

Олег Олексійович ЛЕВИЦЬКИЙ*(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків)*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАРАНТИННИХ ТА ПРОТИЕПІДЕМІЧНИХ ЗАХОДІВ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених розкрито етимологію поняття «інструмент». Узагальнено теоретичні підходи щодо розуміння категорії «адміністративно-правові інструменти». Запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правових інструментів забезпечення карантинних та протиепідемічних заходів. З'ясовано, що адміністративно-правові інструменти – це збірна категорія, яка виражає дії, операції та процеси, що використовуються органами державної влади та місцевого самоврядування для виконання покладених на них публічно-правових функцій. Застосування того чи іншого інструменту є суворо індивідуалізованим, адже прямо пов'язано із компетенцією та повноваженнями конкретного суб'єкта адміністративних правовідносин. Саме тому підкреслено, що неможливо визначити загальний склад даної категорії, хоча її базових ознак в цілому достатньо для встановлення специфіки прояву у рамках окремих публічно-правових галузей.

Доведено, що адміністративно-правові інструменти забезпечення карантинних та протиепідемічних заходів представляють собою сукупність регламентованих законодавством України та вчинюваних у встановленому порядку уповноваженими суб'єктами юридично значимих дій, операцій та процесів, що застосовуються з метою створення необхідних умов (правового, економічного, управлінського характеру, тощо) та організації здійснення карантинних та протиепідемічних заходів на території України.

Ключові слова: карантин, епідемія, протиепідемічні заходи, адміністративно-правові інструменти; забезпечення, карантинних заходів

Постановка проблеми. Забезпечення карантинних та протиепідемічних заходів здійснюється певним колом спеціально-уповноважених суб'єктів, які в своїй роботі використовують низку інструментів адміністративно-правового характеру. Етимологічно слово «інструмент» – це: 1) знаряддя для праці; 2) сукупність знарядь для праці; 3) прилад для виконання музики, тобто, музичний інструмент тощо¹. В теорії управління інструменти – це засоби, що використовуються суб'єктом управління для реалізації цілей, завдань та функцій управлінської діяльності. Вони є одним із складових елементів змісту управлінської

¹ Білодід І. К. Словник української мови : в 11 т. Т. 4. К. : Наукова думка, 1973. С. 187.

діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та організацій¹. Тож, адміністративно-правові інструменти – це практичний бік здійснення будь-якої публічно-владної діяльності. Вони застосовуються уповноваженими суб'єктами публічного управління для виконання своїх функцій, у тому числі за напрямом створення умов та забезпечення здійснення карантинних та протиепідемічних заходів на території України. А відтак, дослідження останніх має надважливе теоретичне та практичне значення.

В теорії адміністративного права зміст, сутність, значення та різновиди інструментів публічного управління досліджувались в роботах І. А. Андрушкова, Ю. О. Гнатишина, М. С. Жукова, Т. М. Кравцова, Н. О. Петрова, Ю. С. Ромашова, О. В. Фелик та багатьох інших науковців. В свою чергу безпосередньо питанням забезпечення та здійснення карантинних та протиепідемічних заходів на території України присвячували свої роботи О. О. Воронятнікова, І. О. Грибок, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, М. В. Лошицький, О. В. Цельєва тощо. Втім, справедливим буде констатувати, що в існуючих наукових роботах не було проведено комплексних теоретичних досліджень, які б розкривали зміст адміністративно-правових інструментів саме у контексті забезпечення карантинних та протиепідемічних заходів.

Мета статті полягає у тому, щоб визначити поняття адміністративно-правових інструментів забезпечення карантинних та протиепідемічних заходів. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити загальнотеоретичні підходи щодо поняття «інструмент»; узагальнити бачення вчених-правознавців до визначення сутності та значення адміністративно-правових інструментів; сформулювати авторське визначення адміністративно-правових інструментів забезпечення карантинних та протиепідемічних заходів.

Новизна наукового дослідження обумовлена тим, що в ній дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо визначення поняття адміністративно-правових інструментів забезпечення карантинних та протиепідемічних заходів.

Виклад основного матеріалу. В теорії права інструменти, розглядаються як: 1) субстанціональні, інституціональні правові феномени скеровані на досягнення соціально корисних цілей; 2) закріплені у законодавстві відомості, інформація про дозволене, належне та заборонену поведінку; 3) засоби правового регулювання суспільно-правових відносин за допомогою яких відбувається впорядкування останніх та поведінки їх учасників і таке інше².

¹ Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання. Ужгород : Закарпатський державний університет. 2007. С. 92.

² Гуменюк П. М. Формальна логіка : навчальний посібник для студентів-юристів : у 2-х ч. Донецьк : ДІВС МВС України, 2000. Ч. 1. С. 138; Онуфрієнко О. В. Релятивізм у праворозумінні : термінологічне підґрунтя. Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України. 2002. № 3 (20). С. 45-53; Онуфрієнко О. В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права: дис... канд. юрид. наук:

В адміністративно-правовій галузі на сьогодні можна виділити велику кількість різноманітних авторських підходів щодо тлумачення поняття «інструмент». Так, О. П. Махмурова-Дишлюк доводить, що адміністративно-правові інструменти – це сукупність юридичних і організаційних знарядь, за допомогою яких суб'єкти публічної адміністрації виконують свої функції у межах визначеної законом компетенції для забезпечення прав і свобод громадян, а також реалізації публічного інтересу. Ці інструменти охоплюють правові та організаційно-правові дії, що спрямовані на досягнення публічних цілей і забезпечення належного функціонування адміністративних процесів. На думку вченої основними інструментами є нормативно-правові акти, що встановлюють норми права, деталізують законодавчі положення і формують правову основу для реалізації адміністративних функцій. Адміністративні акти, як індивідуальні рішення суб'єктів публічної адміністрації, що стосуються конкретних осіб, об'єктів або ситуацій і мають на меті регулювання конкретних адміністративно-правових відносин. Адміністративні договори є угодами між публічними органами або між органами та приватними особами, які стосуються реалізації публічних завдань або прав і обов'язків. Фактичні дії, які є адміністративними діями, що не змінюють правовий статус або праввідносини, але є важливими для досягнення адміністративних цілей, наприклад, інформування населення, перевірки, моніторинг тощо. Електронне врядування є сучасним інструментом, що забезпечує цифровізацію адміністративних процесів і полегшує доступ громадян до публічних послуг через електронні платформи¹.

В. Галуцько, П. Діхтієвський та О. Кузьменко обстоюють позицію про те, що інструмент адміністративного характеру або ж публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату та характеризується такими ознаками: а) є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; б) відображає правову динаміку публічного адміністрування; в) залежить від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; г) зумовлений реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації; д) його вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності².

А. І. Андрушков вважає, що зміст публічно-правових інструментів полягає у сукупності засобів, методів і механізмів, за допомогою яких

Запоріжжя: Запорізький юридичний інститут МВС України. 2003. 196 с.

¹ Махмурова-Дишлюк О. П. Поняття інструментів публічного адміністрування у сфері адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах збройних конфліктів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. С. 40–45.

² Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Кол. авт. ; за заг. ред. В. Галуцька, О. Правотворової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. С. 143–144.

публічна адміністрація виконує свої завдання та реалізує публічні інтереси. До основних інструментів належать нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, плани та фактичні дії. Нормативні акти є джерелами права і встановлюють загальні правила поведінки, тоді як адміністративні акти спрямовані на вирішення конкретних питань. Адміністративні договори використовуються для регулювання взаємовідносин у публічній сфері, а плани визначають стратегії й напрями діяльності. Фактичні дії, такі як контроль або моніторинг, забезпечують практичну реалізацію адміністративних рішень¹.

Досліджуючи зміст адміністративно-правових інструментів у сфері забезпечення цифрового суспільства в Україні, К. В. Оксютенко дійшов до наступних висновків: «Інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій загальних і спеціальних суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою модернізації публічних послуг, розвиток взаємодії публічної влади, громадян і бізнесу на основі домінування цифрового суспільства, зокрема утвердження електронного врядування в усіх сферах суспільного життя». Ключовими ознаками категорії безпосередньо в сфері забезпечення цифрового суспільства на думку науковця є наступні: 1) інструменти виражають зовнішні чинники адміністративної діяльності загальних і спеціальних суб'єктів публічної адміністрації, що віддзеркалюють правову динаміку публічного адміністрування; 2) встановлюються виключно на основі норм адміністративного права – позитивні мають своїм виразом як закони України, так і підзаконні нормативно-правові акти, а негативні встановлюються виключно на основі норм законів; 3) їх юридична природа та вибір зумовлюється специфікою модернізації публічних послуг, розвитком взаємодії публічної влади, громадян і бізнесу на основі домінування цифрового суспільства, зокрема утвердження електронного врядування в усіх сферах суспільного життя².

В роботі І. Л. Бородіна, Р. Б. Шишки та А. А. Лазарева доведено, що інструменти публічного адміністрування кадрової та виховної роботи в закладах вищої освіти формуються та впроваджуються через багаторівневу систему управління. Кадрова робота в ЗВО охоплює підбір, розвиток, мотивацію та оцінку персоналу. Виховна робота спрямована на формування у студентів морально-етичних цінностей, громадянської відповідальності та соціальної активності. Обидва напрями взаємопов'язані та потребують системного підходу в управлінні. Таким чином, інструменти публічного адміністрування кадрової та виховної роботи можуть бути поділені на такі групи: 1) нормативно-правові інструменти: закони України («Про вищу

¹ Андрушков І. А. Інструменти публічного адміністрування // Стан та перспективи розвитку адміністративного права України : Матер. X Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 20 жовтня 2023 р.) Одеса : ОДУВС. 2023. С. 12–16.

² Оксютенко К. В. Поняття інструментів публічного адміністрування цифрового суспільства в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 3 (105). С. 242.

освіту», «Про державну службу»); локальні нормативні акти закладів вищої освіти (положення, регламенти, кодекси честі); 2) організаційно-управлінські інструменти: планування кадрової політики; моніторинг та оцінка ефективності виховної роботи; формування організаційної культури; 3) економічні інструменти: стимулювання працівників через систему оплати праці; гранти на проведення виховних ініціатив; 4) соціально-психологічні інструменти: наставництво; програми адаптації молодих викладачів; формування етичних стандартів. 5) інноваційні інструменти: впровадження цифрових технологій для управління персоналом; онлайн-платформи для виховних заходів; аналіз великих даних для оцінки ефективності заходів¹.

Цікавою є думка Н.Галіциної, яка зауважує, що в межах адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави діють інструменти, які, з одного боку, регулюються нормами загального адміністративного права, а з іншого – додатково регулюються/уточнюються за допомогою норм особливого адміністративного права, у випадку автора, соціального права. Перелік інструментів може бути розширений, оскільки в діяльності публічної адміністрації можуть використовуватися також регуляторно-планувальні, організаційно-технічні, інформативні й ін. правові прийоми, засоби та способи. З огляду на це, основними інструментами діяльності публічної адміністрації в соціальній сфері варто вважати такі елементи: нормативні акти; адміністративні акти; адміністративні договори; акти-плани; акти-дії².

Висновки. Отже, спираючись на викладене, адміністративно-правові інструменти – це збірна категорія, яка виражає дії, операції та процеси, що використовуються органами державної влади та місцевого самоврядування для виконання покладених на них публічно-правових функцій. Застосування того чи іншого інструменту є суворо індивідуалізованим, адже прямо пов'язано із компетенцією та повноваженнями конкретного суб'єкта адміністративних правовідносин. Саме тому неможливо визначити загальний склад даної категорії, хоча її базових ознак в цілому достатньо для встановлення специфіки прояву у рамках окремих публічно-правових галузей.

Таким чином, адміністративно-правові інструменти забезпечення карантинних та протиепідемічних заходів представляють собою сукупність регламентованих законодавством України та вчинюваних у встановленому порядку уповноваженими суб'єктами юридично значимих дій, операцій та процесів, що застосовуються з метою створення необхідних умов

¹ Бродін І. Л., Шишка Р. Б., Лазарева А. А. Поняття та класифікація інструментів публічного адміністрування кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти в Україні. *Право та державне управління*. 2024. № 2. С. 289.

² Галіцина Н. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 6. Т. 2. С. 42; Кравцова Т. М., Петрова Н. О. Інструменти публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2020. Том 31 (70). С. 80–84.

(правового, економічного, управлінського характеру, тощо) та організації здійснення карантинних та протиепідемічних заходів на території України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Кол. авт. ; за заг. ред. В. Галуцька, О. Правотворової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
2. Андрушков І. А. Інструменти публічного адміністрування // Стан та перспективи розвитку адміністративного права України : Матер. Х Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Одеса, 20 жовтня 2023 р.) Одеса : ОДУВС. 2023. С. 12–16.
3. Білодід І. К. Словник української мови : в 11 т. Т. 4. К. : Наукова думка, 1973. 545 с.
4. Бродін І. Л., Шишка Р. Б., Лазарева А. А. Поняття та класифікація інструментів публічного адміністрування кадрової та виховної роботи у закладах вищої освіти в Україні. *Право та державне управління*. 2024. № 2. С. 286–292.
5. Галіцина Н. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 6. Т. 2. С. 40–45.
6. Гуменюк П. М. Формальна логіка : навчальний посібник для студентів-юристів : у 2-х ч. Донецьк : ДІВС МВС України, 2000. Ч. 1. 292 с.
7. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання. Ужгород : Закарпатський державний університет. 2007. 204 с.
8. Кравцова Т. М., Петрова Н. О. Інструменти публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2020. Том 31 (70). С. 80–84.
9. Махмурова-Дишлюк О. П. Поняття інструментів публічного адміністрування у сфері адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах збройних конфліктів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. С. 40–45.
10. Оксютенко К. В. Поняття інструментів публічного адміністрування цифрового суспільства в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 3 (105). С. 239–243.
11. Онуфрієнко О. В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права: дис... канд. юрид. наук: Запоріжжя: Запорізький юридичний інститут МВС України. 2003. 196 с.
12. Онуфрієнко О. В. Релятивізм у праворозумінні : термінологічне підґрунтя. *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України*. 2002. № 3 (20). С. 45–53.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2024

Oleg OI. LEVYTSKYI,

Postgraduate Student

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

ADMINISTRATIVE AND LEGAL INSTRUMENTS FOR PROVIDING QUARANTINE AND ANTI-EPIDEMIC MEASURES

It was found that administrative and legal instruments are a collective category that expresses actions, operations and processes used by state authorities and local self-government bodies to perform the public and legal functions assigned to them. The use of a particular instrument is strictly individualized, as it is directly related to the competence and powers of a specific subject of administrative legal relations. That is why it is emphasized that it is impossible to determine the general composition of this category, although its basic features are generally sufficient to establish the specifics of the manifestation within the framework of individual public and legal branches.

It is proven that administrative and legal instruments for ensuring quarantine and anti-epidemic measures are a set of legally significant actions, operations and processes regulated by the legislation of Ukraine and carried out in accordance with the established procedure by authorized entities, which are used to create the necessary conditions (legal, economic, managerial, etc.) and organize the implementation of quarantine and anti-epidemic measures on the territory of Ukraine.

Keywords: *quarantine, epidemic, anti-epidemic measures, administrative and legal instruments; provision, quarantine measures.*