

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2025-2.44>

**Л. В. Сорока**, доктор юридичних наук, професор,  
завідувач відділу аспірантури і докторантури  
Науково-дослідного інституту публічного права,  
ORCID ID: 0000-0002-6979-6049

**В. М. Недельченко**, здобувач  
Науково-дослідного інституту публічного права  
ORCID ID: 0009-0001-9299-9362

## ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ІНСТРУМЕНТАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

*Статтю присвячено комплексному теоретико-правовому дослідженню юридичної природи інструментальної складової публічного адміністрування в умовах трансформації системи публічного управління в Україні. Обґрунтовано, що перехід від традиційної моделі державного управління до сучасної концепції публічного адміністрування, орієнтованої на забезпечення публічного інтересу, зумовив необхідність переосмислення категоріального апарату адміністративного права, зокрема поняття «інструменти публічного адміністрування». Проаналізовано сучасні наукові підходи до визначення сутності інструментів публічного адміністрування, встановлено наявність різних концептуальних позицій щодо їх природи та змісту. Виокремлено два основні напрями наукової думки: трансформаційний, який розглядає інструменти як еволюцію форм державного управління, та інноваційний, що обґрунтовує їх самостійну юридичну природу. Здійснено аналіз підходів вітчизняних учених до розуміння інструментів як сукупності нормативних актів, адміністративних актів, адміністративних договорів та інших засобів реалізації публічної влади, а також акцентовано увагу на діяльній аспекті їх застосування.*

*Досліджено співвідношення категорій «інструменти публічного адміністрування» та «правові засоби», встановлено їх взаємозв'язок і системний характер. Обґрунтовано, що інструменти публічного адміністрування доцільно розглядати як юридично опосередковані засоби управлінського впливу, які набувають правового значення у процесі практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Зроблено висновок, що інструментальна складова публічного адміністрування має складну багаторівневу природу, яка поєднує нормативний та діяльній аспекти, та виступає ключовим елементом реалізації публічної влади. Наголошено на необхідності подальшого розвитку теоретичних підходів до визначення її сутності з урахуванням європейських стандартів і сучасних викликів.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, інструменти публічного адміністрування, адміністративно-правові засоби, правові засоби, адміністративне право, публічна адміністрація, державне управління, юридична природа, управлінська діяльність, публічний інтерес.

### **L. V. Soroka, V. M. Nedelchenko. Legal nature of the instrumental component of public administration**

*The article is devoted to a comprehensive theoretical and legal study of the legal nature of the instrumental component of public administration in the context of the transformation of the public administration system in Ukraine. It is substantiated that the transition from the traditional model of public administration to the modern concept of public administration, focused on ensuring the public interest, necessitated the rethinking of the categorical apparatus of administrative law, in particular the concept of "instruments of public administration". Modern scientific approaches to determining the essence of public administration instruments are analyzed, and the presence of different conceptual positions regarding their nature and content is established. Two main directions of scientific thought are distinguished: transformational, which considers instruments as the evolution of forms of public administration, and innovative, which substantiates their independent legal nature. An analysis of the approaches of domestic scientists to understanding instruments as a set of regulatory acts, administrative acts, administrative agreements and other means of implementing public power is carried out, and attention is also focused on the operational aspect of their application.*

*The correlation of the categories "instruments of public administration" and "legal means" was studied, their interrelation and systemic nature were established. It was substantiated that it is advisable to consider the instruments of public administration as legally mediated means of managerial influence, which acquire legal significance in the process of practical activity of subjects of public administration. It was concluded that the instrumental component of public administration has a complex multi-level nature, which combines normative and activity aspects, and acts as a key element of the implementation of public power. The need for further development of theoretical approaches to determining its essence, taking into account European standards and modern challenges, was emphasized.*

**Key words:** public administration, instruments of public administration, administrative-legal means, legal means, administrative law, public administration, state management, legal nature, managerial activity, public interest.

**Вступ.** У сучасних умовах трансформації системи публічного управління в Україні особливої актуальності набуває дослідження інструментальної складової публічного адміністрування як ключового елементу реалізації владно-управлінських функцій. Перехід від традиційної моделі державного управління до концепції публічного адміністрування, орієнтованої на забезпечення публічних інтересів, обумовив необхідність переосмислення правових категорій, що характеризують способи та форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації. У цьому контексті категорія «інструменти публічного адміністрування» набуває особливого значення, оскільки саме через неї розкривається практичний механізм впливу держави на суспільні відносини. Водночас відсутність єдиного наукового підходу до розуміння її юридичної природи зумовлює необхідність подальшого теоретичного осмислення цієї проблематики.

**Аналіз сучасних наукових досліджень.** Питання визначення сутності та юридичної природи інструментів публічного адміністрування є предметом активної наукової дискусії в межах адміністративно-правової науки. У сучасній правовій доктрині використовується низка суміжних категорій, зокрема «форми державного управління», «форми діяльності суб'єкта публічного адміністрування», «адміністративно-правові засоби» та «інструменти публічного адміністрування», що свідчить про відсутність уніфікованого підходу до їх тлумачення.

Суттєвий внесок у розробку цієї проблематики зробили такі вчені, як Р. Мельник, який обґрунтував поняття інструментів публічного адміністрування через систему нормативних, індивідуальних та договірних форм діяльності публічної адміністрації, а також І. Патерило, яка акцентувала увагу на розширенні суб'єктного складу публічного управління та необхідності використання нових категорій для його опису. Е. Казміришин підкреслює, що поява категорії «інструменти публічного адміністрування» є закономірним результатом євроінтеграційних процесів та модернізації адміністративного права України.

Окремі аспекти інструментальної складової досліджували Т. Кравцова та Н. Петрова, які розглядають інструменти як сукупність правових і організаційних засобів реалізації функцій держави. Водночас у науковій літературі простежуються різні підходи до визначення сутності інструментів: одні автори ототожнюють їх із конкретними юридичними актами, інші – акцентують увагу на діяльній стороні, розглядаючи інструменти як процеси прийняття рішень та їх реалізації.

Дискусійним залишається і питання співвідношення категорій «правові засоби» та «інструменти публічного адміністрування». Частина науковців розглядає правові засоби як елемент нормативної системи, тоді як інші – як складову правозастосовної діяльності. Така багатовекторність підходів свідчить про відсутність єдиної концептуальної моделі, що й обумовлює актуальність подальших досліджень у цій сфері.

**Метою статті** є комплексний теоретико-правовий аналіз юридичної природи інструментальної складової публічного адміністрування, з'ясування її сутності, змісту та співвідношення з суміжними категоріями адміністративного права, а також обґрунтування підходів до розуміння інструментів публічного адміністрування як системи правових засобів, спрямованих на реалізацію публічного інтересу.

Досягнення поставленої мети зумовлює необхідність детального розгляду існуючих наукових підходів до розуміння інструментальної складової публічного адміністрування та виявлення основних напрямів розвитку відповідної доктрини.

**Виклад основного матеріалу.** Водночас запропоновані у науковій літературі підходи до визначення сутності інструментів публічного адміністрування не є однозначними та можуть бути піддані обґрунтованій критиці, адже наразі сформувалися два протилежні напрями розкриття теоретичного змісту цієї проблематики. Перший, – трансформаційний, прихильники якого вважають, що розвиток концепції публічного адміністрування зумовив трансформацію форм державного управління у форми публічного адміністрування/інструменти публічного адміністрування. Другий об'єктивує наукову думку, згідно якої категорія «інструменти публічного адміністрування» має якісно нове змістове наповнення і не може зводитися лише до модернізованого варіанту форм управління.

Зауважимо, що 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]. Зокрема для потреб цього дослідження найбільш слушним є друге енциклопедичне розуміння категорійного змісту «інструмент» [2, с. 45-46].

Вважається, що 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 [3]. Зазначений підхід був сформований Р. Мельником з безпосереднім урахуванням теорії адміністративного права Німеччини. Виходячи з засад наукових поглядів класика Німецького адміністративного права Отто Майера, 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 [2, с. 46; 4].

Натомість Е. Казміришин зауважує, 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 [5, с. 79]. Зокрема правомірність застосування терміна «інструменти діяльності публічної адміністрації» замість «форм державного управління» І. Патерило обґрунтовує тим, що, по-перше, публічне управління в Україні представлено як органами виконавчої влади, так і відмінними від них суб'єктами (органи законодавчої та судової влади, органи місцевого самоврядування). По-друге, в процесах публічного управління передбачається участь фізичних та інших юридичних осіб. По-третє, публічні адміністрації поряд з виконавчо-розпорядчими функціями надають різноманітні послуги фізичним і юридичним особам та здійснюють державно-приватне партнерство. Основні ознаки інструментів публічної адміністрації: застосовуються безпосередньо нею; мають публічно-правовий характер; регулюються нормами адміністративного права; пов'язані з компетенцією органу управління, сферою та метою діяльності; призводять до настання правових наслідків, фактичних результатів. Аналогічну позицію відстоюють І. Кукін та О. Шарук [6, с. 97; 7, с. 237; 8, с. 156].

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 [2, с. 46; 9].

Однак, частіше всього інструментами визначають сам адміністративний акт, адміністративний договір та акт-план. Тим не менше, окремі дослідники переконують, що більш вдалим є визначення не адміністративного акта як інструмента, а прийняття адміністративного акту, не плану, а затвердження акта планування (акта-плана), не адміністративного договору, а укладення адміністративного договору. В такому разі робиться більший акцент на діяльній стороні, що і повинні відображати інструменти публічного адміністрування. Такий підхід також має значення для судової практики, оскільки обов'язковою ознакою рішень (дій чи бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, які можуть бути оскаржені до суду, є те, що вони безпосередньо породжують певні правові наслідки. Відповідно судовий захист має лише та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів. Тобто самим інструментом, як приклад, є затвердження плану, що створює правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення прав та породжує обов'язки для приватних осіб [10, с. 152-153].

Існує також думка, що це уся сукупність засобів (приймів), що використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, які виникають у сфері публічного управління [11, с. 286] або ж 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 [12].

Тому варто підтримати позицію О. Шарука, що наукова полеміка у питанні визначення юридичної природи інструментальної складової публічного адміністрування є досі актуальною через його теоретичний характер та відсутність єдиної концептуальної основи, яка б відповідала на основі дослідницькі запити. Зокрема маємо підтвердження, що за історичним контекстом розвитку адміністративного права категорії «форм» та «методів» мали власне і достатньо обґрунтоване поняттєве визначення, яке втратило своє значення з перехідними етапами становлення України як країни сервісного типу [8, с. 156].

До речі, А. Замрига влучно зауважує, що категорії «інструмент», «засіб», «прийом» та «спосіб» є взаємозалежними. Зокрема, як визначено попередньо, інструментом є засіб для досягнення певної мети [13]. В свою чергу, у загальноприйнятому значенні під засобом розуміється прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі [14, с. 307]. «Прийом» – це спосіб виконання або здійснення чого-небудь; певний захід для здійснення чого-небудь, досягнення якоїсь мети; засіб вираження [14, с. 630]. «Спосіб» – певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям, засобом і т. ін. у якій-небудь справі, дії [14, с. 578]. «Захід» – сукупність дій або засобів для досягнення,

здійснення чого-небудь [14, с. 380]. Відповідно, схематично інструмент – це засіб; засіб – це прийом; прийом – це спосіб або захід; спосіб – це певна дія; захід – це сукупність дій [15].

З огляду на зазначене логічним видається висновок про те, що інструменти публічного адміністрування, зокрема й у сфері забезпечення промислової безпеки в Україні, можуть і повинні розглядатися крізь призму юридичних засобів, оскільки саме через правову форму вони набувають офіційного характеру та забезпечують досягнення публічно значущих результатів.

Уточнимо про існування двох підходів до розкриття природи правових засобів. Зокрема згідно з першим правові засоби втілені в нормах права, відповідно до другого підходу, правові засоби втілені в діях (діяльності) суб'єктів права. Зокрема розуміння правових засобів як норм права і правових інститутів характерно для позитивістської частини юриспруденції в силу особливостей її об'єкта й предмета. Саме в догматичній юриспруденції досліджуються норми права та їх взаємозв'язки між собою. Розуміння правових засобів як елемента правової діяльності – умов, способів і предметів, що використовує суб'єкт для досягнення його правової мети, характерно для юриспруденції соціологічної, що має справу з іншими об'єктом і предметом, ставить перед собою наукові проблеми іншого рівня. Тому й виходить, що в одному понятті зосереджуються декілька різних понять правових засобів, які сформульовані з різних точок зору на сутність, мету, предмет і завдання юриспруденції, і, замість комплексного підходу, усі різнопланові так звані субстанції «засмоктуються» в неупорядковану сукупність. З указаних позицій правові засоби, які розглядаються як парна категорія для правової мети, повинні утворювати відповідну систему, що й відповідає системі правової мети. Як правова мета утворює систему, так і правові засоби й правова діяльність утворюють відповідні системи. Тобто правовий засіб виявляється частиною системи: правова мета – правовий засіб – правова діяльність. Тому Н. Гетьманцева та Г. Митрицька зауважують, що правовим засобом може бути все що завгодно, якщо воно призначене для досягнення правової мети [16, с. 134; 17].

**Висновки.** У результаті проведеного дослідження встановлено, що інструментальна складова публічного адміністрування має складну та багаторівневу юридичну природу, яка проявляється через поєднання нормативного та діяльнісного аспектів. Визначено, що категорія «інструменти публічного адміністрування» не може зводитися виключно до трансформованих форм державного управління, а є самостійним правовим явищем, що відображає сучасні тенденції розвитку адміністративного права.

Обґрунтовано доцільність розгляду інструментів публічного адміністрування крізь призму правових засобів, які набувають юридичного значення лише у процесі їх практичного застосування суб'єктами публічної адміністрації. Встановлено, що інструменти публічного адміністрування утворюють системну єдність із правовою метою та правовою діяльністю, забезпечуючи досягнення публічно значущих результатів. Тому існує необхідність у подальшому вдосконаленню теоретичних підходів щодо визначення інструментальної складової публічного адміністрування, з урахуванням європейських стандартів та сучасних викликів розвитку публічної влади, що сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання та практики управлінської діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Інструмент. Словник української мови: в 11 томах. Том 4, 1973. С. 336. URL: <https://slovyk.ua/index.php?swrd=%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82>
2. Фелик О. В. Сутність інструментів публічного адміністрування в Україні. *Право і суспільство*, 2024. № 4. С. 44-50.
3. Мельник Р. Бевзенко В. 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>
4. Mayer, O. Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895. 2024. URL: [https://www.deustextarchiv.de/book/view/mayer\\_verwaltungsrecht01\\_1895?p=9](https://www.deustextarchiv.de/book/view/mayer_verwaltungsrecht01_1895?p=9)
5. Казміришин Е. О. Адміністративно-правові інструменти забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 2019. № 5. С. 78-83.
6. Патерило І. В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*, 2014. Т. 1. С. 97-100.
7. Кукін І. В. Методи та інструменти забезпечення інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі. *Право та державне управління: зб. наук. пр. Запоріжжя: Класичний приватний університет*, 2020. № 4. С. 233-240.
8. Шарук О. Г. Механізм адміністративно-правового захисту об'єктів критичної інфраструктури фінансового сектору України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДПП. Київ, 2024. 232 с.
9. 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>
10. Лазур Я.В. Затвердження актів планування в структурі інституту інструментів діяльності публічної адміністрації. Питання адміністративного права. Кн. 2; відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Х.: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

11. Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*, 2013. № 1. С. 283–289.

12. Бліхар М. М., Юрченко В. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: поняття та сутність. *Аналітично-порівняльне правознавство*, 2025. Том 2, №3. URL: <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/333634>

13. Лук'янюк В. Словник іншомовних слів. Інтернет-ресурс Володимира Лук'янюка. 2001. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgibin/u/book/sis.pl?Qry=%B3%ED%F1%F2%F0%F3%EC%E5%ED%F2&page=2&action=search&found=384>

14. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. К.: Наукова думка. Том 3, 1972.

15. Замрига А. В. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом». Київ, 2021. 451 с.

16. Гетьманцева Н. Митрицька Г. Правові засоби у механізмі правового регулювання суспільних відносин у сфері найманої праці. *Підприємництво, господарство і право*, 2021. №3 С. 132–140.

17. Шатрава С. О., Осіпов Ю. В. Реалізація права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту : питання теорії та практики : монографія. Харків : Факт, 2024. 292 с.