

ФЕЛІК О. В.,

доктор філософії у галузі «Право»,

докторант

*(Київський університет інтелектуальної
власності та права Національного
університету «Одеська юридична
академія»)*

УДК 342.953

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.7>**СУТНІСТЬ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті з'ясовано сутнісні характеристики інструментів публічного адміністрування на сучасному етапі розвитку українського суспільства та держави в умовах повномасштабного російського терористичного вторгнення та євроатлантичних прагнень українського народу. Доведено, що інструменти публічного адміністрування мають таку юридичну природу, яка забезпечує їхню легітимність та законність відповідно до принципу верховенства права. Вони використовуються в межах компетенції адміністративних органів відповідно до чинного законодавства і слугують засобом правового врегулювання суспільних відносин. Вони є зовнішнім виразом адміністративної діяльності адміністративних органів. Інструменти використовуються виключно для досягнення публічних інтересів (не приватних, не відомчих), забезпечення правопорядку та реалізації державної політики. Інструменти публічного адміністрування безпосередньо впливають на суспільні процеси, сприяючи забезпеченню публічного адміністрування. 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 оперативно реагувати на виклики часу, такі як кризи, війни або інші надзвичайні ситуації. За їхньою допомогою забезпечується прозорість та підзвітність адміністративних органів. Вони сприяють відкритості процесу прийняття управлінських рішень та контролю з боку громадськості, що підвищує рівень довіри до державних інституцій. 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.

Ключові слова: адміністративний орган, верховенство права, держава, ефективність, захист права і свободи громадянина, юридична природа, компетенція, легітимність, правова норма, правове врегулювання, публічне адміністрування, публічний інтерес, прозорість та підзвітність, суспільні відносини, українське суспільство.

Felyk O. V. The essence of public administration tools in Ukraine

The article clarifies the essential characteristics of public administration tools at the current stage of development of Ukrainian society and the state in the context of the full-scale Russian terrorist invasion and the Euro-Atlantic aspirations of the Ukrainian people. It has been proven that public administration tools have such a legal nature that ensures their legitimacy and legality in accordance with the principle of the rule of law. They are used within the competence of administrative bodies according



to current legislation and serve as a means of legal regulation of social relations. They are an external expression of the administrative activities of administrative bodies. The tools are used exclusively to achieve public (not private, not departmental) interests, ensure public order, and implement state policy. Public administration tools directly influence social processes, contributing to the provision of public administration. Public administration tools are distinguished by their ability to adapt and flexibility to challenges in the field of social relations. They can change depending on the needs of society and the state, allowing administrative bodies to promptly respond to the challenges of the time, such as crises, wars, or other emergencies. With their help, transparency and accountability of administrative bodies are ensured. They contribute to the openness of the decision-making process and public control, which increases the level of trust in state institutions. Public administration tools are multifunctional in nature, as their use allows solving various public administration issues. They are aimed at ensuring the effectiveness of public administration, compliance with legal norms, and protecting the rights and freedoms of citizens.

Key words: *administrative body, competence, effectiveness, legitimacy, legal norm, legal regulation, protection of rights and freedoms of citizens, public administration, public interest, rule of law, social relations, state, transparency and accountability, Ukrainian society.*

Вступ. В умовах повномасштабного російського терористичного вторгнення та євроатлантичних прагнень українського народу виникає потреба перегляду теорії та практики публічного адміністрування. Принципи адміністративного права, зокрема верховенство права та належне врядування, залишаються актуальними та є основою для забезпечення прав і свобод громадян, а також реалізації публічних інтересів держави. Однак для того, щоб ці принципи ефективно впливали на правозастосування та захист законних інтересів громадян, адміністративні органи повинні мати в своєму розпорядженні ефективні інструменти для досягнення поставлених перед ними завдань.

В останні десятиліття українська наука у галузі адміністративного права досягла успіхів у сфері публічного адміністрування, проте ще зарано говорити про повну завершеність системи теоретичних засад та високу ефективність практичної діяльності адміністративних органів. Постійно виявляється теоретичні лагуни та практичні проблем, які потребують подальшого наукового аналізу та нормативно-правового вдосконалення.

Актуальність наукових досліджень у цій сфері полягає в необхідності розробки сучасних підходів до інструментів публічного адміністрування, які б відповідали реаліям та потребам сучасного суспільства. Без належного наукового обґрунтування та правової регламентації неможливо забезпечити ефективність правозастосування та оптимальне використання адміністративних інструментів в умовах глобальних викликів.

Аналіз останніх досліджень. До проблематики інструментів публічного адміністрування в Україні звертали свою увагу вчені у адміністративного права серед них І. Андрушков, В. Бевзенко, В. Галуцько, П. Діхтієвський, І. Долуда, О. Гулак, М. Жуков, Т. Кравцова, А. Ліжєвський, О. Махмурова-Дишлюк, Р. Мельник, О. Мілієнко, Н. Петрова, Ю. Ромашов та ін. Проте комплексного аналізу аналізовані нами проблематики умовах сьогодення, вони не здійснювали, а зосередила свої наукові зусилля найбільш загальних чи спеціальних наукових викликах.

Мета статті полягає в тому щоб на аналізі теорія адміністративного, доктринальних підходів до цієї проблематики вчених у галузі адміністративного права, діючого законодавства з'ясувати сутність інструментів публічного адміністрування в Україні.

Виклад основних положень. Українські енциклопедичні знання доводять, що «інструмент» це знаряддя для праці, що використовується для виконання певних завдань у різних галузях діяльності. В першому значенні слово означає конкретні знаряддя, які



допомагають виконувати фізичну роботу, наприклад, хірургічні інструменти або будівельні. Друге значення охоплює сукупність знарядь, тобто збірне поняття для позначення різних інструментів в комплексі. Третє значення стосується музичних інструментів, які використовуються для виконання музики [1]. Для нашого аналізу найбільш слушним є друге енциклопедичне розуміння категорійного змісту «інструмент», яке буде нами взято за основу для подальшого аналізу.

У вітчизняній юридичній літературі категорію «інструменти публічного адміністрування» увів в науковий обіг професор Р. Мельник, який доводить, що інструменти публічного адміністрування включають різноманітні механізми, що забезпечують належне функціонування публічної адміністрації. На погляд вченого них відносяться підзаконні нормативні акти, адміністративні акти адміністративні договори та ін. Нормативні акти є головним інструментом регулювання суспільних відносин, який видається публічною адміністрацією та має обов'язкову юридичну силу. Адміністративні акти характеризуються як індивідуальні рішення, що стосуються прав та обов'язків окремих осіб або груп. Адміністративні договори – це угоди між адміністративними органами або між адміністрацією та фізичними або юридичними особами для вирішення публічних завдань [2]. Зазначений підхід був сформульований Р. Мельником з безпосереднім урахуванням теорії адміністративного права Німеччини. Виходячи з засад наукових поглядів класика Німецького адміністративного права Отто Майєра, що публічне адміністрування, або адміністративна діяльність це діяльністю держави або іншого органу публічної адміністрації, що відмежовується від законодавчої, судової або політичної урядової діяльності. Публічне адміністрування є частиною виконавчої влади, що відповідає за виконання державних завдань, будучи адміністративною складовою цієї гілки влади [3].

За десятиліття, що пройшло з того часу зазначений підхід до розуміння адміністративного права та динаміки їх правозастосування був визнаний українською науковою спільнотою. В науковій літературі з адміністративного права видано декілька наукових праць щодо цієї проблематики. Звернемося до їх положень. Як пишуть Т. Кравцова, Н. Петрова інструменти публічного адміністрування це засоби та методи, що використовуються суб'єктами публічної адміністрації для досягнення публічних інтересів і реалізації адміністративних функцій. Вони охоплюють різноманітні юридичні та організаційні механізми, спрямовані на регулювання суспільних відносин. Основні інструменти публічного адміністрування включають нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, плани та фактичні дії. Ці інструменти забезпечують чітке виконання функцій держави, контроль за дотриманням правових норм та прозорість в управлінських процесах [4].

О. Махмурова-Дишлюк доводить науковій спільноті, що інструменти публічного адміністрування це сукупність юридичних і організаційних знарядь, за допомогою яких суб'єкти публічної адміністрації виконують свої функції у межах визначеної законом компетенції для забезпечення прав і свобод громадян, а також реалізації публічного інтересу. Ці інструменти охоплюють правові та організаційно-правові дії, що спрямовані на досягнення публічних цілей і забезпечення належного функціонування адміністративних процесів. На думку вченої основними інструментами публічного адміністрування є нормативно-правові акти, що встановлюють норми права, деталізують законодавчі положення і формують правову основу для реалізації адміністративних функцій. Адміністративні акти, як індивідуальні рішення суб'єктів публічної адміністрації, що стосуються конкретних осіб, об'єктів або ситуацій і мають на меті регулювання конкретних адміністративно-правових відносин. Адміністративні договори є угодами між публічними органами або між органами та приватними особами, які стосуються реалізації публічних завдань або прав і обов'язків. Фактичні дії, які адміністративними діями, що не змінюють правовий статус або правовідносини, але є важливими для досягнення адміністративних цілей, наприклад, інформування населення, перевірки, моніторинг тощо. Електронне врядування є сучасним інструментом, що забезпечує цифровізацію адміністративних процесів і полегшує доступ громадян до публічних послуг через електронні платформи [5]. На думку, Ю. Ромашов інструменти публічного



адміністрування це засоби і методи, за допомогою яких суб'єкти публічної адміністрації здійснюють свою діяльність для досягнення публічних цілей і забезпечення ефективного функціонування публічних послуг. Вони охоплюють такі складові, як нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, плани та фактичні дії. Кожен із цих інструментів має свою специфіку і використовується залежно від мети, компетенцій суб'єктів публічної адміністрації та умов правового регулювання. Основними характеристиками цих інструментів є їхня здатність забезпечувати ефективне виконання адміністративних функцій, сприяти досягненню публічних інтересів і забезпечувати контроль за виконанням норм законодавства [6].

А. Андрушков вважає, що зміст інструментів публічного адміністрування полягає у сукупності засобів, методів і механізмів, за допомогою яких публічна адміністрація виконує свої завдання та реалізує публічні інтереси. До основних інструментів належать нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, плани та фактичні дії. Нормативні акти є джерелами права і встановлюють загальні правила поведінки, тоді як адміністративні акти спрямовані на вирішення конкретних питань. Адміністративні договори використовуються для регулювання взаємовідносин у публічній сфері, а плани визначають стратегії й напрями діяльності. Фактичні дії, такі як контроль або моніторинг, забезпечують практичну реалізацію адміністративних рішень [7]. О. Мілієнко доводить, що зміст інструментів публічного адміністрування полягає в сукупності засобів і методів, які використовуються для ефективної реалізації функцій публічної адміністрації. Основними інструментами публічного адміністрування є нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-дії та акти-плани. Нормативні акти регулюють загальні правила поведінки та створюють правові норми, адміністративні акти спрямовані на вирішення конкретних ситуацій, а адміністративні договори визначають зобов'язання та права сторін у публічних правовідносинах. Акти-дії передбачають вчинення конкретних дій суб'єктами адміністрації, а акти-плани визначають стратегії й завдання для досягнення певних результатів у майбутньому. Інструменти публічного адміністрування забезпечують баланс між публічним інтересом і правами осіб, сприяють прозорості та ефективності державного управління [8].

А. Ліжевський доводить, що зміст інструментів публічного адміністрування полягає в сукупності засобів і методів, що забезпечують ефективну реалізацію функцій державних органів і суб'єктів публічної адміністрації. До основних інструментів публічного адміністрування належать нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-дії, акти-плани, а також інші форми публічно-правової діяльності. Нормативні акти визначають загальні правила і створюють норми, адміністративні акти вирішують конкретні ситуації, адміністративні договори врегульовують відносини між публічними і приватними суб'єктами, акти-дії передбачають конкретні дії, а акти-плани визначають стратегії і цілі для майбутнього розвитку [9].

М. Жуков доводить, що публічне адміністрування включає в себе сукупність інструментів, форм та методів, за допомогою яких органи публічної влади здійснюють управління суспільними процесами та забезпечують дотримання законодавства. Основними інструментами публічного адміністрування є нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани, які мають юридичне значення та наслідки для суб'єктів правовідносин. Водночас, публічне адміністрування охоплює як правові, так і неправові форми діяльності. До правових форм М. Жуков відносит такі дії, які породжують юридичні наслідки, як-от видання нормативних та індивідуальних актів управління, укладання адміністративних договорів, застосування примусових заходів. Неправові форми не мають безпосереднього юридичного значення та використовуються для організації і виконання управлінських функцій, наприклад, проведення нарад, обговорень, організація перевірок та інші [10].

І. Долуда пише у своїй статті, що інструменти публічного адміністрування є зовнішнім виразом адміністративної діяльності суб'єктів публічної влади, спрямованої



на досягнення публічного інтересу. Вони охоплюють широкий спектр заходів, які реалізуються відповідно до закону та компетенції адміністративних органів. До основних інструментів публічного адміністрування належать видання нормативно-правових актів, прийняття індивідуальних адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, застосування методів адміністративного примусу, контроль і нагляд за дотриманням законодавства, а також матеріально-технічні операції. Інструменти публічного адміністрування є ефективними засобами забезпечення публічного порядку та дотримання прав і свобод громадян [11]. Ю. Гнатишин вважає, що інструменти публічного адміністрування представляють собою форми та засоби діяльності органів публічної влади, що спрямовані на реалізацію управлінських функцій з метою забезпечення публічного інтересу. До таких інструментів належать нормативно-правові акти, адміністративні акти, адміністративні договори, фактичні дії, плани, а також контрольні та наглядові дії. Інструменти публічного адміністрування виконують важливу роль у правовому регулюванні відносин між державою та суспільством, забезпечуючи ефективність управлінської діяльності та відповідність її законодавчим нормам [12].

В умовах сьогодення найбільш повно сутність інструментів публічного адміністрування розкрив професор В. Галунько, який доводить, що інструменти публічного адміністрування це комплекс адміністративно-правових заходів, які використовують суб'єкти публічної адміністрації для забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян та реалізації публічного інтересу. Вони є зовнішнім виразом адміністративної діяльності та правової динаміки публічного адміністрування. Ключовими ознаками інструментів є їх залежність від компетенції адміністративного органу, а також адаптація до специфіки мети та об'єкта впливу. Слушно вчений доводить, що види інструментів публічного адміністрування не є сталою конструкцією спеціальними законами та підзаконними нормативними актами можуть бути визначені й інші види інструментів публічного адміністрування. У процесі розвитку публічного адміністрування можуть виникати нові й скасовуватися застарілі інструменти публічного адміністрування [13].

Одним з таких інструментів публічного адміністрування, який став головним в умовах сьогодення, є правовий режим воєнного стану. Як комплексний системний інструмент публічного адміністрування, який охоплює практично усі сфери українського суспільства в умовах відбиття повномасштабного російського терористичного вторгнення в Україну. Сутність правового режиму воєнного стану полягає в тому, що це особливий правовий режим, який вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії, загрози нападу або небезпеки державній незалежності та територіальній цілісності України. Воєнний стан надає відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування необхідні повноваження для захисту держави, забезпечення національної безпеки та відсічі збройної агресії. Правовий режим воєнного стану передбачає тимчасове обмеження конституційних прав і свобод громадян та прав юридичних осіб (тільки тих із них, які не виписані в Конституції України, як такі, що не можуть бути обмеженими в умовах воєнного стану) із зазначенням строку таких обмежень [14].

Висновки. Отже, сутнісні характеристики інструментів публічного адміністрування полягають у наступному:

По-перше, 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.

По-друге, 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 забезпеченню публічного адміністрування.



По-третє, 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 оперативно реагувати на виклики часу, такі як кризи, війни або інші надзвичайні ситуації.

По-четверте, 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.

По-п'яте, 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.

Список використаних джерел:

1. Інструмент. Словник української мови: в 11 томах. Том 4, 1973. С. 336. 2024. URL: <https://slovnuk.ua/index.php?sword=%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82>
2. Мельник Р. Інструменти публічного адміністрування. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/c/358156.pdf>
3. Mayer, O. Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895. 2024. URL: https://www.deutschestextarchiv.de/book/view/mayer_verwaltungsrecht01_1895?p=9
4. Кравцова Т.М., Петрова Н.О. Інструменти публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2020. Том 31 (70). Ч. 2. С. 81-84. DOI: <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/15>
5. Махмурова-Дишлок 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. Збірник наукових праць*. 2020. Випуск 3. С. 40-45.
6. Ромашов Ю. С. Інструменти публічного адміністрування кадрового забезпечення Національної поліції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3(28), Том 2. С. 103-106. DOI: [https://doi.org/10.32837/ruuv.v2i3\(28\).368](https://doi.org/10.32837/ruuv.v2i3(28).368)
7. Андрушков І. А. Інструменти публічного адміністрування. Матеріали X Міжнародної науково-практичної інтернет конференції "Стан та перспективи розвитку адміністративного права України", 20 жовтня 2023 р. Одеса: ОДУВС. 2023. URL: <https://dspace.oduvs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/d84a99cb-eaae-4e07-8cf1-d45e976a8435/content>
8. Мілієнко О. А. Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 2(27). том 2. С. 52-56.
9. Ліжевський А. Л. Публічне адміністрування у сфері соціального захисту населення: інституційно-змістова характеристика. *Правові новели. Науковий юридичний журнал*. 2021. № 13, том 2. С. 118-122. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2021.13.2.16>
10. Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 215-218. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-2/55>
11. Долуда І. І. Інструменти публічного адміністрування експорту та імпорту товарів військового та подвійного призначення в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2023. Вип. 28. С. 90-94. DOI: <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.28.12>
12. Гнатишин Ю. О. Поняття, значення та ознаки фактичних дій як інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Збірник наукових матеріалів СХХ міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Пріоритетні вектори розвитку науки під час воєн-



ного стану». Львів, 2023. С. 25-33. URL: https://el-conf.com.ua/wp-content/uploads/2023/05/Lviv_060323.pdf#page=25.

13. Галунько В. Юридична природа інструментів. Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні: навчальний посібник у 2-х томах. Том 1. Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне право / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Гулак та ін.; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. Одеса: Видавництво «Юридика», 2024. URL: <https://www.ssaals.com.ua/wp-content/uploads/Administratyvne-pravo-TOM-1.pdf>

14. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28, ст. 250

