

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО; МОРСЬКЕ ПРАВО

---

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.44.245077>  
УДК 342.9

*П. П. Білик*, канд. юрид. наук, доцент  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова  
Кафедра адміністративного та господарського права  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна  
e-mail: pasha.bilik@ukr.net  
ORCID ID: 0000-0002-2651-4742

*І. А. Осадча*, адвокат, старший викладач  
Одеська національна академія харчових технологій  
Кафедра соціології, філософії і права  
вул. Канатна, 112, Одеса, 65039, Україна  
e-mail: pravnic@ukr.net

### АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД ТА ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ТА ЮРИДИКО-ДЕОНТОЛОГІЧНИЙ ВИМІР

В статті увага приділена публічному адмініструванню в сучасному розумінні, як певному виду державно-владної діяльності, яка здійснюється через відповідні адміністративні процедури і є виконавчо-розпорядчою за своєю сутністю та призначенням. Доведено, що публічне адміністрування, як вид державно-владного впливу на суспільні відносини присутнє всюди, де суспільні відносини врегульовані за допомогою норм права, і призначене на втілення правових приписів в конкретні правові відносини. Публічне адміністрування відрізняється від державного управління в тому числі і формами та методами, які під час його здійснення застосовуються публічними адміністраторами. Від посадовця органу публічного адміністрування залежить набір тих інструментів, які він застосує для вирішення управлінської проблеми, адже на можливість вибору його уповноважує держава через відповідні нормативно-правові акти. Рівень довіри до професійного рівня публічного адміністратора з боку держави – найвищий, адже йому надається право діяти переважно на власний розсуд. Це вимагає поряд з статутним нормативно-правовим, необхідного юридико-деонтологічного регулювання діяльності посадовця органу публічного адміністрування.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, публічна адміністрація, державне управління, адміністративна процедура, адміністративний розсуд, інструменти діяльності публічної адміністрації, юридична деонтологія

**Постановка проблеми.** В діяльності органів та посадових осіб публічного адміністрування, які є колективними суб'єктами адміністративного права, і особливості адміністративно-правового статусу яких переважно виявляються у їх призначенні, функціях, компетенції та повноваженнях, законодавчо припустимим є застосування так званого «адміністративного розсуду», тобто можливості діяти, виходячи із сутності управлінської проблеми, яку варто через публічне адміністрування вирішити, та із можливих шляхів її (проблеми) найоптимальнішого вирішення. Зважаючи на відсутність належного адміністративно-процедурного законодавства та певну недосконалість матеріальної частини адміністративно-правового регулювання правового статусу органів публічного адміністрування, надання можливості обрання варіанту розв'язання управлінської проблеми, виходячи із розсуду, вбачається таким, що народжує певні ризики. Втім, щоб їх мінімізувати, потрібно розуміти, що управлінську працю від іме-

ні держави в інтересах суспільства, держави та кожної людини, можуть здійснювати виключно професійні кадри із відповідним психічним ставленням до виконання своїх обов'язків, що дозволяє їм виконувати своє соціальне призначення – служити людині в частині створення належних умов для реалізації прав і свобод, повною мірою. Це викликає необхідність здійснення наукового дослідження по-перше, можливостей вибору, що та із чого вибирати, реалізуючи адміністративний розсуд, і по-друге – оптимальної моделі нормативно-правових та морально-етичних вимог до діяльності публічних адміністраторів, яка дозволяє спрямувати діяльність публічних адміністрацій на повну відповідність їх ролі в суспільстві, державі та їх соціальному призначенню.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розмежування публічного адміністрування і державного управління, встановлення сутності публічного адміністрування, як виконавчо-розпорядчої діяльності, адміністративно-процедурного характеру публічного адміністрування з можливістю використання дискреційних повноважень широко висвітлені в публікаціях В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, В.Д. Бакуменка, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, О.І. Миколенка, О.Ф. Скакун, О.В. Тодощака та ін. Проте, питання нерозривного зв'язку юридичної деонтології публічного адміністратора і його дискреційних повноважень якщо і згадуються в наукових джерелах, втім таке пригадування є дотичним і побіжним. А така не належна увага до вказаного питання з боку науковців не є рушійною силою для впровадження відповідного «етичного кодексу» публічного адміністратора, як певної ідеальної моделі його професійної поведінки, додержання якої буде запорукою результативності його управлінської праці.

**Мета статті.** Метою даної публікації є встановлення залежності стиля управління від обраних, засновуючись на можливостях адміністративного розсуду, форм та методів управлінського впливу на суспільні відносини та визначення взаємозалежності юридико-деонтологічних вимог до діяльності публічного адміністратора і обсягу та змісту його дискреційних повноважень.

**Виклад основного матеріалу.** Останніми роками, як випливає з дослідження публікацій в наукових виданнях, у вітчизняній адміністративно-правовій науці загального визнання отримала думка про те, що публічне адміністрування, як певна концепція, на якій засновано організацію та діяльність держави із виконавчо-розпорядчого впорядкування суспільних відносин, має певні суттєві переваги над застарілою та такою, що роками свого існування не виправдала себе з огляду на результативність, концепцією державного управління.

Втім із найвдалішого, на наш погляд, визначення державного управління як «...практичного, організуючого і регулюючого впливу держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей із метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу» [1] або як «...як діяльності держави (органів державної влади), спрямованої на створення умов для як найповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [2, с. 150], його негативних і не результативних наслідків не випливає. Відповідно, коріння проблеми варто відшукувати не в понятійному апараті, а дещо в іншій площині. Вбачається, що на відміну від державного управління, яке завжди розглядалося як монополістична діяльність держави і її органів та посадових осіб, публічне адміністрування, яке позначає демократичність публічно-управлінського впливу, людино-центристський характер організації такої діяльності, та так званий «службовий» (через надання адміністративних послуг) напрямок її здійснення, вбачається таким, що більшою мірою відповідає конституційним положенням про Україну, як демократичну, правову, соціальну державу з визнанням людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю.

Як зазначається на підтвердження такої думки, «...на відміну від державного управління, публічне адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів й підзаконних актів та виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування і координування діяльності, моніторинг результатів [3, с. 77-78], або, як стверджує О.І. Миколенко, «...публічне адміністрування – це зовнішньо-організуюча діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, крім правотворчої, юрисдикційної, контрольно-наглядової та правоохоронної діяльності. Така діяльність, в основному, здійснюється в публічно-сервісній сфері та полягає в ліцензуванні, реєстрації, сертифікації, тощо» [4, с. 105]. Цю позицію, здавалося б можна піддати критичному аналізу, і вказати, що публічне адміністрування, яке має виконавчо-розпорядчий характер і являє собою просто оновлену відповідно до вимог сучасного стану розвитку державно-правових явищ форму державного управління або ж те саме державне управління, просто засноване на дещо інших, більш прогресивних і демократичних методах владного впливу, але автор далі за текстом також додає: «...публічне адміністрування» і «державне управління» мають чітко визначені сфери використання, так державне управління використовується при характеристиці внутрішньо-організаційних відносин в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а публічне адміністрування – при характеристиці зовнішньо-організуючої діяльності зазначених органів» [4, с. 105]. Таку позицію можна повною мірою вважати прийнятною та взяти за вихідну в подальшому дослідженні.

На що в даному сенсі передусім варто звернути увагу, так це те, що право просто своїм існуванням ще не забезпечує врегульованості суспільних відносин. Для втілення в практику правових приписів необхідною є реалізація всього механізму правового регулювання, під яким зазвичай розуміють «...систему правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок («належне» у праві стає «сущим»)) [5, с. 499]. Звідси випливає об'єктивна зумовленість та необхідність діяльності, яка здійснюється органами та посадовими особами публічного адміністрування, і яка має виконавчо-розпорядчий характер. А саме, якщо розуміти публічне адміністрування, як владний, цілеспрямований, регулюючий, заснований на законі та здійснюваний на його виконання вплив держави в особі її спеціально уповноважених органів та посадових осіб на суспільні відносини, які такого впливу потребують з метою приведення їх в певний, бажаний державою і суспільством впорядкований стан, то виконавчо-розпорядчий характер такої діяльності (впливу) не викликає сумнівів, де виконавча складова полягає у спрямуванні публічно-адміністративного впливу на практичне втілення нормативності права в дійсність, а розпорядча – в можливості діяти за допомогою визначених форм та методів шляхом владного розпорядництва через прийняття та реалізацію нормативно-правових актів, актів управління, адміністративних договорів.

Слід зазначити, що відповідно до наукових висновків певних дослідників, «...сприяння реалізації прав і законних інтересів – головне завдання адміністративно-процедурного законодавства, «...процедурні норми повинні становити основу позитивної діяльності органів виконавчої влади. Чітке встановлення адміністративних процедур сприяє створенню комфортних умов взаємодії громадян і державних органів, забезпеченню ефективного функціонування виконавчих структур, їхньої відкритості, прозорості процесу підготовки і прийняття управлінських рішень, обмеженню адміністративного свавілля і посадових зловживань» [6, с. 174]. Отже, маємо розуміння, що весь процес публічного адміністрування втілюється в практику через відповідні адміністративні процедури.

Адміністративне законодавство в частині регулювання процесу розробки та прийняття управлінських рішень є певною мірою не досконалим через неможливість заздалегідь передбачити на рівні нормативно-правових актів всього спектра проблем, що можуть виникнути в процесі практичного втілення приписів нормативно-правових актів в практику розвитку динаміки правовідносин, і тим більше – через відсутність можливості в односторонньому порядку встановити, яким чином ці проблеми в кожному випадку можна вирішити у якнайкращий спосіб. Цим фактором зумовлена і відсутність належного адміністративно-процедурного законодавства.

Адміністративне законодавство щодо статусу відповідних органів та посадових осіб публічного адміністрування в такому випадку вдається до наділення їх так званими «дискреційними повноваженнями», які, виходячи із наукових розробок останнього часу запропоновано розуміти, як «...повноваження, що дають можливість на підставі адміністративного розсуду визначити повністю або частково один з альтернативних варіантів здійснення публічного адміністрування, який є найбільш прийнятним у конкретно-визначених суспільних відносинах з конкретно-визначеним їх суб'єктом складом» [7, с. 20] або як «... сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акту» [8]. Таким чином, з наведеного випливає, що дискреційні повноваження, як можливість вирішувати управлінську проблему на підставі адміністративного розсуду, повністю або частково визначаючи один з альтернативних варіантів здійснення публічного адміністрування, обираючи вид та зміст управлінського рішення, можуть надаватися виключно органам та їх посадовим особам, що наділені державно-владними повноваженнями, адже запорукою того, що обирати варіант здійснення публічного адміністрування, вид та зміст управлінського рішення буде обізнана особа, яка має певний рівень знань, досвід практичної роботи у визначеній галузі і відповідний морально-етичний рівень службовця органу публічного адміністрування, є проходження відповідних процедур призначення на посади в органах публічного адміністрування з відповідними перевітками рівня придатності службовця діяти від імені держави, виконувати її функції та завдання і спрямовувати свою діяльність на забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів людини. Як свідчить О.М. Семеній, «...розсудливість – сила, яка зазвичай надається суб'єкту публічної адміністрації законом так, щоб він мав вибір при здійсненні власного розсуду. Надаючи суб'єкту публічної адміністрації свободу дій, законодавча влада одночасно покладає на нього відповідальність щодо того, що така свобода дій здійснюється належно, чесно, правильно, розумно» [9, с. 134]. Це в черговий раз свідчить, що жодна не державна структура не може вважатися суб'єктом публічного адміністрування.

Ще одним аспектом, на який з огляду на визначену проблематику, варто звернути увагу, це зміст адміністративного розсуду.

У вітчизняних наукових розробках останнього часу адміністративний розсуд визначається переважно, як «... влада суб'єктів публічної адміністрації здійснювати аналітичну, інтелектуальну, творчу діяльність у межах і спосіб, установлені законодавством, через оцінювання фактичних обставин справи на виконання законної мети з дотриманням принципів верховенства права, справедливості, розсудливості, оперативності, з подальшим вибором оптимального рішення в конкретній адміністративній справі» [10, с. 138]. За будь-якого наукового підходу до розуміння сутності адміністративного розсуду, його визначення містить посилання на те, що адміністративний розсуд має місце тоді, коли норма права, не встановлюючи конкретного варіанту дій, наділяє орган публічної адміністрації певним ступенем свободи у вирішенні конкретної

справи і прийнятті відповідного рішення, тобто норми права уповноважують посадових осіб органів публічного адміністрування на власний розсуд обирати варіант вирішення управлінської проблеми, застосовуючи той чи інший набір інструментів, які, на думку публічного адміністратора, можливо використати для найліпшого вирішення проблеми управління і отримання найвищого соціального результату від його владно-адміністративного втручання в суспільні відносини.

Під інструментами публічного адміністрування в даному випадку розуміємо ті адміністративно-правові засоби та заходи, які органи та посадові особи публічного адміністрування мають законодавчо забезпечену змогу використовувати, здійснюючи через адміністративні процедури публічне адміністрування, як владний організуючий вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування. Щодо інструментів публічного адміністрування, використання яких дає змогу публічним адміністраторам належним чином відповідно до настанов та приписів закону реалізувати покладені на них функції та завдання, в науковій літературі останнього часу згадується зокрема наступне: «... інструменти публічного адміністрування – зовнішньо виражені засоби (форми), способи та прийоми впливу (методи) адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які становлять механізм публічного адміністрування та сукупно використовуються в межах повноважень суб'єктами публічної адміністрації з метою врегулювання правовідносин у певній сфері» [11, с. 331]. Таке визначення привертає увагу передусім через те, що на відміну від інших авторських позицій, не заперечує, що інструменти публічного адміністрування – це і є в сукупності форми та методи публічного адміністрування (раніше – державного управління). Втім, вимоги часу висувають свої прагнення до оновлення категоріального апарату, і переважна більшість науковців схильна застосовувати визначення «інструменти публічного адміністрування».

На нашу точку зору, термінологія в даному випадку менш важлива, ніж законодавчо встановлені межі адміністративного розсуду, який за своєю сутністю і полягає в заснованому на розсудливості публічного адміністратора виборі тієї чи іншої форми управлінського впливу, яка своєю чергою спирається на доступний методологічний інструментарій – відповідні методи управлінського впливу. Завдяки саме розумному поєднанню форм та методів, застосування яких відповідає стану проблемного управлінського об'єкту, публічний адміністратор мало того, що у найефективніший спосіб вирішує управлінську проблему, а й сприяє через опрацювання більш демократичного, заснованого на прогресивних менеджеристських засадах, стилю управління, відповідної вимогам часу та потребам сучасного суспільства, публічного адміністрування, як більш демократичної, людиноцентристської, соціально зорієнтованої моделі державного управління.

Таким чином, публічний адміністратор, знаходячись в умовах можливості діяти на власний розсуд, наділений відповідними повноваженнями з боку держави, що передбачає неймовірний рівень довіри до його професійності та відповідного рівня морально-етичного переконання. Адже, надаючи можливість посадовим особам публічного адміністрування в процесі здійснення виконавчо-розпрядчої діяльності видавати нормативно-правові акти підзаконного характеру, розробляти, приймати та здійснювати практичне втілення інших актів управління, і все це, часом, спираючись на адміністративний розсуд, держава підтверджує здатність таких осіб належним чином оцінити управлінську проблему, віднайти найліпший спосіб її врегулювання і, виконуючи функції та завдання держави, вирішити таку проблему, спираючись на необхідність створення людині належних умов для реалізації прав, свобод та законних інтересів. Звідси випливає, що отримуючи «дозвіл» держави від її імені користуватися адміністративним розсудом, посадова особа публічного адміністрування повинна не просто знати предмет управлінської праці та вміння застосовувати знання на практиці, а й високий рівень свідомості, який дозволить підпорядкувати її управлінську працю реалізації основної мети діяльності держави, проголошеної Конституцією України, зо-

крема – права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави...утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

**Висновки і пропозиції.** Пропонується вважати публічне адміністрування оновленою відповідно до конституційно встановлених вимог щодо людино-центризму в діяльності держави і її органів, демократизму та соціального спрямування сучасної держави формою державного управління, спрямованою переважно на надання публічних послуг споживачеві державно-управлінського впливу (за виключенням тих стратегічних галузей життєдіяльності суспільства, які потребують одностороннього владного імперативного втручання). Показниками модернізації системи публічно-управлінського впливу серед іншого є використання більш м'якого, менеджеристського набору інструментів діяльності публічної адміністрації (форм та відповідних методів), що здійснюється на основі дискреційних повноважень, а це, своєю чергою вимагає прискіпливого нормативного регулювання деонтологічних засад публічного адміністрування, як державно-владної діяльності, спрямованої на створення належних умов для реалізації особами їх прав, свобод та законних інтересів.

### Список використаної літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4-е изд., дополн. Москва: Омега-Л, 2006. 584 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
3. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.
4. Миколенко О.І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101-107.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків, Консум, 2001. 656 с.
6. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163-177.
7. Тодощак О.В. Дискреційні повноваження суб'єктів публічної адміністрації. Правове життя сучасної України: у 3 т.: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М.Р. Аракелян. Одеса: Гельветика, 2020. Т. 2. С. 17-20.
8. Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5. URL: <http://www.ligazaNon.ua>
9. Семеній О.М. Проблема зловживання адміністративним розсудом в діяльності публічної адміністрації: аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду. *Право і суспільство*. 2016. № 3. С. 132-136.
10. Семеній О. Ознаки адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 6. С. 136-139.
11. Сукманова О. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні: дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2019. 559 с.

### References

1. Atamanchuk G. V. (2006). Theory of Public Administration: Course of Lectures. 4th ed. Moscow: Omega-L. 584 p. [in Russian].
2. Encyclopedic Dictionary of Public Administration / by Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mikhnenko and others. V. Kovbasyuk, V. P. Troshchinskii, Y. P. Surmina. Kyiv: NADU, 2010. 820 p. [in Ukrainian].
3. Europeanization of Public Administration in Ukraine in the Context of European Integration: Materials of the Scientific-Practical Conference. 2009, m. Dnipropetrovsk / ed. by L. L. Prokopenko. Dnipropetrovsk: DRDU NADU, 2009. 224 p. [in Ukrainian].
4. Mikolenko O. I. (2018). The concept of «state administration» and «public administration» in the categorical apparatus of administrative law. *Constitutional State*. № 30. P. 101-107 [in Ukrainian].
5. Skakun O. F. (2001). The theory of power and law: textbook / translated from Russ. Kharkiv, Konsum, 656 p. [in Ukrainian].
6. Galitsina N. V. (2010). Administrative procedure as an institute of administrative process. *Law Forum*. № 4. P. 163-177 [in Ukrainian].
7. Todoshchak O. V. (2020). Discretionary powers of subjects of public administration. Legal life of modern Ukraine: in 3 vol. Materials of the International Scientific-Practical Conference. (Odessa, 15 May 2020) / edited by M. R. Arakelyan. Odessa: Helvetica, V. 2. P. 17-20. [in Ukrainian].

8. Order of the Ministry of Justice of Ukraine from June 23, 2010 № 1380/5. URL: <http://www.ligazaNon.ua> [in Ukrainian].
9. Semeniyi O.M. (2016). Problem of malpractice of administrative dispute in the activity of public administration: analysis and consolidation of foreign experience. Law and society. № 3. P. 132-136 [in Ukrainian].
10. Semeniyi O. (2017). Signs of administrative dissolution in the activity of sub-activities of public administration. Entrepreneurship, statehood and law. № 6. P. 136-139 [in Ukrainian].
11. Sukmanova O. (2019). Public administration of the protection of property rights in Ukraine: doctoral thesis. D. in law. Kiev, 559 p. [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.11.2021 р.

**П. П. Билык**, канд. юрид. наук, доцент  
Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова  
Кафедра административного и хозяйственного права  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина  
e-mail: [pasha.bilik@ukr.net](mailto:pasha.bilik@ukr.net)  
ORCID ID: 0000-0002-2651-4742

**И. А. Осадчая**, адвокат, старший преподаватель  
Одесская национальная академия пищевых технологий  
Кафедра социологии, философии и права  
ул. Канатная, 112, Одесса, 65039, Украина  
e-mail: [pravnic@ukr.net](mailto:pravnic@ukr.net)

## **АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ И ИНСТРУМЕНТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ И ЮРИДИКО- ДЕОНТОЛОГИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ**

### **Резюме**

В статье уделено внимание публичному администрированию в современном понимании, как определенному виду государственно-властной деятельности, которая осуществляется посредством соответствующих административных процедур и является исполнительно-распорядительной по своей сущности и предназначению. Доказано, что публичное администрирование, как вид государственно-властного воздействия на общественные отношения присутствует везде, где общественные отношения урегулированы при помощи норм права и предназначено воплощать правовые предписания в конкретные правоотношения. Публичное администрирование отличается от государственного управления в том числе и формами и методами, которые применяются при его осуществлении публичными администраторами. От должностного лица органа публичного администрирования зависит тот набор инструментов, которые оно применяет для решения управленческой проблемы, ибо на возможность выбирать соответствующий набор среди доступных инструментов его уполномочивает государство посредством правового регулирования его статуса. Уровень доверия профессиональному уровню публичного администратора со стороны государства – наивысший, ему приходится действовать, преимущественно опираясь на административное усмотрение. Это обстоятельство обуславливает необходимость осуществления наряду с уставным нормативно-правовым, разработку необходимого юридико-деонтологического регулирования деятельности должностного лица органа публичного администрирования.

**Ключевые слова:** публичное администрирование, публичная администрация, государственное управление, административная процедура, административное усмотрение, инструменты деятельности публичной администрации, юридическая деонтология.

*P.P. Bylik*, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor  
Odessa I. I. Mechnikov National University  
Department of Administrative and Commercial Law  
Francuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine  
e-mail: pasha.bilik@ukr.net  
ORCID ID: 0000-0002-2651-4742

*I.A. Osadcha*, Lawyer, Senior Lecturer  
Odessa National Academy of Food Technologies  
Department of Sociology, Philosophy and Law  
Street Kanatna, 112, Odessa, 65039, Ukraine  
e-mail: pravnic@ukr.net

## ADMINISTRATIVE DISCRETION AND INSTRUMENTS OF PUBLIC ADMINISTRATIONS: ADMINISTRATIVE AND LEGAL AND DEONTOLOGICAL DIMENSIONS

### Summary

The article focuses on the relationship between public administration and legal deontology. Public administration is a renewed form of public administration. The difference is that public administration is a more democratic process of state-authoritative impact on social relations. This democracy is manifested in the forms and methods of managerial activity used. Among the forms and methods of public administration, a softer set of forms is selected – an appropriate combination of legal and non-legal forms, the method of persuasion and coercion. The very activity has an executive and administrative nature. The executive orientation implies the call of public administrations to promote the practical implementation of laws. Orders – to adopt and implement legal acts of administration. Forms and methods together constitute the tools of activity of public administrations. Executive-administrative activity is carried out through appropriate managerial procedures. The basis of activity is administrative discretion. It consists in the possibility at one's own risk to use forms and methods in their totality depending on the choice of the public administrator himself. This requires its appropriate level of professional training and the necessary level of compliance of the activity of a public administrator with increased moral and ethical parameters. Given the lack of administrative and procedural legislation, it is proposed to consider the use of discretionary powers as permissible with the possibility of expanding their limits within the law. But this is only on condition of introducing into the normative regulation of public administrators' activity the code of their professional conduct. Such a code should contain an ideal model of professional conduct of public administrators. Conformity of professional conduct of an official of public administration body to the requirements of the code is a prerequisite for the implementation of its social mission. The code of ethics of a public administrator should contain a set of requirements of moral and ethical nature, compliance with which in the activities of the public administrator will contribute to the implementation of constitutional requirements on the social orientation and conditionality of the activities of the state and all its bodies.

**Keywords:** public administration, state government, public administrative body, administrative procedure, administrative discretion, tools of public administration, legal deontology.