

Фелик О. В.,

*доктор філософії у галузі «Право»,
докторант кафедри адміністративного права інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисципліни**Київського університету інтелектуальної власності та права**ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0862-1453>*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАЦІЄЮ ЄС ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Анотація. У статті здійснено комплексний науково-правовий аналіз європейського досвіду застосування адміністрацією Європейського Союзу інструментів публічного адміністрування. Обґрунтовано, що в межах ЄС сформувався Європейський адміністративний простір, який базується не на інституційній єдності, а на спільних адміністративно-правових принципах. До таких принципів віднесено верховенство права, правову визначеність, пропорційність, прозорість, підзвітність та ефективність. Показано, що наднаціональний характер публічного адміністрування ЄС виявляється через уніфіковані стандарти та практики, сформовані юриспруденцією Суду ЄС. Розкрито особливості функціонування адміністрації Європейського Союзу крізь призму координаційної та виконавчої ролі Європейської комісії. Доведено, що Комісія не підміняє національні адміністрації, а формує рамки, інструменти та заходи реалізації політик ЄС. Проаналізовано інструментальну базу публічного адміністрування ЄС, яка охоплює стратегічне планування, рекомендації, фінансові засоби, системи оцінювання та мережеву взаємодію. Особливу увагу приділено таким інструментам, як Європейський семестр, технічна допомога та управління фондами ЄС. Особливо проаналізовано роль індивідуальних адміністративних актів ЄС як ключового інструменту одностороннього владного волевиявлення наднаціональної адміністрації. Встановлено, що такі акти мають прямі юридичні наслідки та підлягають судовому контролю з боку Суду ЄС. Розкрито значення судової практики Суду Європейського Союзу у формуванні загальних адміністративно-правових принципів і європеїзації національного адміністративного права. Обґрунтовано, що для країн-кандидатів і сусідів ЄС ключовими є інструменти стратегічного планування, координації через центр уряду та адміністративного моніторингу виконання законів. Зроблено висновок про системний і багаторівневий характер публічного адміністрування ЄС, спрямований на ефективну реалізацію права Європейського Союзу.

Ключові слова: адміністративний моніторинг виконання законів, адміністрування фондами, адміністрація Європейського Союзу, Європейська комісія, Європейський адміністративний простір, наднаціональний характер, публічне адміністрування, підзвітність та ефективність, пропорційність і прозорість, спільні адміністративно-правові принципи, стратегічне планування, технічна допомога, уніфіковані стандарти та практики, контроль з боку Суду ЄС, координація через центр уряду.

Постановка проблеми. У сучасних умовах європейської інтеграції особливого значення набуває дослідження інстру-

ментів публічного адміністрування, що застосовуються в межах Європейського Союзу. Адміністрація ЄС демонструє специфічну модель публічного адміністрування, яка не ґрунтується на класичній ієрархічній побудові, а функціонує через систему координації, стандартів і спільних принципів. Саме через ці інструменти забезпечується ефективна реалізація права ЄС у державах-членах, регіональних і місцевих адміністраціях. Формування Європейського адміністративного простору зумовлює поступову конвергенцію національних адміністративних практик.

Актуальність дослідження зумовлена також потребою осмислення наднаціональних механізмів реалізації публічної влади в умовах багаторівневого врядування. Інструменти публічного адміністрування ЄС поєднують нормативні, індивідуальні, фінансові та координаційні засоби впливу, що виходить за межі традиційних адміністративно-правових моделей. Важливу роль у цьому процесі відіграють Європейська комісія та Суд Європейського Союзу, які формують стандарти належного врядування і забезпечують їх обов'язковість. Досвід ЄС є особливо значущим для країн-кандидатів і сусідів, які імплементують європейські підходи у власні системи публічного адміністрування. У зв'язку з цим науковий аналіз інструментів адміністрації ЄС є необхідним для розуміння сучасних тенденцій розвитку адміністративного права та практики публічного адміністрування.

Стан дослідження. Проблематика застосування інструментів публічного адміністрування в правопорядку Європейського Союзу в сучасній адміністративно-правовій доктрині розглядається переважно крізь призму формування Європейського адміністративного простору, ролі наднаціональних стандартів та механізмів їх імплементації у національні адміністративні системи держав-членів. У наукових працях О. Балинської, О. Барабаш, І. Бородіна, В. Бути, Т. Букіної, Дж. Б. Вранкена, В. Галунька, А. Ганни, І. Глобенка, А. Гуя, І. Здреник, А. Іванищука, Т. Карабіна, Ч. Карпентера, О. М. Коротуна, В. Куриласа, А. Кучука, А. Лебеденка, Р. Мазурика, В. Матвійчука, О. Мілієнко, Р. Мельника, О. Музи, Н. Павловської, С. Пономарьова, Д. Пріхніч, Т. Рекуненка, С. Розсохи, М. Руденка, О. Семененка, Д. Свириденка, О. Сирського, О. Сковчиляс-Павлів, С. Стеценко, Т. Тайлера, Р. Труби, Б. Фридмана, Н. Хайника, Г. Харшера, М. Шенка, К. Юсубова, В. Юрченка, П. Ямпольця аналізуються окремі аспекти публічного адміністрування, адміністративно-правових принципів, меж дискреції публічної адміністрації та судового контролю за її діяльністю. Водночас у більшості

досліджень увага зосереджується на загальних засадах адміністративної юстиції або національних моделях публічного адміністрування, тоді як інструментальний вимір діяльності адміністрації ЄС як наднаціональної системи розкривається фрагментарно.

Мета статті полягає у здійсненні комплексного адміністративно-правового аналізу європейського досвіду застосування адміністрацією Європейського Союзу інструментів публічного адміністрування, з'ясуванні їх правової природи, функціонального призначення та ролі у забезпеченні реалізації права ЄС.

Виклад основного матеріалу. Адміністрація Європейського Союзу функціонує як наднаціональна система публічного адміністрування, однак робить це не через класичний опис «адміністрації ЄС», а через призму ролі Європейської комісії у підтримці та координації публічних адміністрацій держав-членів. У тексті чітко зазначено, що саме Комісія виступає ініціатором політик, координатором реформ і носієм виконавчих повноважень у межах правопорядку ЄС. Водночас документ не формує автономної теорії «адміністрації ЄС», а виходить із функціонального підходу. Центральність Комісії підтверджується через її роль у Європейському семестрі, Технічному інструменті підтримки та управлінні фондами [2].

В межах Європейського Союзу формується Європейський адміністративний простір (European Administrative Space). Цей простір визначається не інституційною єдністю, а спільними адміністративно-правовими принципами, що поділяються державами-членами. До таких принципів віднесено верховенство права, правову визначеність, пропорційність, прозорість, підзвітність, ефективність та результативність. Вони сформовані через національні правопорядки та юриспруденцію Суду ЄС. Таким чином, автономія проявляється не в існуванні «адміністрації ЄС» як органу, а в наднаціональності стандартів публічного адміністрування [1].

Близько 60 000 працівників працює в у інституціях і агенціях ЄС, причому «понад половину» становлять працівники Європейської Комісії. У порівнянні з національними адміністраціями є методологічно складним, але в загальному підсумку європейське публічне адміністрування є «відносно малим» у співвідношенні з населенням (близько 500 млн осіб). Це підтверджує тезу про особливу природу такої адміністрації: вона не є «державною» у класичному сенсі держави-члена і не дорівнює національним системам. Вихід Великої Британії спричинив не зменшення обсягу завдань, а перерозподіл або зростання навантаження в окремих напрямках, тобто адміністративні функції мають сталий і складний характер. Структура адміністративних витрат покриває усе необхідне для виконання завдань виконавчих інституцій ЄС, а найбільшу частку становлять видатки на людські ресурси (зарплати, надбавки, пенсії) [3].

Європейська Комісія та інші інституції здійснюють публічне адміністрування через координацію та підтримку: внутрішній ринок, державні фінанси, цифрову трансформацію, зелену політику, клімат, соціальну політику та використання фондів ЄС. Значна увага приділяється бюджетному адмініструванню, управлінню Recovery and Resilience Facility та cohesion policy. Також прямо зазначено координаційну роль Комісії в кризових умовах, зокрема під час пандемії COVID-19. Натомість такі класичні галузі, як конкуренційна політика чи державна допомога, не є предметом окремого аналізу в цьому документі. Для

реалізації цих функцій адміністрація ЄС застосовує різноманітні способи та інструменти публічного адміністрування. Вони поєднують нормативні, індивідуальні, координаційні та фінансові засоби впливу. Так Європейська Комісія застосовує стратегічне планування, рекомендації Європейського семестру, технічну допомогу, фінансування, індикатори та оціночні рамки. Значне місце відведено процедурним механізмам співпраці з державами-членами, peer-to-peer інструментам, мережам практиків і обміну досвідом [2].

При цьому Суд Європейського Союзу відіграє ключову роль у формуванні спільних адміністративно-правових принципів. Саме через судову практику відбувається європеїзація національного адміністративного права. Суд ЄС виводить загальні принципи, спираючись на спільні традиції держав-членів. До них належать принцип «адміністрування через право», право бути вислуханим, обов'язок мотивування рішень, пропорційність та захист легітимних очікувань. Ці принципи є обов'язковими при застосуванні права ЄС на національному рівні [1].

Базовим інструментом є індивідуальні адміністративні акти адміністрації ЄС. Вони застосовуються, зокрема, у сфері конкуренції, державної допомоги та антимонопольного контролю. Європейська комісія ухвалює рішення, адресовані конкретним державам або суб'єктам господарювання. Такі акти породжують прями юридичні наслідки та можуть бути оскаржені в Суді ЄС. Вони є проявом одностороннього владного волевиявлення наднаціональної адміністрації. Цей інструмент наближає адміністрацію ЄС до класичних моделей адміністративного права. Так як реалізація політик ЄС відбувається через національні, регіональні та місцеві адміністрації, які впроваджують до 70 % законодавства ЄС і значну частину кліматичних та соціальних заходів. Комісія не піднімає ці адміністрації, а створює рамки, стандарти та інструменти для їх діяльності [2].

Виходячи з програма SIGMA яка сформована на стандартах та принципах набутої в адміністративних системах самих країн ЄС можна узагальнити певні інструменти публічного адміністрування, які мають імплементувати країни-кандидати та країни-сусіди, первинним з яких є стратегічного планування та адміністрування реформами. Важливим інструментом виступає координація через центр уряду як система забезпечення виконання законів. Адміністрація ЄС через відповідні координаційні структури забезпечує узгодженість дій органів, відповідальних за імплементацию та застосування права. Наступним інструментом є система адміністративного планування і моніторингу виконання. Вона охоплює документи операційного характеру, які прив'язують реалізацію законів до конкретних завдань, ресурсів і строків. Окреме місце займає інструмент кращого регулювання в частині аналізу та оцінки виконання чинного законодавства. Мова йде про експост оцінювання ефективності нормативних актів та адміністративних практик їх застосування. Суттєвим інструментом публічного адміністрування є структуровані публічні консультації щодо практики виконання законів. Адміністрування людськими ресурсами на основі заслуг також виступає інструментом реалізації законів. Інструменти підзвітності, контролю та доброчесної адміністрації забезпечують правомірність виконання законів. До них належать адміністративні процедури, доступ до інформації, інститути розгляду скарг і судовий контроль. Важливу роль відіграє цифрова трансформація публічного

адміністрування як інструмент практичного виконання законів [4].

Наприклад, Європейська комісія у Звіті в межах Пакета розширення ЄС 2025 року надала комплексну оцінку виконання Урядом України зобов'язань, пов'язаних із процесом європейської інтеграції, зафіксувавши показники прогресу за останні три роки. Документ засвідчує системний поступ України у приведенні національного законодавства та адміністративних практик у відповідність до *acquis* Європейського Союзу, з урахуванням результатів завершеного скринінгу. Особливо відзначено покращення показників у сферах внутрішнього ринку, захисту прав споживачів, довкілля, сільського господарства та економічної стійкості, що свідчить про цілеспрямовану діяльність органів виконавчої влади. Важливим є те, що за жодним із розділів Україна не отримала негативної оцінки, що підтверджує відсутність регресу у виконанні взятих зобов'язань [5].

Висновки. Отже, Європейський досвід застосування адміністрацією ЄС інструментів публічного адміністрування характеризується формуванням Європейського адміністративного простору як системи спільних адміністративно-правових принципів, а не єдиної інституційної адміністрації. Верховенство права, правова визначеність, пропорційність, прозорість, підзвітність і ефективність виступають стандартами, що забезпечують узгодженість публічного адміністрування в державах-членах. Наднаціональність проявляється насамперед у спільних правилах і практиках, сформованих через юриспруденцію Суду ЄС та національні правовпорядки.

Адміністрація Європейського Союзу функціонує переважно через координаційну й виконавчу роль Європейської комісії, яка не підміняє національні адміністрації, а спрямовує їх діяльність. Комісія виступає ініціатором політик, координатором реформ і ключовим виконавцем у таких механізмах, як Європейський семестр, управління фондами та інструменти технічної підтримки. Інструментальна база публічного адміністрування ЄС охоплює стратегічне планування, рекомендації, фінансові механізми, індикатори та системи оцінювання. Значну роль відіграють мережеві та координаційні інструменти, зокрема *peer-to-peer* співпраця, обмін кращими практиками та підтримка інституційної спроможності держав-членів.

Особливе місце займають індивідуальні адміністративні акти ЄС, які застосовуються у сферах конкуренції, державної допомоги та антимонопольного контролю. Такі акти є проявом одностороннього владного волевиявлення наднаціональної адміністрації та породжують прями юридичні наслідки. Їх можливість судового оскарження в Суді ЄС гарантує дотримання принципів правомірності та захисту прав адресатів. Важливою складовою є роль Суду Європейського Союзу у формуванні загальних адміністративно-правових принципів. Через судову практику забезпечується європеїзація національного адміністративного права та закріплення стандартів належного врядування. Право бути вислуханим, обов'язок мотивування рішень і захист легітимних очікувань стали обов'язковими орієнтирами для застосування права ЄС.

Для країн-кандидатів і сусідів ЄС ключовими інструментами імплементації виступають стратегічне планування, координація через центр уряду та адміністративний моніторинг виконання законів. Значення мають також інструменти кращого регулювання, публічні консультації, управління людськими ресурсами на основі заслуг і цифрова трансформація.

Література:

1. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers No. 27. Unclassified CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); European Union (SIGMA Programme). Paris: OECD, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>
2. Supporting Public Administrations in EU Member States to Deliver Reforms and Prepare for the Future. Commission Staff Working Document SWD(2021) 101 final. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. DOI: 10.2887/931658. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/>
3. Liliyanova V. (2021, April). European public administration: Heading 7 of the 2021–2027 MFF (Briefing PE 690.547). European Parliamentary Research Service (EPRS), European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690547/EPRS_BRI%282021%29690547_EN.pdf?utm_source=chatgpt.com
4. Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE). Les principes d'administration publique. Édition 2023. Paris : OCDE, novembre-décembre 2023. Programme SIGMA (initiative conjointe de l'Union européenne et de l'OCDE). URL: <https://www.sigmaxweb.org/publications/principes-d-administration-publique-2023.pdf>
5. Звіт Єврокомісії: Україна отримала найвищі за три роки оцінки за реформи на шляху євроінтеграції. Урядовий портал України – Кабінет Міністрів України. 2025. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/zvit-ievrokomisii-ukraina-otrymala-naivyschi-za-try-roky-otsinky-za-reformy-na-shliakhu-ievrointehratsii>

Felyk O. European experience in the use of public administration tools by the eu administration

Summary. The article provides a comprehensive scholarly legal analysis of the European experience in the application of public administration instruments by the administration of the European Union. It substantiates that within the EU a European Administrative Space has been formed, which is based not on institutional unity but on shared administrative and legal principles. These principles include the rule of law, legal certainty, proportionality, transparency, accountability, and effectiveness. It is shown that the supranational nature of EU public administration is manifested through unified standards and practices shaped by the case law of the Court of Justice of the European Union. The article reveals the specific features of the functioning of the European Union administration through the prism of the coordinating and executive role of the European Commission. It is demonstrated that the Commission does not replace national administrations but instead establishes the frameworks, instruments, and measures for the implementation of EU policies. The instrumental basis of EU public administration is analysed, encompassing strategic planning, recommendations, financial instruments, evaluation systems, and network-based interaction. Particular attention is paid to such instruments as the European Semester, technical assistance, and the management of EU funds. The role of individual administrative acts of the EU is examined separately as a key instrument of unilateral authoritative will of the supranational administration. It is established that such acts have direct legal effects and are subject to judicial review by the Court of Justice of the European Union. The significance of the case law of the Court of Justice in shaping general administrative and legal principles and in the Europeanisation of national administrative law is revealed. It is substantiated that for candidate countries and neighbouring states of the EU, the key instruments include strategic planning, coordination through the centre of government, and administrative monitoring of the implementation of laws. The article concludes

that EU public administration is systemic and multi-level in nature and is aimed at the effective implementation of European Union law.

Key words: administrative monitoring of law implementation, administration of EU funds, coordination through the centre of government, European administrative

space, European Commission, European Union administration, proportionality and transparency, public administration, accountability and effectiveness, control by the Court of Justice of the European Union, supranational character, strategic planning, technical assistance, unified standards and practices, shared administrative and legal principles.



Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)

Дата першого надходження статті до видання: 14.03.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 08.04.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 27.05.2026