

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

**LEGAL BASIS OF IMPLEMENTATION OF REGULATORY POLICY BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE AGRARIAN SECTOR OF THE ECONOMY OF UKRAINE**

У статті досліджено особливості адміністративно-правового регулювання відносин реалізації органів місцевого самоврядування державної регуляторної політики щодо суб'єктів аграрного сектору. Пропонується таку реалізацію визначати як систему конкретних заходів, спрямованих на публічне адміністрування в аграрному секторі. Здійснено аналіз доктринальних положень та узагальнено повноту розроблення у сучасній адміністративно-правовій науці сутності досліджуваного питання. На підставі аналізу законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (2003), Концепції розвитку сільських територій (2015) та інших базових нормативно-правових актів за проблематикою дослідження охарактеризовано повноваження органів місцевого самоврядування щодо прийняття управлінських рішень та наявні обов'язки у царині здійснення усього комплексу державної регуляторної діяльності. Надано пропозиції щодо напрямів формування подальших адміністративно-правових відносин між органами місцевого самоврядування як регуляторними органами та суб'єктами аграрного сектору щодо недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення адміністративного втручання та усунення перешкод господарській діяльності тощо. Визначено доцільним розвивати партнерські відносини за напрямками місцевої управлінсько-регуляторної, адміністративно-фінансової та господарської взаємодії щодо розробки та виконання державних та муніципальних програм. Обґрунтовано доцільність затвердження Кабінетом Міністрів України постанови «Про затвердження Місцевих програм взаємодії органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної регуляторної політики в аграрному секторі для забезпечення сталого розвитку територіальних громад». На основі зазначеного підзаконного нормативно-правового акта вважається доцільним створення місцевих програм взаємодії щодо позитивної реалізації державного регуляторного впливу.

**Ключові слова:** аграрний сектор, адміністративно-правове регулювання, воєнний стан, державна регуляторна політика, місцеві програми, органи місцевого самоврядування, регуляторний вплив.

The article examines the peculiarities of the administrative and legal regulation of the relations of the implementation of local self-government bodies of the state regulatory policy in relation to subjects of the agrarian sector. It is proposed to define such implementation as a system of specific measures aimed at public administration in the agricultural sector. The analysis of doctrinal provisions was carried out and the

---

© КУРИЛО В.І. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії аграрних наук України, заслужений юрист України, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права (Національний університет біоресурсів і природокористування України) <https://orcid.org/0000-0003-1268-801X>

© КИЦЕНКО О.П. – кандидат юридичних наук, докторант кафедри адміністративного та фінансового права (Національний університет біоресурсів і природокористування України) <https://orcid.org/0009-0008-3503-2025>

completeness of the development of the essence of the researched issue in modern administrative and legal science was summarized. On the basis of the analysis of the laws of Ukraine "On local self-government in Ukraine" (1997), "On the foundations of state regulatory policy in the sphere of economic activity" (2003), Concept of development of rural areas (2015) and other basic normative legal acts according to the problem of the research, the powers are characterized of local self-government bodies regarding the adoption of management decisions and existing responsibilities in the field of implementation of the entire complex of state regulatory activities. Proposals were made regarding the direction of further administrative and legal relations between local self-government bodies as regulatory bodies and subjects of the agrarian sector regarding the prevention of the adoption of economically impractical and ineffective regulatory acts, the reduction of administrative interference and the elimination of obstacles to economic activity, etc. It was determined to be expedient to develop partnership relations in the areas of local management-regulatory, administrative-financial and economic cooperation regarding the development and implementation of state and municipal programs. The expediency of the Cabinet of Ministers of Ukraine's approval of the resolution "On approval of local programs of cooperation of local self-government bodies regarding the implementation of state regulatory policy in the agrarian sector to ensure the sustainable development of territorial communities" is substantiated. On the basis of the specified by-law normative legal act, it is considered appropriate to create local programs of interaction regarding the positive implementation of state regulatory influence.

**Key words:** *agricultural sector, administrative and legal regulation, martial law, state regulatory policy, local programs, local self-government bodies, regulatory influence.*

**Вступ.** Формування сучасної, соціально орієнтованої ринкової економіки в Україні супроводжується поглибленням процесів децентралізації влади з подальшою демократизацією та єдністю соціальних та виробничих відносин. Для подальшого продовольчого і виробничого забезпечення населення нашої держави, особливо в умовах сучасних викликів правового режиму воєнного стану, доцільним вважається здійснення певної трансформації публічно-приватних відносин, зокрема створення для аграрного сектору економіки оновлених адміністративно-правових механізмів місцевої регуляторної політики, а також удосконалення організаційних форм і методів здійснення аграрно-виробничої підприємницької діяльності.

Органи місцевого самоврядування територіальних громад повинні займати більш важливу регуляторно-партнерську роль у відносинах становлення, розвитку, популяризації діяльності суб'єктів аграрного сектору своєї території. Тобто, місцева реалізація основних засад державної регуляторної політики (її способів, методів та прийомів) повинна здійснюватися не як абстрактна і формальна управлінська діяльність, а визначати ряд конкретних заходів, спрямованих на публічне адміністрування (сприяння, підтримку тощо) місцевого сільськогосподарського товаровиробника.

**Постановка завдання.** Аналіз доктринальних положень, які сформувалися у працях вітчизняних науковців-адміністративістів та представників інших споріднених правових наук таких як Іваненко М.М., Гиренко І.В., Григор'єва Х.А., Гулак О.В., Гуржій Т.О., Заскалкіна О.М., Котляревська Н.А., Курило В.І., Латинін М.А., Мушенко В.В., Петлюк Ю.С., Піддубна Д.С., Риженко О.С., Ситніченко О.М., Слюсаренко С.В. та інших, дав підстави для формування узагальнень щодо повноти розроблення у сучасній адміністративно-правовій науці питання повноважень органів місцевого самоврядування щодо здійснення державної регуляторної політики в аграрному секторі, представники якого, у переважній більшості випадків, є суб'єктами приватної форми власності.

Зокрема, Іваненко М.М. здійснив дослідження особливостей та визначив перспективи адміністративно-правового регулювання органами місцевого самоврядування діяльності малих сільськогосподарських виробників [1], охарактеризував сучасний стан законодавчого забезпечення публічно-приватного партнерства в сільській місцевості [2] та визначив коло повноважень органів місцевого самоврядування щодо захисту прав суб'єктів господарювання [3]. Курило В.І. та Мушенко В.В. провели низку комплексних досліджень стану регуляторного впливу органів місцевого самоврядування на формування матеріальної бази територіальної організації влади в Україні [4] та бюджетної підтримки суб'єктів аграрного сектору [5]. Латинін М.А. та

Заскалка О.М. визначили перспективи розвитку механізмів державного регуляторного впливу місцевого управлінсько-інституційного середовища на розвиток аграрного сектору економіки України [6] тощо.

Однак у працях названих вище та інших науковців, на нашу думку, недостатньо дослідженим залишається спектр питань, пов'язаних з такою широкою категорією як адміністративно-правові засади здійснення органами місцевого самоврядування державної регуляторної політики в аграрному секторі економіки України. Тому, зважаючи на сформовані суспільно-економічні відносини децентралізації влади, з урахуванням новітніх досягнень адміністративно-правової науки, автором декларується спроба дослідження проблем правозастосовної та організаційно-юрисдикційної діяльності органів місцевого самоврядування у відносин регуляторної взаємодії із суб'єктами аграрного сектору.

**Метою статті** є характеристика адміністративно-правових відносин здійснення органами місцевого самоврядування державної регуляторної політики в аграрному секторі економіки України та визначення пріоритетів та перспектив подальшого нормативно-правового удосконалення такого типу управлінських суспільно-економічних відносин в умовах правового режиму воєнного стану.

**Результати дослідження.** Основною метою діяльності будь-якої держави є організація забезпечення дотримання національних інтересів через органи державної влади та місцевого самоврядування, які забезпечують досягнення тієї чи іншої конкретної мети. Зокрема, органи місцевого самоврядування реалізують управлінсько-регулятивні повноваження (в т. ч. і в аграрному секторі економіки України) шляхом виконання приписів, визначених у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах.

Виходячи з мети даного дослідження, спробуємо проаналізувати особливості здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування в аграрному секторі економіки України наступним чином. На підставі запропонованого у ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV визначення терміну «державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності» [7] спробуємо визначити напрями та охарактеризувати повноваження щодо реалізації регуляторного впливу органів місцевого самоврядування на суб'єктів аграрного сектору.

По перше, доцільно визначити необхідність удосконалення правового регулювання господарських відносин в аграрному секторі. Дане питання, безперечно, є важливим, проте не входить до сфери адміністративно-правового регулювання. По друге, у зазначеному вище Законі 1160-IV від 11.09.2003 р. чітко визначається необхідність трансформації адміністративних відносин між органами місцевого самоврядування як регуляторними органами та суб'єктами господарювання, щодо недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів для кожного з суб'єктів публічно-приватного партнерства. По третє, визначається необхідним зменшення втручання органів місцевого самоврядування у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку сільськогосподарської діяльності на у межах розміщення територій громад. На нашу думку, другий та третій напрями здійснення державного регуляторного впливу органами місцевого самоврядування відповідають меті дослідження та вимагають більш детального розгляду та надання пропозицій щодо подальшого закріплення таких законодавчих постулатів у підзаконних нормативно-правових актах.

Подальший аналіз основних адміністративно-правових інструментів, які містять норми державного регуляторного впливу на аграрну сферу в Україні дає підстави зазначити, що можливості взаємодії у межах регуляторного впливу органів місцевого самоврядування та суб'єктів аграрного сектору, на нашу думку, більш чітко закріплені у Концепції розвитку сільських територій, яка схвалена розпорядження Кабінету Міністрів України (надалі – КМУ) від 23.09.2015 р. № 995-р [9]. Даним документом центральний орган виконавчої влади визнає, що основними причинами погіршення соціально-економічного, екологічного тощо стану сільських територій (поряд з іншими причинами) є: «низька ефективність органів місцевого самоврядування у вирішенні проблемних питань розвитку сільських територій та відведення недостатньої ролі у процесах реформування аграрного сектора економіки» [9].

На наше переконання, держава визнала факт недостатнього та неналежного регуляторного впливу органів місцевого самоврядування на сільськогосподарське виробниче та соціальне середовище на початку XXI століття. Тому, завданнями Концепції розвитку сільських територій є: усунення перешкод для розвитку сільськогосподарської виробничої діяльності; прийняття та реалізація економічно доцільних та ефективних регуляторних актів. Реалізації зазначених вище

завдань Концепції полягає у забезпеченні створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для сільського соціально-економічного розвитку шляхом переміщення основних засад аграрної політики держави з підтримки аграрного сектору економіки на підтримку сільського розвитку з метою поліпшення якості життя та благополуччя сільського населення [9].

На нашу думку, КМУ у пропонованій Концепції досить чітко окреслив сучасні суспільно-економічні тенденції розвитку села щодо подальшої комерціалізації сільськогосподарського виробництва, наслідком якої стало укрупнення суб'єктів аграрного сектору з одночасним зниженням їх соціальної та екологічної відповідальності. Одним із наслідків такого стану справ є неефективне втручання органів місцевого самоврядування у діяльність суб'єктів аграрного господарювання, поряд із незначною державною підтримкою розвитку сільських територій та іншими негативними соціально-економічними та політико-правовими чинниками.

Отже, на нашу думку, формування подальших адміністративно-правових відносин між органами місцевого самоврядування як регуляторними органами та суб'єктами аграрного сектору щодо: недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення адміністративного втручання та усунення перешкод господарській діяльності повинні здійснюватися за такими сферами регуляторно-партнерської взаємодії.

Місцева управлінсько-регуляторна взаємодія щодо обговорення внесених на розгляд сесії ради проектів регуляторних актів та направлення проекту регуляторного акта на доопрацювання органу чи особі, яка внесла цей проект, при умові відсутності аналізу регуляторного впливу. Крім того, забезпечення взаємодії щодо розробки та виконання державних та муніципальних соціальних, екологічних, культурних тощо програм: а) координація діяльності та спільна розробка заходів; б) розміщення замовлень на виконання соціальних послуг; в) підтримка проектів громадських організацій по реалізації державних та муніципальних планів тощо.

Адміністративно-фінансова взаємодія, яка полягає у: а) наданні податкових пільг зі сплати місцевих податків та зборів суб'єктам аграрного сектору, які здійснюють матеріальну підтримку функціонуванню територіальних громад; б) бюджетному фінансуванні (субсидіюванні) окремих місцевих соціальних видатків суб'єктів аграрного сектору (компенсація коштів виділення коштів за ремонт приміщень, експедиційні транспортні послуги тощо).

3. Господарська взаємодія, яка полягає у: а) наданні суб'єктам аграрного сектору пільг неподаткового характеру (оренда приміщень тощо); б) безоплатній передачі державного чи муніципального майна (приміщень, споруд, технічних засобів) у власність аграріїв та аграрних громадських організацій; в) надання місцевих пільгових кредитів, інформаційна, консультативна та інші форми підтримки; г) реалізації програм забезпечення місцевими продуктами харчування населення територіальної громади та місцеві заклади освіти, охорони здоров'я тощо.

Подальший аналіз розділу VI «Здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування» Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7] дає можливість проаналізувати повноваження органів місцевого самоврядування, що реалізуються у процесі прийняття управлінських рішень та наявні обов'язки у царині здійснення усього комплексу державної регуляторної діяльності.

Отже, до повноважень органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної регуляторної політики в аграрному секторі доцільно віднести: 1) створення радами у своєму складі постійних комісій з питань реалізації регуляторної політики або покладання зазначених повноважень на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради; 2) можливість для виконавчих органів відповідних рад створювати у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації такої політики або покладати реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради; 3) планування діяльності щодо підготовки проектів регуляторних актів в рамках підготовки та затвердження планів роботи відповідних рад у порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280/97-ВР [8] та регламентами відповідних рад [7].

Слід звернути додаткову увагу на останнє повноваження у тому сенсі, що значення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері регуляторної діяльності в аграрному секторі, як одного з головних джерел адміністративного права за досліджуваною проблематикою, полягає в тому, що зазначений нормативно-правовий акт містить адміністративно-правові норми, які виражають та закріплюють публічну волю народу України через делегування її виборним представникам та суб'єктам публічної адміністрації повноважень щодо взаємовідносин

з суб'єктами аграрного сектору, що здійснюють виробничо-господарську діяльність у межах відповідних територіальних громад.

До встановлених Законом 1160-IV обов'язків органів місцевого самоврядування в процесі реалізації державної регуляторної політики, на нашу думку, доцільно віднести дії по відстеженню результативності та перегляду регуляторних актів, прийнятих органами місцевого самоврядування. Деталізуємо, що така діяльність забезпечується виконавчими органами відповідних рад (щодо регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами) чи виконавчим апаратом відповідних рад (щодо регуляторних актів, прийнятих районними та обласними радами) [7].

Важливим обов'язком для органів місцевого самоврядування у процесі реалізації державної регуляторної політики є визначений Законом 1160-IV обов'язок щодо заслуховування радами звітів про здійснення такої політики, який полягає у здійсненні наступних процедур: 1) сільська, селищна, міська, районна у місті рада заслуховує щорічний звіт сільської, селищної, міської голови, голови районної у місті ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради; 2) районна, обласна рада заслуховує щорічний звіт голови районної, обласної ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчим апаратом відповідної ради [7].

Результати проведених досліджень дають підстави зазначити, що у період 1991 р. по даний час не прийнято комплексного галузевого законодавчого акта, який врегулював особливості здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування в аграрному секторі, забезпечуючи тим самим взаємовигідні взаємовідносини суб'єктів аграрного сектору та територіальних громад, а також визначав пріоритети їх спільних дій щодо розвитку інфраструктури власних територій.

Чинні спеціальні нормативно-правові акти (чи пропонувані до затвердження проекти таких актів), що покликані регулювати відносини удосконалення адміністративно-правових засад місцевого самоврядування та екологічного збереження чи економічного розвитку сільських територій (Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004. № 1877-IV [10], Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005. № 2982-IV [11], Проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. [12]) також не містять вказівок щодо спеціальних процедур здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування щодо суб'єктів аграрного сектору, а лише «у окремих випадках визначають повноваження чи обов'язки місцевих бюджетів щодо фінансування соціальних чи інших заходів» [5, с. 140].

Враховуючи сучасний стан адміністративно-правового регулювання відносин реалізації державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування, та необхідність забезпечення сталого розвитку сільських територіальних громад, нами пропонується на виконання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV та Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695 [13] сформулювати та затвердити Кабінетом Міністрів України постанову «Про затвердження Місцевих програм взаємодії органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної регуляторної політики в аграрному секторі для забезпечення сталого розвитку територіальних громад». На основі чинного підзаконного нормативно-правового акта доцільним буде створення місцевих програм реалізації державного регуляторного впливу.

**Висновки.** Отже, у процесі реалізації заходів державної регуляторної політики, органи місцевого самоврядування повинні активно впливати на процес економічного зростання власних територіальних громад, своїх регіонів, держави, а також реалізувати позитивну регуляторно-управлінську діяльність в аграрному секторі економіки України. Адже, беззаперечним є твердження про те, що важлива роль у процесі соціально-економічного територіального розвитку належить сільськогосподарським товаровиробникам, які мобілізують власні економічні ресурси для підвищення регіонального соціально-економічного потенціалу. Органи місцевого самоврядування, для забезпечення ефективного функціонування суб'єктів аграрного сектору у межах своїх територіальних громад, районів та областей, повинні направити спектр реалізації державної регуляторної політики, з метою реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки на наступні напрями адміністративно-правового регулювання публічно-приватного партнерства (органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, суб'єктів аграрного сектору) та у частині сприяння вирішенню ряду важливих проблем суспільно-економічного

розвитку: 1) підвищення потенціалу місцевих органів влади і неурядових громадських організацій у вирішенні проблем, пов'язаних з інтересами аграрного господарювання та соціально-територіального розвитку; 2) вдосконалення форм місцевого регулювання аграрного сектору власного регіону, включаючи методи бюджетного субсидування, кредитування, місцевого оподаткування; 3) стимулювання аграрної кооперативної діяльності з метою забезпечення продовольчої в державі; 4) забезпечення інвестиційної та інноваційної привабливості сільської місцевості; 5) розвитку місцевої соціально-економічної інфраструктури сільських територій щодо питань: забудови, благоустрою населених пунктів, надання житлово-комунальних послуг; 6) громадської безпеки в умовах правового режиму воєнного стану тощо.

**Список використаних джерел:**

1. Іваненко М.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів органами місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія юридичні науки.* 2020. № 11. С. 20–26.
2. Іваненко М.М. Законодавче забезпечення публічно-приватного партнерства в сільській місцевості. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2020. № 3. С. 146–151.
3. Іваненко М.М., Курило В.І. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо захисту прав суб'єктів господарювання. Матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. «Актуальні питання державотворення та захисту прав людини в Україні». Хмельницький, 2020. С. 79–84.
4. Курило В.І., Мушенок В.В. Значення місцевих податків у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Актуальні проблеми створення інтелектуальних і промислових парків: [Збірник матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 лютого 2016 року)] – Ред. кол. В.В. Галунько та ін. – К.: «МП Леся», 2016. С. 49–51.
5. Kurylo V., Mushenok V. Legal regulation of budgetary support for agricultural production: theory and modern realities. Formation of modern social, economic organizational mechanisms development of entities agrarian business: collective monograph / edited by M. Bezpartochnyi / ISMA University/ Riga: «Landmark» SIA. 2017. P. 136–145.
6. Латинін М.А., Заскалкина О.М. Перспективи розвитку механізмів державного регулювання інституційного середовища а аграрному секторі економіки України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Державне управління.* 2017. № 10. С. 14–22.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2004. № 9. ст. 79.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv/print>.
9. Про схвалення Концепції розвитку сільських територій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 № 995-р. URL: <http://www.csi.org.ua/pro-rozvytok-silskyh-terytorij-i-ne>.
10. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004. № 1877-IV. *Відомості Верховної Ради.* 2004. № 48. Ст. 229.
11. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18.10.2005. № 2982-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2006. № 1. Ст. 17.
12. Проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. URL: <http://minagro.gov.ua/node/16025>.
13. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>.