагментарний і недосконалий. Оптимізація нормативно-правової бази дозволить створити основу для функціонування цілісної системи державного управління, посилення заходів підтримки сільських громад, збереження природної та культурної спадщини села, покращення життя на сільських теренах.

Удосконалення правого регулювання сільських територій в Україні на нашу погляд на сучасному етапі має охоплювати наступні напрямки:

- визначення та всебічне закріплення концептуального підходу до функціонування сільських територій на засадах сталого розвитку;
- розбудова людиноцентричної концепції розвитку сільських територій;

– реалізація системного підходу до вирішення проблем села в контексті забезпечення економічних, соціальних, культурних потреб його мешканців;

– поєднання розвитку суто аграрних аспектів із диверсифікацією сільської економіки;

Реалізація вказаних напрямків вимагає якісного оновлення законодавства, зокрема, прийняття єдиного сучасного нормативного акту, в якому б в структурованій формі відображались мета і завдання, основні засади, принципи, способи і форми правового регулювання розвитку сільських територій а також містилися б конкретні правові механізми забезпечення реалізації поставлених завдань. Власне у напрямку конкретизації означених проблем і знаходяться перспективи подальших наукових досліджень проблем сталого розвитку сільських територій в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. Journal of International Development. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.
2. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. A/CONF.48/14/Rev. 1. Chapter I. URL: <http://www.un-documents.net/unchedec.htm> <http://www.un-documents.net/unche-dec.pdf>
3. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution A/RES/70/1 adopted by the General Assembly on 25 September 2015. URL : https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf
4. Гафурова О.В. Правові проблеми соціального розвитку села : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2015. 36 с.
5. Шпильова Ю.Б. Сталый розвиток сільських територій України в умовах децентралізації влади : монографія. Київ, 2019. 308 с.
6. Гаецька-Колотило Я.З., Ільків Н.В. Аграрне право України: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2015. 548 с.
7. Талавири М.П. Розвиток сільських територій на засадах сталості. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2016. Серія Економіка. Випуск 1(47). Т. 2. С. 146-150.
8. Давидюк М.В. Систематизація підходів у дослідженні понятійно-категоріального апарату сталого розвитку сільських територій. *Журнал стратегічних економічних досліджень*. 2024. № 2 (19). С. 93-113.
9. Про пріоритетність розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17 жовтня 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12#Text>
10. Киценко О.П. Теоретико-правовий механізм оцінювання результатів регуляторного впливу в аграрному секторі. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Серія ПРАВО. Випуск 80: частина 1. С. 477-482.
11. Сащенко І. Про принципи правового регулювання інвестицій у соціальний розвиток села. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 110-114.
12. Bele S. Socio-economic content of definition «development of rural territories» and its relationship with the development of rural economy. *Knowledge International Journal*. 2019. № 32 (1). Pp. 39-45. URL: <https://ikm.mk/ojs/index.php/KIJ/article/view/1400>
13. Шерстюк С.В. Правове регулювання соціального розвитку села. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 77-79.
14. Кантор Н.Ю. Механізм адміністративно-правового регулювання та його складові елементи. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Серія ПРАВО. Випуск 84: частина 3. С. 125-129.