

В. І. Луценко

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID: orcid.org/0000-0002-3769-2679

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ КЛЮЧОВИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ІНСТРУМЕНТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Актуальність статті полягає в тому, що земельні ресурси – один із небагатьох активів, від якого безпосередньо залежить розвиток кожної територіальної громади. Саме тому питання того, як місцева влада управляє землею, дедалі частіше стає предметом уваги не тільки юристів, а й самих громадян, бізнесу та державних інституцій. У практиці органів місцевого самоврядування сьогодні поєднуються два взаємопов'язані виклики: з одного боку – необхідність забезпечити відкритість та передбачуваність у земельних рішеннях, а з іншого – потреба оперативно реагувати на локальні потреби громади. Баланс між цими вимогами значною мірою формують саме адміністративні інструменти, якими користуються місцеві ради та їх виконавчі органи. Їх зміст, ефективність і межі застосування визначають, чи перетворюються повноваження у реальні можливості для розвитку територій. Тому дослідження адміністративних інструментів у сфері регулювання земельних відносин дає змогу зрозуміти, як саме місцеве самоврядування впливає на формування просторової політики та управління ключовими ресурсами громади. Метою статті є: надати характеристику адміністративним інструментам органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. Фактичні дії становлять значний обсяг роботи органів місцевого самоврядування, зокрема щодо здійснення державної політики у сфері земельних відносин. Фактичні дії супроводжують організаціїно-управлінську роботу, проведення контрольних заходів, здійснення технічних операцій, сервісну діяльність органів муніципальної влади у сфері земельних відносин. Фактична дія не призводить до якихось юридичних наслідків у досліджуваній сфері суспільних відносин, однак забезпечує, так би мовити, їх належне просування та розвиток. Отже фактична дія може розглядатися як цілеспрямований вольовий поведінковий акт органу місцевого самоврядування чи їх посадових осіб, що спрямований на отримання конкретного практичного результату, необхідного для реалізації повноважень зазначеного суб'єкта публічної влади та задоволення потреб, запитів, інтересів інших суб'єктів у цій сфері без настання для них юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни чи припинення правовідносин. Тобто фактична дія не спричиняє появу в особи якихось прав чи обов'язків, однак забезпечує необхідні умови для їх можливого виникнення у подальшому, чи нормального втілення вже існуючих.

Ключові слова: інструменти, адміністративні інструменти, органи місцевого самоврядування, регулювання, земельні відносини.

Актуальність теми. Земельні ресурси – один із небагатьох активів, від якого безпосередньо залежить розвиток кожної територіальної громади. Саме тому питання того, як місцева влада управляє землею, дедалі частіше стає предметом уваги не тільки юристів, а й самих громадян, бізнесу та державних інституцій. У практиці органів місцевого самовря-

дування сьогодні поєднуються два взаємопов'язані виклики: з одного боку – необхідність забезпечити відкритість та передбачуваність у земельних рішеннях, а з іншого – потреба оперативно реагувати на локальні потреби громади. Баланс між цими вимогами значною мірою формують саме адміністративні інструменти, якими користуються місцеві ради та їх

виконавчі органи. Їх зміст, ефективність і межі застосування визначають, чи перетворюються повноваження у реальні можливості для розвитку територій. Тому дослідження адміністративних інструментів у сфері регулювання земельних відносин дає змогу зрозуміти, як саме місцеве самоврядування впливає на формування просторової політики та управління ключовими ресурсами громади.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені діяльності органів місцевого самоврядування, у своїх наукових працях розглядали: О.І. Баїк, У.П. Бобко, Т.М. Брус, К.О. Ващенко, О.П. Дем'янчук, М.С. Долинська, А.О. Дутко, О.В. Лаврук, Н.М. Павлюк, О.М. Рудік, О.В. Рябічко, В.В. Тертичка та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі фактично неопрацьованим є питання дослідження адміністративних інструментів органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин.

Саме тому метою статті є: надати характеристику адміністративним інструментам органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що спираючись на дослідницькі позиції з приводу розуміння поняття та сутності адміністративних інструментів, а також кола ознак, які їх характеризують, адміністративні інструменти органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин слід визначити як сукупність однорідних дій органів місцевого самоврядування, що мають визначений законодавством спосіб зовнішнього вираження та порядок реалізації з метою забезпечення ефективного виконання завдань і досягнення цілей здійснення публічного управління сферою земельних відносин на регіональному рівні. Інструменти публічного адміністрування опосередковують виявлення владної волі суб'єктів місцевого самоврядування і забезпечують практичне втілення їх владних повноважень у досліджуваній сфері. Адміністративний інструмент – це свого роду сплав форми, методу (методів) і повноважень суб'єкта публічного управ-

ління, який вказує на те, у якому вигляді та у який спосіб цей суб'єкт здійснює свій управлінський вплив на предмет його відання і реалізує свої законодавчо визначені можливості та обов'язки у відповідній сфері суспільного життя.

Основними адміністративними інструментами місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, на нашу думку, є наступні:

1) нормативно-правові акти. Відповідно до чинного Закону України, нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі (крім випадків, визначених частиною другою статті 47 цього Закону), який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію [1]. Під нормою права у цьому ж законі розуміється загальнообов'язкове формально визначене правило поведінки, що регулює суспільні відносини, яке охороняється і забезпечується державою [1]. У Кодексі адміністративного судочинства України закріплено, що нормативно-правовий акт – акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [2]. Нормативні акти, зазначає В. Д. Бакуменко, – це рішення органів державної влади нормативного характеру, тобто приписи, які розраховані на постійну або багаторазову дію [3, с. 483]. Ці акти, зауважує дослідник, мають відповідати принципам верховенства права, законності, прийматися уповноваженим на те суб'єктом, у визначеній законом формі та за встановленими процедурою і правилами нормотворчої техніки, не можуть суперечити актам вищої юридичної сили, повинні офіційно доводитися до відома населення в установленому законом порядку. Вони є обов'язковими до виконання та дотримання суб'єктами, на яких поширюється дія цих актів [3, с. 483]. Отже, нормативно-правовий акт, як інструмент регулювання спрямований на встановлення певних правил організації та протікання

суспільних відносин у тих сферах суспільного життя, які держава вважає є важливими. Нормативно-правовий акт забезпечує фіксацію та доведення до широкого загалу офіційної позиції (бачення, розуміння) публічної влади щодо того, яким чином мають бути влаштовані ті чи інші сфери суспільного життя з огляду на проголошенні соціальні цінності, принципи, пріоритети, потреби та запити суспільного життя. Нормативно-правовий акт як адміністративний інструмент має підзаконний характер і спрямовується на уточнення, конкретизацію та розвиток загальних положень законів, а також на визначення порядку реалізації останніх;

2) адміністративний акт. Цей адміністративний інструмент, на відміну від нормативно-правового акту має індивідуальний (персоніфікований), а не загальний, знеособлений характер. Адміністративний акт, згідно Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-IX, це – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) [4]. Також, слід відмітити Кодекс адміністративного судочинства України, в якому закріплене визначення індивідуального акта, під яким розуміється акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк [2]. Адміністративісти зазначають, що індивідуальний (або адміністративний) акт є основним інструментом діяльності публічної адміністрації, коли вона спрямована на конкретних суб'єктів адміністративного права, оскільки саме на підставі адміністративних актів у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини. При цьому дослідники акцентують увагу на тому, що видання індивідуальних актів є близьким до норматив-

ного, але не тотожне йому. Відмінність між ними полягає в тому, що адміністративні акти встановлюють, змінюють або припиняють конкретні адміністративні правовідносини. Вони відрізняються від нормативних тим, що звернені до конкретних суб'єктів адміністративно-правових відносин і їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків, тобто після одноразового їх застосування [5, с. 175–176]. Характерними ознаками індивідуального акта є такі: адресний, індивідуальний характер; акт стосується конкретного суб'єкта правовідносин – фізичну або юридичну особу; видається (приймається) уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування; спрямованість на реалізацію матеріальних норм адміністративного права; зовнішній характер дії; вектор на досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів – встановлення, зміна або припинення їх прав та обов'язків [6, с. 49; 5, с. 176]. Таким чином, слід погодитися із твердженням, що адміністративний акт – це рішення або юридично значуща адресна дія індивідуального характеру, що має зовнішній вплив та видається (приймається) уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування, спрямована на реалізацію матеріальних норм адміністративного права та досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів – встановлення, зміна або припинення їх прав та обов'язків [7].

Отже, адміністративний або індивідуальний акт як адміністративний інструмент органів місцевого самоврядування за допомогою вони регулюють відносини у земельній сфері, дозволяє цим суб'єктам публічної влади індивідуалізувати загальні нормативно-правові приписи, пристосовуючи їх до конкретних ситуацій та чітко визначених осіб. Такі адміністративні інструменти забезпечують реалізацію органами муніципальної влади їх організаційно-установчих, кадрових, правонаділяючих та правоприпиняючих, договірних, контрольних та юрисдикційних повноважень у досліджуваній сфері. Адміністративний акт – це адресне владне волевиявлення органу місцевого самоврядування, яке призводить до настання пев-

них правових наслідків (у вигляді виникнення, зміни та (або припинення прав і обов'язків) для чітко визначених суб'єктів у сфері земельних відносин і вичерпується в момент його застосування, окрім випадків, прямо передбачених Земельним кодексом України. Так, відповідно до зазначеного кодексу, адміністративний акт у сфері земельних відносин: що є підставою для виникнення речових прав на земельну ділянку, – не втрачає чинності після державної реєстрації відповідного речового права і продовжує діяти протягом усього часу існування такого права; яким надається дозвіл (згода) на розроблення документації із землеустрою, надається погодження такої документації, не втрачає чинності після затвердження відповідної документації і продовжує діяти протягом усього часу реалізації заходів із землеустрою, передбачених такою документацією; яким вносяться відомості до Державного земельного кадастру про об'єкт такого кадастру, діє протягом усього часу існування відповідного об'єкта [8];

3) адміністративний договір. Адміністративний договір – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [2]. До кола основних ознак адміністративного договору (угоди) дослідники, як правило відносять такі: одним з учасників адміністративного договору обов'язково є суб'єкт владних повноважень; змістом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері; укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміні-

стративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами; реалізується на нормах адміністративного права; викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері; метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів; адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права [5, с. 184].

З огляду на зазначене, можемо дійти висновку, що адміністративний договір як регулятивний інструмент у сфері земельних відносин дозволяє органам місцевого самоврядування більш гнучко та ефективно підходити до вирішення проблемних питань земельних відносин. Укладаючи адміністративний договір із суб'єктами публічної влади, приватними особами чи інститутами громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування вступають у взаємовідносини із зазначеними суб'єктами на паритетних засадах, відповідно права, обов'язки, гарантії, форми та напрямки діяльності, а також інші важливі аспекти врегулювання відносин у земельній сфері, визначаються у таких договорах на підставі взаємних погоджень і домовленостей. Ті завдання, функції та обов'язки, що передбачені у адміністративному договорі, його учасники беруть на себе добровільно, а не внаслідок застосування одностороннього владного наказу. Укладання меморандумів чи інших форм адміністративних договорів дозволяє органам муніципальної влади делегувати свої повноваження та набувати повноважень інших суб'єктів публічної влади для, залучати додаткові джерела ресурсів для ефективного здійснення державної політики у сфері земельних відносин, визначати та узгоджувати напрямки і обсяги спільних зусиль у досліджуваній сфері тощо. Особливо корисними і дієвими такого роду адміністративний інструмент, на нашу думку, є з питань здійснення: охорони

і відновлення земель, науково-дослідної та методичної, інформаційно-роз'яснювальної та просвітницької роботи;

4) фактичні дії. Фактична дія, як інструмент публічного адміністрування, є різновидом активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має свідомо-вольовий характер і спрямована на досягнення фактичного результату для приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг і проведення перевірок. Однак не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин. До основних видів фактичних дій належать інформування населення, проведення перевірок, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів та адміністрування реєстрів [10, с. 125]. Фактичні дії становлять значний обсяг роботи органів місцевого самоврядування, зокрема щодо здійснення державної політики у сфері земельних відносин. Фактичні дії супроводжують організаційно-управлінську роботу, проведення контрольних заходів, здійснення технічних операцій, сервісну діяльність органів муніципальної влади у сфері земельних відносин. Фактична дія не призводить до якихось юридичних наслідків у досліджуваній сфері суспільних відносин, однак забезпечує, так би мовити, їх належне просування та розвиток. Вони (тобто фактичні дії) покликані сприяти реалізації як повноважень органів місцевого самоврядування, так і прав та законних інтересів приватних суб'єктів, зокрема громадян. Отже фактична дія може розглядатися як цілеспрямований вольовий поведінковий акт органу місцевого самоврядування чи їх посадових осіб, що спрямований на отримання конкретного практичного результату, необхідного для реалізації повноважень зазначеного суб'єкта публічної влади та задоволення потреб, запитів, інтересів інших суб'єктів у цій сфері без настання для них юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни чи припинення правовідносин. Тобто фактична дія не спричиняє появу в особи якихось прав чи обов'язків, однак забезпечує необхідні умови для їх можливого виникнення у подальшому, чи нормального втілення вже існуючих.

Висновки. Таким чином, саме так, на нашу думку, виглядає перелік ключових інструментів регулювання органами місцевого самоврядування відносин у земельній сфері. У сукупності вказані інструменти забезпечують не лише формальне, а й реальне, практичне управління земельними ресурсами, дозволяючи громадам ефективно здійснювати просторову політику, запобігати порушенням і сприяти сталому розвитку територій.

Список використаної літератури:

1. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
6. Чепкова К. О. Поняття та види інструментів публічного адміністрування в сфері захисту прав дітей під час збройного конфлікту / *Публічне право*. 2025. № 2 (58). С. 47–55.
7. Турчак, А. М. (2022). Поняття та основні ознаки адміністративного акту: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. *Проблеми сучасних трансформацій*. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2022. № 4. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2022-4-01-08>
8. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III / Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
9. Біла В.Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних під-

ходів. *Право і безпека*. 2019. № 4 (75). С. 43–48.
 10. Розсоха С. Здійснення фактичних дій як інструмент публічного адміністрування

нотаріальної діяльності в Україні. *Юридичний вісник*. 2025. № 1. С. 124–130.
 URL: http://yurvisnyk.in.ua/v1_2025/18.pdf

Lutsenko V. To the characteristics of the key administrative instruments of local governments in the field of land relations regulation

The relevance of the article lies in the fact that land resources are one of the few assets on which the development of each territorial community directly depends. That is why the issue of how local authorities manage land is increasingly becoming a subject of attention not only for lawyers, but also for citizens, businesses and state institutions. In the practice of local governments today, two interrelated challenges are combined: on the one hand, the need to ensure openness and predictability in land decisions, and on the other, the need to respond promptly to local community needs. The balance between these requirements is largely formed by the administrative tools used by local councils and their executive bodies. Their content, effectiveness and scope of application determine whether powers are transformed into real opportunities for the development of territories. Therefore, the study of administrative tools in the field of land relations regulation allows us to understand how local self-government affects the formation of spatial policy and the management of key community resources. The purpose of the article is: to provide a description of the administrative tools of local governments in the field of land relations regulation. Actual actions constitute a significant amount of work of local government bodies, in particular, in the implementation of state policy in the field of land relations. Actual actions accompany organizational and managerial work, control measures, technical operations, service activities of municipal authorities in the field of land relations. Actual action does not lead to any legal consequences in the studied area of public relations, but ensures, so to speak, their proper promotion and development. Therefore, actual action can be considered as a purposeful volitional behavioral act of a local government body or its officials, aimed at obtaining a specific practical result necessary for the implementation of the powers of the specified subject of public authority and satisfying the needs, requests, interests of other subjects in this area without the occurrence of legal consequences for them in the form of the emergence, change or termination of legal relations. That is, the actual action does not cause the emergence of any rights or obligations in a person, but it provides the necessary conditions for their possible emergence in the future, or the normal implementation of already existing ones.

Key words: instruments, administrative instruments, local governments, regulation, land relations.

Дата першого надходження рукопису до видання: 21.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.11.2025

Дата публікації: 19.12.2025