

**ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ
ІНСТРУМЕНТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

**ON THE PROBLEM OF DEFINING THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE
INSTRUMENTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES
IN THE FIELD OF LAND RELATIONS REGULATION**

Актуальність статті полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є самостійною та дуже важливою ланкою механізму адміністративно-правового забезпечення земельних відносин, яка у певному розумінні розвантажує органи центральної виконавчої влади, беручи на себе ряд завдань і функцій зі здійснення державної політики у сфері земельних відносин на регіональному рівні. Крім того, глибока залученість органів місцевого самоврядування до врегулювання питань земельних відносин є важливою умовою забезпечення адекватного співвідношення інтересів потреб і запитів територіальних громад у сфері земельних відносин із загальнодержавним курсом у ній. В процесі своєї діяльності органи місцевого самоврядування використовують низку інструментів адміністративно-правового характеру. Метою статті є: визначити поняття адміністративних інструментів органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. Наголошено, що інструменти діяльності публічної адміністрації, є зовнішнім виразом її діяльності: встановлюються нормами законодавства; їх юридична природа та вибір зумовлюються повноваженнями публічної адміністрації; реалізація відбувається за встановленими адміністративними процедурами. Зроблено висновок, що адміністративні інструменти органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин – це 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 управління, 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.

Ключові слова: *інструмент, адміністративний інструмент, органи місцевого самоврядування, земельні відносини.*

The relevance of the article lies in the fact that local governments are an independent and very important link in the mechanism of administrative and legal support of land relations, which in a certain sense relieves the central executive authorities, taking on a number of tasks and functions for the implementation of state policy in the field of land relations at the regional level. In addition, the deep involvement of local governments in the settlement of land relations issues is an important condition for ensuring an adequate balance of interests, needs and requests of territorial communities in the field

of land relations with the national course in it. In the process of their activities, local governments use a number of instruments of an administrative and legal nature. The purpose of the article is: to define the concept of administrative instruments of local governments in the field of regulation of land relations. It is emphasized that the instruments of public administration, are an external expression of its activities: they are established by the norms of legislation; their legal nature and choice are determined by the powers of public administration; implementation takes place according to established administrative procedures. It was concluded that the administrative instruments of local self-government bodies in the field of land relations regulation are a set of homogeneous actions of local self-government bodies that have a method of external expression and an implementation procedure defined by law in order to ensure the effective performance of tasks and achievement of the goals of public management of the field of land relations at the regional level. Public administration instruments mediate the manifestation of the will of local self-government entities and ensure the practical implementation of their powers of authority in the studied area. An administrative instrument is a kind of fusion of the form, method (methods) and powers of a public administration entity, which indicates in what form and in what way this entity exercises its managerial influence on the subject of its jurisdiction and realizes its legislatively defined opportunities and obligations in the relevant area of public life.

Key words: *instrument, administrative instrument, local self-government bodies, land relations.*

Актуальність теми. Органи місцевого самоврядування є самостійною та дуже важливою ланкою механізму адміністративно-правового забезпечення земельних відносин, яка у певному розумінні розвантажує органи центральної виконавчої влади, беручи на себе ряд завдань і функцій зі здійснення державної політики у сфері земельних відносин на регіональному рівні. Крім того, глибока залученість органів місцевого самоврядування до врегулювання питань земельних відносин є важливою умовою забезпечення адекватного співвідношення інтересів потреб і запитів територіальних громад у сфері земельних відносин із загальнодержавним курсом у ній. В процесі своєї діяльності органи місцевого самоврядування використовують низку інструментів адміністративно-правового характеру.

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 характеристики адміністративних інструментів органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин.

Саме тому метою статті є: визначити поняття адміністративних інструментів органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. У загальному розумінні інструментом називають знаряддя, яке дозволяє суб'єкту досягнути (або полегшує досягнення, сприяє йому) певної мети. Поняття інструменту у розрізі здійснення публічного управління досліджується багатьма дослідниками, як у загальному розумінні, так і у контексті адміністрування у конкретній галузі чи сфері суспільного життя. Так, для прикладу, Н.П. Новак та Є.В. Сердюк, досліджуючи проблематику інструментів публічного адміністрування запобігання тінізації економіки в Україні, зазначають, що ці інструменти становлять системну сукупність правових, організаційних та інформаційних дій, спрямованих на досягнення публічно значущих результатів у межах компетенції адміністративних органів. У сфері запобігання тінізації економіки вони забезпечують реалізацію контролю, планування, правового впливу, електронного врядування та інших форм адміністративної діяльності. Такі інструменти використовуються для виявлення та попередження нелегальної економічної активності, формування прозорого підприємницького середовища й підвищення підзвітності суб'єктів господарювання. Їх ефективність, відмічають фахівці, залежить від нормативної визначеності, узгодженості механізмів впливу та здатності реагувати на динаміку економічних загроз. Успішне застосування інструментів передбачає не лише правове регулювання, а й розвиток управлінських спроможностей держави [1, с. 293]. Отже, підсумовують Н.П. Новак та Є.В. Сердюк інструменти публічного адміністрування визначаються як форми реалізації адміністративної діяльності, які виражаються через сукупність однорідних за правовою природою

дій, що здійснюються у межах компетенції адміністративних органів з метою досягнення публічно значущих результатів. До таких інструментів правники відносять: нормативно-правові акти, адміністративні акти, договори, планування, фактичні дії, засоби переконання і примусу, контроль, правові режими, а також електронне врядування. Кожен із зазначених адміністративних інструментів має власне функціональне призначення та застосовується залежно від характеру завдання адміністративного впливу. Зазначені інструменти спрямовані на забезпечення ефективного управління, дотримання правових норм і запобігання порушенням у публічній сфері [1, с. 293–294]. В.В. Галунько та ін. зауважують на тому, що установлення норм права для публічного адміністрування так би і залишилися не реалізованими благами намірами, якби в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних правових інструментів. Інструменти публічного адміністрування, з позиції дослідників, – це комплекс заходів, які використовують суб'єкти публічного адміністрування з метою забезпечення (охорони) прав, свобод і законних інтересів приватних осіб публічного інтересу держави й суспільства загалом [2, с. 164]. Інструменти публічного адміністрування В.В. Галунько та ін. характеризують такими ознаками: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації та здійснюються виключно через реалізацію їх адміністративних прав; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності [2, с. 164]. Звідси, доводять правознавці, інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату [2, с. 164].

К. Примаков, висвітлюючи сучасні підходи до розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації, тлумачить їх як зовнішній прояв однорідних за своїм характером та змістом груп адміністративно-правових дій публічної адміністрації, які реалізуються у визначених у законодавстві формі, у межах повноважень відповідних суб'єктів, за встановленою процедурою з метою реалізації завдань та функцій публічної адміністрації, забезпечення прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин [3, с. 192]. Інструменти діяльності публічної адміністрації, підкреслює К. Примаков, є зовнішнім виразом її діяльності: встановлюються нормами законодавства; їх юридична природа та вибір зумовлюються повноваженнями публічної адміністрації; реалізація відбувається за встановленими адміністративними процедурами [3, с. 192]. Е.О. Казміришин у своїх дослідженнях доводить, що заміна категорій «форми і методи державного управління» категорією «інструменти публічного адміністрування» або її аналогом «адміністративно-правові інструменти» є логічним наслідком розвитку адміністративного права України, наближення його до європейського адміністративного простору [4, с. 79]. Під самою ж категорією «адміністративно-правовий інструмент» Е.О. Казміришин пропонує розуміти юридичні засоби (прийоми), які використовуються публічною адміністрацією для здійснення регулюючого впливу на учасників суспільних відносин, що склалися у сфері публічного адміністрування. Таке визначення адміністративно-правових інструментів, зауважує правник, цілком узгоджується із їх функціональним призначенням під час регулюванні адміністративно-правових відносин, які виникають під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України [4, с. 79].

Проаналізувавши численні науково-дослідні позиції, Е.О. Казміришин наводить такі характерні риси адміністративно-правових інструментів: вони мають публічно-правову природу; суб'єкти публічного адміністрування застосовують їх у процесі свого функціонування; порядок їх застосування регулюється нормами адміністративного права; застосування того чи іншого інструменту зумовлено компетенцією, сферою і метою діяльності суб'єкта публічного адміністрування; у разі їх застосування настають юридичні наслідки і/або фактичні результати; вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; відображають правову динаміку публічного адміністрування; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації [4, с. 79].

А.О. Орел, розглядаючи проблематику адміністративно-правового правового регулювання запобігання та протидії дискримінації за ознакою гендерної ідентичності, висловлює думку, що адміністративні інструменти запобігання та протидії дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні – це юридично-гарантовані та організаційно-визначені форми, методи та

засоби публічного впливу, які застосовуються уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації у визначеній адміністративній процедурі або адміністративно-юрисдикційному порядку для запобігання та усунення проявів дискримінації, забезпечення рівності прав, свобод та можливостей осіб незалежно від гендерної ідентичності. Особливість цих адміністративних інструментів, правознавець вбачає у їхній здатності забезпечувати практичну реалізацію прав людини в умовах сучасних суспільно-правових трансформацій, що включає як правові заходи (заборона дискримінації у нормативно-правових актах, нагляд за їх виконанням, створення спеціалізованих органів тощо), так і організаційно-правові механізми (проведення моніторингу, тренінгів для посадовців, інформаційно-просвітницькі кампанії тощо), ефективність яких залежить від якості законодавчої бази, узгодженості дій публічної адміністрації та рівня обізнаності суспільства [5, с. 602]. О.В. Першин, аналізуючи забезпечення економічної безпеки нашої держави, зазначає, що управлінська діяльність держави в сфері розвитку національної економіки та забезпечення економічної безпеки вимагає комплексного використання об'єктивних економічних та соціальних закономірностей шляхом цілеспрямованого, узгодженого, стратегічного адміністративно-правового унормування. Останнє неможливе без використання потенціалу широкого кола різноманітних суб'єктів, в тому числі ненаділених державно-владними повноваженнями [6, с. 514]. При цьому, відмічає О.В. Першин, прогресивним знаряддям, придатним для відповідного правового регулювання, виступає категорія «адміністративні інструменти». Характерною особливістю «адміністративних інструментів» як правової категорії, зазначає фахівець, є використання типових адміністративно-правових «форм» та «методів» регулювання змістовно наповнених істотним зв'язком із сферою застосування управлінського впливу (як то: фінанси, податки, мито, інші сфери економіки). «Інструмент адміністрування», стверджує О.В. Першин, варто розуміти як спосіб правового унормування, який виступає засобом використання, спрямування, стимулювання або іншого коригуючого впливу на об'єктивно існуючі закономірності й можливості. В свою чергу, «адміністративні інструменти в сфері економічної безпеки» передусім спрямовані на оперування економічними, соціальними та безпековими потенціалами суспільства [6, с. 514].

К.О. Чепкова у своїх працях зазначає, що в доктрині адміністративного права можна знайти наступні точки зору щодо визначення інструментів публічного адміністрування: це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп публічних дій адміністративних органів, реалізованих у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного інтересу; уся сукупність засобів (прийомів), що використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, які виникають у сфері публічного управління; зовнішньо виражені засоби (форми) та способи й прийоми впливу (методи) адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які складають механізм публічного адміністрування та сукупно використовуються в межах повноважень суб'єктами публічної адміністрації з метою врегулювання правовідносин у певній сфері [7, с. 47–48]. Враховуючи наявні дослідницькі позиції К.О. Чепкова виокремлює коло ключових сутнісних характеристик інструментів публічного адміністрування, а саме: 1) інструменти публічного адміністрування мають правову природу, що забезпечує їхню легітимність та законність. Вони використовуються в межах компетенції адміністративних органів відповідно до чинного законодавства і слугують засобом правового врегулювання суспільних відносин; 2) ці інструменти є зовнішнім виразом адміністративної діяльності адміністративних органів. Вони використовуються виключно для досягнення публічних інтересів, забезпечення правопорядку та реалізації державної політики. Інструменти публічного адміністрування безпосередньо впливають на суспільні процеси, сприяючи забезпечення публічного адміністрування; 3) інструменти публічного адміністрування відзначаються здатністю до адаптації та гнучкості до викликів у сфері суспільних відносин. Вони можуть змінюватися залежно від потреб суспільства та держави, що дозволяє адміністративним органам оперативніше реагувати на виклики часу, такі як кризи, війни або інші надзвичайні ситуації; 4) інструменти публічного адміністрування забезпечують прозорість та підзвітність адміністративних органів. Вони сприяють відкритості процесу прийняття управлінських рішень та контролю з боку громадськості, що підвищує рівень довіри до державних інституцій; 5) інструменти публічного адміністрування мають багатофункціональний характер, оскільки їх застосування дозволяє вирішувати різноманітні питання публічного адміністрування. Вони спрямовані на забезпечення ефективності публічного адміністрування, виконання правових норм та захист прав і свобод громадян [7, с. 48]. О.П. Махмурова-Дишлюк досліджуючи інструменти публічного адміністрування у сфері адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах збройних конфліктів в Україні, визначила їх як це юридичні знаряддя

адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації (правові, організаційно-правові та організаційні), що реалізуються в межах відповідної, визначеної законом компетенції з метою захисту прав, свобод та інтересів осіб, які постраждали внаслідок збройних конфліктів в Україні [8, с. 40].

Висновки. Враховуючи вище вкладені дослідницькі позиції з приводу розуміння поняття та сутності адміністративних інструментів, а також кола ознак, які їх характеризують, можемо визначити адміністративні інструменти органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин 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 управління, 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.

Список використаних джерел:

1. Новак Н. П., Сердюк Є. В. Інструменти публічного адміністрування запобігання тінізації економіки в Україні. *Право та державне управління*. 2025. № 1. С. 290–295.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
3. Примаков К. Сучасні підходи до розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4 (119). С. 188–193.
4. Казміришин Е.О. Адміністративно-правові інструменти забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2019. № 5. С. 78–83. DOI: <https://doi.org/10.15421/391962>
5. Орел. А. О. Адміністративні інструменти запобігання та протидії дискримінації за ознакою гендерної ідентичності в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2023. № 9. С. 601–603. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/148>
6. Першин О. В. Поняття та зміст адміністративних інструментів у сфері забезпечення економічної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 8. С. 512–515.
7. 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. <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2025-58-5>
8. Махмурова-Дишлюк О. П. Поняття інструментів публічного адміністрування у сфері адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах збройних конфліктів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. С. 35–41.