
РОЗДІЛ VII. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9:35.07

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.6>

ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

Бліхар М.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права
Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»
ORCID: 0000-0003-2974-0419
e-mail: blikharm@ukr.net*

Юрченко В.В.,

*кандидат юридичних наук,
приватний нотаріус, м. Київ
ORCID: 0009-0004-4980-4859*

Бліхар М.М., Юрченко В.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: поняття та сутність.

У статті, на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел, зроблено спробу сформулювати поняття та визначити сутність інструментів діяльності публічної адміністрації. Авторами висловлюється гіпотеза, що інструменти діяльності публічної адміністрації становлять відносно самостійну адміністративно-правову категорію, яка не зводиться ні до форм, ні до методів, ні до адміністративних процедур, має власну юридичну природу, об'єктивні класифікаційні критерії та функціональну прив'язку до типу правового режиму, в якому вона застосовується. Інструмент як такий виконує роль засобу цілеспрямованого управлінського впливу на суспільні процеси та учасників правовідносин, ґрунтуючись на чинних нормах адміністративного права, а не створюючи їх.

Наголошено, що в умовах особливих правових режимів (зокрема, правового режиму воєнного стану) інструментальна система публічного адміністрування зазнає трансформацій, які впливають на межі її правомірного застосування, рівень підконтрольності, легітимності та ефективності. Це, своєю чергою, зумовлює необхідність переосмислення й оновлення існуючих теоретико-правових підходів до її юридичної оцінки.

Авторами доведено, що основними ознаками інструментів діяльності публічної адміністрації є: юридична визначеність і адміністративно-правовий характер; функціональна підпорядкованість публічному інтересу; зв'язок з компетенцією суб'єкта; операційна природа; інтегративність; режимна чутливість.

У підсумку вказано, що інструменти діяльності публічної адміністрації – це юридично опосередковані засоби цілеспрямованого управлінського впливу суб'єкта публічного адміністрування, наділеного відповідними повноваженнями, на суспільні процеси та учасників публічно-правових відносин, що здійснюються в межах його компетенції та на підставі чинного адміністративного законодавства з метою реалізації публічного інтересу та досягнення публічно значущих результатів у межах визначеного правового режиму.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне право, адміністративно-правова норма, засіб, інструмент, метод, правовий режим, публічна адміністрація, форма.

Blikhar M.M., Yurchenko V.V. The instruments of public administration: definition and legal nature.

The article attempts to formulate a definition and determine the essence of the instruments of public administration based on the analysis of doctrinal and normative sources. The authors propose the hypothesis that instruments of public administration constitute a relatively autonomous administrative-

legal category, which is not reducible to forms, methods, or administrative procedures. These instruments possess their own legal nature, objective classification criteria, and functional linkage to the type of legal regime under which they are applied. As such, an instrument serves as a means of purposeful managerial influence on social processes and participants in public legal relations, based on the applicable norms of administrative law rather than creating them.

It is emphasized that under special legal regimes (in particular, under martial law), the system of public administration instruments undergoes transformations that affect the boundaries of their lawful application, the degree of accountability, legitimacy, and effectiveness. This, in turn, necessitates a reconsideration and updating of existing theoretical and legal approaches to their legal evaluation.

The authors argue that the main characteristics of public administration instruments are: legal certainty and administrative-legal nature; functional subordination to the public interest; connection to the competence of the subject; operational nature; integrative character; and regime sensitivity.

In conclusion, the authors define instruments of public administration as legally mediated means of purposeful managerial influence by a duly authorized subject of public administration on social processes and participants in public legal relations, exercised within the limits of their competence and based on current administrative law, in order to realize the public interest and achieve socially significant outcomes within a given legal regime.

Key words: administrative procedure, administrative law, administrative-legal norm, means, instrument, method, legal regime, public administration, form.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Розвиток доктрини адміністративного права неминує пов'язаний із пошуком нових тенденцій у науковому осмисленні публічної влади та місця людини і громадянина у системі пріоритетів держави, удосконаленням методологічного інструментарію, побудовою нових класифікаційних систем та моделей правових інститутів і підгалузей. Особливої ваги набуває й порівняльний аналіз, що дозволяє простежити еволюцію галузі адміністративного права в інших правових системах і адаптувати позитивний досвід до українських реалій. У цьому контексті доктрина завжди потребує оновлення категоріального ряду галузі та науки адміністративного права, критичного переосмислення усталених уявлень про зміст, ознаки та сутність відповідних явищ і процесів.

Одним із ключових векторів сучасного наукового пошуку у цій сфері є дослідження інструментального забезпечення діяльності публічної адміністрації як сукупності способів та засобів, за допомогою яких публічна влада здійснює управлінський вплив. При цьому наукова розробка понять і категорій, пов'язаних з інструментами публічного адміністрування, потребує не лише уточнення дефініцій, а й наповнення їх новими ознаками та рисами у світлі сучасних викликів. Зміни в організації публічного адміністрування, зростання ролі електронного врядування та діджиталізації адміністративних процедур, а також особливі умови правового режиму воєнного стану зумовлюють необхідність перегляду традиційних підходів до класифікації та оцінки ефективності інструментів адміністративної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Слід зауважити, що питання публічної адміністрації, її повноважень та їх зовнішнього прояву є предметом дослідження багатьох вітчизняних учених-адміністративістів. У цьому контексті вирізняються праці таких дослідників, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрийко, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Р.В. Васильєв, В.М. Гаращук, Т.О. Гуржій, П.В. Діхтієвський, О.Ю. Дрозд, Т.О. Коломєць, А.Т. Комзюк, С.О. Кузнichenko, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, П.С. Лютиков, А.Б. Маслова, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Р.В. Миронюк, С.О. Мосьондз, Д.В. Приймаченко, А.О. Селіванов, С.Г. Стеценко, Т.П. Мінка, В.П. Тимошук, В.Г. Чорна, А.М. Школик та інші.

Безпосередньо проблема інструментів діяльності публічної адміністрації досліджувалася у працях І.В. Патерило, яка не лише окреслила основні віхи становлення, формування та розвитку цього інституту, а й запропонувала практичні рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності застосування відповідних інструментів [1; 2; 3].

Значний внесок у розробку окремих аспектів проблематики зробив В.О. Хоменко, який досліджував адміністративну діяльність органів місцевого самоврядування крізь призму застосовуваних ними інструментів [4].

У новітніх наукових дослідженнях простежується тенденція до предметного аналізу адміністративно-правових інструментів у контексті забезпечення ключових функцій держави. Зокрема, вивчається правова природа, сутність та особливості інструментів у сфері економічної безпеки [5], національної безпеки [6], діяльності правоохоронних органів, а також формулюються перспективні напрями розвитку адміністративно-правового регулювання процедур їх застосування [7].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цього дослідження є формулювання поняття та визначення сутності інструментів діяльності публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу дослідження. У вітчизняній науці адміністративного права й досі зберігається домінування підходу, згідно з яким форми державного управління трактується переважно як зовнішній вияв виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади. Цей підхід має безпосереднє коріння у радянській правовій традиції, що формувалася на основі адміністративного законодавства СРСР і ґрунтувалася на централізованій, ієрархічно побудованій моделі державного управління. Такий вплив, серед іншого, проявляється у збереженні усталених уявлень про співвідношення між формами, методами й засобами адміністративної діяльності тощо. Так, В.Б. Авер'янов вказував, що державне управління, переважний обсяг якого втілено в діяльності органів виконавчої влади, виражається у певних формах. Саме через форми державного управління (форми управління, управлінської діяльності, діяльності органів виконавчої влади) відбувається реалізація компетенції органів. Форми управлінської діяльності відіграють в управлінському процесі важливу роль, з їх допомогою забезпечуються: додержання встановленого порядку; гласність і прозорість діяльності; зміцнення законності й дисципліни. Видатний вчений-адміністративіст підкреслював, що конкретними прикладами форм управлінської діяльності можуть бути такі дії, як видання правового акту управління, прийняття будь-якого іншого рішення, розгляд скарги, проведення наради, ревізії, видача ліцензії, реєстрація підприємства, здійснення заходів контролю тощо. У підсумку, В.Б. Авер'янов зазначав, що під формами державного управління слід розуміти відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [8, с. 276-277].

Ю.П. Битяк та Ф.Д. Фіночко визначають форми управління як зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [9, с. 132]. При цьому вчені доповнюють, що форми управлінської діяльності визначаються характером відносин у сфері управління, які складаються у процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності, та виділяють серед них: видання нормативних актів управління, видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління, проведення організаційних заходів та здійснення матеріально-технічних операцій [9, с. 133-134].

Схожу точку зору висловлює й С.Г. Стеценко, який вважає, що форми державного управління – це зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, в яких реалізується компетенція цих органів (осіб). При цьому вчений уточнює, що сучасна адміністративно-правова література поряд із терміном «форми державного управління» містить такі поняття, як «форми реалізації виконавчої влади», «адміністративно-правові форми» тощо, їх доцільно сприймати як схожі за сенсом і проявами [10, с. 166].

Т.О. Коломоець визначає форми державного управління як: зовнішньо виражені дії; волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене в рамках режиму законності та його комплекції для досягнення управлінської мети; вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їх структурних підрозділів і посадових осіб, які здійснюються у процесі виконавчої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій управління [11] та ін.

Одну з перших спроб трансформаційного підходу до вивчення та аналізу порушеної проблематики запропонували В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко, увівши в науковий обіг категорію «форми публічного адміністрування». У розрізі визначальних характеристик форм публічного адміністрування, вчені звертають увагу на наступне:

- 1) форми публічного адміністрування розглядаються як:
 - зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції [12, с. 50] або
 - зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їх компетенції для розв'язання поставлених перед ними завдань та тягне за собою певні наслідки [13, с. 86];
- 2) до ознак форм публічного адміністрування відносять наступні:
 - є способом зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації та її посадових осіб;
 - залежать від змісту компетенції публічної адміністрації;
 - обумовлені реалізацією завдань і функцій суб'єктів владних повноважень (виконання адміністративних зобов'язань) у рамках їх компетенції;
 - у більшості випадків вимагають юридичної регламентації;
 - вибір форм діяльності обумовлений специфікою поставленої мети, зумовлює найбільш ефективний варіант діяльності;
 - тягнуть за собою певні наслідки [13, с. 86];
- 3) домінуючим зовнішнім виразом діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції визнаються їх акти [12, с. 50];

4) акти публічного адміністрування визначаються як юридична форма, в якій виявляються, представляються, оприлюднюються, набувають юридичного змісту дії і рішення публічної адміністрації;

5) до характерних рис актів публічного адміністрування віднесено те, що вони:

- приймаються на виконання Конституції та законів України і в межах компетенції відповідного органу – суб'єкта публічного права;

- є одностороннім владним волевиявленням конкретних суб'єктів публічного права та їх посадових осіб;

6) форми публічного адміністрування поділяються за критерієм правових наслідків на правові та неправові;

7) за способом реалізації методів публічного адміністрування форми публічного адміністрування поділяються на:

- прийняття нормативних актів, або встановлення норм права, або адміністративна правотворчість;

- прийняття ненормативних актів, застосування норм права, прийняття індивідуальних актів, прийняття актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво;

- укладання адміністративних договорів;

- вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій;

- здійснення організаційних дій;

- виконання матеріально-технічних операцій [13, с. 87; 1, с. 198–200].

Натомість І.В. Патерило, глибоко занурюючись у теоретичні нетрі відповідного питання, наголошує на очевидній дефектності підходу, за якого акти управління та інші засоби, застосовані суб'єктами публічної адміністрації у процесі їх діяльності, визначаються через категорію «форми діяльності». Такий підхід, як підкреслює вчена, не дає змоги розкрити їх сутність та містить численні суперечності. На підставі вказаного І.В. Патерило, вважає цілком логічною відмову від застосування категорії «форма діяльності» і з урахуванням аналізу європейської літератури робить висновок, що для позначення нормативних та адміністративних актів публічної адміністрації, адміністративних договорів тощо широко використовується категорія «інструменти» діяльності публічної адміністрації, а категорія «юридичні інструменти» застосовується також і Радою Європи для позначення конвенцій та рекомендацій [14; 1, с. 202, 203]. Від себе додамо, що категорію «форма» доцільніше застосовувати в контексті наслідків, які спричиняються інструментами публічного адміністрування. Як слушно зазначає С. Деттербек, публічне адміністрування є складним видом діяльності не лише у зовнішньому, а й у внутрішньому вимірі, оскільки здійснюється розгалуженою системою суб'єктів за допомогою численних засобів (інструментів), що зумовлюють різні юридичні наслідки для об'єктів управлінського впливу – передусім приватних осіб [15, с. 4–5]. Наприклад, Р.С. Мельник пропонує обґрунтований підхід, згідно з яким публічне адміністрування реалізується у таких формах, як втручальне, сприяльне та забезпечувальне [16, с. 54–55]. Це, своєю чергою, дає всі підстави відмовитися від абсолютно неприпустимого – з точки зору чинного законодавства та конституційних положень – поділу форм публічного адміністрування на «правові» та «неправові», що іноді пропонується окремими дослідниками на підставі того ж критерію – юридичних наслідків застосовуваних форм.

Спираючись на викладені тези, І.В. Патерило виділяє ознаки, що, на її думку, притаманні інструментам діяльності публічної адміністрації:

- застосовуються публічною адміністрацією у своїй діяльності;

- мають публічно-правовий характер;

- регулюються нормами адміністративного права;

- застосування того або іншого інструменту обумовлюється компетенцією, сферою діяльності та метою;

- призводять до настання правових наслідків: виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або фактичних результатів (щодо актів-дій);

- залежно від виду застосованого інструменту можуть мати імперативну або диспозитивну природу;

- основними видами є нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії [1, с. 204].

Для позначення засобів діяльності публічної адміністрації таку саму термінологію використовують й В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник, які серед вказаних форм впливу окреслюють нормативні акти публічної адміністрації, адміністративні акти та адміністративні договори [17, с. 253–297]. У свою чергу В.О. Хоменко інструментами діяльності органів місцевого самоврядування називає комплекс заходів, які використовують органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції на підста-

ві норм адміністративного права, застосування яких здатне регулювати суспільні відносини у сфері діяльності цих органів або викликати виникнення фактичних результатів [18, с. 52].

У баченні В.В. Галунька та деяких інших вчених-адміністративістів, інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками: вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; відображають правову динаміку публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності. Отже, на думку авторів «Повного курсу адміністративного права України», інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [19, с. 143-144].

Як уже зазначалося, категорія «інструмент» в адміністративному праві використовується у сучасних наукових дослідженнях різними авторами. Так, зокрема, О.В. Першин визначає «інструмент адміністрування» або «адміністративно-правовий інструмент» як засіб усвідомленого цілеспрямованого правового регулювання, який чинить керуючий вплив на використання, спрямування, стимулювання або інший коригуючий вплив на об'єктивно існуючі закономірності й можливості [20, с. 224]. Проте з таким підходом погодитися не видається можливим. По-перше, наведене визначення є надто абстрактним і загальним, оскільки не розкриває істотних рис досліджуваної категорії. По-друге, у наведеному визначенні необґрунтовано ототожнюється правове регулювання з публічним адмініструванням. Такий підхід не враховує сутнісну відмінність між встановленням нормативних приписів та застосуванням уже чинних норм у процесі управління. Публічна адміністрація не здійснює правового регулювання у вузькому юридичному сенсі цього поняття, а реалізує управлінські функції в межах чинного нормативного поля. Відповідно, інструмент публічного адміністрування не створює норм права, а є засобом цілеспрямованого управлінського впливу на суспільні процеси та учасників правовідносин на підставі вже встановлених правил поведінки, закріплених у нормах адміністративного права.

Г.Г. Лорткіпанідзе, який досліджує адміністративні інструменти у сфері забезпечення національної безпеки, зазначає, що вказані інструменти – це інтегрований комплекс форм, координованих методів, правових заходів, адміністративних дій та процедур, які використовують суб'єкти управління та забезпечення з метою організації та регулювання діяльності у сфері національної безпеки, забезпечення прав й інтересів громадян, держави та суспільства загалом і спрямовані на досягнення публічних результатів, що гарантують національну безпеку та стабільність країни. На його думку, видами адміністративних інструментів у сфері забезпечення національної безпеки є: нормативні й адміністративні акти; методи адміністративної діяльності; адміністративні договори; спеціальні інструменти забезпечення національної безпеки; організаційні інструменти у сфері забезпечення національної безпеки [21, с. 197]. Зазначений підхід, на наш погляд, також не позбавлений окремих методологічних недоліків. Передусім йдеться про необґрунтоване включення до складу інструментів таких категорій, як методи та адміністративні процедури, які самі по собі не є самостійними інструментами, а лише елементами інструментарію або організаційний механізм його реалізації. Так, методи адміністративної діяльності – це передусім способи реалізації компетенції суб'єктів публічної адміністрації, що визначають характер, інтенсивність, спрямованість та допустимі межі управлінського впливу в межах адміністративно-правових відносин. Метод – це відповідь на запитання «як саме діє суб'єкт управління», тобто він становить техніку або манеру впливу, а не окремий інструмент у матеріально-правовому сенсі.

Щодо адміністративної процедури, то вона взагалі не є інструментом, а – порядком реалізації повноважень, який визначає етапність, послідовність, умови та форми здійснення адміністративних дій. Іншими словами, процедура – це не засіб впливу, а процедурна форма реалізації інструментів, яка забезпечує їхню законність, послідовність і контрольованість. У цьому сенсі адміністративна процедура є рамкою, в межах якої застосовуються інструменти публічного адміністрування, але не належить до них безпосередньо.

Певна методологічна нечіткість простежується й у підході М.О. Щирука. Так, він зазначає, що адміністративними інструментами у сфері забезпечення національної безпеки правоохоронними органами слід вважати сукупність правових форм і методів діяльності державних органів, які на законодавчому рівні визначені як правоохоронні, або, не маючи такого статусу, наділені правоохоронною функцією, метою застосування яких є забезпечення належного виконання зазначеними органами встановлених законом завдань, функцій і повноважень щодо захисту національних інтересів держави, суспільства й окремої особи від внутрішніх та зовнішніх загроз в оборонній,

політичній, соціальній, зовнішньополітичній, економічній, інформаційній, екологічній сферах. При цьому, як уточнює дослідник, зміст адміністративно-правових інструментів полягає в поєднанні правових засобів (дій, операцій), якими згідно з чинним законодавством наділяється певний правоохоронний орган з урахуванням мети і призначення створення останнього задля забезпечення окремого напрямку національної безпеки [7, с. 17-18].

Попри значущість наведеної характеристики для розкриття функціонального призначення таких інструментів, у цьому підході також має місце необґрунтоване включення методів до числа адміністративних інструментів. Як уже зазначалося вище, метод не є самостійним інструментом, а лише способом реалізації певного інструменту. Включення методів до категорії інструментів зміщує акценти у бік техніко-організаційного аспекту, що може ускладнити правильне розуміння правової природи інструментів публічного адміністрування як таких. Метод – це лише елемент інструментального механізму, який забезпечує його функціональну реалізацію, але не може розглядатися як повноцінна самостійна одиниця інструментарію у матеріально-правовому вимірі. Отже, і в цьому випадку необхідною є чітка межа між інструментами, методами та процедурними формами їх реалізації, що, на жаль, залишається розмитою у науковій позиції згаданих вище авторів.

Висновки. Підбиваючи підсумки слід зазначити, що у цілому аналіз наукових підходів до тлумачення поняття та класифікації інструментів публічного адміністрування засвідчує наявність позитивної динаміки у відході від традиційної адміністративно-правової парадигми, зосередженої виключно на формах і методах державного управління. У сучасній адміністративно-правовій науці дедалі частіше фіксується спроба осмислення інструменту як самостійної категорії, що виконує функцію зв'язку між нормою права та публічною практикою її реалізації, що безумовно є позитивною тенденцією.

Водночас, навіть найбільш концептуально виважені підходи залишають поза увагою два критично важливих методологічних аспекти. По-перше, у переважній більшості наукових праць категорія інструменту аналізується без урахування трансформаційних впливів, які зумовлюються зміною правового режиму. Реалії сьогодення – зокрема функціонування публічної адміністрації в умовах воєнного чи надзвичайного стану – викликають нагальну потребу у дослідженні динамічного характеру інструментарію, його пристосування до режимних обмежень, зміни правової природи, легітимізаційних засад і меж юрисдикційного контролю. По-друге, вбачається необхідним остаточно розмежувати поняття публічного адміністрування та адміністративно-правового регулювання. Публічне адміністрування не є формою або різновидом правового регулювання. Навпаки – воно становить самостійну сферу практичної діяльності публічної влади, що функціонує на підставі норм адміністративного права, але не зводиться до їхнього встановлення чи систематизації. У цьому сенсі інструменти публічного адміністрування є засобами реалізації публічної політики, а не формою правотворчості.

Саме врахування цих двох ключових положень – інструмент як динамічна правова конструкція, що зазнає трансформації в умовах особливих режимів, та публічне адміністрування як окрема сфера владної діяльності, а не форма регулювання – дозволяє перейти до формулювання власної дослідницької позиції.

Гіпотеза дослідження порушеної проблематики полягає в припущенні, що інструменти діяльності публічної адміністрації становлять відносно самостійну адміністративно-правову категорію, яка не зводиться ні до форм, ні до методів, ні до адміністративних процедур, має власну юридичну природу, об'єктивні класифікаційні критерії та функціональну прив'язку до типу правового режиму, в якому вона застосовується. Інструмент як такий виконує роль засобу цілеспрямованого управлінського впливу на суспільні процеси та учасників правовідносин, ґрунтуючись на чинних нормах адміністративного права, а не створюючи їх.

В умовах особливих правових режимів (зокрема, правового режиму воєнного стану) інструментальна система публічного адміністрування зазнає трансформацій, які впливають на межі її правомірного застосування, рівень підконтрольності, легітимності та ефективності. Це, своєю чергою, зумовлює необхідність переосмислення й оновлення існуючих теоретико-правових підходів до її юридичної оцінки.

Вбачається, що основними ознаками інструментів діяльності публічної адміністрації є:

- юридична визначеність і адміністративно-правовий характер (інструмент публічного адміністрування має чітке нормативне підґрунтя щодо умов, порядку та меж його застосування, визначається нормами адміністративного права та функціонує виключно у сфері публічно-правових відносин);
- функціональна підпорядкованість публічному інтересу (кожен інструмент спрямований на реалізацію публічного інтересу: досягнення публічної мети, захист прав, безпеки, добробуту та інституційної стабільності);

- зв'язок з компетенцією суб'єкта (інструмент застосовується суб'єктом публічного адміністрування в межах наданих повноважень, відповідно до функціонального призначення органу або посадової особи);
- операційна природа (інструмент виступає засобом реалізації норм, а не їхнього встановлення – на відміну від адміністративно-правового регулювання, публічне адміністрування не має нормотворчого характеру);
- інтегративність (інструмент може включати елементи форми, методу, юридичної техніки, організаційних чи матеріальних дій, зберігаючи при цьому єдину функціональну спрямованість. При цьому адміністративна процедура, як порядок реалізації інструмента, не є його складовою частиною);
- режимна чутливість (обсяг, спосіб, допустимість та межі застосування інструмента залежать від типу правового режиму (звичайного, надзвичайного, воєнного тощо), у межах якого він реалізується).

Таким чином, інструменти діяльності публічної адміністрації – це юридично опосередковані засоби цілеспрямованого управлінського впливу суб'єкта публічного адміністрування, наділеного відповідними повноваженнями, на суспільні процеси та учасників публічно-правових відносин, що здійснюються в межах його компетенції та на підставі чинного адміністративного законодавства з метою реалізації публічного інтересу та досягнення публічно значущих результатів у межах визначеного правового режиму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Патерило І.В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 442 с.
2. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2014. 432 с.
3. Патерило І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289.
4. Хоменко В.О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2016. 19 с.
5. Першин О.В. Адміністративно-правові інструменти забезпечення економічної безпеки в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2025. 21 с.
6. Лорткіпанідзе Г.Г. Адміністративні інструменти у сфері забезпечення національної безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2024. 23 с.
7. Щирук М.О. Адміністративно-правові інструменти забезпечення національної безпеки правоохоронними органами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2022. 22 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина, 2004. 584 с.
9. Адміністративне право України: Підручник. Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
10. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навч. посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.
11. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: курс лекцій. URL: http://sites.znu.edu.ua/lectory/public_files/2009/administratyvnepravo.pdf.
12. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 43–51.
13. Курс адміністративного права України: підруч. В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
14. Le Code européen d'éthique de la police: recommandation rec (2001)10 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le 19 septembre 2001. URL: <https://books.google.com.ua>.
15. Detterbeck S. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München: Verlag C.H. Beck, 2006. S. 4-5.
16. Мельник Р.С. *Адміністративне право і процес: теорія та практика правозастосування: монографія*. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 212 с.
17. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
18. Хоменко В.О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2016. 223 с.
19. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Видання третє. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.

20. Першин О.В. Адміністративно-правові інструменти забезпечення економічної безпеки в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2025. 268 с.
21. Лорткіпанідзе Г.Г. Адміністративні інструменти у сфері забезпечення національної безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2024. 224 с.