

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2023.22>**Є. І. Фролова**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

[orcid.org/0000-0002-9006-9444](https://orcid.org/0000-0002-9006-9444)

## МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПОНЯТІЙНО-ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА

У статті охарактеризовано сутність та особливості методів публічного адміністрування. Встановлено, що методи публічного адміністрування є складною та багатоаспектною конструкцією, яка виражає змістовну суть публічного адміністрування. Акцентовано увагу, що методи публічного адміністрування, з одного боку, є тими змінними, через які публічне адміністрування набуває якісно нових характеристик, і, з іншого – в яких мають прояв ці нові характеристики. Запропоновано визначення методів публічного адміністрування як способів та засобів упорядковуючого впливу суб'єктів публічного адміністрування на поведінку інших (переважно нижчестоящих) уповноважених суб'єктів і приватних осіб, що покликані забезпечити відповідність їх діяльності правовим вимогам, стабільний розвиток усієї сфери суспільних відносин, захищеність та реалізацію публічних інтересів.

Виокремлено характерні ознаки методів публічного адміністрування. Розглянуто взаємозв'язок понять «методи публічного адміністрування», «форми публічного адміністрування», «інструменти публічного адміністрування», «функції публічного адміністрування». Зазначено, що форми та методи публічного адміністрування є взаємозалежними та знаходяться у постійному розвитку, але порівняно з формами публічного адміністрування методи мають менший ступінь нормативної регламентації. Зауважено, що розгляд методів публічного адміністрування виключно як другорядної категорії стосовно форм вбачається помилковим. Зроблено висновок, що запровадження та використання категорії «інструменти публічного адміністрування» є результатом оновлення понятійно-категоріального апарату адміністративно-правової науки поряд із чим дослідження методів публічного адміністрування не втрачає своєї доцільності, як категорії, що дозволяє ідентифікувати публічне адміністрування серед інших видів діяльності. Акцентовано увагу на розмежуванні методів адміністративного права та методів адміністративно-правового регулювання з методами публічного адміністрування. Виокремлено характеристики, що визначають зміст кожного методу публічного адміністрування, серед яких: характер взаємозв'язку між учасниками публічної взаємодії; прийоми та засоби, які використовуються (можуть бути використані) в процесі впорядковуючого впливу; мотивація, якою забезпечується необхідна/бажана поведінка приватної особи або уповноваженого суб'єкта, що виступають підвладною стороною субординаційної або однією із сторін координаційної взаємодії.

*Ключові слова:* публічне адміністрування, метод, методи публічного адміністрування, форми публічного адміністрування, інструменти публічного адміністрування, адміністративні методи, примус.

### **Frolova Ye. I. METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION: CONCEPTUAL AND CONTENT CHARACTERISTICS**

The article describes the essence and features of public administration methods. It has been established that the methods of public administration are a complex and multifaceted construction that expresses the meaningful essence of public administration. It is emphasized that the methods of public administration, on the one hand, are the variables through which public administration acquires qualitatively new characteristics, and, on the other hand, in which these new characteristics are manifested. It is proposed to define methods of public administration as ways and means of regulating influence of subjects of public administration on the behaviour of other (mainly subordinate) authorized subjects and private individuals, which are designed to ensure compliance of their activities with legal requirements, stable development of the entire sphere of public relations, security and implementation of public interests.

Key features of public administration methods are highlighted. The relationship between the concept of “methods of public administration” and the concepts of “forms of public administration”, “tools of public administration”, “functions of public administration” is considered. It is noted that the forms and methods of public administration are interdependent and are in constant development, but compared to the forms of public administration, the methods have a lower degree of normative regulation. It is noted that considering the methods of public administration exclusively as a secondary category in relation to forms is erroneous. It was concluded that the introduction and use of the category “tools of public administration” is the result of the renewal of the conceptual and categorical apparatus of administrative and legal science, along with which the study of methods of public administration does not lose its relevance as a category that allows identifying public administration among other types of activity. Attention is focused on distinguishing the methods of administrative law and methods of administrative and legal regulation with methods of public administration. The characteristics that determine the content of each method of public administration are singled out, including: the nature of the relationship between the participants of public interaction; methods and means used (can be used) in the process of regulatory influence; motivation, which ensures the necessary/desired behaviour of a private person or an authorized subject acting as a subordinate party of subordination or one of the parties of coordination interaction.

*Key words:* public administration, method, methods of public administration, forms of public administration, tools of public administration, administrative methods, coercion.

**Постановка проблеми.** Питання методології публічно-владної діяльності набуває все більшої актуальності у зв'язку із становленням України як країни з ринковою економікою, докорінними трансформаціями в механізмові здійснення публічного адміністрування, а також суб'єктною та об'єктною складовою публічного адміністрування. Методи публічного адміністрування, з одного боку, є тими змінними, через які публічне адміністрування набуває якісно нових характеристик, і, з іншого – в яких мають прояв ці нові характеристики. Так, акцент публічно-владної взаємодії з приватними суб'єктами змінюється від переважної імперативності до розширення диспозитивності, від превалюючого застосування методу примусу до методу переконання. Отже, для впровадження дієвого та ефективного регулятивного механізму впорядкування суспільних відносин, які виникають у процесі публічного адміністрування, крім загальних елементів, має бути враховано у тому числі нові методи та способи, що використовуються у цих відносинах. Для детермінації методів публічного адміністрування необхідно визначитися із змістовним наповненням досліджуваної категорії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основу дослідження становлять висновки, які зробили провідні вчені у сфері адміністративного права, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.М. Марчук, В.І. Теремецький, Ю.М. Тодика, В.К. Шкарупа, М.Г. Шульга, І.П. Яковлев та інші. Однак слід констатувати, що в діяльності з публічного адміністрування тривають суттєві перетворення, а це відповідно вимагає дослідження оновленої методології такої діяльності.

**Метою статті** є понятійно-змістова характеристика методів публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу.** Загалом під методом розуміється спосіб або прийом певної діяльності, або спосіб пізнавальної діяльності. Так, поняття методу у Тлумачному словнику української мови подається як спосіб пізнання явищ; прийом або система прийомів, які застосовуються в якій-небудь галузі діяльності [1, с. 617]. Отже, категорією «метод» зазвичай позначається як спосіб організації відповідної діяльності, так і досягнення результатів такої діяльності. У цьому зв'язку під методами публічного адміністрування слід розуміти способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу суб'єктів публічного адміністрування на певні об'єкти адміністрування, інакше кажучи – певні суспільні відносини.

В юридичній науці не існує єдиної точки зору щодо визначення змісту поняття «методи публічного адміністрування». Варто зауважити, що дослідження методів публічного адміністрування

має своїм підґрунтям теоретичні напрацювання стосовно методів державного управління.

Аналіз наукових доробок дозволяє виділити такі наукові положення щодо визначення категорії «методи публічного адміністрування»:

1) «певні способи практичного виконання своїх адміністративних зобов'язань суб'єктами публічної адміністрації, які відповідають обсягові та характерові їх компетенції. Методи публічного адміністрування, будучи способами безпосереднього владного впливу з боку суб'єктів публічного адміністрування на певний об'єкт, віддзеркалюють у своєму змістові юридично владні повноваження, сукупність яких обумовлена змістом адміністративно-правового регулювання» (В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко) [2, с. 175].

2) «сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади під час здійснення тих чи інших функцій публічного адміністрування або у процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти» (В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова) [3, с. 159–163].

3) «способи й засоби впливу органів публічного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти; вони надають можливість визначити, як саме той чи інший суб'єкт публічно владних повноважень здійснює свою повсякденну управлінську діяльність» (С.Г. Стеценко) [4, с. 223–227].

Як видно із вищенаведених дефініцій, суть методів публічного адміністрування розкривається через прийоми та способи діяльності, але при цьому присутній управлінський акцент – вплив на підконтрольний або керований об'єкт. Слід зазначити, що публічне адміністрування містить у собі й так звану «неуправлінську» сферу, тому акцентувати увагу тільки на прямому впливові суб'єктів публічного адміністрування на підконтрольні суб'єкти є методологічно невірним.

Звернення до теоретичних доробок вітчизняних науковців з державного управління та адміністративного права надає підстави виокремити такі властивості методів публічного адміністрування: 1) у них знаходить своє вираження публічний інтерес; 2) мета використання методів публічного адміністрування та їх прикладне призначення полягають у забезпеченні самого публічного адміністрування; 3) методи мають прояв у процесі реалізації публічного адміністрування, виражаючи собою упорядковуючий вплив публічної адміністрації на різноманітні суспільні відносини; 4) відображають характер взаємозв'язку між суб'єктами публічного адміністрування та суб'єктами, на яких спрямовано владно-організуючий вплив; 5) отримують зовнішнє вираження через форми публічного адміністрування, забезпечуючи кожному адміністративному акту, договору

тощо якісно-стилістичне наповнення, не будучи повністю вичерпаними жодною із форм; 6) є засобом реалізації компетенції суб'єктів публічного адміністрування; 7) переважно застосовуються на засадах варіативності; 8) зміст впливу у кожному конкретному випадку залежить від специфіки об'єкта, стосовно якого застосовується метод публічного адміністрування; 9) мають специфічний характер впливу на об'єкти адміністрування, тобто можуть здійснювати як прямий (заходи адміністративного стягнення), так і непрямий вплив (правообмеження для державних службовців, засоби заохочення тощо).

Отже, методи публічного адміністрування слід визначити як способи та засоби упорядковуючого впливу суб'єктів публічного адміністрування на поведінку інших (переважно нижчестоящих) уповноважених суб'єктів і приватних осіб, що покликані забезпечити відповідність їх діяльності правовим вимогам, стабільний розвиток усієї сфери суспільних відносин, захищеність та реалізацію публічних інтересів.

Варто зазначити, що в доктрині адміністративного права підкреслюється тісний зв'язок поняття «методи публічного адміністрування» із поняттями «форми публічного адміністрування» та «інструменти публічного адміністрування». Так, вважається, що методи знаходять своє відображення у формах публічного адміністрування. Форма ж публічного адміністрування є зовнішнім проявом конкретних дій, які здійснюються суб'єктами публічного адміністрування для реалізації поставлених перед ними завдань [5]. Із цього приводу необхідно зазначити наступне. З одного боку, форми та методи є взаємозалежними та знаходяться у постійному розвитку. З іншого, порівняно з формами публічного адміністрування методи мають менший ступінь нормативної регламентації. Але розгляд методів публічного адміністрування виключно як другорядної категорії стосовно форм вбачається помилковим.

Щодо поняття «інструменти публічного адміністрування», то, на думку вчених, воно є результатом поєднання форм та методів та означає спосіб зовнішнього вираження владно-впорядковуючого впливу суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату [6, с. 158; 7, с. 204]. При цьому, слід зазначити, що запровадження та використання категорії «інструменти публічного адміністрування» є результатом оновлення понятійно-категоріального апарату адміністративно-правової науки [8], поряд із чим дослідження методів публічного адміністрування не втрачає своєї доцільності, як категорії, що дозволяє ідентифікувати публічне адміністрування серед інших видів діяльності. У такому зв'язку логіч-

ним є розгляд методологічної складової публічного адміністрування як самостійного елементу. Поряд із цим, методи можуть розглядатися як частина інструментів публічного адміністрування [7, с. 206], не втрачаючи тим самим своєї самостійності та прикладного значення.

Методи публічного адміністрування небезпідставно поєднуються із таким елементом діяльності публічного адміністрування, як функції. Із цього приводу О.Д. Крупчан зазначає, що якщо державно-владні повноваження є формою правового опосередкування функцій, то методи більше стосуються їх практичної реалізації. У розумінні методів як способів здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами й об'єктами публічного адміністрування, до методів примикає і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуалізовані риси діяльності управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що є окремим проявом більш загального явища – методів публічного адміністрування. Виражаючи якісний бік реалізації функцій адміністрування, методи – за аналогією з функціями – безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями, що відповідають цим функціям. Ця, так би мовити, компетенційна ознака методів підкреслює, насамперед, спільність, щодо функцій, основних вимог до їх правової регламентації, а звідси й щодо її удосконалення [9, с. 207]. Як підсумок, за допомогою методів реалізуються функції та вирішуються завдання публічного адміністрування, забезпечується реалізація прав і свобод людини і громадянина, а також законні інтереси юридичних осіб.

Отже, резюмуючи, слід сказати, що категорія «методи публічного адміністрування» знаходиться у тісному взаємозв'язку з такими іншими складовими діяльності з публічного адміністрування, як мета, функції, форми, інструменти. Усе вищезазначене вказує на багатоаспектність досліджуваного поняття. При цьому виокремлення методів як самостійного елементу має суттєве прикладне значення, оскільки дозволяє дослідити якісні особливості публічно-владної діяльності.

Важливо зазначити, що в науковій літературі замість терміна «методи публічного адміністрування» часто використовуються інші терміни, зокрема: «адміністративно-правові методи», «методи здійснення владно-розпорядчих дій», «методи управління», «методи публічно-владної діяльності». Фактично сутність зазначених категорій у більшості залишається тією ж. У той же час, слід враховувати, що термін «адміністративно-правові методи» зазвичай позначає методи адміністративного права або методи адміністративно-правового регулювання, які не є тотожними за змістом із методами публічного адміністрування.

Методи адміністративного права та методи адміністративно-правового регулювання слід розмежовувати з методами публічного адміністрування. Перші є самостійними юридичними, а не управлінськими, категоріями. Суть їх зводиться до механізму правового регулювання (однакового для всіх галузей права) [10, с. 190]. До відмінностей можна віднести те, що методи адміністративно-правового регулювання поширюються на всіх учасників суспільних відносин, як на публічну адміністрацію, так і на приватних осіб. Методи ж публічного адміністрування застосовуються тільки суб'єктами владних повноважень. Як зазначають В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко, методи правового регулювання знаходять відповідний прояв у методах публічного адміністрування, у своєму правовому вираженні вони можуть співпадати, проте це не призводить до їх отождолення. Але в такому разі метод публічного адміністрування повинен бути обов'язково мати нормативне вираження, оскільки правове регулювання завжди є нормативним. Методи публічного адміністрування у своїй більшості є індивідуалізованими та не всі з них є правовими [11].

Вибір того чи іншого методу публічного адміністрування залежить від багатьох чинників: компетенції і повноважень органу публічної влади чи посадової особи, специфіки об'єкта адміністрування, поставлених цілей і функцій публічного адміністрування. Застосування певного арсеналу методів владно-розпорядчого впливу, враховуючи характер цієї діяльності, має обов'язково відповідати принципам законності, а також бути найбільш ефективним для досягнення мети, з якою застосовується.

Зміст кожного методу публічного адміністрування визначається за допомогою таких ознак: 1) характер взаємозв'язку між учасниками публічної взаємодії; 2) прийоми та засоби, які використовуються (можуть бути використаними) у процесі упорядковуючого впливу; 3) мотивація, якою забезпечується необхідна/бажана поведінка приватної особи або уповноваженого суб'єкта, що є підвладною стороною субординаційної або однією із сторін координаційної взаємодії. Отже, сутність методу адміністрування проявляється як у волевиявленні суб'єкта публічної адміністрації щодо інших учасників адміністративних правовідносин, так і в характерові волевиявлення.

**Висновки.** Підсумовуючи вищезазначене, слід зазначити, що методи публічного адміністрування є складною та багатоаспектною конструкцією, що

виражає змістовну суть публічного адміністрування. Методи публічного адміністрування визначено як способи та засоби упорядковуючого впливу суб'єктів публічного адміністрування на поведінку інших (переважно нижчестоящих) уповноважених суб'єктів і приватних осіб, що покликані забезпечити відповідність їх діяльності правовим вимогам, стабільний розвиток усєї сфери суспільних відносин, захищеність та реалізацію публічних інтересів. Встановлено, що змістовне наповнення кожного методу публічного адміністрування визначається за допомогою таких ознак: 1) характер взаємозв'язку між учасниками публічної взаємодії; 2) прийоми та засоби, які використовуються (можуть бути використаними) у процесі упорядковуючого впливу; 3) мотивація, якою забезпечується необхідна/бажана поведінка приватної особи або уповноваженого суб'єкта, що є підвладною стороною субординаційної або однією із сторін координаційної взаємодії. Деталізуються та конкретизуються методи публічного адміністрування залежно від конкретних цілей, об'єктів та завдань публічного адміністрування та повинні застосовуватися відповідно до компетенції та повноважень суб'єкта публічної адміністрації.

### Література

1. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. : т. 2 / уклад. В. Яременко, О. Сліпущо. К. : Аконіт, 1999.
2. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.В. Горбач та ін., 2011. 395 с.
3. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник. Харків: Магістр, 2011. 306 с. С. 159–163.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с. С. 223–227.
5. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 540 с.
6. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юридичних наук. Одеса, 2016. 224 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
8. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018.
9. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2012. 497 с.
10. Юровська В.В. Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 188–192.
11. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та ін. Вид-во «Юрінком Інтер», 2013. 864 с.