

УДК 342.9:347.9](477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.48>

ПРИВАТНОПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: АКТУАЛЬНІСТЬ ТА НАПРЯМИ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Чорненко О.М.,
магістр права,
ORCID: 0009-0004-0119-3294

Денисюк Т.В.,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
відділу науково-методичного забезпечення підвищення якості освіти,
ДНУ «Інститут модернізації змісту освіти» МОН України
ORCID: 0000-0002-4398-9467

Чорненко О.М., Денисюк Т.В. Приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації: актуальність та напрями наукового дослідження.

У статті здійснено спробу обґрунтування концептуального переосмислення та актуалізації наукового дослідження приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації.

Здійснено спробу переосмислити сутність та ознаки приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації, враховуючи наявні теоретичні напрацювання адміністративно-правової доктрини та існуючі управлінські практики. Запропоновано розглядати приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації як правові засоби участі суб'єктів публічної влади у приватноправових відносинах, спрямовані на досягнення публічного інтересу через механізми координації, державної підтримки або публічно-приватного партнерства, що базуються на договірних, майнових або корпоративних формах взаємодії. Ознаками приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації названо: участь суб'єкта публічної адміністрації у приватноправових відносинах на засадах рівності сторін; поєднання імперативних та диспозитивних начал із змінним співвідношенням імперативності та диспозитивності залежно від виду інструмента; збереження публічно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації; цільове спрямування діяльності на досягнення публічного інтересу через механізми приватного права; застосування приватноправових інструментів орієнтоване на реалізацію завдань публічного адміністрування; правова природа дій суб'єктів публічної адміністрації – координаційна або договірна.

Наголошено на тому, що проведений узагальнений аналіз правової літератури та законодавства засвідчив, що питання застосування приватноправових інструментів потребує подальших доктринальних напрацювань. Сучасні дослідження, незважаючи на високий рівень опрацювання окремих форм державно-приватного партнерства, адміністративних договорів, державної допомоги та ін., досі не охоплюють приватноправові інструменти як цілісний правовий інститут із комплексною системою ознак і критеріїв застосування. Відтак, запропоноване авторами переосмислення їхньої правової природи та класифікації є лише черговою спробою актуалізації цього важливого напрямку адміністративно-правової науки.

Ключові слова: адміністративне право, диспозитивність, імперативність інструмент, приватне право, публічне право, публічна адміністрація, публічний інтерес, цивільне право.

Chornenkyi O.M., Denisyuk T.V. Private law instruments of public administration activity: relevance and directions of scientific research.

The article attempts to substantiate the conceptual rethinking and updating of scientific research on private law instruments in public administration.

An attempt has been made to reconsider the essence and characteristics of private law instruments of public administration, taking into account existing theoretical developments of administrative law doctrine and current management practices. The authors propose to understand private law instruments of public administration as legal means through which public administration entities participate in private law relations aimed at achieving public interests via coordination, state support, or public-private partnerships based on contractual, property-related, or corporate forms of interaction.

The following characteristics (features) of private law instruments of public administration have been identified: participation of public administration entities in private law relations on equal terms; a combination of imperative and dispositive principles with varying proportions of imperative and

dispositive elements depending on the type of instrument; preservation of the public-law status of the public administration entity; targeted orientation of activities towards achieving public interests through private law mechanisms; application of private law instruments focused on the implementation of public administration objectives; the legal nature of actions of public administration entities being coordinative or contractual.

It has been emphasized that the generalized analysis of the existing legal literature and legislation indicates the necessity for further doctrinal developments in terms of private law instruments. Despite extensive research on specific forms of public-private partnership, administrative contracts, state aid, etc., modern studies still do not cover private law instruments as an integral legal institution with a comprehensive system of features and criteria for their application. Thus, the authors' proposed rethinking of their legal nature and classification represents only the next attempt to update this significant direction within administrative law science.

Key words: administrative law, dispositivity, imperativity, instrument, private law, public law, public administration, public interest, civil law.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Публічне адміністрування як і будь-яка інша соціальна система не є ригідною системою, що не піддається впливам і не здатна до змін. Навпаки – публічна адміністрація має відзначатися гнучкістю, адаптивністю, рефлексивністю та інституційною спроможністю, яка у тому числі стосується перспектив та ресурсних можливостей залучення альтернативних правових інструментів управління. Тривалий час сучасна адміністративно-правова наука традиційно вивчала відомі форми та методи державного управління, аналізувала управлінські практики, які за великим рахунком не зазнавали суттєвих змін ще з часів радянської командно-адміністративної системи управління. Поряд із цим, все більше поширення позитивного зарубіжного досвіду та його узагальнення вченими-адміністративістами та правниками стали логічним наслідком появи концептуально нових інструментів впливу публічної адміністрації на суспільні відносини, що знайшли своє відображення у вітчизняному законодавстві. У першу чергу, мова йде про остаточне визнання як самостійного правового інституту адміністративного договору, змістовне визначення якого було закріплено у Кодексі адміністративного судочинства України; механізмів державно-приватного партнерства, які були зафіксовані в окремому спеціальному законі; різноманітні засоби публічної допомоги суб'єктам господарювання і т.д.

Окремі із вказаних інструментів ґрунтовно досліджуються вченими-адміністративістами, особливо це стосується адміністративного договору, до регулюючого потенціалу якого не вщуває інтерес з боку адміністративно-правової доктрини. В об'єктив наукового пошуку потрапляють й правові аспекти державного партнерства, а також окремі механізми державного кредитування, державного інвестування тощо. Це дало змогу виділити приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації як самостійну інституційну складову, яка, на відміну від адміністративного договору, закріплюється у цивільному законодавстві України.

Сучасні процеси трансформації публічної адміністрації в Україні обумовлюють необхідність глибокого осмислення різних форм її впливу на суспільні відносини, у тому числі через приватноправові інструменти. Використання таких інструментів дозволяє державі діяти у сфері приватноправових відносин без втрати її публічно-правової природи, що зумовлює актуальність дослідження поняття та ознак приватноправових інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Проблема інструментів діяльності публічної адміністрації досліджувалася І.В. Патерило, яка розкрила сутність, основні риси, процедури застосування інструментів діяльності публічної адміністрації України, а також розробила пропозиції, спрямовані на підвищення їх ефективності [1].

Проблематика використання приватноправових інструментів у сфері публічного адміністрування тісно пов'язана з дослідженням інституту державно-приватного партнерства (далі з текстом – ДПП), що протягом останніх років стало предметом пильної уваги вітчизняних науковців, передусім у межах адміністративно-правової науки. Зокрема, досліджено адміністративно-правові засади реалізації ДПП щодо управління нерухомістю у дисертації І.В. Доленка [2], в якій обґрунтовано специфіку використання інструментів цивільно-правового характеру в управлінні майновими об'єктами. Комплексне бачення адміністративно-правового забезпечення ДПП у галузі вищої освіти запропонував С.В. Боднар [3], який розкрив механізми партнерства між державними та приватними закладами вищої освіти.

Аспект безпекової політики в контексті публічно-приватної взаємодії розглянуто в докторській дисертації Ю.В. Мех [4], де особливу увагу приділено трансформації інструментів адміністративного впливу в умовах посилення загроз національній безпеці.

Раніше здійснені кандидатські дослідження В.Д. Струкової [5] та М.А. Сатановської [6] були спрямовані на визначення загальних параметрів регулювання публічно-приватного партнерства в Україні, що заклали підґрунтя для подальшої теоретичної конкретизації й інституалізації цього явища. Також заслуговує на увагу дисертація Д.С. Бондаренка [7], присвячена адміністративно-правовому регулюванню ДПП за законодавством України, де зроблено спробу систематизації відповідної нормативної бази. У свою чергу, О.С. Огій [8] дослідила базові засади ДПП в Україні, визначивши ключові напрями його адміністративно-правового забезпечення.

Наведені дослідження свідчать про зростаючу наукову увагу до різних аспектів державно-приватної взаємодії, проте більшість із них зосереджена переважно на галузевих підходах або нормативно-організаційних вимірах функціонування державно-приватного партнерства. Попри окремі спроби аналізу приватно договірної чи майнової діяльності публічної адміністрації, приватноправові інструменти не були предметом комплексного дослідження як самостійна правова категорія чи цілісна група інструментів публічного адміністрування в межах адміністративно-правової доктрини. Натомість питання їх теоретико-правової природи, функціонального місця у системі інструментів публічної адміністрації, а також критеріїв їх легітимного застосування вимагають ґрунтовної актуалізації й концептуального осмислення. Саме ця прогалина і визначає науковий напрям даного дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цього дослідження є обґрунтування концептуального переосмислення та актуалізація наукового дослідження приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Публічна влада має універсальний характер, що забезпечує її участь у різних видах правовідносин, включно з приватноправовими. Законодавство України, подібно до законодавства європейських держав, передбачає можливість застосування публічною адміністрацією приватноправових інструментів для регулювання різноманітних цивільних (господарських), фінансових інформаційних та інших відносин.

Особливістю приватноправових інструментів є їх нормативне закріплення у цивільному законодавстві. Відповідно до ст. 167 Цивільного кодексу України, держава бере участь у цивільних відносинах на рівних засадах із іншими учасниками. Водночас держава може створювати юридичні особи як публічного, так і приватного права, що свідчить про її здатність діяти в умовах приватно-правової рівності сторін. Однак окремі приватноправові інструменти не мають прямого закріплення у загальних положеннях ЦК України. Це зумовлено тим, що цивільне законодавство регулює лише ті відносини, що базуються на рівності сторін, тоді як відносини владного підпорядкування регулюються нормами адміністративного або іншого іншої галузі публічного права [9]. Питання участі держави у приватноправових відносинах також врегульоване іншими нормативно-правовими актами, такими як Закон України «Про акціонерні товариства», Закон України «Про господарські товариства», Закон України «Про державно-приватне партнерство» тощо.

Як було вже зазначено системного аналізу приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації в межах адміністративно-правової доктрини наразі на сьогодні немає. Проте в деяких навчальних джерелах з адміністративного права, це питання вивчається окремим блоком в межах загальної тематики правових засад публічного адміністрування та його інструментального забезпечення.

Так, колектив авторів підручника «Загальне адміністративне право» за загальною редакцією І.С. Гриценка зазначає, що поняття «приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації» охоплює систему передбачених законодавством України інструментів впливу держави (органів місцевого самоврядування) на приватноправові відносини, застосування яких здійснюється на засадах координації та субординації між публічною адміністрацією і суб'єктами приватного права. На думку вказаних вчених, приватноправові інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації являють собою систему передбачених законодавством України правових засобів, за допомогою яких ці суб'єкти здійснюють надані їм повноваження у приватноправових відносинах шляхом надання державної допомоги суб'єктам господарювання, участі в діяльності юридичних осіб приватного права, визначенні правових форм залучення цих суб'єктів до програм і проєктів державно-приватного партнерства [10, с. 359].

Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко та інші автори підкреслюють, що приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації відзначаються певними ознаками (властивостями), які розкривають їх сутність і призначення у сфері публічного управління, а саме:

- приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації, що поєднують у собі імперативні і диспозитивні начала, являють собою засоби впливу на діяльність юридичних осіб приватного права чи фізичних осіб-підприємців;
- правове регулювання механізму реалізації приватноправових інструментів здійснюється за допомогою норм адміністративного, фінансового, цивільного та інших галузей права, якими

визначаються правові підстави, форми і способи участі суб'єктів публічної адміністрації у приватноправових відносинах;

- приватноправові інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які застосовуються для задоволення публічних інтересів держави, суспільства, територіальних громад, є публічно-приватними за сутністю і майново-організаційними засобами впливу на діяльність юридичної чи фізичної особи приватного права або групи цих осіб;
- у діяльності суб'єктів публічних адміністрацій допускається застосування виключно тих приватноправових інструментів, реалізація яких прямо віднесена до їх компетенції;
- приватноправові інструменти не можуть використовуватися суб'єктами публічної адміністрації для незаконного втручання у господарську діяльність суб'єктів господарювання;
- на відміну від інших юридичних засобів публічного регулювання, приватноправові інструменти можуть застосовуватися як з ініціативи публічної адміністрації (розміщення державного замовлення, державне кредитування, участь в управлінні спільними підприємствами), так і здійснюватися з ініціативи суб'єктів приватного права (державно-приватне партнерство) [10, с. 359-360].

У підручнику також пропонується й класифікація вказаного різновиду інструментів публічного адміністрування класифікацію за різними критеріями:

- залежно від форми реалізації приватноправові інструменти можна поділити на: державну допомогу суб'єктам господарювання; участь у заснуванні юридичних осіб; формування і розміщення державного замовлення; діяльність у рамках державно-приватного партнерства;
- за способом реалізації приватноправові інструменти у діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на: прямі (безпосередні); непрямі (опосередковані); поворотні; безповоротні;
- за строками застосування: короткострокові (до одного року); середньострокові (до п'яти років); довгострокові або безстрокові (понад п'ять років);
- залежно від суб'єкта застосування, можна виокремити приватноправові інструменти: що застосовуються суб'єктами, наділеними загальною компетенцією; що реалізуються органами зі спеціальною компетенцією [10, с. 360].

У цілому слід погодитися з підходом, викладеним у підручнику «Загальне адміністративне право». Сформульовані ознаки, безумовно, мають чітке нормативно-догматичне підґрунтя й у більшості випадків охоплюють як функціональний, так і матеріально-правовий аспекти інструментарію. Разом з тим, на нашу думку, доцільно звернути увагу на деякі уточнення.

По-перше, твердження про поєднання імперативного та диспозитивного начал як загальної ознаки всіх приватноправових інструментів є концептуально вірним, однак потребує додаткової деталізації. У деяких випадках, зокрема у договірних відносинах, диспозитивність переважає, а втручання органів публічної влади зберігається лише на етапі формулювання загальних рамкових умов. Тому доцільно говорити про своєрідне змінне співвідношення імперативності та диспозитивності залежно від виду інструмента.

По-друге, характеристика правового регулювання через норми кількох галузей права є точною, однак бажано підкреслити, що первинне нормативне закріплення має приватноправовий характер, а адміністративне законодавство, як правило, виконує, так би мовити, координувальну або обмежувальну функцію (наприклад, визначає межі повноважень або підстави участі в господарській діяльності).

По-третє, слушною є теза Р.С. Мельника та інших про кореляційний зв'язок приватноправових інструментів із публічними інтересами. Однак вона потребує уточнення: реалізація публічного інтересу у сфері приватноправових інструментів відбувається не безпосередньо, а опосередковано – через механізми підтримки або впливу на приватні суб'єкти.

Що стосується запропонованої вище класифікації, то варто визнати, що вона системна, базується на зрозумілих і традиційних критеріях класифікації (форма, спосіб, строк, суб'єкт). Проте, вбачається, що окремі аспекти класифікації потребують додаткової аргументації. На нашу думку, поділ за формою реалізації видається дещо неточним у виділенні відповідних різновидів. Наприклад, участь у заснуванні юридичних осіб і формування державного замовлення – це, швидше, конкретні прояви застосування інструментів, ніж самостійні класи. Доцільніше було б групувати інструменти за їхньою юридичною формою (договори, корпоративна участь, субсидії тощо). У свою чергу класифікація за строками застосування видається доцільною, але виглядає механічно перенесеною з фінансово-правового або бюджетного аналізу. Вона буде корисною лише за умови її прив'язки до конкретних груп інструментів (наприклад, державна допомога або гарантії може бути строковою, а участь у капіталі – безстроковою). Щодо класифікації за суб'єктом, то вона, як нам видається, потребує поглиблення. На нашу думку, важливо враховувати не лише загальну чи спеціальну компетенцію, а й правосуб'єктність органу щодо участі у приватноправових відносинах, яка може бути делегована, прямо випливати із закону тощо.

Висловлюючи власну точку зору з цього приводу, необхідно зазначити, що з урахуванням вищевказаного, нами пропонується розглядати приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації як правові засоби участі суб'єктів публічної влади у приватноправових відносинах, спрямовані на досягнення публічного інтересу через механізми координації, державної підтримки або публічно-приватного партнерства, що базуються на договірних, майнових або корпоративних формах взаємодії. Доцільно виокремити такі групи інструментів як: договірні (цивільно-правові угоди, в т.ч. договори ДПП); фінансово-майнові (державна допомога, гранти, державне замовлення); корпоративні (участь у господарських товариствах, спільні підприємства) та інституційно-організаційні (заснування нових суб'єктів, спільне управління об'єктами).

Ознаками приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації, на нашу думку, є:

- участь суб'єкта публічної адміністрації у приватноправових відносинах на засадах рівності сторін;
- поєднання імперативних та диспозитивних начал із змінним співвідношення імперативності та диспозитивності залежно від виду інструмента;
- збереження публічно-правового статусу суб'єкта публічної адміністрації;
- цільове спрямування діяльності на досягнення публічного інтересу через механізми приватного права;
- застосування приватноправових інструментів орієнтоване на реалізацію завдань публічного адміністрування;
- правова природа дій суб'єктів публічної адміністрації – координаційна або договірна.

Висновки. Проведений у межах даного дослідження аналіз засвідчив, що використання приватноправових інструментів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації є своєрідним індикатором сучасних трансформацій адміністративно-правової доктрини. Звернення публічної адміністрації до механізмів, що донедавна традиційно вважалися прерогативою приватноправових відносин, свідчить про подальшу поступову зміну парадигми публічного адміністрування та еволюційний її розвиток із остаточною відмовою радянських догм у побудові системи державного управління та його функціонування. Саме тому питання визначення сутності, ознак та критеріїв класифікації таких інструментів набуває особливого значення та актуальності в сучасних умовах розвитку української державності.

У межах цього дослідження було здійснено спробу переосмислити сутність та ознаки приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації, враховуючи наявні теоретичні напрацювання адміністративно-правової доктрини та існуючі управлінські практики. У цьому контексті ми здійснили спробу обґрунтувати необхідність актуалізації традиційних уявлень про межі та засоби державного впливу, пропонуємо розглядати приватноправові інструменти як самостійну і перспективну складову публічного адміністрування, а не як виняток чи ситуативний спосіб реалізації управлінських повноважень відповідних суб'єктів.

Обраний нами підхід до визначення сутності приватноправових інструментів, як нам видається, має низку концептуальних переваг. Передусім, він дозволяє підкреслити дихотомічну природу таких інструментів, що, будучи формально приватноправовими за способом реалізації, зберігають при цьому чітке цільове спрямування на реалізацію завдань і функцій публічної влади та досягнення публічного інтересу. Це також дає змогу позбавитися надмірної догматичності у розмежуванні публічно-правового та приватноправового інструментарію, відкриваючи нові перспективи для розвитку адміністративно-правової науки.

Наведені у статті ознаки приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації підкреслюють їх комплексний і водночас гнучкий характер. Ці ознаки вказують на необхідність постійної адаптації правових механізмів до актуальних потреб суспільства та держави. Особливо це важливо в умовах динамічних змін у суспільно-політичному, економічному та безпековому середовищі, в якому Україна перебуває вже досить тривалий час. Зокрема, варто наголосити, що в умовах дії правового режиму воєнного стану, коли традиційні адміністративні механізми не завжди ефективно працюють в умовах гострого дефіциту ресурсів та необхідності швидких управлінських рішень, роль приватноправових інструментів може суттєво зростати, а потенціал їх застосування істотно збільшуватися. Не менш важливими вони будуть і в період повоєнної відбудови, коли залучення приватних інвестицій, державно-приватного партнерства, договірних форм взаємодії між державою і приватним сектором стане необхідною передумовою швидкого економічного зростання та відновлення інфраструктури держави.

При цьому, як засвідчив проведений узагальнений аналіз правової літератури та законодавства, питання застосування приватноправових інструментів потребує подальших доктринальних напрацювань. Сучасні дослідження, незважаючи на високий рівень опрацювання окремих форм державно-приватного партнерства, адміністративних договорів, державної допомоги та ін., досі не

охоплюють приватноправові інструменти як цілісний правовий інститут із комплексною системою ознак і критеріїв застосування. Відтак, запропоноване нами переосмислення їхньої правової природи та класифікації є лише черговою спробою актуалізації цього важливого напрямку адміністративно-правової науки.

У зв'язку з цим, ми закликаємо вчених-правників та юристів-практиків долучитися до подальших дискусій та наукового пошуку з метою створення більш повної, комплексної та практично орієнтованої моделі приватноправових інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Саме така модель дозволить не тільки чітко окреслити межі допустимого використання приватноправових засобів публічною адміністрацією, але й надати новий імпульс процесам модернізації системи публічного адміністрування, що, безумовно, відповідає сучасним викликам і суспільним запитам.

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. Доленко І.В. Адміністративно-правові засади реалізації державно-приватного партнерства щодо управління нерухомістю: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2025. 215 с.
3. Боднар С.В. Адміністративно-правові засади забезпечення державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Вінниця, 2024. 460 с.
4. Мех Ю.В. Адміністративно-правовий механізм державно-приватного партнерства в секторі безпеки України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2024. 482 с.
5. Струкова В.Д. Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 232 с.
6. Сатановська М.А. Адміністративно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 217 с.
7. Бондаренко Д.С. Адміністративно-правове регулювання державно-приватного партнерства за законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 216 с.
8. Огій О.С. Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2014. 220 с.
9. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
10. Загальне адміністративне право: підручник [І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.]; за заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2014. 568 с.