КЛАСИФІКАЦІЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: АНАЛІЗ ДОКТРИНАЛЬНИХ ПІДХОДІВ

ЮРЧЕНКО Василь Васильович - кандидат юридичних наук, приватний нотаріус, м. Київ

ORCID ID: 0009-0004-4980-4859

УДК 342.9:35

DOI: https://doi.org/10.71404/EP.2025.4.7

У статті, з урахуванням проаналізованих доктринальних підходів, авторських міркувань та методологічних правил класифікації, запропоновано чотири базові групи інструментів публічного адміністрування, кожна з яких, у свою чергу, має власні підгрупи: 1) адміністративні акти: дозвільні; реєстраційні; зобов'язальні (приписові, розпорядчі); санкційні; заохочувальні; інформаційно-встановлювальні тощо; 2) адміністративні договори: координаційні; про надання повноважень; сервісні у публічно-правовій площині; відшкодувально-компенсаційні тощо; 3) акти-дії: реєстраційно-фіксаційні; забезпечувальні в адміністративному процесі; процедурно-технічні дії з юридичним ефектом; акти фіксації результатів контрольної процедури тощо; 4) акти-плани: стратегічно-операційні (дорожні карти, плани заходів з конкретними виконавцями та строками); індикативно-розпорядчі (графіки перевірок, прийомів, розподіл навантаження); програмно-процесуальні (плани реалізації конкретної адміністративної процедури) тощо.

Зауважено, що задля більш ґрунтовного аналізу ці групи доцільно ранжувати ще за низкою додаткових критеріїв: ініціатор застосування (за заявою приватної особи, з ініціативи уповноваженого органу або ex lege), ступінь імперативності (імперативні та диспозитивні), адресат (індивідуальні, колективні, внутрішньоорганізаційні), процедурна складність (прості та спеціальні), форма фіксації (електронна, паперова, змішана), інтенсивність втручання (втручальні, забезпечувальні, дозвільні тощо), сфера застосування (сервісна, контрольна, координаційна, дозвільна тощо) і т.д.

Підкреслено, що запропонована багаторівнева класифікаційна модель дозволяє уникнути методологічних помилок та забезпечує логічну цілісність усієї сукупності інструментів публічного адміністрування, а також формує методологічний каркас для подальшого аналізу порушеної проблематики.

Ключові слова: акт-дія, акт-план, адміністративна процедура, адміністративний акт, адміністративний договір, інструмент, класифікація, публічне адміністрування.

Постановка проблеми

Сучасні трансформації публічного сектору – воєнний стан і пов'язані з ним особливі правові режими, євроінтеграційні зобов'язання нашої держави, а також цифровізація адміністративних процедур істотно ускладнили інструментарій діяльності публічної адміністрації. На цьому тлі наукова та навчальна література досі демонструє методологічну неоднорідність, оскільки усталена колись категорія «форма державного управління» співіснує з концептом «інструментів публічного адміністрування», а класифікації нерідко будуються на змішаних або взаємовиключних підставах (правові/неправові наслідки, зовнішнє/внутрішнє вираження, функціональні режими тощо).

Відсутність узгодженої класифікаційної моделі ускладнює не тільки доктри-

нальний аналіз, але й правозастосування. Практика особливо гостро потребує зрозумілої матриці, що дозволяє, з одного боку, однозначно ідентифікувати юридичну природу інструмента, а з іншого – передбачити його правові наслідки та вимоги необхідної адміністративної процедури її реалізації.

Отже, слід підкреслити, що потреба в сучасній класифікаційній моделі зумовлена як вимогами академічної коректності (як то подолання термінологічних анахронізмів і методологічних змішувань), так і запитом правозастосовчої практики на передбачуваність, пропорційність і контрольованість застосування інструментів публічного адміністрування в умовах підвищеної правової та соціальної турбулентності.

Огляд останніх досліджень

Справедливим буде відзначити, що в науковій літературі питання класифікації інструментів публічного адміністрування посідає особливе місце, адже від коректності її побудови залежить логічна цілісність усієї адміністративно-правової доктрини. Дослідженню цієї проблематики присвятили увагу класики й сучасні представники науки: В.Б. Авер'янов [1], Л.В. Коваль [2], Ю.П. Битяк [3], С.В. Ківалов [4], В.К. Колпаков [5], О.В. Кузьменко [6], І.В. Патерило [7], Р.С. Мельник [8], В.В. Галунько [9], О.М. Черненький [10] та інші.

Проте зауважимо, що, незважаючи на різноманіття підходів, учені-адміністративісти здебільшого виходять із необхідності впорядкування вказаного інструментарію за єдиними критеріями, що відображають зовнішні форми вираження діяльності публічної адміністрації, способи реалізації її функцій і правові наслідки. Узагальнено, вчені заклали підвалини для формування сучасної класифікаційної моделі, яка має відображати як юридичну природу інструментів, так і їх організаційно-практичне значення. Саме це відкриває можливість для подальшої систематизації, чіткого відмежування інструментів від суміжних категорій і забезпечення належного рівня правозастосовної практики.

Таким чином, ***мета*** цієї статті – на підставі аналізу доктринальних підходів здійснити класифікацію інструментів публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу

Як відомо, у загальномовній та філософській літературі термін «класифікація» трактується як система розподілу об'єктів за певними, заздалегідь визначеними ознаками чи властивостями. Йдеться про особливий випадок застосування логічної операції поділу поняття, коли певний клас розмежовується на види, підвиди та інші рівні залежно від встановлених критеріїв. Водночас будь-яка класифікація – це не лише спроба людської свідомості впорядкувати уявлення про дійсність, а й відображення досягнутого рівня знання про неї. Її універсальність завжди має межі, обумовлені межами пізнання, і, очевидно, не здатна охопити всю багатоманітність об'єктивної реальності.

Як слушно зазначає В.В. Юровська, «…наукою вироблені аксіоматичні положення про класифікацію та правила її здійснення. Доведено, що найбільш цінними є класифікації, засновані на пізнанні законів зв'язку між видами, переходу від одного виду до іншого в процесі розвитку. Будь-яка класифікація є результатом деякого огрубіння дійсних граней між видами, бо вони завжди умовні й відносні. З розвитком знань відбувається уточнення і зміна класифікацій. Розподілом же називається розкриття обсягу відомого поняття; воно відбувається шляхом перерахування всіх видів (тобто менших за обсягом понять), що входять до складу поняття. Звідси ясно, що розділеними можуть бути тільки загальні поняття, що охоплюють собою різні частини; ясно також, що для поділу необхідно мати підставу або принцип (principium divisionis), що робить можливим правильне перерахування отриманих завдяки поділу членів його (parles divisionis). Усе сказане цілковито застосовується до класифікації».

При цьому законами логіки сформульовані правила класифікації (ділення обсягу поняття), зокрема: в одній і тій же класифікації необхідно застосовувати одну під-

ставу; обсяг членів класифікації повинен дорівнювати обсягу класу, що класифікується; члени класифікації повинні взаємно виключати один одного; розподіл на підкласи має бути безперервним [11, с. 38; 12, с. 150-151].

Слід підкреслити, що застосування цих загальновідомих логічних правил до класифікації інструментів публічного адміністрування відображається і в адміністративно-правовій науці. Власне кажучи, доктрина адміністративного права виробила низку підходів до впорядкування та систематизації інструментів публічного адміністрування, виходячи з їхнього зовнішнього вираження, способів реалізації та правових наслідків. У працях вітчизняних учених-праників можна простежити спроби адаптувати логічні засади класифікації до особливостей функціонування публічної влади, що зумовлює різні варіанти доктринальних поділів.

Вітчизняна адміністративно-правова доктрина досить довго оперувала (а в деяких дослідженнях й надалі проводжує використовувати доволі застарілу термінологію) категоріями «форми» та «методи» державного управління, що супроводжувалося їх класифікаційним розподілом. Так, серед українських учених-адміністративістів важливе місце посідає класифікація форм управління, запропонована В.Б. Авер'яновим. Дослідник свого часу наголошував, що для науки й практики значення мають лише ті дії суб'єктів виконавчої влади, які мають владно-організуючу спрямованість і відображають зміст основних функцій управління. Тому від початку необхідно відокремити діяльність, що не має власне управлінської природи (матеріально-технічні дії, діловодство, господарські операції тощо). На думку вченого, вирішальним критерієм поділу форм управління є характер правових наслідків, які вони породжують. Звідси ним виокремлювалися правові та неправові форми [1, с. 277].

До правових форм В.Б. Авер'янов відносить ті, що призводять до виникнення юридично значущих результатів: видання актів управління, застосування примусових заходів, укладення адміністративних договорів, а також інші юридично значущі дії (реєстрація суб'єктів, прийняття присяги, атестація, складання протоколів тощо). Важливим є підкреслення самостійного значення адміністративних договорів, які не можна ототожнювати з правовими актами управління. Неправові форми, у свою чергу, охоплюють організаційні дії, спрямовані на забезпечення підготовки чи реалізації управлінських рішень (наради, обговорення, перевірки, підготовка планів, програм, прогнозів тощо) [1, с. 278].

Своєрідну деталізацію наведеного підходу пропонує інший видатний дослідник у сфері адміністративного права Л.В. Коваль, який, крім правових та неправових форм, виділяв ще низку їхніх різновидів, фактично розширюючи вказану класифікацію. Так, він розрізняв правові форми, до яких відносив видання актів управління, укладання цивільно-правових договорів, застосування економічних та адміністративно-примусових заходів, а також участь органів виконавчої влади в судових процесах як позивачів чи відповідачів. У цих випадках, як він підкреслював, реалізація компетенції державного органу набуває чітко вираженого юридичного змісту й породжує правові наслідки у вигляді виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин [2, с. 79].

Натомість серед неправових форм Л.В. Коваль виокремлював організаційні дії, матеріально-технічні операції та адміністративні угоди. Організаційні дії, за його підходом, можуть мати як внутрішній, так і зовнішній характер: усередині апарату вони проявляються у розподілі повноважень, інструктуванні працівників, режимі роботи, проведенні нарад і засідань; поза апаратом – у формі інспектування (податкового, митного, пожежного тощо), яке реалізується через перевірки, вказівки, роз'яснення чи письмові документи (циркуляри, огляди, інструкції). До них також належать анкетування, врахування громадської думки, практична допомога на місцях [2, с. 80–81].

Матеріально-технічні операції хоч і ґрунтуються на праві, однак не мають самостійного юридичного ефекту, виконуючи

допоміжну функцію: документообіг, складання планів і кошторисів, ведення архівів, довідок та діловодства, що забезпечує зв'язки органу як назовні, так і всередині [Коваль, с. 81].Особливе місце Коваль відводив адміністративним угодам. Вони застосовуються під час найму кадрів (співбесіда та наказ про призначення) або у випадках, коли потрібна згода двох сторін – наприклад, у підготовці кадрів, експертизах, виконанні робіт. Предметом таких угод має бути реалізація управлінських функцій, а орган зберігає владні повноваження [2, с. 81–82].

Учений також відзначав участь органів у цивільно-правових угодах (оренда, обслуговування, зв'язок), а також у судових процесах через юрисконсультів, при цьому вони не втрачають статусу суб'єктів адміністративного права [2, с. 81–82]. До класифікації вченим було віднесено і виконання службовцями загальнообов'язкових правил (паспортний режим, пожежна безпека, санітарні вимоги, охорона державної таємниці тощо), а також застосування заходів адміністративного примусу – штрафів, відсторонення, припинення діяльності, позбавлення прав [2, с. 82–83]. Отже, класифікація Л.В. Коваля відзначається високою деталізацією та охоплює не лише класичні правові, а й різноманітні неправові форми, що надає їй багатовимірності та поєднує юридичну й організаційно-практичну природу інструментів публічного адміністрування.

Більш узагальнені підходи можна було простежити у думках Ю.П. Битяка Ф.Д. Фіночка та інших, які серед форм управління виділяли: видання нормативних актів управління; видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій [3, с. 133-134]. Фактично ця позиція близька до підходу Л.В. Коваля, проте, як нам видається, вона подана в більш стислому вигляді і без розгортання підвидів вказаних управлінських форм.

Схожим є і підхід С.В. Ківалова та Л.Р. Біло-Тіунової, які також пропонували класифікацію форм державного управління на правові (що спричиняють юридичні наслідки) та неправові (що не породжують таких наслідків). У складі правових форм названі автори називали: прийняття правових актів управління; укладення договорів; здійснення інших юридично значущих дій. Натомість до неправових вони відносять організаційні заходи та матеріально-технічні операції [4, с. 32]. Такий підхід є майже ідентичним класифікації, запропонованій В.Б. Авер'яновим, і свідчить про формування на той момент у вітчизняній адміністративно-правовій науці відносно єдиного підходу до розуміння базових критеріїв поділу форм управління на правові та неправові.

Проте, як уже зазначалося, на противагу наведеному сучасна наука адміністративного права виробила достатньо аргументів для остаточної відмови від поділу форм публічного адміністрування на «правові» та «неправові», який є абсолютно неприйнятним з точки зору чинного законодавства та конституційних положень. Це, у свою чергу, сприяло поширенню в науковому обігу нової категорії, яку використовуємо ми разом із досить значною кількістю інших учених-адміністративістів, – інструменти публічного адміністрування.

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко зазначають, що домінуючим зовнішнім виразом діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції визнаються їх акти [5, с. 50], що визначаються як юридична форма, у якій виявляються, представляються, оприлюднюються, набувають юридичного змісту дії і рішення публічної адміністрації. Разом з тим, як зазначають учені, форми публічного адміністрування поділяються за критерієм правових наслідків на правові та неправові. Натомість 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 застосу-

вання норм права, адміністративне розпорядництво;

– укладання адміністративних договорів;

– вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій;

– здійснення організаційних дій;

– виконання матеріально-технічних операцій [6, с. 87; 7, с. 198-200].

І.В. Патерило на підставі аналізу різноманітних наукових джерел, європейської практики, національного законодавства виділяє п'ять основних груп таких інструментів: нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії [7, с. 106].

Натомість Р.С. Мельник, який хоча і не проводить класифікацію інструментарію публічної адміністрації, проте в межах окремого розділу «Інструменти діяльності суб'єктів публічного адміністрування» у підручнику «Загальне адміністративне право», розкриває зміст таких категорій, як: адміністративний акт, адміністративні послуги, інспекційна діяльність суб'єктів публічного адміністрування, адміністративний договір, акти планування як інструменти діяльності суб'єктів публічного адміністрування, акти-дії, нормативно-правові акти, електронне урядування тощо [13].

В.В. Галунько до інструментів публічного адміністрування також відносить: 1) нормативні акти; 2) адміністративні акти; 3) адміністративні договори як інструмент публічного адміністрування; 4) плани як інструменти публічного адміністрування; 5) фактичні дії як інструменти публічного адміністрування [9, с. 144], але при цьому вчений, адміністративіст підкреслює, що вибір належного інструмента публічного адміністрування в діяльності суб'єкта публічної адміністрації базується на двох основних чинниках. Так, по-перше, слід суворо дотримуватися принципу законності (суб'єкт публічної адміністрації має діяти виключно в порядку й у спосіб, передбачений Конституцією та законами України), іншими словами – обирати серед інструментів публічного адміністрування. По-друге, як він зазначає, варто забезпечити ефективне відновлення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, публічного інтересу суспільства. У цьому разі в обранні інструмента публічного адміністрування суб'єкт публічної адміністрації має враховувати низку чинників із певними суперечностями. На переконання В.В. Галунька, суб'єкт публічної адміністрації в другому випадку має оптимально поєднати найвищу ефективність щодо відновлення порушених цінностей особи, яка цього потребує, з мінімальними незручностями для інших осіб і мінімальним витрачанням людських і матеріальних ресурсів та часу [9, с. 144-145].

У цілому подібний класифікаційний підхід простежується й у підручнику «Загальне адміністративне право України» за редакцією І.С. Гриценка. Колектив авторів, поряд із наведеними В.В. Галуньком різновидами, додатково виокремлює ще й приватноправові інструменти публічного адміністрування [14], що розширює традиційне уявлення про інструментарій діяльності публічної адміністрації та враховує сучасні тенденції розвитку адміністративно-правової науки.

Зокрема, вказані дослідники зазначають, 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 їх думку, приватноправові інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації є системою передбачених законодавством України правових засобів, за допомогою яких ці суб'єкти здійснюють надані їм повноваження в 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 [14, с. 359].

Схожу позицію висловлює й О.М. Черненький, дисертація якого безпосередньо присвячена теоретико-правовим та праксеологічним аспектам приватноправових

інструментів публічного адміністрування. Так, у його баченні, приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації – це правові засоби участі суб'єктів публічної влади в приватноправових відносинах, спрямовані на досягнення публічного інтересу через механізми координації, державної підтримки або публічно-приватного партнерства, що базуються на договірних, фінансово-майнових або корпоративних формах взаємодії [10, с. 190]. При цьому дослідник пропонує досить розгорнуту класифікацію таких інструментів. Ним аргументовано, що вони можуть бути класифіковані за різними критеріями, що забезпечує розмежування їх видів і визначення особливостей застосування. Одним із основних критеріїв, на думку О.М. Черненького, є форма реалізації, за якою приватноправові інструменти ним поділяються на договірні, корпоративні та фінансово-майнові інструменти [10, с. 71-73].

Другим критерієм класифікації, як зазначає О.М. Черненький, є спосіб реалізації, за яким інструменти поділяються на прямі (безпосередня участь публічної влади в приватноправових відносинах, наприклад укладання цивільних договорів) та непрямі (створення умов для діяльності приватних суб'єктів, зокрема через податкові пільги або державні гарантії). Розрізняють також поворотні (кредити, поворотна фінансова допомога) та безповоротні інструменти (гранти, субсидії). Як підкреслює вчений, важливим є й критерій строковості застосування: інструменти можуть бути короткостроковими (до року), середньостроковими (від одного до п'яти років), довгостроковими (понад п'ять років) та безстроковими. Нарешті, у баченні О.М. Черненького, за критерієм компетенції суб'єкта застосування виділяються інструменти загальної компетенції (які можуть використовуватись Кабінетом Міністрів України, місцевими радами), спеціальної компетенції (застосовуються спеціалізованими органами державної влади) та делегованої компетенції (реалізуються через спеціально уповноважені державою суб'єкти – агентства, фонди розвитку) [10, с. 73].

Як бачимо, у сучасній адміністративно-правовій науці запропоновано чимало доктринальних підходів до визначення і класифікації інструментів публічного адміністрування: від спроб їх групування за видами актів, через розширені переліки, що охоплюють і суміжні категорії, до спеціальних розвідок, присвячених приватноправовим інструментам. Окрім того, деякі наукові джерела тяжіють до відтворення традиційної категорії «форми», а також до класифікації за критерієм правових наслідків («правові» та «неправові»). Усі ці підходи відображають поступове накопичення теоретичних знань, однак водночас засвідчують і певну методологічну розпорошеність. Саме тому виникає потреба висловити власне бачення проблеми й окреслити ті принципові орієнтири, на яких, на нашу думку, має будуватися сучасна класифікаційна модель інструментів публічного адміністрування.

По-перше, слід наполягати на використанні сучасної термінології та остаточно відмовитися від застарілої категорії «форма», яка довгий час застосовувалася в адміністративно-правовій науці для позначення різновидів зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації. Так само видається методологічно вичерпаним і критерій їх поділу на «правові» та «неправові» за наслідками застосування. Очевидно, що такий підхід був характерним для попереднього етапу розвитку адміністративно-правової науки, однак нині не відповідає ні практичним потребам, ні законодавчим вимогам, ні завданням систематизації інструментарію публічного адміністрування.

Також слід особливо підкреслити, що якщо ми ведемо мову саме про публічне адміністрування, то його не варто змішувати з іншими видами діяльності органів публічної влади, у тому числі суб'єктів публічної адміністрації. Зокрема, важливо розмежовувати публічне адміністрування та адміністративно-правове регулювання. Такий підхід, на наше глибоке переконання, дозволяє дійти цілком логічного висновку про те, що нормативно-правовий акт не може розглядатися як інструмент публічного адміністрування, адже він виступає формою (інструментом) саме адміністративно-пра-

вового регулювання. Останнє при цьому становить окремий напрям, функцію органів публічної влади, у тому числі й публічної адміністрації.

У такому контексті необхідно зробити важливе уточнення. На нашу думку, слід бачити чітку різницю між, на перший погляд, тотожними поняттями – «інструмент публічного адміністрування» та «інструмент діяльності публічної адміністрації». Багато авторів тлумачать їх як ідентичні категорії, проте це не зовсім коректно. Якщо буквально розуміти публічне адміністрування як процедурну діяльність, урегульовану нормами адміністративного права, то стає очевидним, що воно може бути представлене лише тими інструментами, які спрямовані на адміністрування правовідносин через вплив відповідними адміністративно-правовими засобами, які при цьому не створюють нових норм адміністративного права. Створення ж таких правових норм є результатом адміністративно-правового регулювання, втіленням якого, власне, й виступає нормативно-правовий акт.

Таким чином, якщо ми говоримо про інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації, то стає зрозуміло, що навіть у тих випадках, коли в їхні повноваження входить прийняття нормативно-правових актів, йдеться не про форми (інструменти) публічного адміністрування як такого, а саме про адміністративно-правове регулювання. Останнє, як бачимо, слід розглядати як окремий, паралельний напрям діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Зауважимо, що ми критично оцінюємо надмірне розширення переліку інструментів власне публічного адміністрування в деяких наукових працях та навчальних джерелах (як то включення до нього адміністративних послуг, інспекційної діяльності, електронного урядування тощо). На нашу думку, у цій площині дискусії слід виходити з того, що адміністративна послуга – це результат адміністративної процедури, який матеріалізується в адміністративному акті (дозволі, рішенні, висновку тощо). Отже, інструмент публічного адміністрування в цьому випадку не власне «послуга» як соціально-економічна категорія, а процедурно-правовий механізм ухвалення та доведення адміністративного акта, що змінює правовий стан заявника. У свою чергу, інспекційна діяльність є функцією публічної адміністрації (контрольна/наглядова), яка реалізується за допомогою конкретних інструментів – приписи, постанови про санкції, протоколи, акти перевірок, актидії і т.д. Те саме стосується й електронного урядування, яке є лише технологічною формою, каналом, здійснення адміністративних процедур, що не створює самостійного інструмента адміністрування із власною юридичною природою, а лише втілює цифрову оболонку взаємодії публічної влади та громадянина.

Також слушною видається критика ідеї виокремлення так званих приватноправових інструментів публічного адміністрування. Говорячи про подібного роду правові засоби, насамперед слід чітко усвідомлювати їх правову природу. У цьому контексті надзвичайно слушними є слова Р.С. Мельника, який розмірковує про різні форми діяльності публічної адміністрації. На його думку окремі суб'єкти публічного адміністрування, зокрема ті, що на праві господарського відання чи оперативного управління володіють різноманітними об'єктами державної, республіканської або комунальної власності (підприємствами, банками, готелями, санаторіями тощо), поряд із публічним адмініструванням можуть здійснювати й господарську діяльність та отримувати від неї відповідний прибуток. Така господарська діяльність, хоча й здійснюється суб'єктом публічного адміністрування, не набуває ознак власне публічного адміністрування. Правовою основою її реалізації є переважно норми господарського права. Водночас, оскільки господарська діяльність усе ж таки спрямована на задоволення загального блага (адже суб'єкти публічного адміністрування, що її здійснюють, створюються та функціонують тільки з метою досягнення суспільно значущих цілей), частково вона підпадає і під дію норм адміністративного права, якими зазначені суб'єкти зобов'язані керуватися та їх враховувати» [15; 13, с. 48].

Інакше кажучи, те, про що, наприклад, пише О.М. Черненький, є не чим іншим, як господарською діяльністю, що здійснюється суб'єктами публічної адміністрації. Участь останніх як юридичних осіб публічного права в цивільних правовідносинах аж ніяк не може свідчити про те, що саме таким чином (або опосередковано) вони здійснюють публічне адміністрування, і, відповідно, немає достатніх підстав для виокремлення так званих приватноправових інструментів публічного адміністрування. Іншими словами, суб'єкт публічної адміністрації може здійснювати власне публічне адміністрування, адміністративно-правове регулювання (як ми вже встановили раніше), господарську діяльність тощо. Проте змішування форм та інструментів цих напрямів діяльності публічної адміністрації є методологічно хибним і суперечить їх правовій природі. Отже, зауважимо, що інструменти публічного адміністрування необхідно чітко відмежовувати від засобів господарської діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Перше пов'язане з реалізацією владно-організуючих функцій у сфері адміністративних правовідносин, тоді як друге має допоміжний (або економічний характер) і підпорядковується насамперед нормам цивільного права. на наше глибоке переконання, змішування цих явищ продукує методологічну плутанину та спотворює реальну правову сутність інституту інструментів публічного адміністрування.

Висновки

Таким чином, з урахуванням проаналізованих доктринальних підходів, вище зазначених авторських міркувань та методологічних правил класифікації, ми вважаємо за доцільне запропонувати чотири базові групи інструментів публічного адміністрування, кожна з яких, у свою чергу, має власні підгрупи:

1. Адміністративні акти: дозвільні; реєстраційні; зобов'язальні (приписові, розпорядчі); санкційні; заохочувальні; інформаційно-встановлювальні тощо.

2. Адміністративні договори: координаційні; про надання повноважень; сервісні в публічно-правовій площині; відшкодувально-компенсаційні тощо.

3. Акти-дії: реєстраційно-фіксаційні; забезпечувальні в адміністративному процесі; процедурно-технічні дії з юридичним ефектом; акти фіксації результатів контрольної процедури; тощо.

4. Акти-плани: стратегічно-операційні (дорожні карти, плани заходів з конкретними виконавцями та строками); індикативно-розпорядчі (графіки перевірок, прийомів, розподіл навантаження); програмно-процесуальні (плани реалізації конкретної адміністративної процедури) тощо.

Окремо зауважимо, що задля більш ґрунтовного аналізу ці групи доцільно ранжувати ще за низкою додаткових критеріїв: ініціатор застосування (за заявою приватної особи, з ініціативи уповноваженого органу або ex lege), ступінь імперативності (імперативні та диспозитивні), адресат (індивідуальні, колективні, внутрішньоорганізаційні), процедурна складність (прості та спеціальні), форма фіксації (електронна, паперова, змішана), інтенсивність втручання (втручальні, забезпечувальні, дозвільні тощо), сфера застосування (сервісна, контрольна, координаційна, дозвільна тощо) і т.д.

Слід підкреслити, що запропонована нами вказана багаторівнева класифікаційна модель дозволяє уникнути методологічних помилок та забезпечує логічну цілісність усієї сукупності інструментів публічного адміністрування, а також формує методологічний каркас для подальшого аналізу порушеної проблематики.

CLASSIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION TOOLS: ANALYSIS OF DOCTRINAL APPROACHES

In the article, taking into account the analyzed doctrinal approaches, the author's considerations, and the methodological rules of classification, four basic groups of public administration tools are proposed, each of which, in turn, has its own subgroups: administrative acts: permitting; registration; binding (mandatory, directive); sanctioning; encouraging; informational-establishing,

etc.; administrative contracts: coordination; delegation of powers; service-oriented in the public-law sphere; compensatory/ restitutional, etc.; acts-actions: registration-recording; procedural safeguards in the administrative process; procedural-technical actions with legal effect; acts recording the results of control procedures, etc.; acts-plans: strategic-operational (roadmaps, action plans with specific performers and deadlines); indicative-directive (schedules of inspections, receptions, workload distribution); program-procedural (plans for implementing specific administrative procedures), etc.

It is noted that for a more thorough analysis, these groups should also be ranked according to a number of additional criteria: initiator of application (upon request of a private person, at the initiative of an authorized body, or ex lege), degree of imperativity (imperative or dispositive), addressee (individual, collective, intra-organizational), procedural complexity (simple or special), form of fixation (electronic, paper, mixed), intensity of intervention (interventional, safeguarding, permitting, etc.), sphere of application (service, control, coordination, permitting, etc.).

It is emphasized that the proposed multi-level classification model makes it possible to avoid methodological errors and ensures the logical integrity of the entire set of public administration tools, as well as to form a methodological framework for further analysis of the issue under consideration.

Key words: act-action, act-plan, administrative procedure, administrative act, administrative contract, tool, classification, public administration.