



**СЕРІЯ «БІБЛІОТЕКА ПРАВОТВОРЦЯ»**

---

Банчук О. А., Беззубов Д. О., Бевзенко В. М.,  
Дерець В. А., Жовнірчик Я. Ф., Куйбіда В. С.,  
Тимошук В. П., Хлібороб Н. А.; за участю:  
Андрійко О. Ф., Кисіль Л. Є., Нагребельний В. П.

**Концептуальні засади розвитку  
адміністративного законодавства  
та адміністративного процесу  
в Україні**

наукова записка



---

ВИДАВНИЦТВО ЮРІНКОМ ІНТЕР

СЕРІЯ «БІБЛІОТЕКА ПРАВОТВОРЦЯ»

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ  
РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО  
ЗАКОНОДАВСТВА  
ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ  
В УКРАЇНІ**

Наукова записка



ЮРІНКОН ІНТЕР

Київ – 2025

УДК 342.9  
К67

*Рекомендовано до друку  
Вченою радою Інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України  
(протокол № 18 від 27 листопада 2025 р.)*

**Рецензенти:**

**Лук'янець Дмитро Миколайович**, доктор юридичних наук, професор;  
**Школик Андрій Михайлович**, доктор юридичних наук, професор.

**К67** **Концептуальні засади розвитку адміністративного законодавства та адміністративного процесу в Україні** : наукова записка / О. А. Банчук, Д. О. Беззубов, В. М. Бевзенко, В. А. Дерещ, Я. Ф. Жовнірчик, В. С. Куйбіда, В. П. Тимошук, Н. А. Хлібороб за участю О. Ф. Андрійко, Л. Є. Кисіль, В. П. Нагребельного. Київ : Юрінком Інтер, Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025. 112 с.

ISBN 978-966-667-952-2

У науковій записці розглядаються питання розвитку адміністративного законодавства через основні інститути загального адміністративного права. Робота ґрунтується на здобутому досвіді України в адміністративному реформуванні, оцінці сучасного стану адміністративного законодавства та визначенні актуальних проблем, що потребують вирішення, і розкриваються з урахуванням чинників європейської інтеграції, децентралізації публічної влади, цифрової трансформації публічного адміністрування, потребою забезпечення національної безпеки України. Особливу увагу приділяється питанню розвитку законодавства про адміністративний процес з огляду на важливість адміністративної юстиції в демократичній правовій державі.

*Наукова записка підготовлена в межах реалізації цільової програми наукових досліджень НАН України «Правотворчість в Україні: доктринальні засади, правове регулювання і практика здійснення» та на виконання науково-дослідної теми Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України «Концептуальні засади правотворчої діяльності в Україні; ресурсозабезпечення, новачії та ризики» (номер держ. реєстр. 0125U002053, науковий керівник доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України О. В. Скрипнюк).*

Записка має практично-орієнтований характер, спрямована до Уряду та законодавця, а також до відповідальних публічних службовців, науковців-адміністративістів та інших фахівців.

УДК 342.9



Видавництво «Юрінком Інтер» прагне сталого майбутнього для нашого бізнесу, наших читачів і нашої планети. Ця книга виготовлена з паперу, сертифікованого Forest Stewardship Council®

© Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2025  
© Колектив авторів, 2025  
© Юрінком Інтер, 2025

ISBN 978-966-667-952-2

---

## Колектив авторів:

**Банчук Олександр Анатолійович**, кандидат юридичних наук (підрозділи 4.6, 4.7);

**Бевзенко Володимир Михайлович**, доктор юридичних наук, професор (підрозділ 4.8);

**Беззубов Дмитро Олександрович**, доктор юридичних наук, професор (підрозділ 6.1);

**Дерець Вікторія Анатоліївна**, кандидат юридичних наук, доцент (підрозділи 4.1, 4.3, 6.2; 3, 7 – у співавторстві з Жовнірчиком Я. Ф., Куйбідою В. С., Тимощуком В. П.);

**Жовнірчик Ярослав Федорович**, доктор наук з державного управління, професор (підрозділи 3, 7 – у співавторстві з Дерещ В. А., Куйбідою В. С., Тимощуком В. П.; 4.2 – з Куйбідою В. С.);

**Куйбіда Василь Степанович**, доктор наук з державного управління, професор (підрозділи 3, 7 – у співавторстві з Дерещ В. А., Жовнірчиком Я. Ф., Тимощуком В. П.; 4.2 – з Жовнірчиком Я. Ф.);

**Тимощук Віктор Павлович**, кандидат юридичних наук (вступ, підрозділи 1, 2, 4.4, 4.5; 3, 7 – у співавторстві з Дерещ В. А., Жовнірчиком Я. Ф., Куйбідою В. С.; загальна редакція);

**Хлібороб Наталія Євгенівна**, кандидат юридичних наук, доцент (підрозділ 6.3).

---

## Зміст

Перелік умовних позначень .....	6
Вступ .....	7
<b>1. Мета і завдання Концепції розвитку адміністративного законодавства та адміністративного процесу в Україні .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Зasadничі принципи і підходи до розвитку адміністративного законодавства .....</b>	<b>13</b>
<b>3. Сучасний стан розвитку адміністративного законодавства .....</b>	<b>21</b>
<b>4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення .....</b>	<b>27</b>
4.1. Розвиток законодавства про органи виконавчої влади .....	29
4.2. Розвиток адміністративного законодавства про організацію та діяльність місцевого самоврядування .....	36
4.3. Розвиток законодавства про публічну службу.....	42
4.4. Розвиток адміністративно-процедурного законодавства та законодавства про звернення громадян .....	46
4.5. Розвиток законодавства про адміністративні послуги .....	54
4.6. Розвиток законодавства про інспекційну діяльність публічної адміністрації.....	60
4.7. Розвиток законодавства про адміністративну відповідальність.....	65
<b>5. Розвиток законодавства про адміністративний процес .....</b>	<b>75</b>

<b>6. Наскрізні питання та окремі питання перехідного періоду</b> .....	85
6.1. Окремі аспекти розвитку адміністративного законодавства в сфері національної безпеки .....	87
6.2. Удосконалення законодавства про військові та військово-цивільні адміністрації .....	93
6.3. Розвиток адміністративного законодавства щодо цифрової трансформації .....	96
<b>7. Очікувані результати впровадження Концепції</b> ....	105
<b>Інформація про авторів</b> .....	109

---

## Перелік умовних позначень

АРК	– Автономна Республіка Крим
АПСХ	– адміністративні послуги соціального характеру
ВА	– військова адміністрація/-ї
ВЦА	– військово-цивільна адміністрація/-ї
ВРУ	– Верховна Рада України
ДРАЦС	– державна реєстрація актів цивільного стану
ЄК	– Європейська Комісія
ЄС	– Європейський Союз
ЗАП	– Закон України «Про адміністративну процедуру»
ЗпЗ	– (проект) Закону «Про звернення»
ЗпЗГ	– Закон України «Про звернення громадян»
КАСУ	– Кодекс адміністративного судочинства України
КМУ	– Кабінет Міністрів України
КпАП	– (проект) Кодексу про адміністративні проступки
КУпАП	– Кодекс України про адміністративні правопорушення
МДА	– місцеві державні адміністрації
НП	– населений пункт
НПА	– нормативно-правовий акт/-и
ОВВ	– орган/-и виконавчої влади
ОДА	– обласна державна адміністрація/-ї
ОМС	– орган/-и місцевого самоврядування
ОЕСР	– Організація економічного співробітництва та розвитку
РДА	– районна державна адміністрація/-ї
СНАП	– суб'єкт/-и надання адміністративних послуг
ЦНАП	– центр/-и надання адміністративних послуг
ЦОВВ	– центральний/-ні орган/-и виконавчої влади

---

## Вступ

Адміністративне право є однією з фундаментальних галузей права, засадничою для ефективного функціонування держави, реалізації та захисту прав громадян і суб'єктів господарювання. Ця галузь права регулює організацію публічної адміністрації, передусім, органів виконавчої влади (далі – ОВВ) та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), а також її діяльність, зокрема, відносини публічної адміністрації з приватними (фізичними та юридичними) особами.

Адміністративне законодавство виступає основним регулятором у цій галузі права, що забезпечує дотримання конституційних вимог до правового регулювання організації та діяльності ОВВ і ОМС, а також є інструментом, що суттєво впливає на ефективність публічного адміністрування.

З часу відновлення незалежності України адміністративне законодавство зазнало кардинального оновлення і розвитку. Йдеться, передусім, про унормування організації та діяльності ОВВ, зокрема, у законах України «Про Кабінет Міністрів України» (остання редакція від 27 лютого 2014 р.), «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., «Про державну службу» (остання редакція від 10 грудня 2015 р.) та ін.; ОМС (передусім у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» (чинний закон від 7 червня 2001 р.). Важливими здобутками стало формування нових адміністративно-правових інститутів, вагомих змін концептуального наукового і практичного характеру, як-от, розмежування політичних та адміністративних функцій і посад у виконавчій владі, започаткування розбудови професійної та політично нейтральної державної служби, запровадження адміністративної юстиції і ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (далі – КАСУ), розвиток інституту адміністративних послуг, початок впровадження загальної адміністративної процедури завдяки ухваленню Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. (далі – ЗАП) тощо. В історичній ретроспективі пройдено значний шлях,

адміністративне законодавство змінювалося динамічно, хоча не завжди лише прогресувало.

Сучасний стан адміністративного законодавства потребує реалізації наступних заходів щодо його удосконалення. Адже попри означені вище здобутки України, вітчизняна система публічного адміністрування вимагає подальшого розвитку та системного реформування. Саме адміністративне законодавство закладає відповідні напрями такого розвитку.

Ключовими чинниками, що актуалізують потребу удосконалення адміністративного законодавства, є як внутрішні фактори, які вже вплинули та в подальшому впливатимуть на функціонування публічної адміністрації: демократичний розвиток України, розвиток приватної власності та ринкової економіки, децентралізація публічної влади та зміцнення місцевого самоврядування, цифрова трансформація країни, а також основний позитивний зовнішній чинник – процес європейської інтеграції України на шляху до повноправного членства нашої держави у Європейському Союзі (далі – ЄС). Євроінтеграція визначає пріоритетні напрями дій для Уряду України у питанні реформування публічної адміністрації.

Окремим винятковим чинником впливу на розвиток адміністративного законодавства є потреби інституційного зміцнення Української держави на тлі безпрецедентних зовнішніх безпекових загроз, зокрема, у контексті триваючої агресії РФ, а також необхідність наскрізного врахування цього чинника при удосконаленні адміністративного законодавства.

Ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2024 р. спонукає до планомірного процесу формування науково обґрунтованого бачення розвитку відповідних галузей законодавства, зокрема, й адміністративного.

---

**1. МЕТА ТА ЗАВДАННЯ  
КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО  
ЗАКОНОДАВСТВА  
ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ  
В УКРАЇНІ**

---

---

Метою Концепції розвитку адміністративного законодавства та адміністративного процесу в Україні (далі – Концепція) є формування науково обґрунтованих пропозицій щодо подальшого розвитку адміністративного законодавства, які забезпечать ефективну організацію та діяльність публічної адміністрації в Україні, створять умови для реалізації права фізичних та юридичних осіб на належне публічне адміністрування, гарантуватимуть дієвий захист прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією від їх порушення.

Для досягнення цієї мети до вирішення пропонуються наступні пріоритетні завдання:

унормування діяльності Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та міністерств, яке підвищить ефективність формування державної політики, у тому числі на засадах обґрунтованості (полісі-аналізу), відкритості та участі;

завершення розмежування функцій формування політики та адміністрування в центральних органах виконавчої влади (далі – ЦОВВ), у тому числі шляхом подальшого позбавлення міністерств адміністративних функцій, створення інституційних умов для ефективного вироблення та впровадження міністерствами державної політики у секторах своєї відповідальності;

розбудова професійної та політично нейтральної державної служби, передусім, завдяки удосконаленню механізмів конкурсного відбору на посади державної служби, а також забезпеченню належного захисту та стабільності державної служби;

завершення децентралізаційної реформи та повного законодавчого унормування питань адміністративно-територіального устрою й організації місцевого самоврядування, у тому числі здійснення раціонального розподілу повноважень між ОВВ та ОМС на основі принципу субсидіарності;

забезпечення умов для подальшого перетворення місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) в органи префектурного типу, що очолюються державними службовцями;

системне впровадження принципів та правил загальної адміністративної процедури в усі сектори публічного адміністрування, недопущення нових винятків зі сфери дії ЗАП та необґрунтованих особливостей в спеціальному законодавстві;

## **1. Мета і завдання Концепції розвитку адміністративного законодавства та адміністративного процесу в Україні**

---

забезпечення сталого розвитку системи надання адміністративних послуг, зокрема, збалансування навантаження на центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) та покращення фінансових умов для зміцнення цієї системи, збереження територіальної доступності базових адмінпослуг та децентралізація повноважень з надання таких послуг;

збалансоване продовження цифрової трансформації публічного адміністрування, у тому числі запобігання цифровій дискримінації громадян, забезпечення захисту персональних даних та цифрової безпеки держави, дотримання правових стандартів загальної адміністративної процедури при наданні електронних публічних послуг;

реформування інституту адміністративної відповідальності, зокрема, максимально повна кодифікація складів адміністративних проступків; відокремлення до кримінальних проступків правопорушень, що потребують відповідних заходів реагування та участі суду у притягненні до відповідальності; гармонізація процедури притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративні проступки з правилами ЗАП;

удосконалення законодавства про адміністративний процес, передусім для усунення юрисдикційних конфліктів і віднесення усіх публічно-правових спорів з публічною адміністрацією до сфери адміністративної юстиції.

Поступ у досягненні мети цієї Концепції та визначених завдань сприятимуть європейській інтеграції України, і мають здійснюватися у відповідності до узгоджених зобов'язань України в рамках переговорного процесу вступу до ЄС. Ця діяльність стосується дотримання умов, визначених у кластері «Основи», а також має сприяти гармонізації термінології вітчизняного адміністративного законодавства з термінологією, що використовується у праві ЄС та законодавстві країн-членів ЄС.

Враховуючи масштабність та розгалуженість адміністративного законодавства, зокрема й наявність особливих підгалузей адміністративно-правового циклу, у цій Концепції увага приділяється проблематиці загального адміністративного права та законодавства, що стосується загальної організації та діяльності публічної адміністрації, а також загальних правил у відносинах публічної адміністрації з приватними особами.

---

## **2. ЗАСАДНИЧІ ПРИНЦИПИ ТА ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

---

---

Концептуальні засади розвитку адміністративного законодавства та адміністративного процесу в Україні ґрунтуються на конституційному, історичному, ціннісному, євроінтеграційному фундаменті, зокрема:

- основою для подальшого розвитку відповідного законодавства є положення Конституції України, передусім, її статті 1, 3, 6-8, 19, 92, 113-120, 124-125, 132-146 та ін.;

- наступний етап розвитку адміністративного законодавства повинен забезпечувати поступальний еволюційний розвиток, враховуючи реалізовані документи державної політики у сфері адміністративної реформи та впроваджені нормативні акти, відповідний позитивний і негативний досвід, а також нові актуальні виклики;

- головною цінністю усіх перетворень є людина, її права, свободи та законні інтереси, подальша трансформація держави в демократичному напрямі, з метою служіння людині і суспільству. При цьому не протиставленням, а рівноцінним завданням є забезпечення ефективного функціонування публічної адміністрації та загалом системи врядування, належний захист публічних інтересів;

- безумовним пріоритетом є європейська інтеграція, тобто розробка, прийняття та реалізація рішень, що наближають Україну до членства в ЄС, що також сприятиме досягненню політичних критеріїв членства у НАТО.

Першочергове засадниче значення у розвитку адміністративного законодавства мають відповідні конституційні положення, зокрема, приписи, які визначають, що:

- Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1);

- людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3);

- державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої,

## 2. Засади та підходи до розвитку адміністративного законодавства

---

виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (стаття 6);

– в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7);

– в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8);

– органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

У розвиток конституційних норм в адміністративному законодавстві має реалізовуватися і надалі людиноцентрична ідея (ідеологія), яка є особливо актуальною для України як держави, що ще проходить трансформаційний перехід до держави, побудованої на засадах демократії, верховенства права (правовладдя) та належного врядування. Людина, її права, свободи і законні інтереси повинні залишатися у центрі усіх публічно-правових перетворень.

Україна вже здійснила значний розвиток адміністративного законодавства, передусім у контексті проведення адміністративної реформи та розвитку власної системи публічної адміністрації. Після здобуття Україною незалежності, створення ефективного інституційного механізму було і залишається у числі головних пріоритетів держави. За цей період Україна затвердила та в значній мірі реалізувала низку документів державної політики у цій сфері, зокрема, Концепцію адміністративної реформи в Україні (1998 р.), Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (2006 р.), Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.), Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року (2016 р.), Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки (2021 р.). Хоча окремі завдання, визначені цими документами державної політики досі залишаються актуальними.

Отже, має зберігатися подальше дотримання засад і підходів, визначених у цих документах державної політики, та в значній

## 2. Зasadничі принципи та підходи до розвитку адміністративного законодавства

---

мірі реалізованих у законодавчих актах, що врегульовують питання організації і діяльності ОБВ, ОМС, державної служби та служби в ОМС, надання адміністративних послуг, загальної адміністративної процедури тощо.

Завданнями наступного етапу розвитку є потреба врахувати чинники, означені вище, а також безпековий фактор, зумовлений агресією РФ проти України. Система врядування та публічного адміністрування повинна бути стійкою до викликів, ефективною та адаптивною. Інституційна спроможність держави є дуже важливою для захисту і розвитку України. Тож зміцнення інституцій, що формують державну політику, у тому числі у безпековому секторі, мають спроможність здійснювати ефективну реалізацію цієї політики, є важливим завданням у розвитку адміністративного законодавства.

До чинників, які потребують наскрізного врахування, належить також цифрова трансформація публічного адміністрування, оскільки з цифровізацією пов'язані як переваги та нові можливості підвищення ефективності публічного адміністрування, так і нові завдання та виклики, зокрема й правового характеру.

Серед концептуальних новацій у розвитку адміністративного законодавства України варто окремо відзначити чинник децентралізації публічної влади та потребу комплексного розгляду і правового врегулювання у системному взаємозв'язку питань організації виконавчої влади і місцевого самоврядування. Ці дві підсистеми публічної адміністрації є дуже важливими для України як децентралізованої держави, що розбудовує спроможне місцеве самоврядування, здійснює розподіл повноважень між ОБВ та ОМС на засадах субсидіарності, прагне забезпечувати належну територіальну доступність і якість адміністративних та інших публічних послуг.

Ще однією новацією має стати особлива увага до людей, які складають основу публічної адміністрації, – до публічних службовців. Адміністративне законодавство повинно встановити дієві правила та механізми для захисту публічних службовців від порушення їх прав, а суспільство і державу має захищати від втрати цінного людського ресурсу унаслідок політичних та інших суб'єктивних впливів.

## 2. Засадничі принципи та підходи до розвитку адміністративного законодавства

---

Безумовним пріоритетом і чинником, що визначатиме розвиток адміністративного законодавства, є процес європейської інтеграції України. У підрозділі про реформу публічного адміністрування (*Public Administration Reform*) кластеру «Основи» (*The Fundamentals*) оцінювання здійснюється за такими напрямками (питаннями) як: стратегічна рамка реформи публічної адміністрації; розробка політики та координація; управління публічними фінансами; публічна служба та управління людськими ресурсами; підзвітність адміністрації; надання послуг для громадян і бізнесу. Конкретні пріоритетні завдання України у цій частині визначаються у щорічних Звітах про розширення ЄС по Україні, зокрема, 2023<sup>1</sup>, 2024<sup>2</sup>, 2025<sup>3</sup> років, а також у Дорожній карті з питань реформи державного управління<sup>4</sup>.

Відповідне оцінювання України здійснюється на основі Принципів публічного адміністрування<sup>5</sup>, розроблених Програмою SIGMA, що є спільною ініціативою ЄС та Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР). Це система стандартів, яких громадяни та бізнес очікують від сучасного публічного адміністрування, і які ґрунтуються на чинному законодавстві ЄС, правових інструментах ОЕСР, інших міжнародних стандартах, а також на кращому досвіді країн ЄС та ОЕСР. Вони були розроблені з метою спрямування дій керівництва країн-кандидатів на вступ до ЄС та країн-сусідів ЄС у їхніх реформаторських зусиллях, спрямованих на усунення недоліків у публічному адмініструванні та виконання вимог ЄС щодо однієї з основ процесу вступу до ЄС. 32 принципи визначають цінності, поведінку та результати, а 270 підпринципів надають детальні рекомендації щодо того, як досягти цих

1



<sup>1</sup> European Commission. Ukraine Report 2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en)

2



<sup>2</sup> European Commission. Ukraine Report 2024. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en)

3



<sup>3</sup> European Commission. Ukraine Report 2025. URL: [https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en)

5



<sup>4</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» від 14 травня 2025 р. №475.

<sup>5</sup> OECD. The Principles of Public Administration. 2023. Paris. URL: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>

## 2. Зasadничі принципи та підходи до розвитку адміністративного законодавства

---

результатів та забезпечити належну адміністративну спроможність.

У цьому зв'язку в розвитку адміністративного законодавства важливо враховувати оцінки та рекомендації Програми SIGMA, зокрема, викладені у Моніторинговому звіті щодо України за 2023 рік<sup>6</sup>.

Хоча загалом у питаннях публічного адміністрування у ЄС немає *acquis*, а вимоги до країн-кандидатів ґрунтуються на принципах адміністративної автономії та принципах, про які зазначено вище, треба також брати до уваги засадничу статтю 41 Хартії фундаментальних прав ЄС (право на належне адміністрування<sup>7</sup>), якою передбачено право особи на неупереджений, справедливий розгляд своєї справи (інституціями ЄС) протягом розумного строку. Це право включає: право особи бути вислуханою до того часу, доки до неї персонально будуть застосовані заходи, що можуть мати несприятливі наслідки; право на доступ до матеріалів, що стосуються особи, з дотриманням законних інтересів конфіденційності та професійної і комерційної таємниці; обов'язок адміністрації мотивувати свої рішення.

Також варто орієнтуватися на кращий зарубіжний досвід, передусім країн-членів ЄС, особливо країн, що мають ближчі до України параметри за розмірами території та чисельністю населення, організацією публічної влади загалом та публічної адміністрації зокрема, роллю місцевого самоврядування, рівнем розвитку політичної і правової культури тощо.

Водночас, у будь-якому разі основним пріоритетом для розвитку адміністративного законодавства України є потреби нашої держави, реальні практичні проблеми і виклики, які потребують вирішення, у тому числі ураховуючи їх важливість та першочерговість, а також зважаючи на вже наявний досвід України, спроможність і готовність до відповідних змін.

---

<sup>6</sup> SIGMA Monitoring Report 2023 / Public administration in Ukraine. 2023. URL: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2023-Ukraine.pdf>

<sup>7</sup> Charter of fundamental rights Of the European Union. (2010). URL: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)



---

### **3. СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

---

---

Організація та діяльність КМУ, міністерств та інших ЦОВВ регулюється Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. та Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. Чинний Закон України «Про Кабінет Міністрів України» – це вже четвертий закон про КМУ за період незалежності України. У нього, як і в Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», неодноразово вносилися численні зміни.

Основними викликами у цій частині є передусім недостатня спроможність КМУ та міністерств до формування державної політики. КМУ і надалі сприймається як суто виконавчий орган, який має лише реалізовувати політику, сформовану парламентом. Це негативно позначається на формуванні стратегії розвитку держави, недостатньому використанні потенціалу уряду до розробки політики та законодавства.

На рівні ЦОВВ досі бракує чіткого розмежування функцій формування політики, що повинні виконуватися міністерствами, та функцій реалізації політики, що мають належати іншим ЦОВВ. Міністерства часто переобтяжені адміністративними повноваженнями (наданням адміністративних послуг, інспекційною діяльністю тощо), натомість більшість інших ЦОВВ також мають компетенцію щодо формування політики, нормотворчості тощо.

Організація та діяльність МДА регулюється Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. Робота над його оновленням триває більше 5-ти років. Ключовим у цьому питанні був законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» <...>» (реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р.), проте він так і не був ухвалений у другому читанні. Серед основних проблем у цій сфері є невідомий, а де-факто політичний, характер посад голів МДА, що серед іншого перешкоджає і впровадженню усіх функцій префектурного типу для цих органів, зокрема, щодо нагляду за законністю актів ОМС. 5 листопада 2025 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування» № 4677-IX, яким передбачено запровадження нагляду за актами ОМС, наразі

### 3. Сучасний стан розвитку адміністративного законодавства

---

лише у частині виконання делегованих повноважень та без зміни статусу голів МДА.

Інститут державної служби регулюється Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. Це третій закон про державну службу за період незалежної України (другий чинний закон, оскільки закон 2011 р. так і не набув чинності). За майже 10 років він теж зазнав значної кількості змін. Особливо відчутними в негативному сенсі стали зміни щодо «перезавантаження» державної служби від 19 вересня 2019 р., які суттєво послабили захищеність інституту державної служби. Основними викликами в цій частині, зокрема, і законодавчого характеру, наразі є відсутність конкурсного відбору на посади державної служби, недостатня захищеність державної служби від політичних впливів та суб'єктивних чинників і, як наслідок, недостатній рівень формування професійного та політично-нейтрального і стабільного корпусу державної служби.

Щодо служби в ОМС, чинним є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. Новий Закон від 2 травня 2023 р. ще не набув чинності; він передбачає розбудову системи професійної служби в місцевому самоврядуванні на засадах, аналогічних до законодавства про державну службу 2015 року. Викликами у цій сфері також є професіоналізація та збереження професійного корпусу службовців в ОМС, особливо у періоди виборчих циклів, залучення достатньої кількості кваліфікованого персоналу на службу в ОМС.

Загалом законодавство про організацію та діяльність КМУ, міністерств та інших ЦОВВ, МДА, про публічну службу відстає від фактичних змін у відповідних суспільних відносинах, не повною мірою відповідає запитам суспільства і потребам держави.

У частині адміністративного законодавства, що регулює організацію та діяльність місцевого самоврядування ключовим є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. На етапі об'єднання територіальних громад важливе значення також мав Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та інші законодавчі акти. Нині основне статусне законодавство потребує суттєвого оновлення, зокрема, з урахуванням більшої спроможності укрупне-

### 3. Сучасний стан розвитку адміністративного законодавства

---

них територіальних громад, потреби раціонального розподілу повноважень між ОБВ та ОМС.

Щодо загального адміністративного законодавства, яке регулює відносини публічної адміністрації з приватними особами, то одночасно діють як законодавчі акти, первинно ухвалені ще до відновлення незалежності Україною та в перші роки незалежності, зокрема, від Кодексу України про адміністративні правопорушення 1984 р. та Закону України «Про звернення громадян» 1996 р., до вже нового законодавства, включаючи закони України «Про адміністративні послуги» 2012 р., «Про адміністративну процедуру» 2022 р. Самі дати ухвалення цих актів вказують, які з них потребують оновлення, а які системного впровадження. Також є багато інших важливих законодавчих актів у галузі адміністративного права, включаючи законодавство про доступ до публічної інформації та ін.

Викликами у частині впровадження ЗАП є передусім потреба збереження сфери його дії та поступальне поширення принципів і правил загальної адміністративної процедури на усі сектори публічного адміністрування, гарантування права приватних осіб на належне публічне адміністрування та, водночас, ефективний захист публічних інтересів й ефективна діяльність публічної адміністрації. Окремим викликом є розмежування предметів регулювання ЗАП та Закону України «Про звернення громадян», а також потреба раціоналізації інституту звернень, передусім, як механізму участі громадян у вирішенні публічних справ.

Законодавство про адміністративні послуги загалом є достатньої якості, проте і в цій сфері існує потенціал підтримувати та стимулювати розвиток, у тому числі завдяки послідовному делегуванню повноважень з надання базових адміністративних послуг до компетенції ОМС, забезпеченню територіальної доступності таких послуг, гармонійному поєднанню цифрової трансформації та децентралізації, зміцненню фінансової сталості цієї системи.

У законодавстві про адміністративну відповідальність основними завданнями є суттєва модернізація цього інституту, його найповніша кодифікація на оновлених засадах, з метою

### 3. Сучасний стан розвитку адміністративного законодавства

---

забезпечення публічного порядку та законності, а також дотримання прав і свобод фізичних та юридичних осіб при вирішенні справ про притягнення до адміністративної відповідальності.

Щодо законодавства про адміністративний процес, то основним законодавчим актом тут є КАСУ від 6 липня 2005 р. (у редакції від 3 жовтня 2017 р.). Адміністративна юстиція стала важливим інститутом захисту прав і свобод громадян у відносинах із суб'єктами владних повноважень. Водночас і в цій сфері є доцільність оновлення та гармонізації термінологічного апарату, ураховуючи прийняття ЗАП, а також потреба послідовного розмежування юрисдикцій з іншими судами, зокрема, з господарськими та цивільними, та віднесення усіх публічно-правових спорів з адміністративними органами та іншими суб'єктами владних повноважень до сфери адміністративної юстиції.

Детальніше означена проблематика розглядається у наступному підрозділі цієї Концепції, у тому числі із визначенням основних рекомендацій щодо вирішення відповідних проблем.

---

**4. ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО  
ЗАКОНОДАВСТВА  
ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ  
ЩОДО ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ**

---

---

## 4.1. Розвиток законодавства про органи виконавчої влади

1) *Розвиток законодавства про КМУ та міністерства, передусім у частині ефективного формування державної політики.*

Чинний Закон України «Про Кабінет Міністрів України» є вже четвертим законом про КМУ за період незалежності України. Попри те, що у діяльності КМУ реалізовано багато принципових змін, включаючи віднесення посад членів КМУ до політичних, запровадження урядових комітетів, введення посади Державного секретаря КМУ та ін., досі залишається багато завдань і викликів у розвитку його статусу, у тому числі засобами адміністративного законодавства.

Ключовою проблемою є те, що КМУ не здійснює стратегічне формування державної політики. Він не розглядається органом забезпечення формування державної політики, а за пострадянською управлінською традицією вважається виключно органом реалізації законів. Зокрема, основні завдання КМУ (ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») продовжують бути орієнтованими на те, що Уряд, як вищий орган у системі ОВВ, забезпечує реалізацію законів та державної політики, розробленої ВРУ, але не є суб'єктом координації та розробки державної політики.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші ЦОВВ виконують окремі функції з реалізації державної політики. Але у Законі відсутнє розмежування «реалізації державної політики» та «виконання окремих функцій з реалізації державної політики». Також міністерства є суб'єктами забезпечення формування політики (йдеться про розробку законопроектів), але ще не стали фактичним «продовженням» Уряду. Крім того, міністерства є суб'єктами реалізації державної політики, хоча такими суб'єктами мають бути «інші ЦОВВ».

Інституційна спроможність системи врядування та публічної адміністрації є стрижневою умовою членства в ЄС. Україна, як держава, що має євроінтеграційні цілі, в цій сфері орієнтується на Принципи публічного адміністрування SIGMA (2023 р.), які вважаються «стандартом» публічного адміністру-

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

вання та дотримання яких необхідне для членства в ЄС. Ними, зокрема, визначено, що уряд забезпечує стратегічне бачення та лідерство для гнучкого, інноваційного та такого, що постійно вдосконалюється, публічного адміністрування, здатного реагувати на нові виклики. В сфері формування та координації політики уряд гарантує, що політика та бюджети узгоджені, ефективно плануються, узгоджуються всім урядом, впроваджуються, контролюються та оцінюються відповідно до чітко визначених цілей політики. Міністерства розробляють узгоджену державну політику у рамках відкритого процесу, заснованого на широкій участі заінтересованих осіб, спираючись на обґрунтовані факти та аналіз. Ці принципи є векторами подальшого удосконалення діяльності, зокрема, КМУ.

Серед проблем законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» є відсутність правового регулювання процесу формування державної політики в цілому та його етапів – від ідентифікації проблеми, яка потребує вирішення, до аналізу результатів реалізації державної політики та підготовки звіту про стан реалізації державної політики з пропозиціями щодо її продовження, зміни або припинення. Ці закони не закріплюють функцію Уряду забезпечувати розробку державної політики, міністерств – формувати державну політику, і не містять достатніх повноважень для практичного втілення цих функцій.

Вирішити цю проблему можна або внесенням змін у кожен із цих законів, або прийняттям нового комплексного закону «Про Кабінет Міністрів та центральні органи виконавчої влади». Прийняття комплексного закону вбачається більш раціональним підходом, оскільки дозволить уникнути фрагментарних змін, забезпечить системний підхід до законодавчого регулювання організації та діяльності КМУ і ЦОВВ, сприятиме діяльності міністерств як «продовження» Уряду, визначатиме весь цикл формування державної політики, відповідальних за це суб'єктів та їх повноваження.

Отже, розвиток вітчизняного законодавства про КМУ, міністерства та інші ЦОВВ має ґрунтуватися на тому, що Уряд повинен забезпечувати не лише виконання органами виконавчої влади Конституції та законів України, актів Президента України,

#### 4.1. Розвиток законодавства про органи виконавчої влади

---

постанов ВРУ, міжнародних договорів України, а й забезпечувати формування державної політики у відповідних сферах, спрямованої на сталий розвиток України та впровадження необхідних для цього реформ. Міністерства мають стати органами виконавчої влади, які формують державну політику та повинні бути позбавлені невластивої їм функції з її реалізації (та загалом адміністративних функцій). Інші ЦОВВ мають реалізувати державну політику, сформовану міністерствами, та не повинні виконувати функцію формування державної політики.

Координувати формування міністерствами державної політики має Секретаріат КМУ. Для цього він повинен «трансформуватися» в центр Уряду з відповідними повноваженнями.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» визначає загальні питання компетенції КМУ через окремі сфери. Ці сфери потребують доповнення, уточнення та конкретизації для того, щоб всі питання, за які має нести відповідальність Уряд, склалися напрями формування державної політики. Сфери (які, в свою чергу, можуть поділятися на підсфери або складові сфер, сектори) державної політики мають бути на підзаконному рівні розподілені між міністерствами та закріплені за ними. Крім іншого, це сприятиме уникненню дублювання повноважень між міністерствами в процесі формування державної політики. Перелік сфер та підсфер компетенції має бути визначений законом. Таким законом може бути оновлений Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», або можуть бути внесені відповідні зміни до законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» чи запропонований вище новий комплексний закон про організацію та діяльність КМУ та ЦОВВ.

За межами системного регулювання чинного закону про Уряд перебувають деякі види документів, прийняття яких також є формами його діяльності: документи державної політики та стратегічного планування (стратегії, концепції, програми, плани тощо); проекти законів; висновки щодо законопроектів, ініційованих іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи; проекти актів Президента України; інші документи (заяви, декларації, звернення тощо). Ці питання теж потребують урегулювання. Також відсутнє чітке визначення низки

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

термінів: державна політика, державна політична посада, політична відповідальність тощо, що ускладнює забезпечення дії механізму формування державної політики. Удосконалюючи законодавство, варто надати їх визначення.

У цьому ж контексті варто відзначити ще одну проблему та рекомендацію. В Україні 20 червня 2024 року ухвалено Закон «Про публічні консультації». Проте його суттєвим недоліком є те, що публічні консультації не є обов'язковими щодо законопроектів, ініційованих народними депутатами України. Такий підхід ставить у нерівні умови суб'єктів права законодавчої ініціативи, унеможливує участь заінтересованих осіб у публічних консультаціях щодо депутатських законопроектів, та може стимулювати міністерства до використання неформальних практик і подання законопроектів через народних депутатів. Отже, цей недолік треба усунути, публічні консультації мають бути обов'язкові щодо усіх проектів нормативно-правових актів.

Потребує вдосконалення правове регулювання взаємодії КМУ та ВРУ. Взаємодія між ними здійснюється лише щодо підготовки законопроектів. Законодавчий обов'язок взаємодії КМУ та ВРУ щодо документів державної політики, які готуються КМУ (зокрема, концепцій, стратегій тощо), відсутній. Частка законопроектів, які були ініційовані КМУ за останні роки, є малою. Хоча саме КМУ має бути ініціатором законодавчого забезпечення в державі. Доцільно, щоб КМУ мав право визначити внесений ним законопроект як першочерговий для розгляду. Також є доцільність законодавчо закріпити правила інформування міністерствами профільних комітетів ВРУ про підготовку проектів програмних документів державної політики, проектів концепцій законів та проектів законів.

Інша проблема полягає у тому, що наразі ВРУ, призначаючи Прем'єр-міністра України, не володіє інформацією, яку Програму діяльності підготує та буде виконувати очолюваний ним Уряд. Адже Програма діяльності КМУ подається до ВРУ Прем'єр-міністром України у строк до одного місяця з дня формування КМУ. Натомість більш послідовним та зваженим буде підхід, коли проект Програми діяльності КМУ готується кандидатом на посаду Прем'єр-міністра і має представлятися при

#### 4.1. Розвиток законодавства про органи виконавчої влади

---

розгляді його кандидатури у ВРУ. Тоді Програма діяльності КМУ мала б представлятися разом із поданням щодо персонального складу КМУ.

2) *Правове регулювання організації системи ЦОВВ* також досі має певні вади, зокрема, наявність у ній органів, які не відносяться до визначених у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» видів інших ЦОВВ. Наприклад, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Національна поліція України, Пенсійний фонд України. Такі органи пропонується визначити як ЦОВВ, що створюються для виконання інших визначених законом функцій та повноважень з реалізації державної політики, ніж функції та повноваження служб, агентств, інспекцій, комісій, бюро.

Залишається досить суперечливим існування ЦОВВ зі спеціальним статусом. У законодавстві відсутні чіткі правові критерії їх утворення. Такі критерії мають бути або розроблені та визначені в законодавстві, щоб не допускати утворення значної кількості таких органів, або варто розглянути можливість перетворення цього виду органів в окремий вид ОВВ, але без віднесення до «центрального», – «спеціальні» органи виконавчої влади.

Міністерство та інші ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через відповідного міністра, не утворюють системи міністерства. Це негативно впливає на реалізацію відповідної державної політики. Тому доцільно, щоб міністерство, яке формує державну політику, та інші ЦОВВ, які реалізують сформовану міністерством державну політику, утворювали систему такого міністерства. Цей підхід також стане на заваді практиці «інших ЦОВВ» зберігати за собою функцію формування політики.

Потребує удосконалення інститут спрямування та координації діяльності Урядом інших ЦОВВ через відповідних міністрів. Існуюча зараз модель є непослідовною та має нераціональне поєднання надмірної незалежності ЦОВВ від міністерств та одночасно надмірного міністерського контролю щодо внутрішніх управлінських питань діяльності ЦОВВ. Це ускладнює перехід до підзвітності, орієнтованої на результат, а не на процеси.

Необхідні зміни у процедурі утворення міністерств та інших ЦОВВ, оскільки органи публічної влади не варто прирівнювати

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

до інших (звичайних) юридичних осіб та застосовувати до них однакову реєстраційну процедуру. Їх державну реєстрацію доцільно спростити та здійснювати шляхом внесення до окремого реєстру (який потрібно створити).

Існуючий законодавчий підхід до структури міністерств не передбачає утворення та функціонування спеціальних структурних підрозділів міністерств для формування державної політики (на кшталт директоратів). Ці спеціалізовані підрозділи міністерств мали б стати основними елементами його структури, щоб виконувати цю функцію. Основними завданнями таких структурних підрозділів має бути аналіз державної політики у сфері відповідальності міністерства; підготовка документів державної політики для її розвитку, проєктів нормативно-правових актів, роз'яснень щодо застосування актів законодавства в ході реалізації державної політики.

Кількість заступників міністра в окремих міністерствах є необґрунтовано значною, тому її варто обмежити законом.

Також потрібно повернутися до цілісного і послідовного впровадження ідеї державних секретарів міністерств як вищих державних службовців, відповідальних за роботу всього апарату міністерства. Окремо варто зауважити, що державний секретар Міністерства оборони та державний секретар Міністерства закордонних справ наразі законодавчо наділені повноваженнями, які відрізняються від повноважень державних секретарів інших міністерств. Такий підхід не є виправданим. Повноваження державних секретарів міністерств мають бути ідентичними для всіх міністерств.

Міністерства мають бути зосереджені на формуванні політики і тому не потребують територіальних органів. Відповідні адміністративні функції в кількох міністерствах мають бути перерозподілені між іншими органами публічної адміністрації, у тому числі шляхом делегування повноважень з надання базових адміністративних послуг до компетенції ОМС.

Міністр не повинен погоджувати призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується ним, керівників і заступників керівників територіальних органів ЦОВВ. Ці норми Закону

#### 4.1. Розвиток законодавства про органи виконавчої влади

---

України «Про центральні органи виконавчої влади» не відповідають Закону України «Про державну службу», адже призначення на зазначені посади відбувається за результатами конкурсу.

3) *Удосконалення законодавства про МДА* повинно здійснюватися базуючись на необхідності реформування МДА, як місцевих ОВВ загальної компетенції, в органи префектурного типу. Має відбутися перехід від реалізації МДА галузевих повноважень до виконання ними координаційних повноважень за діяльністю територіальних органів ЦОВВ, повноважень забезпечення законності актів ОМС.

Організація та діяльність МДА регулюється Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. Робота над його оновленням тривала протягом останніх 5-ти років. Ключовим з цього питання був законопроект № 4298, згаданий вище. Також відбувався пошук альтернативних рішень. Одним з них став законопроект № 14048, що врешті 5 листопада 2025 року був ухвалений як Закон № 4677-IX, і яким передбачено запровадження нагляду за актами ОМС у частині виконання делегованих повноважень. З огляду на обмежений предмет цього регулювання та невирішення питання щодо віднесення посад голів МДА та їх заступників до державної служби, відповідні завдання щодо перетворення МДА в органи префектурного типу залишаються актуальними.

Функціональні зміни в діяльності МДА мають змінити і їх структуру. Структурні підрозділи повинні утворюватися на виконання кожної з основних функцій МДА. Призначення апарату МДА має також змінитися до його розуміння як сукупності структурних підрозділів і секретаріату, який здійснює організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності МДА.

Для переходу МДА від органів загальної компетенції до органів префектурного типу необхідно позбавити МДА галузевих повноважень. У цій частині, окрім утворення в окремих випадках територіальних органів ЦОВВ, має розглядатися і делегування повноважень до компетенції ОМС.

Одночасно із переходом від галузевих до префектурних повноважень МДА варто повною мірою використовувати потенціал реорданаційних управлінських відносин безпосеред-

#### **4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення**

---

ньо між районними державними адміністраціями (далі – РДА) та Урядом.

Принципово важливо повернути статус державних службовців головам МДА та їх заступникам, з відповідними вимогами конкурсного призначення та захищеності. Це викликано й тим, що забезпечення законності актів ОМС є функцією державної служби та має виконуватися професійними та політично нейтральними державними службовцями.

Також у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» має закріплюватися механізм ротації голів МДА та визначатися граничний строк перебування на посаді голови МДА в одній адміністративно-територіальній одиниці (наприклад, три роки). У процедурі добору та вишколу голів РДА варто окрему увагу приділити формуванню відповідного кадрового резерву на ці посади.

#### **4.2. Розвиток адміністративного законодавства про організацію та діяльність місцевого самоврядування**

У частині адміністративного законодавства, що регулює організацію та діяльність місцевого самоврядування, ключовими є чинні закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування та інші. Відповідне законодавство потребує суттєвого оновлення, зокрема, для зміцнення фінансової спроможності укрупнених територіальних громад, інституційної спроможності ОМС, раціонального розподілу повноважень між органами виконавчої влади та ОМС, зростання ролі місцевого самоврядування у системі публічного врядування.

Із нового законодавства окремої уваги заслуговує Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 р., що набирає чинності через 6 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні (крім деяких норм, які набирають чинності в інший строк).

Місцеве самоврядування в Україні під час війни продемонструвало стійкість, ставши основою територіальної оборони й підтримки внутрішньо переміщених осіб. У 2024-2025 роках було ухвалено низку важливих законів, які посилили прозо-

## 4.2. Розвиток адміністративного законодавства про організацію та діяльність місцевого самоврядування

---

рість, фінансову спроможність, ефективність функціонування ОМС в умовах воєнного стану. До них належать законодавчі акти щодо удосконалення питань адміністративно-територіального устрою, функціонування інституту старост, середньострокового бюджетного планування, міжмуніципального співробітництва, здійснення місцевих запозичень та ін.

У 2024 році набув чинності ухвалений у 2023 році Закон України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», який встановив процедури віднесення населених пунктів до категорії міст, селищ, сіл, найменування та перейменування населених пунктів, спростив процедуру встановлення меж населених пунктів, громад, районів тощо. Цей Закон став важливим кроком в унормуванні зазначених процедур, замінивши собою недосконале радянське регулювання.

Збереження на місцях 64% ПДФО (попри наразі щорічне коригування цього показника) і звільнення прифронтових громад від реверсної дотації зміцнює бюджетну автономію територіальних громад, а відновлення Державного фонду регіонального розвитку відкриває додаткові можливості для фінансування стратегічно важливих ініціатив на регіональному рівні.

Водночас місцеве самоврядування стикається із серйозними викликами, які загрожують ефективності його функціонування. Частина необхідного законодавства досі не ухвалена. Серед іншого: громаду не визначено первинною адміністративно-територіальною одиницею та основою для місцевого самоврядування, не врегульовано правовий статус територіальних громад як юридичних осіб публічного права, немає чіткого розподілу повноважень між військовими адміністраціями та ОМС тощо.

Для зміцнення та розвитку місцевого самоврядування, його ефективного функціонування в умовах війни і приведення у відповідність до європейських стандартів необхідні відповідні законодавчі та інституційні зміни.

Серед пріоритетів: ухвалення законів про адміністративно-територіальний устрій, щодо функціонування військових адміністрацій (прийняття окремого закону про ВА або на цьому етапі внесення змін до Закону України «Про правовий режим

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

воєнного стану» щодо функціонування ВА), нової редакції Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» (передусім для розмежування функцій та структур ОМС і МДА), внесення змін до Бюджетного кодексу України, спрямованих на вдосконалення механізмів бюджетного вирівнювання. Крім того, важливо провести оцінку спроможності територіальних громад, районів за новою методикою, скоригувати їх територіальні межі. Також важливо продовжувати роботу над розвитком механізмів прямої демократії.

Вчасне ухвалення законодавства, що стосується розвитку місцевого самоврядування, є критично важливим для забезпечення належного фінансового, кадрового, правового та інституційного підґрунтя задля ефективного функціонування громад, особливо в умовах війни і відновлення.

Низка важливих ініціатив, підтриманих у першому читанні, роками не розглядається остаточно. Зокрема, вже зазначалося, що тривалий час залишався нерозглянутим у другому читанні законопроект № 4298 від 30.10.2020 р. «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні», який був ухвалений за основу ще 4 березня 2021 року. Цей законопроект мав фундаментальне значення для завершення адміністративно-територіальної реформи і для ОМС, оскільки був спрямований на оновлення статусу, повноважень і порядку взаємодії МДА у новій системі публічної влади, мав на меті реформування МДА в органи префектурного типу та визначення відповідних правил нагляду за законністю актів ОМС відповідно до принципів субсидіарності і домірності, як визначено Європейською хартією місцевого самоврядування. Натомість, восени 2025 року було розглянуто та прийнято як Закон (№ 4777-IX) альтернативний законопроект № 14048 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування», який не повною мірою вирішив питання нагляду і закріпив, хоч і тимчасово, здійснення повноважень із забезпечення законності актів ОМС за обласними (а не районними) державними адміністраціями, і лише щодо делегованих ОМС повноважень, у разі відсутності в інших органів державної влади повнова-

## **4.2. Розвиток адміністративного законодавства про організацію та діяльність місцевого самоврядування**

---

жень із здійснення державного нагляду (контролю) у відповідній сфері (галузі), що прямо передбачено спеціальним законом.

Законопроект №6319 від 18.11.2021 р. «Про органи самоорганізації населення», ухвалений у першому читанні 2 травня 2023 року, покликаний оновити застарілу нормативну базу щодо діяльності цих органів, які є важливим інструментом безпосередньої участі мешканців у вирішенні питань місцевого значення. Зволікання з його ухваленням уповільнює розвиток інститутів громадської участі і звужує можливості для посилення соціальної згуртованості й взаємодії громади з місцевою владою.

Серед інших важливих проектів законодавчих актів варто також відзначити:

- законопроект №10395 від 08.01.2024 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління державним або комунальним майном», який має дозволити передавати майно закладів вищої освіти у комунальну власність громад;

- законопроект №12283 від 03.12.2024 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо продовження термінів дії документів з планування територій», який має відтермінувати необхідність створювати комплексні плани просторового розвитку кожної громади та ін.

Війна різко й істотно змінила середовище функціонування місцевого самоврядування, пріоритети у його завданнях і додала нові завдання. Це вимагає осмислення і проведення відповідних змін у системі місцевого самоврядування для збереження його ефективності.

Попри внесені зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» він має низку суттєвих недоліків, зокрема, не враховує повністю реалії воєнного стану; не передбачає особливостей управління і надання публічних послуг на територіях, де неможливо створити відповідно до чинного законодавства громади, і де не створені ОМС; не визначає роль і повноваження військових адміністрацій в забезпеченні участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення під час воєнного стану.

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

Проблемою є також недостатня врегульованість повноважень військових адміністрацій. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не чітко регулює підстави створення військових адміністрацій. Вони є надто широкими та дозволяють утворювати ВА НП у громадах на всій території України, зокрема й тих, що знаходяться в глибокому тилу та в яких місцеве самоврядування спроможне виконувати свої функції.

Також наявна колізія у розмежуванні повноважень між очільниками ОМС і військових адміністрацій та загалом проблема нечіткості розмежування повноважень між ВА НП та ОМС. У разі утворення військової адміністрації і призначення голови громади на цю посаду він продовжує виконувати повноваження голови громади, адже місцеве самоврядування продовжує функціонувати, і одночасно виконує повноваження голови ВА. На початок 2025 р. в громадах було утворено 196 військових адміністрацій, із них 8 начальників військових адміністрацій не були наділені повноваженнями, що передбачені частиною другою статтею 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Також невизначеним є статус працівників ОМС, яких після розширення повноважень начальника ВА НП переводять до тимчасової структури виконавчих органів сільської, селищної, міської ради.

Відтак у цій частині розвитку законодавства пропонується:

- врахувати основні фактори, що визначають державну політику у сфері місцевого самоврядування; пропозиції Ради Європи та Конгресу місцевих і регіональних влад; потреби європейської інтеграції України; нові безпекові чинники сучасного та майбутнього стану України;
- затвердити нову методичку оцінювання спроможності та ефективності громад, урегулювати питання запровадження муніципальної статистики, провести аналіз спроможності громад і районів, а також здійснити коригування їх меж;
- розмежувати повноваження між ОМС, новоствореного регіонального самоврядування та ОВВ відповідно до принципу субсидіарності;
- надати обласним радам право на звернення до КСУ;
- визначити, що на районному рівні мають функціонувати ради, які представляють спільні інтереси територіальних

## 4.2. Розвиток адміністративного законодавства про організацію та діяльність місцевого самоврядування

громад і формуються непрямыми виборами із представників рад громад;

- ухвалити Закон України «Про територіальну громаду», передбачивши, що громади є юридичними особами публічного права, і внести відповідні зміни до Цивільного, Бюджетного, Податкового кодексів;

- визначити порядок управління територіями, де неможливо утворити громади відповідно до законодавства й методики;

- визначити порядок управління і надання публічних послуг громадянам у ситуаціях нестворення ОМС у громадах;

- ухвалити Закон України «Про місцеві державні адміністрації» в новій редакції, визначивши їх органами префектурного типу, відповідальними перед Кабінетом Міністрів України, підзвітними і підконтрольними Уряду;

- конкретизувати підстави утворення військових адміністрацій, передбачивши їх функціонування у громадах, які відповідають вичерпному переліку ознак. Зокрема, ВА НП повинні утворюватися лише в тих громадах, де місцева рада неспроможна виконувати свої повноваження, передусім через безпечний чинник;

- ухвалити Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій», в якому закріпити перелік видів адміністративно-територіальних одиниць – громада, район, область;

- реформувати порядок фінансового вирівнювання в місцевому самоврядуванні. Змінити порядок зарахування ПДФО лише за місцем проживання платників податку, посилити участь ОМС в його адмініструванні чи контролі за адмініструванням;

- внести зміни до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», посиливши їх роль у формуванні державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування;

- внести зміни до Закону України «Про органи самоорганізації населення», передбачивши різні формати їх утворення та функціонування на різних рівнях;

- внести зміни до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування України» щодо визначення більш раннього терміну набуття ним чинності і введення в дію;

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

– ухвалити нову редакцію Закону України «Про столицю України – місто Київ».

Розвиток адміністративного законодавства у цій сфері має здійснюватися на основі актуалізованої Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, з урахуванням сучасних воєнних викликів і підготовки до набуття Україною членства в ЄС, а також потребує внесення змін до Конституції України передусім для закріплення незворотності відповідних перетворень у сфері місцевого самоврядування.

#### 4.3. Розвиток законодавства про публічну службу

Законодавство про публічну службу складається передусім із законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Наразі система державної служби регулюється Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., який заклав початок реформаційним змінам інституту державної служби, і це реформування обґрунтовано вважалося одним із успішних та результативних напрямів реформи публічної адміністрації в Україні. Проте за 10 років цей Закон зазнав значної кількості змін, і особливо відчутним у негативному плані стало «перезавантаження державної служби» (Закон від 19 вересня 2019 р. № 117-IX). Тож, нині у сфері державної служби мають місце проблеми, які знову потребують законодавчого вирішення.

Серед іншого, в останні роки були помилкові намагання перенести на державну службу підходи, які застосовуються в бізнес-середовищі. В процесі удосконалення законодавства про державну службу варто відмовитися від цієї тенденції, адже це принципово відмінні види діяльності. У бізнесі мета ефективного управління – прибуток, а метою публічного врядування є: забезпечення ефективного функціонування держави та її інституцій; зміцнення їхньої спроможності, сталості, інституційної пам'яті; гарантування та дотримання прав людини; захист публічних інтересів; збалансований та інклюзивний процес прийняття рішень органами публічної влади. Це відповідно визначає і особливі правила добору на державну службу, її про-

#### 4.3. Розвиток законодавства про публічну службу

---

ходження, оплати праці, звільнення з державної служби тощо. У цьому контексті, серед іншого, для державної служби є неприйнятною контрактна форма, тому відповідні норми Закону в цій частині варто переглянути.

З-під дії Закону України «Про державну службу» безпідставно виведена низка органів та посад задля отримання окремої системи фінансової мотивації та процедур відбору на посади державної служби. Такі винятки із Закону розбалансовують єдину державну політику з питань державної служби та послаблюють спроможність інституту державної служби. Тому перелік таких винятків із Закону має бути мінімальним та обґрунтованим, а інститут державної служби повинен мати уніфіковане законодавче регулювання.

11 березня 2025 року був ухвалений Закон, яким внесені зміни до Закону України «Про державну службу» в частині оплати праці державних службовців. В основу підходу покладено принцип «70/30», де 70% – це стала заробітна плата, а 30% – варіативна заробітна плата. Це має забезпечити державних службовців від суб'єктивних рішень керівництва у питанні вирішення грошової винагороди, адже більшу частину заробітної плати раніше складала саме її змінна частина, а не посадовий оклад.

Поряд з цим, має місце ухвалення іншими законами низки винятків щодо деяких інших ЦОБВ та встановлення для них «особливих» умов оплати праці. Крім цього, «особливості» визначення рівня оплати праці вже містять деякі чинні спеціальні закони, зокрема «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Бюро економічної безпеки України» та ін., що підриває засади реформи системи оплати праці, в основу якої покладено принцип єдиних підходів до оплати праці на державній службі. Отже, необхідно відмовитися від розрізненого підходу до законодавчого регулювання оплати праці державних службовців різних державних органів.

Система державної служби нині переживає «кадровий голод». Вона продовжує сприйматися у суспільстві як непривабливе місце роботи. Кількість охочих вступити на державну службу залишається низькою навіть в умовах зупинення конкурсних процедур, а плинність персоналу є досить висо-

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

кою. Конкурсні процедури на посади державної служби були зупинені спочатку у зв'язку з пандемією COVID-19, а потім через правовий режим воєнного стану. Це негативно позначилося на професійності кадрового складу державної служби, оскільки не передбачає відбору найбільш професійних претендентів. У такий спосіб у період дії правового режиму воєнного стану призначено 25% державних службовців. Тому питання відновлення конкурсів потребує якнайшвидшого вирішення.

Сам порядок конкурсного відбору на державну службу також потребує вдосконалення відповідно до вимог часу, у тому числі з урахуванням набутого практичного досвіду в цьому питанні. Конкурсна процедура має спрощуватися, а строк її проведення – скоротитися.

Варто також розглянути можливість збільшення кількості способів заміщення вакантних посад, зокрема, спростити процедуру проходження конкурсу на посаду для тих, хто раніше працював на державній службі. На посади категорії «В» конкурсна процедура має бути більш гнучкою, ніж на інші категорії посад, а також доречно розглянути доцільність зменшення обмежень для державних службовців категорії «В» (за джерелом: Заболотний А., Дерезь В., Коліушко І., Саєнко О., Астапов А. Державна служба в Україні та напрями її реформування і розвитку. URL: <https://pravo.org.ua/books/derzhavna-sluzhba-v-ukrayini-ta-napryamy-yiyi-reformuvannya-i-rozvytku/>).

Особливу увагу доцільно приділити Комісії з питань вищого корпусу державної служби та її правовому статусу. Ця інституція потребує відновлення суспільної довіри завдяки зменшенню політичного впливу на її діяльність. Шляхи удосконалення правового регулювання її організації та діяльності мають базуватися або на зміні підходів до формування посадового складу цієї Комісії (включаючи деполітизацію її посадового складу чи збалансування політичних впливів), або на зведенні повноважень Комісії до оцінки лише трьох вимог до кандидатів на посади (стратегічне бачення, розуміння політики у відповідній сфері, управління змінами та інноваціями) з передачею оцінки інших вимог іншим інституціям.

#### 4.3. Розвиток законодавства про публічну службу

---

Також Комісія з питань вищого корпусу державної служби має бути єдиною для всіх органів державної влади, де проводяться конкурси на посади державної служби категорії «А». Їй варто законодавчо повернути повноваження, яких вона була позбавлена, зокрема, надання згоди на дострокове звільнення з посад категорії «А», переведення між посадами категорії «А» та ін. Також може загалом розглядатися питання про підвищення статусу та самостійності цього колегіального органу у системі управління державною службою.

Однією з принципових умов відновлення довіри до державної служби, її престижності є належний захист державних службовців від свавільних звільнень. Дисциплінарні провадження щодо державних службовців і їх притягнення до дисциплінарної відповідальності повинні бути захищеними від політичного чи іншого суб'єктивного втручання.

Рекомендується також уточнити норми статті 87 Закону України «Про державну службу» в частині: обов'язкового надання пропозиції рівнозначної посади у разі зміни структури чи реорганізації, а точніше – усіх рівнозначних посад, що відповідають кваліфікації, і як виняток – нижчих посад; визначення умов для реорганізацій та/або зміни структури, які запобігатимуть недобросовісному використанню таких механізмів для звільнення державних службовців.

Крім державної служби, ще однією складовою публічної служби в Україні є служба в ОМС. Наразі є чинним Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. Принципові зміни законодавчого регулювання відбулися з ухваленням 2 травня 2023 р. нового Закону № 3077-IX. Концептуальні положення цього Закону варті підтримки, адже служба в ОМС буде ґрунтуватися на тих же засадах, що і державна служба: професійності, політичної нейтральності, стабільності та ін.

Закон № 3077-IX набирає чинності не раніше, ніж через 6 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні (окрім деяких норм). Нині варто розглянути можливість набрання чинності цим Законом раніше, адже розробка підзаконних НПА на його реалізацію наближається до завершення, і наразі не вбачається підстав для подальшого відкладення впровадження положень цього Закону в практику.

#### **4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення**

---

Зміни, яких потребуватиме цей Закон у майбутньому, будуть обумовлюватися змінами суспільних відносин. На кшталт того, як, наприклад, наразі стоїть питання про необхідність надання пріоритетного права на публічну службу для ветеранів та ветеранок російсько-української війни.

Особливим викликом у розвитку інституту служби в ОМС буде також збереження фахового складу службовців ОМС в умовах періодичних місцевих виборів та потреби мінімізації негативного впливу відповідних політичних чинників на корпус професійних службовців ОМС.

Таким чином, інститут державної служби наразі більше потребує удосконалення законодавчого регулювання, ніж інститут служби в ОМС. Розробляючи зміни до Закону України «Про державну службу», рекомендується ґрунтуватися на його концептуальних ідеях, закладених у 2015 році, у тому числі повернути окремі з втрачених положень. Удосконалення законодавства має орієнтуватися на подолання «кадрового голоду» в публічній службі, формування довіри громадян до інституту публічної служби, обмеження можливості свавільних звільнень.

#### **4.4. Розвиток адміністративно-процедурного законодавства та законодавства про звернення громадян**

Одним із ключових завдань у розвитку адміністративного законодавства України є запровадження загальної адміністративної процедури, тобто реалізація Закону України «Про адміністративну процедуру». ЗАП наближає Україну у питанні дотримання стандартів належного публічного адміністрування відповідно до статті 41 Хартії фундаментальних прав ЄС, сприяє європеїзації вітчизняного адміністративного права.

Загальна адміністративна процедура матиме визначальний вплив на всі спеціальні (секторальні) процедури та відповідне спеціальне законодавство, на інспекційну діяльність публічної адміністрації, інститут адміністративної відповідальності тощо. ЗАП вже виступає чинником для переосмислення і зміни фундаментальних актів вітчизняного законодавства, зокрема, про звернення громадян, Кодексу про адміністративні правопорушення та ін.

#### 4.4. Розвиток адміністративно-процедурного законодавства та законодавства про звернення громадян

---

Принциповим завданням на довгострокову перспективу є недопущення нових винятків зі сфери дії ЗАП, адже кожен новий виняток нівелює регулятивну цінність ЗАП, зменшує загальну прогнозованість діяльності держави для приватних осіб. Також важливо не допускати необґрунтованих особливостей регулювання адміністративної процедури в окремих секторах публічного адміністрування, які так само зменшують регулятивну цінність ЗАП, і навіть можуть бути кваліфіковані як винятки зі сфери дії ЗАП.

Потрібно забезпечити реалізацію рекомендацій ЄС, викладених у Звітах про розширення щодо України у питанні впровадження ЗАП, зокрема, щодо гармонізації із ЗАП Податкового кодексу, сектору земельних відносин, цифрових процедур, а також ухвалення нового закону про звернення і КпАП.

Особливо актуальними є перспективи застосування ЗАП до податкових відносин, зокрема, у частині субсидіарного застосування принципів ЗАП у діяльності податкових органів, адміністративного оскарження у податковій сфері на засадах ЗАП, загалом – подальшої зміни підходів діяльності ДПС з інспекційно-карального типу на передусім сервісний.

ЗАП надає вагомі права та гарантії приватним особам у відносинах з адміністративними органами. У цій частині вирізняються принципи: гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, обґрунтованості, офіційності та ін. Застосування цих принципів потребує їх врахування і в спеціальному законодавстві, зокрема, для мінімізації колізій (як-от, у питанні заборони вимагання від особи документів та відомостей, які повинні отримуватися на підставі принципу офіційності).

Водночас ЗАП є законом, що захищає також публічний інтерес, дозволяє знаходити відповідний баланс між правами та законними інтересами окремої приватної особи і публічними інтересами. На це спрямовані також і принцип офіційності (з новими повноваженнями адміністративних органів), принцип добросовісності як вимога до фізичної та юридичної особи, принцип ефективності (що за певних умов та обставин обмежує навіть право особи на участь) та ін. Ці та інші принципи ЗАП наскрізно реалізовані у механізмах і нормах ЗАП, але мають

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

також реалізовуватися і в спеціальних процедурах, тобто у спеціальному законодавстві. Принципи ЗАП є фундаментом та каркасом не лише для щоденної діяльності публічної адміністрації, але й для оновлення адміністративного законодавства, вони спрямовані також до Уряду і законодавця, та повинні враховуватися при подальшому нормотворенні.

Необхідно також усунути суперечність між ЗАП і Законом України «Про правотворчу діяльність», де недостатньо узгоджено окремі правила вирішення колізій. Зокрема, в останньому Законі встановлено пріоритет кодексів над законами, що може бути прийнятно лише для «нових» кодексів, ухвалених вже після вступу в дію цього Закону.

На науковому рівні зберігається потреба надалі розробляти теорію адміністративного акта, функцій публічної адміністрації, меж публічного адміністрування. Важливими при цьому є питання діяльності публічних установ і доступу до їх послуг; розуміння категорій «суб'єктивного публічного права», «публічних завдань», врахування зміни ролі держави, завдань і функцій публічної адміністрації у сучасному динамічному світі. Серед іншого, у ЗАП або в спеціальному законодавстві доцільно поширити правила ЗАП на прийняття рішень про доступ до послуг загального економічного інтересу, принаймні у питанні відмови у такому доступі.

Одне з головних завдань для законодавця полягає у забезпеченні стабільності ЗАП, особливо, у захисті його сфери дії. Необхідно виправити вже допущені помилки-відхилення, новоутворені колізії, передусім у податковому та земельному секторах. Необхідно продовжити подальше приведення підзаконних НПА у відповідність з ЗАП.

Треба також ефективно використати новели ЗАП у частині адміністративного оскарження, зокрема, щодо створення колегіальних органів (комісій) з розгляду скарг із залученням представників інститутів громадянського суспільства. Такі комісії доцільні передусім у тих сферах, де має місце велика кількість скарг (як-от, податкова служба), що може сприяти більш неупередженому розгляду скарг та формуванню довіри до інституту адміністративного оскарження. Відповідні норми можуть бути закладені додатково і в спеціальному законодавстві.

#### 4.4. Розвиток адміністративно-процедурного законодавства та законодавства про звернення громадян

---

Розвиток інституту адміністративного оскарження у перспективі дозволить ставити питання про запровадження обов'язкового досудового врегулювання спорів як умови звернення до суду. Це правило можна реалізувати на загальному рівні ЗАП або в окремих секторах, де суб'єкти розгляду скарг будуть користуватися довірою громадян і суб'єктів господарювання.

Також є доцільним уточнення та законодавчий розвиток окремих елементів в адміністративному оскарженні у самому ЗАП. Зокрема, щодо повноважень делегованих ОМС може бути доцільним визначення суб'єктом розгляду скарг вищого адміністративного органу в межах самого ОМС (у разі наявності), і лише у разі відсутності такого органу – ЦОБВ, що реалізує відповідну державну політику. Це може бути також реалізовано як на рівні загального правила, так і в певних секторах публічного адміністрування, тобто у спеціальному законодавстві.

Потрібно здійснювати моніторинг усіх секторальних законодавчих ініціатив та забезпечувати їх узгодженість із ЗАП. При цьому, треба мінімізувати дублювання процедурних норм у спеціальному законодавстві, мінімізувати спеціальні процедури (винятки та особливості), максимально покладатися на загальну процедуру, встановлену ЗАП. Необхідно враховувати, що одна з цілей ЗАП – уніфікувати процедурні правила для громадян та суб'єктів господарювання у відносинах з державою. Тому при прийнятті нових НПА, де потрібне визначення процедури розгляду та вирішення певних категорій адміністративних справ, потрібно передусім покладатися на ЗАП, і лише за обґрунтованої потреби, визначати особливості.

Після внесення першочергових техніко-юридичних змін у НПА, на відповідному етапі впровадження ЗАП, будуть потрібні зміни у законодавстві концептуального характеру. Це стосується перерозподілу повноважень між органами публічної адміністрації та судами за моделлю, коли вирішення справи має здійснюватися самостійно адміністративними органами, й тільки спірні ситуації за зверненням особи мають потрапляти на розгляд адміністративного суду. Таких же змін потребують і механізми, де адміністративні органи досі обмежені у самостійному примусовому виконанні адміністративних актів, у відкликанні

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

чи визнанні недійсними адміністративних актів. Це питання належного розподілу влад та загальної ефективності публічного адміністрування, оперативності прийняття необхідних рішень та їх реалізації, у тому числі для захисту публічних інтересів, раціонального використання публічних ресурсів.

Ці зміни концептуального характеру, що спрямовані на повернення адміністративним органам їх професійної адміністративної влади з первинного вирішення публічно-правових справ, а судам – функції вирішення спорів, повинні ґрунтуватися на ідеї довіри до держави, публічної адміністрації, публічних службовців. Цей концептуальний підхід має бути наскрізно реалізовано у розвитку компетенційного та процедурного законодавства.

У перспективі також доцільно ставити питання про «поглинання» Законом України «Про адміністративну процедуру» інших загальних та рамкових законів («Про адміністративні послуги», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» тощо), або ж принаймні мінімізації процедурного регулювання у цих законах. Сформована нині система багаторівневого регулювання є досить ускладненою, і після прийняття ЗАП потребує спрощення.

Необхідно здійснювати постійний системний моніторинг застосування ЗАП. Аналіз практики його застосування, своєчасне реагування на виявлені проблеми, окремі зміни до самого ЗАП є також важливими інструментами розвитку законодавства. Серед таких змін вже на цьому етапі можна відзначити наступні пропозиції, що викладені нижче.

Потрібно впорядкувати норми щодо сфери дії ЗАП: «технічні недоліки» у статті 1 – винятки щодо «захисту економічної конкуренції» та «оцінки впливу на довкілля»; а також варто усунути виняток щодо застосування законодавства про «громадянство, надання притулку в Україні». Виняток щодо «застосування законодавства про національну безпеку і оборону» теж загалом варто в перспективі включити у сферу ЗАП, хоча у цій сфері може бути більше особливостей (у тому числі, через потребу прийняття негайних рішень без заслуховування особи; обмеження доступного особі обсягу мотивувальної частини адміні-

#### 4.4. Розвиток адміністративно-процедурного законодавства та законодавства про звернення громадян

---

стративного акта тощо). До цього питання варто буде повернутися в умовах стійкого миру і стабільної ситуації, аби жодним чином не нашкодити безпеці держави.

Інші зміни можуть стосуватися: визначення терміну «адміністративний акт» (доцільно додати таку його характеристику як «зовнішня дія / спрямована назовні правова дія»); заміни конструкції «посадова особа адміністративного органу» конструкцією «уповноважена особа адміністративного органу» (щоб мінімізувати ризики помилкового застосування службового законодавства); чіткішого врегулювання, що позитивні адміністративні акти не зв'язані вимогами до змісту і форми адміністративного акта, визначеного ЗАП. Також варто уточнити одне з правил набрання чинності адміністративним актом – замінивши слова у ЗАП «інший строк» словами «пізніший строк».

Необхідно продовжити пошук балансу між гарантуванням права особи на участь в адміністративному провадженні та принципом ефективності. Це стосується механізмів залишення заяви без руху (зокрема, у разі неусунення недоліків заяви особою), заслуховування у справах за ініціативою адміністративного органу. Також варто повернутися до ідеї врегулювання на рівні окремої глави особливостей інспекційних проваджень, адже ЗАП має надавати надійний захист особі саме у ситуаціях несприятливого втручання, тобто можливого прийняття негативного адміністративного акта.

У вимогах до заключної частини адміністративного акта, доцільно підвищити стандарт інформування про судовий спосіб захисту, зокрема, вказувати повну інформацію, аналогічно до адміністративного оскарження.

Окремі прогалини і колізії потрібно усунути у розділі про примусове виконання адміністративних актів. Зокрема, потрібно надати статус виконавчого документа у ЗАП кошторису, який складається при застосуванні такого заходу впливу як виконання дій за рахунок зобов'язаної особи. Доцільно зняти обмеження щодо лише одноразового повторного застосування такого заходу впливу як грошове стягнення. Також у частині примусового виконання потрібно внести зміни до Закону України «Про виконавче провадження», щоб надати можли-

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

висть виконання «нових» виконавчих документів за ЗАП не лише державних органів, але й ОМС.

У ЗАП варто додати регулювання щодо адміністративних договорів, включаючи визначення цього терміну, вимоги до форми та змісту, і визначення підстав, коли можуть укладатися саме адміністративні договори замість прийняття адміністративного акта. Також у ЗАП доцільно врегулювати особливості у провадженнях, що мають конкурсний характер.

До концептуальних засад розвитку адміністративно-процедурного законодавства належать і вимоги щодо потреби дотримання правових стандартів загальної адміністративної процедури при цифровізації публічного адміністрування. Це стосується належного визначення справ, які можуть (і відповідно – не можуть) бути переведені повністю в автоматичний режим (у тому числі через необхідність забезпечення права особи на участь в адміністративному провадженні, потреби залучення до провадження заінтересованих осіб), дотримання вимог щодо обґрунтування негативного адміністративного акта та зазначення строків і порядку його оскарження відповідно до ЗАП тощо.

Ухвалення ЗАП актуалізувало потребу *ухвалення нового законодавства про звернення*. При цьому воно вже тривалий потребує суттєвого оновлення та раціоналізації. Розгляд заяв і скарг з 15 грудня 2023 року належить до предмета регулювання ЗАП, надаючи нові гарантії права особі на участь в адміністративному провадженні та забезпечуючи інші елементи права на належне адміністрування. Але потрібно продовжити процес нормативного розмежування предметів регулювання між двома законами, зокрема, необхідно ухвалити новий закон про звернення (далі – ЗпЗ), процес чого розпочато урядовим законопроектом (реєстраційний номер 11082).

У новій редакції закону про звернення право на звернення повинні мати не лише фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства), а й юридичні особи та громадські об'єднання без статусу юридичної особи. Натомість обов'язок розгляду звернень має бути звужено виходячи з відповідного конституційного регулювання та різних правових режимів для публічних суб'єктів і приватних осіб. Тобто обов'язок надання

#### 4.4. Розвиток адміністративно-процедурного законодавства та законодавства про звернення громадян

---

відповіді на звернення має бути спрямований, окрім органів державної влади, ОМС, лише до тих суб'єктів, що також належать до публічного сектору, фінансуються з публічних коштів, виконують публічні завдання.

Предметом ЗпЗ мають залишитися, передусім, пропозиції, рекомендації, зауваження і петиції. Заяви і скарги повинні належати виключно до предмету ЗАП.

Необхідно раціоналізувати саму процедуру розгляду звернень за ЗпЗ. Не повинно бути обов'язку керівників органів здійснювати особистий прийом та особисто підписувати усі відповіді на звернення, оскільки це є неефективним використанням публічних ресурсів. Особистий прийом громадян, а також підписання відповідей на звернення можуть здійснювати інші службовці, що уповноважені на це керівником (органом). У процедурі розгляду звернень за ЗпЗ не повинно бути також права особистої участі у розгляді («права бути присутнім при розгляді»), права доступу до матеріалів справи тощо. Для заяв і скарг, тобто в адміністративних справах, ці права закріплені в ЗАП. Для звернень за ЗпЗ достатньо надати відповідь у встановлений строк.

Обґрунтування (мотивування) також важливе у справах з розгляду і вирішення заяв і скарг, а тому є принциповою вимогою до адміністративних актів за ЗАП. У перспективі вимогу обґрунтування відповідей на звернення доцільно виключити із Конституції України, залишаючи це дискреційним правом органу або ж варто розглянути можливість застосування динамічного тлумачення, ураховуючи прийняття ЗАП і обмежений предмет ЗпЗ. У поточній практиці, за потреби із законодавчим уточненням, варто раціоналізувати обсяг обґрунтування відповідей на звернення до мінімально достатнього рівня. Оскарженню за ЗпЗ має підлягати лише ненадання відповіді на звернення.

Потрібно розробити механізми захисту від зловживання правом на звернення, щоб спонукати приватних осіб до добросовісного користування цим правом. Це можуть бути вимоги: не подавати в одному зверненні надмірного обсягу інформації; не адресувати одне звернення з різними предметами, що належать до компетенції різних суб'єктів розгляду, до одного суб'єк-

#### **4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення**

---

та розгляду; не подавати великої кількості звернень до одного суб'єкта розгляду протягом короткого періоду часу; не подавати повторних звернень, якщо на первинне звернення вже було надано відповідь; звертатися до належного суб'єкта, а не одразу до найвищих інстанцій тощо.

#### **4.5. Розвиток законодавства про адміністративні послуги**

На сучасному етапі розвитку законодавства у питанні адміністративних послуг потрібно враховувати позитивні здобутки України у цій сфері, продовжувати реалізацію основних напрямів державної політики та відповідного правового регулювання. Адже ці напрями підтвердили свою актуальність та результативність: інтегровані офіси – центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) з широким переліком базових послуг та іншими клієнтоорієнтованими вимогами; децентралізація (тобто делегування повноважень до компетенції ОМС); дерегуляція та адміністративне спрощення; цифровізація.

Основною метою подальших законодавчих змін у цій сфері є забезпечення доступності адміністративних послуг для усіх громадян та суб'єктів господарювання, гарантування належної якості адміністративних послуг.

Особливо слід враховувати потреби: подальшої децентралізації повноважень з надання базових адміністративних послуг як стратегічного напрямку державної політики для України та розвитку адміністративного законодавства; зважати не лише на переваги, але й виклики цифрової трансформації у сфері адміністративних послуг; забезпечення сталості системи надання адміністративних послуг, зокрема фінансової. Тому для розвитку адміністративного законодавства у сфері адміністративних послуг пропонуються наступні зміни, що викладені далі.

Серед усього масиву адміністративних послуг доцільно виділяти на рівні законодавства так звані «базові послуги» та «базові групи послуг», які можна означити як обов'язкові (необхідні) для усіх або більшості громадян послуги та/або також наймасовіші (найзатребуваніші) послуги. До них зокрема належать: послуги ДРАЦС, реєстрація місця проживання, паспортні послуги, адміністративні послуги соціального характеру (АПСХ). До

#### 4.5. Розвиток законодавства про адміністративні послуги

---

цих послуг також можуть бути віднесені реєстрації: нерухомості, землі, бізнесу, транспортних засобів; окремі податкові адміністративні послуги та ін. Саме ці групи послуги мають бути пріоритетно інтегровані у ЦНАП, і, за можливості, делеговані до компетенції ОМС (окрім паспортних послуг, наразі у силу безпекових викликів), що також потребує рішень уряду та законодавця.

У питанні утворення ЦНАП та інтеграції послуг потрібно і надалі враховувати мотивацію кожного ОМС створювати найкращі умови проживання у своїй територіальній громаді, показувати видимі позитивні зміни, адже це один з головних чинників успіху цієї реформи.

На поточному етапі розвитку ЦНАП, коли відчутним є брак фінансування, персоналу та одночасно має місце постійне збільшення навантаження на ЦНАП, необхідно урегулювати питання балансу у роботі ЦНАП: з одного боку, оптимальних умов для споживачів послуг (перелік послуг; години обслуговування тощо), з іншого боку – ресурсної спроможності громад і держави, що полягає передусім у збереженні кваліфікованого персоналу. Тож раціональний перелік послуг, збалансовані прийомні години у ЦНАП, збалансований робочий день кожного працівника та увага до потреб персоналу, належне ресурсне забезпечення мають сприяти сталості функціонування ЦНАП. Цей напрям змін відкриває ще один аспект ідеї людиноцентризму – з увагою до персоналу публічної адміністрації, публічних службовців, і також може бути заохочений нормативно.

Варто змінити підхід до визначення Переліку обов'язкових послуг для ЦНАП, що встановлюється на підставі Закону України «Про адміністративні послуги» актом Уряду. Цей Перелік, виходячи з мети відповідної норми законодавства, має визначати мінімальний стандарт, тобто обов'язковий перелік-мінімум послуг, які кожен громадянин може отримати у ЦНАП будь-якої територіальної громади. Тому цей перелік послуг має бути орієнтованим на базові послуги, які можуть надаватися усіма (або більшістю) ЦНАП. Водночас задля збереження вже інтегрованих послуг в окремі ЦНАП, варто визначити механізм, за яким рекомендовані Урядом послуги для ЦНАП є обов'язковими для вжиття заходів щодо інтеграції з боку ОВВ,

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

якщо ОМС / ЦНАП має готовність до надання таких послуг. Тобто, частина послуг має бути обов'язковою для усіх ЦНАП; а ще частина може бути рекомендаційно-обов'язковою, коли вони інтегруються у міру спроможності ОМС / ЦНАП. Цей підхід є аналогічним до факультативного делегування повноважень до компетенції ОМС.

Доцільно переглянути законодавчі вимоги про обов'язковість утворення ЦНАП для усіх територіальних громад, якщо не буде додаткового укрупнення найменших громад. Ураховуючи, що десятки територіальних громад ще не утворили ЦНАП, а також, що не усі з утворених ЦНАП надають необхідний перелік послуг (тобто, фактично не відповідають ключовій вимозі до належного ЦНАП), може бути застосовано гнучкіший підхід визначення мінімальної кількості мешканців у територіальній громаді для обов'язкового утворення ЦНАП та/або можливість застосування альтернативних механізмів створення точки доступу до послуг у кожній територіальній громаді, зокрема, через механізм співробітництва територіальних громад.

Принципово важливо забезпечувати територіальну доступність адміністративних послуг, адже попри утворення ЦНАП, територіальних підрозділів ЦНАП, віддалених робочих місць (ВРМ) адміністраторів, мобільних ЦНАП тощо, треба враховувати кількість точок доступу до послуг в ОМС до укрупнення територіальних громад. Тож залучення старост, мобільне виїзне обслуговування, робота ВРМ навіть за обмеженим графіком у віддалених населених пунктах громад – зберігають свою актуальність як напрям державної політики та правового врегулювання. За умови ресурсної підтримки держава може на законодавчому рівні встановити певні вимоги («стандарт») такої територіальної доступності.

Особлива увага в Україні має приділятися децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг, ураховуючи укрупнення територіальних громад. Децентралізація забезпечує найкращу територіальну доступність послуг, а також найкращу інтеграцію послуг у ЦНАП. Розвиток законодавства у напрямі делегування повноважень з надання базових груп адміністративних послуг до компетенції ОМС забезпечує повну відповідальність одного суб'єкта (ОМС) за всю процедуру

#### 4.5. Розвиток законодавства про адміністративні послуги

---

надання послуги та можливість ефективного використання публічних ресурсів для надання послуг. Зважаючи на принцип субсидіарності, це також можливість вирішення справи людини найближче до неї.

У середньостроковій перспективі така децентралізація може мати як загальний характер (коли повноваження повністю передаються або делегуються до компетенції ОМС), так і факультативний характер (коли окремі ОМС, у разі готовності, отримують відповідні повноваження). Зокрема, повна децентралізація може стосуватися: сфери ДРАЦС; сфери реєстрації транспортних засобів. Факультативна децентралізація доцільна у сферах: адміністративних послуг соціального характеру (АПСХ); державної реєстрації земельних ділянок; окремих податкових послуг (обліку платників податків та видачі РНОКПП та ін.).

Необхідно забезпечувати цілісність механізму делегування повноважень, тобто передбачати збереження централізованих державних (публічних) реєстрів, методологічну допомогу з боку держави (ЦОВВ) для ОМС, державний відомчий (фаховий) контроль за виконанням делегованих повноважень. Тобто ОМС має здійснювати безпосереднє надання послуг, а за ЦОВВ має зберігатися функція адміністрування публічних електронних реєстрів, в окремих сферах – функція допуску до роботи у реєстрах через інструменти тестування тощо. Також ЦОВВ може виконувати роль органу, що розглядає в адміністративному порядку скарги на рішення, дії, бездіяльність ОМС у частині делегованих повноважень.

Важливо не ототожнювати децентралізацію з приватизацією публічних функцій, а також аутсорсингом і комерціалізацією, усвідомлюючи ризики, які несуть «комерційні» інструменти. Навіть при обмеженому використанні цих механізмів необхідно забезпечувати державне регулювання та державний контроль за дотриманням законодавства, гарантувати доступність послуг та дотримання умов щодо оплати платних адміністративних послуг, розміри яких мають бути встановлені законом. Треба враховувати відповідні ризики здорожчання вартості послуг для споживачів, територіального віддалення послуг, порушення законів задля отримання додаткових доходів.

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

У розвитку адміністративного законодавства у сфері адміністративних послуг також мають зберігатися такі напрями як дерегуляція та адміністративне спрощення. Вони дозволяють збалансувати необхідний рівень захисту публічних інтересів з одного боку, та свободи й ефективності – з іншого. При цьому важливо дотримуватися балансу, адже необґрунтована дерегуляція може шкодити публічним інтересам. Хоча дерегуляція стосується передусім послуг для суб'єктів господарювання, проте й адміністративні послуги для громадян також мають надалі спрощуватися, де це можливо. Зокрема, такою пріоритетною послугою є реєстрація (декларування) місця проживання, яка має бути переведена у повідомний режим.

Цифровізація є одним з найперспективніших напрямів розвитку у сфері адміністративних послуг. Попри дуже вагомі досягнення України у питанні цифрової трансформації, зберігається значний потенціал для покращення відповідної державної політики, її вироблення та впровадження, правового регулювання. Передусім це стосується потреб: офіційного стратегічного планування; уваги Уряду до актуальних проблем, а не лише до додаткових «сервісів»; використання усіх інших напрямків політики у сфері послуг, як-от, децентралізація, дерегуляція та адміністративне спрощення.

Водночас важливо не допускати дискримінації нецифрованої частини суспільства, забезпечувати доступність послуг для усіх категорій громадян і бізнесу. Має реалізовуватися мета, зафіксована у документах Ради Європи про 100% доступних послуг, а не 100% послуг онлайн. Також не варто заперечувати цифровізацією децентралізацію, тобто делегування повноважень з надання послуг до компетенції ОМС, адже ОМС працюють найближче до громадян, і можуть забезпечувати найкращу територіальну доступність послуг. Крім того, децентралізовані системи показують свою добру адаптивність та стійкість до кризових ситуацій.

Для нецифрованої частини суспільства та для осіб, які не бажають з різних причин користуватися електронними послугами, має зберігатися офлайн (фізична) можливість отримання послуг. Цифрова трансформація має бути недискримінаційною і в частині рівних законодавчих вимог при отриманні

#### 4.5. Розвиток законодавства про адміністративні послуги

---

однакових послуг у електронній або офлайновій формі. Необхідно уникати ситуацій, коли для отримання послуг в електронній формі достатньо лише певних відомостей, а для отримання цих же послуг офлайн-каналами вимагається подання особою документів. Особливо це стосується вимагання від особи документів, що підтверджують відомості, які є у володінні держави, як-от, витяги з РТГ, довідки про РНОКПП, довідки про взяття на облік ВПО, відомості про несудимість тощо. Такі відомості мають отримуватися та/або підтверджуватися переважно у порядку міжвідомчих взаємодій. Також цифровізація не повинна заперечувати використання простих, але не обов'язково цифрових рішень (як-от, у питанні підтвердження реєстрації місця проживання особи шляхом внесення цієї інформації у паспортний (ідентифікаційний) документ особи).

Окрему увагу у розвитку законодавства про адміністративні послуги необхідно приділити питанню оплати адміністративних послуг. Треба враховувати, що плата за адміністративні послуги сприяє кращій територіальній доступності послуг, їх кращій якості. Запровадження помірних адміністративних зборів за ті адміністративні послуги, що можуть бути платними (окрім сфери соціального захисту та деяких інших послуг), підвищує мотивацію суб'єктів надання адміністративних послуг, зокрема, ОМС, а також ЦНАП та інших суб'єктів – до отримання відповідних повноважень та належної організації надання послуг.

При цьому важливо не допускати розмивання межі між публічним адмініструванням та бізнесом (господарською діяльністю). Владні повноваження не повинні використовуватися для заробляння коштів, а адміністративний збір має нести лише частково компенсаційний характер. Верхньою межею адміністративного збору має бути середня собівартість витрат на надання послуг певного виду. За загальним правилом, ця діяльність не повинна бути «прибутковою», оскільки органи влади вже утримуються за рахунок податків та повинні зберігати мотивацію до дерегуляції. Для соціально незахищених категорій громадян повинні додатково застосовуватися механізми пільг та/або компенсацій при оплаті адміністративного збору.

Для вирішення актуальних проблем України необхідно ухвалити закон «Про адміністративний збір» (на основі законопро-

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

екту номер 4380 від 16.11.2020 р.), у якому треба визначити засади регулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг, підходи до визначення конкретних розмірів адміністративних зборів. Частиною цього закону має бути перелік з розмірами адміністративних зборів за «базові» адміністративні послуги. Розміри плати можна визначати або в абсолютних одиницях, або спеціальним мірилом. Ці розміри необхідно періодично переглядати з метою актуалізації.

Прийняття такого закону також надасть необхідної прозорості для громадян у питанні оплати адміністративних послуг. Крім того, це має бути дієвий механізм покращення ресурсного забезпечення суб'єктів, що надають адміністративні послуги, особливо ОМС і їх ЦНАП, що сприятиме більшій сталості всієї системи надання адміністративних послуг.

#### 4.6. Розвиток законодавства про інспекційну діяльність публічної адміністрації

Інспекційна діяльність публічної адміністрації заслуговує особливої уваги і належного законодавчого врегулювання через її втручальний вплив на життя громадян і суб'єктів господарювання, а також важливість для публічної безпеки і порядку.

Серед проблемних аспектів цієї сфери залишаються передусім: невідповідність вітчизняного розуміння адміністративного контролю (нагляду) європейській правовій доктрині і практиці; брак єдиного (загального) якісного правового регулювання; непорядкованість статусу окремих інспекційних органів; каральна спрямованість діяльності інспекційних органів.

1) *Невідповідність вітчизняного розуміння адміністративного контролю (нагляду) європейській правовій доктрині і практиці* полягає у тому, що на відміну від вітчизняного підходу, доктрина і законодавство європейських країн використовує поняття «адміністративний контроль» як контроль за публічною адміністрацією, а не навпаки, як здійснюваний адміністрацією контроль за суспільством та окремими його сферами, відносинами. Ці відмінності розуміння «адміністративного контролю і нагляду» мають не тільки термінологічний характер, але й доктринальне та практичне значення.

#### 4.6. Розвиток законодавства про інспекційну діяльність публічної адміністрації

---

Доктринальне значення полягає в утвердженні ідеї демократичного суспільства про неможливість здійснення контролю (нагляду) державою за громадянами. Практичні проблеми із визначенням змісту контролю (нагляду) мають також кілька проявів:

а) об'єднання в межах одного правового інституту двох відмінних форм діяльності – контролю за адміністрацією і перевірок приватних осіб та спроби їхнього спільного врегулювання містять небезпеки для кожного із цих видів, внаслідок суттєвої відмінності існуючих ступенів захисту «підконтрольних» суб'єктів та об'єктів і методів перевірок.

Під час перевірок фізичних та юридичних осіб повинні бути дієвими всі конституційні гарантії захисту прав – зокрема, недоторканність житла чи іншого володіння, таємниця листування й інших видів кореспонденції тощо. Поширення таких гарантій на внутрішньовідомчий (управлінський) контроль є недоцільним. Контролери повинні отримувати доступ до будь-яких приміщень державної чи комунальної власності, мати доступ до листування представників влади тощо.

Перевірки приватних осіб спрямовані лише на встановлення відповідності здійснюваної діяльності вимогам закону. Внутрішні перевірки, окрім проблем законності, можуть включати питання ефективності прийнятих рішень, доцільності витрачання коштів тощо. Неналежне розмежування цих видів перевірок матиме наслідком або надмірне посилення контролю за приватними особами, або необґрунтоване послаблення контролю за публічною адміністрацією;

б) неналежне розмежування на інституційному рівні діяльності з проведення перевірок і надання адміністративних послуг негативно впливає на ідею служіння держави суспільству і утверджує підхід, що держава існує передусім для контролю. Також розмивається місія відповідних органів – або надавати послуги, або здійснювати перевірки. Зазначені види адміністративної діяльності принципово відрізняються і не повинні виконуватися одними і тими ж представниками одного органу.

Необхідно змінити найменування цієї адміністративної діяльності, що дозволить розмежувати зазначені явища і поняття. Надалі варто використовувати термін «адміністративний

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

контроль (нагляд)» лише для позначення контролю за діяльністю адміністрації. Перевірки приватних осіб повинні іменуватися «інспекційною діяльністю».

2) *Проблему відсутності єдиного (загального) і якісного правового регулювання* не було вирішено ухваленням Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V (з наступними змінами). Адже зазначений Закон не поширюється на здійснення контролю у 14-ти сферах – валютній, податковій, митній, бюджетній, банківській, фінансових послуг, захисту економічної конкуренції, державного експертного контролю, медіа, енергетики та комунальних послуг, нехарчової продукції, ядерної енергії, торговельного мореплавства і судноплавства, електронних довірчих послуг.

Інспекційна діяльність ще у 21-ій сфері (автомобільного транспорту, проведення азартних ігор, ліцензійної діяльності, охорони навколишнього природного середовища, охорони природних ресурсів, архітектурно-будівельного контролю, нагляду у сфері праці, пожежної та техногенної безпеки, контролю за викидами парникових газів, державних резервів, нагляду у цивільній авіації, безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини, технічних регламентів та оцінки відповідності, забезпечення якості освіти, викидів і відходів, донорства крові та компонентів крові, охорони земель, електронних комунікацій, об'єктів підвищеної небезпеки, метрології, промислового забруднення) лише частково регулюється зазначеним Законом.

Негативним наслідком цього стану є існування кількох десятків сфер, де передбачені різні правила (процедури) щодо: початку перевірок; переліку прав осіб і умови їх обмеження; строків проведення і завершення перевірок; строків і порядку усунення виявлених порушень тощо.

Вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні може бути реалізоване: а) по-перше, шляхом застосування релевантних принципів, механізмів та норм Закону України «Про адміністративну процедуру» в усіх секторах інспекційної діяльності; б) по-друге, шляхом доповнення ЗАП окремим підрозділом (главою тощо), присвяченим суто особливостям здійснення інспекційної діяльності, як це є в адміністративно-процедурно-

#### 4.6. Розвиток законодавства про інспекційну діяльність публічної адміністрації

---

му законодавстві деяких країн (зокрема, в Нідерландах). Такий підхід охоплюватиме інспекційну діяльність не лише у сфері господарської (економічної) діяльності, але й в інших сферах відносин між публічною адміністрацією і приватними особами.

Варто також обмежити кількість планових та позапланових перевірок, що проводяться протягом певного строку. Зокрема, підставами для проведення позапланових перевірок можуть бути лише: виявлення недостовірності даних, заявлених у документах обов'язкової звітності; перевірка виконання особою приписів щодо усунення виявлених порушень; звернення інших осіб про вчинення порушення; неподання у встановлений термін документів обов'язкової звітності без поважних причин.

3) *Невпорядкованість статусу інспекційних органів* проявляється у тому, що перевірки уповноважені проводити не тільки інспекції, але й інші державні органи (міністерства, агентства, служби тощо) та органи місцевого самоврядування. У цьому випадку виникає певна невідповідність між назвою органу влади і повноваженнями, які він реалізовує. Хоча ще у Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. зазначалося, що саме інспекції створюватимуться у вигляді підпорядкованих міністерствам урядових установ і організацій для здійснення «контрольно-наглядових функцій». Частина друга статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає, що орган утворюється як інспекція у разі якщо більшість функцій ЦОВВ складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, ОМС, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Одним із негативних проявів цієї проблеми є нерозрізнення діяльності з проведення перевірок і надання адміністративних послуг. Ефективність таких перевірок залишається на невисокому рівні, адже фактично адміністративному органу потрібно виявляти власні помилки.

Також поширеним явищем в Україні стали місцеві формування (варти/поліції/дружини) з охорони правопорядку, статус яких потребує належного правового регулювання.

4) *Каральна спрямованість інспекційних органів* засновується на поширеній практиці встановлення планів виявлених

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

порушень і стягнутих штрафів. В цій ситуації на перше місце виходить не попередження протиправної поведінки, а завдання щодо стягнення штрафів. У такий спосіб інспекційні органи стають зацікавленими у більшій кількості виявлених, тобто вчинених порушень, а не у зменшенні їх поширеності. У державному бюджеті країни кожного року плануються доходи від сплати різноманітних штрафів і стягнень.

Така спрямованість діяльності інспекційних органів не передбачає запровадження системи заходів попередження правопорушень, зокрема, шляхом консультування осіб, які здійснюють певні види діяльності.

Недостатнім заходом для усунення цього недоліку стали положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (частина 7 статті 7), що передбачають два варіанти завершення перевірки: у випадку виявлення порушень, які є підставою для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг – звернення органу контролю з позовом до суду; у випадку необхідності вжиття інших заходів реагування – складання припису, розпорядження, іншого розпорядчого документу про усунення порушень. Однак розпорядження, на відміну від припису і розпорядчого документу, передбачає одночасну можливість стягнення штрафу. Положення Закону не встановлюють чітких підстав для прийняття того чи іншого рішення (припису або розпорядження), що залишає надмірний розсуд представникам контролюючих органів.

Вирішенню цієї проблеми на законодавчому рівні сприятиме зміна способу завершення відповідної перевірки, інспекції. У випадку виявлення порушень, що не є підставою для зупинення виробництва, інспектор повинен мати лише одну можливість – встановити строки для виправлення порушень, які не створюють реальної небезпеки для інших осіб чи суспільства загалом. Натомість накладення штрафу стане можливим тільки після невиконання припису про усунення порушення.

Загалом у законодавстві доцільно переходити до підходів, коли нинішні «контролюючі органи» повинні передусім здійснювати консультування, методичну допомогу, дорадчу діяль-

#### **4.7. Розвиток законодавства про адміністративну відповідальність**

---

ність задля створення умов дотримання законодавства приватними особами. Притягнення до відповідальності повинно застосовуватися лише як вимушений захід до порушника закону. Цим змінам сприятимуть коригування місії відповідних органів, зміна їх статусу з «контролюючих органів» на більш нейтральні «адміністративні органи» або навіть на органи сервісного спрямування; впровадження ефективних механізмів адміністративного оскарження в окремих секторах публічного адміністрування завдяки використанню ЗАП; мінімізація впливу особистих контактів під час перевірок, автоматизація та цифровізація відповідних процедур.

Серед іншого, потребує введення у промислову експлуатацію інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю) ([www.inserptions.gov.ua](http://www.inserptions.gov.ua)), що призначена для відображення інформації про річні плани проведення перевірок, звіти про виконання вказаних планів, результати проведених перевірок тощо.

#### **4.7. Розвиток законодавства про адміністративну відповідальність**

Метою реформування інституту адміністративної відповідальності та законодавства про адміністративну відповідальність в Україні є забезпечення правопорядку та реалізація принципу верховенства права в адміністративних відносинах. Реформування має бути спрямоване на забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб при притягненні їх до адміністративної відповідальності, утвердження поваги до права та забезпечення невідворотності відповідальності за вчинення адміністративних проступків.

Завданнями у цій сфері є: встановлення дієвих заходів такої відповідальності, запровадження належної адміністративної процедури, проведення розмежування між сферами адміністративної та кримінальної відповідальності; окреслення шляхів оновлення законодавства у цій сфері.

Інститут адміністративної відповідальності в незалежній Україні досі не отримав необхідних ґрунтовних змін. Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) був прийнятий ще у радянські часи (1984 р.). Відтоді до нього вне-

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

сено велику кількість змін, які не мають системного характеру, відзначаються надмірною деталізацією і перетворюють адміністративне деліктне законодавство на зібрання казуальних правил.

В той же час у правовій системі України відбулося чимало змін, які мають вплив і на інститут адміністративної відповідальності: ухвалено КАСУ і створено систему адміністративних судів; прийнято ЗАП; суттєво оновлено інститут відповідальності за порушення правил дорожнього руху тощо.

Поряд із КУпАП у правовій системі України є ще близько 80 інших нормативно-правових актів, які встановлюють відповідальність фізичних та юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків. Це негативно відображається на дотриманні прав людини, оскільки в різних актах за однопорядкові проступки встановлюються відмінні заходи відповідальності.

Неприпустимим є запровадження адміністративної відповідальності через положення підзаконних НПА, що прямо порушує вимогу пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України про те, що діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України.

В Україні досі домінуючим є ставлення до інституту адміністративної відповідальності як до такого, що доповнює сферу кримінального права. До нього традиційно намагаються зарахувати ті діяння, що за своєю шкідливістю не можуть бути кримінально караними. Від цього страждає якість законодавства про адміністративні проступки. Є випадки, коли схожі за змістом діяння передбачаються у Кримінальному кодексі України та КУпАП. Це порушує права осіб та суперечить принципу юридичної визначеності, оскільки дозволяє відповідним органам часто на власний розсуд розпочинати кримінальне провадження або провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Юридичні особи досі в КУпАП не визнаються суб'єктами вчинення адміністративних деліктів. Згідно з радянською традицією, адміністративну відповідальність несе посадова особа. У соціалістичний період така конструкція відповідальності була обґрунтована з огляду на державну форму власності всіх підприємств, установ, організацій і представлення їх у конкретних

#### 4.7. Розвиток законодавства про адміністративну відповідальність

---

правовідносинах «керівником». Цей механізм є непридатним для сучасного стану розвитку суспільства, економіки і права, коли фізичні і юридичні особи є рівними учасниками більшості правовідносин. При цьому у багатьох НПА передбачаються штрафи, фінансові санкції до юридичних осіб, які мають усі ознаки відповідальності за адміністративні проступки.

Процедура притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних проступків не відповідає багатьом вимогам у частині дотримання прав людини і основоположних свобод, зокрема положенням Рекомендації №R (91) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 року.

Крім того, деякі елементи процедури притягнення до відповідальності переобтяжені примусовими заходами, що мають кримінально-процесуальний характер (доставлення особи, затримання особи, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів). Поширеною є сумнівна практика застосування таких заходів для обмеження прав особи в ситуації, коли особа підозрюється у вчиненні злочину, але підстави для застосування заходів кримінально-процесуального примусу є недостатніми. Окремі процедури суттєво відрізняються залежно від сфери (податкова, банківська, митна тощо).

Розширення судової юрисдикції щодо справ про адміністративні проступки та незабезпечення дотримання процедурних прав осіб призводить до ще більшого зниження ефективності адміністративної відповідальності та зменшення її ролі у механізмі забезпечення правопорядку в державі. У випадку судового розгляду справи про адміністративний проступок проходить тривалий період від моменту вчинення проступку і накладення стягнення (у разі його застосування), що негативно впливає на превентивну дію адміністративного деліктного законодавства. Наслідком цього є також порушення Україною права особи на справедливий суд, передбаченого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема щодо розумності строків розгляду справ.

У багатьох випадках через недоліки процедури або застарілість санкцій винуваті особи уникають адміністративної відповідальності або несуть недієву відповідальність.

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

Існуюча система адміністративних стягнень, застосування яких становить зміст адміністративної відповідальності, не забезпечує потреб охорони правопорядку. Розміри адміністративних стягнень (переважно штрафів) часто не узгоджуються із суспільною шкідливістю адміністративних проступків, а розмір штрафу визначається не в абсолютних одиницях (гривні), а із використанням різних мірил (неоподатковуваного мінімуму доходів громадян, мінімальної заробітної плати тощо).

*Напрями реформування та розвитку законодавства про адміністративну відповідальність:*

1) Слід переглянути систему понять і термінів, що застосовуються у сфері адміністративної відповідальності. Під адміністративним правопорушенням має розумітися порушення положень законодавства будь-яким суб'єктом адміністративних правовідносин, у тому числі й суб'єктом владних повноважень. Адміністративна відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень застосовуватиметься як до фізичних і юридичних осіб, так і до адміністративних органів, а відповідальність за вчинення адміністративних проступків (деліктів) – виключно до фізичних чи юридичних осіб. Таким чином, «адміністративне правопорушення» стане ширшим за обсягом поняттям, ніж адміністративні делікти фізичних і юридичних осіб. Запровадження такої концепції адміністративної відповідальності стане ще одним кроком до утвердження рівності у відносинах особи з державою.

Орган державної влади, ОМС, їхня посадова чи службова особа під час виконання своїх владних повноважень не можуть бути суб'єктами вчинення адміністративного проступку. Порядок притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності визначений КАСУ.

2) Заходи відповідальності за адміністративні проступки (передбачені законом адміністративні правопорушення, вчинені фізичними чи юридичними особами) повинні бути визначені новим кодифікованим актом – на заміну КУпАП. Пропонується нова назва цьому законодавчому акту «Кодекс України про адміністративні проступки» (далі – Кодекс, КпАП).

У цьому акті доцільно кодифікувати всі норми, що передбачають склади адміністративних проступків, за які встановлена

#### 4.7. Розвиток законодавства про адміністративну відповідальність

---

відповідальність фізичних і юридичних осіб. Пропонується вилучити з інших НПА положення щодо відповідальності фізичних та юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків. Повна кодифікація сприятиме досягненню відповідності між ступенем шкідливості адміністративного проступку та заходами відповідальності за його вчинення. Також це відповідатиме Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи стосовно адміністративних санкцій.

Пропонується формувати Кодекс з наступною структурою:

I) Загальна частина, де міститимуться загальні положення про відповідальність за адміністративні проступки: законодавство про адміністративні проступки; адміністративний проступок; правові наслідки вчинення адміністративного проступку.

II) Особлива частина, де розміщуватимуться склади адміністративних проступків відповідно до об'єктів посягання, зокрема: у сфері праці, охорони здоров'я, моральності, культурної спадщини та благоустрою; у сфері забезпечення публічної безпеки, безпеки виробництва та будівництва і безпеки транспорту; у сфері забезпечення екологічної безпеки, громадського здоров'я, охорони довкілля, туризму та курортів; у сфері охорони власності та здійснення господарської і фінансової діяльності; в інформаційній сфері, сфері оборони, військового обов'язку, безпеки державного кордону України. Доцільно у кожній главі Особливої частини визначити й адміністративний орган, який розглядатиме справу про цей адміністративний проступок. Необхідно також оптимізувати структуру Особливої частини Кодексу за допомогою вилучення положень, які містять дублюючі склади, непрацюючих норм та норм, які конкурують з Кримінальним кодексом.

III) Процедурна частина, яка містить провадження в справі про адміністративний проступок, що повинна бути належно гармонізована із ЗАП.

3) Слід наповнити новим змістом принцип законності у сфері відповідальності за адміністративні проступки. Згідно з цим підходом особи підлягатимуть відповідальності за порушення правил, вимог, режимів, лімітів, порядків, нормативів, норм, технологій, строків, обмежень, лише якщо вони встановлені на підставі положень законів України.

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

4) Суб'єктами вчинення адміністративних проступків необхідно визнати лише фізичних та юридичних осіб. Діяння юридичної особи підлягатиме адміністративній відповідальності, якщо воно є наслідком діянь фізичних осіб, що її представляли у відповідних відносинах. Доцільно відмовитися від визнання суб'єктами адміністративних проступків посадових осіб, які діють від імені юридичної особи. У цих випадках суспільно шкідливими є наслідки невиконання певних правил (наприклад, охорони природи, благоустрою тощо) саме юридичною особою. А вже в межах юридичної особи має вирішуватися внутрішнє питання (поза інститутом адміністративної відповідальності) про характер і межі відповідальності її посадової особи.

Слід уникати визначення особливостей відповідальності за адміністративні проступки спеціальних суб'єктів – осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів. Це порушує конституційний принцип рівності, оскільки дозволяє зазначеним особам уникати адміністративної відповідальності за вчинення більшості адміністративних проступків через поширення на них відповідних дисциплінарних положень.

Невиправданим є збереження у сфері відповідальності за адміністративні проступки спеціального статусу неповнолітніх віком від 16 до 18 років, запозиченого з кримінального законодавства. Неповнолітніх осіб слід визнати повноцінними суб'єктами проступків, зважаючи на помірну тяжкість відповідальності в адміністративному деліктному законодавстві.

Сфера відповідальності за адміністративні проступки потребує суттєвої зміни в підходах до визначення вини. Існуюча теорія вини адміністративних правопорушень, теж запозичена з кримінального права, має бути замінена на концепцію об'єктивної вини. Відповідно до цього фізична особа, у тому числі та, яка представляла у певних відносинах юридичну особу, вважатиметься винуватою у вчиненні діяння, якщо дія або бездіяльність є усвідомленою і має наслідком порушення положень закону. Така новація дозволить визнати юридичних осіб повноцінними суб'єктами відповідальності.

Необхідно вилучити з переліку обставин, що виключають відповідальність за адміністративні проступки, необхідну обо-

#### 4.7. Розвиток законодавства про адміністративну відповідальність

---

рону, з огляду на те, що жоден склад проступку наразі не передбачає безпосереднього посягання на особу (заподіяння шкоди саме особі).

У Кодексі не повинні залишатися положення з КУпАП про звільнення від відповідальності за малозначністю вчиненого проступку та положення про можливість передачі матеріалів на розгляд громадськості.

5) Адміністративні проступки повинні бути підвідомчі лише органам виконавчої влади, виконавчим органам місцевого самоврядування, тобто адміністративним органам. Інші суб'єкти (у тому числі установи, організації, підприємства) можуть отримувати повноваження щодо притягнення приватних осіб до адміністративної відповідальності лише у випадку делегування їм функцій публічної адміністрації відповідно до закону. З переліку органів, уповноважених притягати до відповідальності за вчинення адміністративних проступків, необхідно вилучити: суди; працівників, які здійснюють охорону підприємств, установ, організацій; представників органів громадської самодіяльності тощо.

Вилучення судів з числа суб'єктів, уповноважених застосовувати заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних проступків, дозволить особам, які притягаються до відповідальності, оскаржувати відповідні рішення до адміністративного суду в порядку, визначеному КАСУ.

Більша частина адміністративних правопорушень, справи про які розглядаються нині судом, повинні стати підвідомчі органам виконавчої влади (як-от, порушення правил дорожнього руху – органам внутрішніх справ, порушення трудового законодавства – органам охорони праці). Інша частина цих правопорушень має залишитися у судовій юрисдикції, але їх слід класифікувати як «кримінальні проступки» і перенести до предмету регулювання кримінального законодавства (зокрема, дрібне викрадення чужого майна, дрібне хуліганство тощо).

Конституційний Суд України у своєму Рішенні № 5-р(II)/2021 від 21.07.2021 р. вказав, що: «в законодавстві України бракує розмежування кримінальних та адміністративних правопорушень на підставі чітких критеріїв, по-друге, накладення певних адміністративних стягнень за скоєння адміністративних право-

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

порушень, зокрема значних за розміром штрафів, адміністративного арешту, має не лише превентивну мету, а й каральну, яка є характерною для кримінального покарання, а не адміністративного стягнення. Конституційний Суд України звертає увагу законодавця на потребу в розмежуванні на законодавчому рівні злочинів, адміністративних та дисциплінарних правопорушень за чіткими критеріями, оскільки це безпосередньо впливає з припису пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України та зобов'язань України як держави-учасниці Конвенції.

Конституційний Суд України, розглядаючи цю справу, дійшов висновку, що проблема чинного законодавства про адміністративні правопорушення лежить <...> в унормуванні в законодавстві про адміністративні правопорушення великої кількості правопорушень, які за своєю природою або характером і ступенем суворості стягнення належать до кримінальних правопорушень.

Розв'язання зазначеного питання, на думку Конституційного Суду України, має бути здійснено Верховною Радою України системно та невідкладно. Парламентові слід забезпечити законодавче регулювання цього питання таким чином, щоб адміністративні правопорушення було відмежовано від кримінальних на підставі чітких критеріїв, зокрема, з огляду на відмінність природи адміністративних та кримінальних правопорушень, характеру й суворості санкції, що її може бути застосовано до правопорушника за вчинення відповідно адміністративного або кримінального правопорушення».

Критеріями для визнання деяких адміністративних правопорушень кримінальними проступками є ступінь шкідливості для суспільних відносин та вид стягнення. Стягненнями, які свідчать про кримінально-правовий характер проступків, можуть бути: безоплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім предметом, та грошей, одержаних внаслідок вчинення проступку, а також майна, одержаного внаслідок вчинення проступку; громадські роботи; короткостроковий арешт.

Адміністративними стягненнями має залишатися лише попередження, штраф та тимчасове обмеження спеціального

#### 4.7. Розвиток законодавства про адміністративну відповідальність

---

права, наданого особі. За вчинення адміністративних проступків не повинен застосовуватися адміністративний арешт.

Необхідно також змінити спосіб визначення розміру штрафів. Розміри штрафів можуть поділятися на кілька категорій, виходячи зі ступеню суспільної шкідливості адміністративних проступків. Базовою одиницею для обрахунку розміру штрафу варто визнати не неоподатковуваний мінімум доходів громадян, а національну валюту України (гривню). Слід передбачити ефективний законодавчий механізм збільшення розмірів штрафів у зв'язку з впливом інфляції.

Також необхідно вилучити зі сфери адміністративного деліктного законодавства правопорушення, які мають цивільно-правовий характер.

б) Процедура притягнення до відповідальності приватних фізичних чи юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків має визначатися в Кодексі про адміністративні проступки, але з поширенням Закону України «Про адміністративну процедуру». Тобто ЗАП має і в цій сфері встановлювати загальну адміністративну процедуру, а Кодекс повинен визначити особливості та необхідний рівень зручності для правозастосування.

Доцільно передбачити різні види процедур – просту (швидко) та ускладнену, залежно від визнання особою своєї вини у вчиненні проступку і розміру стягнення.

Проста процедура повинна застосовуватися, коли особа визнає вчинення проступку, і має полягати у складенні посадовою особою адміністративного органу постанови (адміністративного акта) та визначення розміру стягнення.

Ускладнена процедура має застосовуватися у випадках невинності особою своєї винуватості. Якщо для посадової особи адміністративного органу будуть очевидними обставини вчиненого проступку та винуватості особи, то нею складатиметься постанова про проступок і накладення стягнення. У разі необхідності додаткового дослідження обставин має складатися протокол про проступок, а питання про застосування/незастосування адміністративного стягнення буде вирішуватися на підставі матеріалів розслідування (експертиз, свідчень свідків тощо).

#### 4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення

---

В особи має залишатися можливість у визначений строк добровільно виконати стягнення або оскаржити накладення стягнення, у тому числі в адміністративному порядку.

Потребує удосконалення початок процедури адміністративного провадження, яке здійснюватиметься виключно за фактом, що містить ознаки адміністративного делікту. Початком провадження має вважатися звернення фізичної чи юридичної особи або отримання інформації іншим чином.

Необхідно мінімізувати обсяг примусових заходів у процедурі застосування адміністративних стягнень.

Докази, отримані у справі про адміністративний проступок, можуть бути допустимими в цивільній або кримінальній справі лише у випадках, коли ці докази отримані з дотриманням правил, передбачених цивільним процесуальним чи кримінальним процесуальним законодавством.

7) Необхідно підвищити дієвість відповідальності за повторні адміністративні проступки, зокрема, завдяки створенню відповідного (відповідних) реєстрів, що дозволить адміністративним органам при вирішенні справ використовувати інформацію про факти застосування/незастосування стягнень.

---

## **5. РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС**

---

---

Концептуальні засади розвитку законодавства про адміністративний процес в Україні об'єктивно передбачають одночасне розв'язання конкретних прикладних завдань правотворення і правозастосування.

Найбільш виразно обопільний зв'язок і залежність доктрини та практики спостерігаються саме в адміністративному процесі, де його суб'єкти (адміністративний суд, учасники, представники) оцінюють поняття, категорії обґрунтовані наукою Загального адміністративного права. Об'єктивне сприйняття й оцінка учасниками адміністративного процесу, адміністративним судом адміністративно-правних понять (категорій) мають ґрунтуватися на засадничих положеннях науки Загального адміністративного права, принципах юридичної методології. Ці поняття (категорії) в адміністративному процесі використовуються для створення умов належного судового захисту прав, свобод, інтересів, зокрема для обґрунтування і функціонування таких процесуальних інститутів як адміністративна юрисдикція (юрисдикція адміністративних судів), предметна, інстанційна, територіальна юрисдикція адміністративних судів (підсудність).

Сучасний адміністративний процес – це сукупність процесуальних дій учасників адміністративної справи, їхніх представників, учасників процесу, адміністративного суду, які вчиняються ними у зв'язку з вирішенням адміністративної справи за правилами Кодексу адміністративного судочинства України. Сутність адміністративного процесу пов'язана з адміністративним судочинством. Поняття «адміністративне судочинство» й «адміністративний процес» (або «судовий процес», як він формально визначений у нормах КАСУ) співвідносяться як часткове й загальне, однак в юридичній практиці вони отожднюються, що не є практично значущою складністю чи помилкою для розгляду й вирішення справи.

Як передбачено у п. 5 ч. 1 ст. 4 КАСУ, адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Натомість, згідно п. 6 ч. 1 ст. 4 КАСУ, судовий процес, – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства.

## 5. Розвиток законодавства про адміністративний процес

---

Власне адміністративний процес – сукупність численних, обопільних процесуальних дій: учасників справи (сторони, треті особи, органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, їх представник); учасників судового процесу (помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст); адміністративного суду у зв'язку із розглядом та вирішенням адміністративної справи.

Процесуальні дії учасників адміністративної справи, учасників судового процесу, адміністративного суду, – об'єднані у стадії й утворюють зміст адміністративного процесу. В адміністративному процесі можуть розглядатися й вирішуватися публічно-правові спори різної складності за участю різної кількості учасників.

Класифікація публічно-правових спорів (адміністративних справ) на види покликана розв'язати такі завдання:

- визначити публічно-правові спори, на які поширюється адміністративна юрисдикція та які мають розглядатися й вирішуватися за правилами КАСУ;
- відмежувати публічно-правові спори, належні до юрисдикції адміністративних судів, від інших правових спорів неадміністративної юрисдикції;
- систематизувати усі можливі публічно-правові спори, які у перспективі можуть розглядатися й вирішуватися адміністративними судами;
- виявити та описати особливості розгляду й вирішення публічно-правових спорів (адміністративних справ) адміністративними судами.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах визначених у ч. 1 ст. 19 КАСУ. Утім, цей перелік публічно-правових спорів не можна вважати досконалим, універсальним і таким, що гарантуватиме однозначне й точне визначення природи спірних правовідносин, з таких причин:

- дуже часто предметом дослідження й оцінки адміністративних судів одночасно стають і публічно-, і приватноправові відносини, які доволі складно відділити одні від одних, визначити їхню дійсну природу. Така подвійна природа спір-

## 5. Розвиток законодавства про адміністративний процес

---

них правовідносин викликає складнощі у визначенні судової юрисдикції, формування неоднакової судової практики. Певні спірні правовідносини у сукупності з їхніми юридичними наслідками можуть створювати видимість правовідносин іншого виду;

– як неоднозначно часом сприймаються адміністративними судами спірні правовідносини, так і доволі часто в адміністративному процесі виникають ускладнення із кваліфікацією природи й виду рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Такі рішення, дії, бездіяльність можуть сприйматися неоднозначно, приватноправові можуть визначатися як публічно-правові, і навпаки, публічно-правові рішення, дії, бездіяльність – як приватноправові; як рішення (адміністративні акти) можуть кваліфікуватися організаційно-розпорядчі, службові акти тощо;

– учасниками публічно-правових відносин можуть бути не лише інституційні суб'єкти владних повноважень (адміністративні органи), а й інші носії публічних повноважень – у їх функціональному значенні. Зокрема, такими учасниками є: розпорядники публічної інформації, органи адвокатського самоврядування, органи суддівського самоврядування, керівники (освітніх) навчальних, лікарських закладів тощо.

Отже, приписи КАСУ щодо рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень (адміністративних органів) не завжди можна однозначно співвіднести із приписами іншого законодавства та практикою функціонування названих суб'єктів. Трапляються помилки у визначенні природи та галузевої належності рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, спірних правовідносин. Відповіді щодо природи, змісту й особливостей рішень, дій, бездіяльності адміністративних органів та інших суб'єктів владних повноважень, які оцінюються в адміністративному процесі, перебувають у площині науки Загального адміністративного права.

Із змістом адміністративно-правових відносин пов'язані: адміністративне законодавство; суб'єкти (фізичні, юридичні особи, суб'єкти владних повноважень (передусім, адміністративні органи); адміністративна компетенція (повноваження); рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень

## 5. Розвиток законодавства про адміністративний процес

---

(інструменти діяльності адміністративних органів); адміністративний розсуд; адміністративна процедура.

Отже, послідовному аналізу має піддаватися як у взаємодії, так і окремо система адміністративного процесу й спірних адміністративно-правових відносин. Належна об'єктивна оцінка системи спірних адміністративно-правових відносин є запорукою законності та обґрунтованості адміністративного процесу, ухвалених адміністративним судом рішень.

Мета цієї Концепції в частині розвитку законодавства про адміністративний процес полягає у визначенні засад, змісту і мети узгодження та наступного розвитку адміністративного процесуального законодавства.

Завдання Концепції у цій частині полягають у визначенні засадничих заходів оцінки, перегляду й оновлення національного адміністративного і адміністративного процесуального законодавства, у тому числі гармонізація КАСУ із ЗАП. Також важливим є приведення мови КАСУ у відповідність з правилами сучасної української мови, позбавлення її русизмів, кальки, неправильного використання слів і висловів, а також англіцизмів.

При аналізі чинного законодавства та оцінці його ефективності треба виходити з того, що адміністративні процесуальні відносини в Україні упорядковані КАСУ. Він визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах.

Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини (частини 1, 2 статті 6 КАСУ).

Національне адміністративне процесуальне законодавство в сучасній Україні – самодостатній, дієвий інструмент впорядкування суспільних відносин щодо розгляду і вирішення адміністративних справ. Однак потребує перегляду й узгодження із Законом України «Про адміністративну процедуру», який запровадив в Українській Державі засади і правила адміністра-

## 5. Розвиток законодавства про адміністративний процес

---

тивної процедури, яка також є предметом оцінки й перевірки в адміністративному процесі.

1) Одним з найважливіших практичних завдань є усунення підстав для конфліктів у визначенні судової юрисдикції для вирішення спорів, зокрема, послідовне забезпечення судового захисту адміністративними судами прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у публічно-правових відносинах.

Відтак нагального перегляду й оновлення потребують стаття 20 Господарського процесуального кодексу України, стаття 376 Цивільного кодексу України.

Так, зі статті 20 Господарського процесуального кодексу України слід вилучити справи у спорах, що виникають з відносин адміністративно-правної (публічно-правової) природи, а саме відповідні положення у пунктах 2, 6, 7, 13, 17 частини 1:

- «справи у спорах щодо приватизації майна <...> та справи у спорах щодо продажу пакетів акцій, що належать державі у статутному капіталі банків»;

- «справи у спорах щодо права власності чи іншого речового права на майно (рухоме та нерухоме, в тому числі землю), реєстрації або обліку прав на майно, яке (права на яке) є предметом спору, визнання недійсними актів, що порушують такі права <...>»;

- «справи у спорах, що виникають з відносин, пов'язаних із захистом економічної конкуренції, обмеженням монополізму в господарській діяльності, захистом від недобросовісної конкуренції, в тому числі у спорах, пов'язаних з оскарженням рішень Антимонопольного комітету України, а також справи за заявами, клопотаннями органів Антимонопольного комітету України з питань, віднесених законом до їх компетенції <...>»;

- «вимоги щодо реєстрації майна та майнових прав, інших реєстраційних дій, визнання недійсними актів, що порушують права на майно (майнові права) <...>»;

- «справи, що виникають при укладанні, зміні, розірванні та виконанні договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійних договорів <...>».

Також на цій підставі потребують виключення норми пунктів 2 та 6 частини 2 статті 20 Господарського процесуального кодексу України, за якими Вищий суд з питань інтелектуальної

## 5. Розвиток законодавства про адміністративний процес

---

власності розглядає справи щодо прав інтелектуальної власності, зокрема:

– «справи у спорах щодо реєстрації, обліку прав інтелектуальної власності, визнання недійсними, продовження дії, дострокового припинення патентів, свідоцтв, інших актів, що посвідчують або на підставі яких виникають такі права, або які порушують такі права чи пов'язані з ними законні інтереси»;

– «справи у спорах, які виникають із відносин, пов'язаних із захистом від недобросовісної конкуренції, щодо: неправомірного використання позначень або товару іншого виробника; копіювання зовнішнього вигляду виробу; збирання, розголошення та використання комерційної таємниці; оскарження рішень Антимонопольного комітету України із визначених цим пунктом питань».

Статтю 376 Цивільного кодексу України також необхідно виключити, оскільки самочинне будівництво не є предметом регулювання Цивільного кодексу України, а статтею 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено адміністративну та адміністративно-судову процедуру знесення самочинного будівництва.

2) Поняття, які використані у КАСУ, треба переглянути, узгодити і оновити з урахуванням Закону України «Про адміністративну процедуру». У тому числі це стосується використання або встановлення співвідношення термінів «адміністративний орган» та «суб'єкт владних повноважень» (СВП), адже перший є основним видом СВП. Загалом доцільно вказати на використання в адміністративному процесі термінології ЗАП, зокрема, термінів: «адміністративний орган», «адміністративний акт», «публічний інтерес», «дискреційне повноваження».

Особливою цінним та доцільним для застосування в адміністративному процесі є термін ЗАП «функції публічної адміністрації», що визначається у ЗАП як «надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу». У комплексі з функціональним розумінням категорії «адміністративний орган» КАСУ отримує оновлену філософію сучасного розуміння ролі держави, її сервісного характеру, зміну оцінки характеру

## 5. Розвиток законодавства про адміністративний процес

---

відносин держави з приватними особами не як відносин «підпорядкування» та «управлінських відносин», а саме як відносин публічного адміністрування.

3) Крім того, виходячи з практики діяльності адміністративних судів, пропонується:

– у пунктах 2, 3 частини 1 статті 29 КАСУ передбачити, що передача адміністративної справи до належного суду здійснюється у всіх випадках порушення правил підсудності, а не лише у разі порушення територіальної юрисдикції (підсудності);

– частину 1 статті 238 КАСУ доповнити пунктом – підставою, що вказує на «відсутність предмету та/або підстави позову».

4) Частину 1 статті 339 КАСУ пропонується доповнити новими пунктами:

– «після відкриття касаційного провадження судом касаційної інстанції встановлено, що відсутні підстави касаційного оскарження судових рішень, передбачені частиною 4 статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України»;

– «після відкриття касаційного провадження судом касаційної інстанції встановлено, що відсутні випадки, передбачені підпунктами а–г пункту 2 частини 5 статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України».

5) У разі передачі адміністративної справи на розгляд палати, об'єднаної палати передбачити їхні повноваження: повертати цю справу суду, який її передав, якщо палата, об'єднана палата виявить відсутність підстав для передання справи на палату чи об'єднану палату; передавати цю справу до Великої Палати (ВП), якщо існують підстави для передання на ВП ВС, передбачені частинами 4, 5 ст. 346 КАС України;

– у КАСУ доцільно передбачити однозначно, коли судові рішення ухвалюються суддею одноосібно, а коли – колегією суддів.

6) У КАСУ треба врахувати (передбачити) види, зміст, особливості усіх інструментів діяльності публічної адміністрації, особливості їхньої оцінки в адміністративному процесі: 1) адміністративний акт; 2) адміністративний договір; 3) акти планування; 4) акти-дії (фактичні акти).

Також треба врахувати прийняття суб'єктами владних повноважень нормативних актів.

## 5. Розвиток законодавства про адміністративний процес

---

7) У Законі України «Про адміністративну процедуру», кодексах, законах і підзаконних актах про особливі види адміністративної процедури доцільно передбачити оскарження адміністративних актів, процедурних рішень і дій, бездіяльності винятково до адміністративного суду.

Сучасний адміністративний процес, урегульований КАСУ, залежить від законодавства і від науки Загального адміністративного права. Тому розвиток адміністративного процесуального законодавства України має здійснюватися одночасно з переоцінкою, переглядом і оновленням всього національного адміністративного законодавства.

---

## **6. НАСКРІЗНІ ПИТАННЯ ТА ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ**

---

---

## **6.1. Окремі аспекти розвитку адміністративного законодавства в сфері національної безпеки**

У сучасних умовах безпрецедентних загроз національній безпеці України – збройної агресії, гібридних атак, дестабілізації внутрішніх інституцій – діяльність органів виконавчої влади потребує не лише ситуативної адаптації, а системного реформування. Зокрема, слід визнати проблемами: фрагментарність правового регулювання; дублювання функцій між суб'єктами забезпечення національної безпеки; обмежену цифрову сумісність між ОВВ; відсутність єдиної методики оцінювання результативності безпекових рішень; низький рівень зворотного зв'язку з суспільством в питаннях, що є ключовими для забезпечення національної безпеки (мобілізація, пропаганда, військовий рекрутинг та інше).

Удосконалення діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та відповідного законодавства – це системно організована сукупність принципів, методів, інструментів і процедур правового, організаційного та функціонального характеру, спрямованих на підвищення результативності, адаптивності та стійкості діяльності ОВВ щодо забезпечення захисту життєво важливих інтересів суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз в надзвичайний період.

Важливим при цьому є: цільова спрямованість – забезпечення ефективного функціонування системи управління національною безпекою; інтегрованість, що включає нормативно-правові, інституційні, цифрові компоненти тощо; адаптивність – здатність до гнучкого реагування на динамічні загрози та зміни безпекового середовища; орієнтація на результат – спрямованість на підвищення стійкості, прозорості та підзвітності дій влади у сфері забезпечення національної безпеки.

Це передбачає: проведення функціонального аудиту та оцінки ефективності діяльності ОВВ у сфері національної безпеки (з позицій чинного законодавства необхідно визначити компетенції наглядових рад, зокрема при СБУ, та професійних громадських об'єднань); впровадження цифрових інструментів управління ризиками; підвищення інституційної спроможності працівників органів правопорядку та військовослужбовців спеціальних підрозділів Міноборони та СБУ через навчання та під-

## 6. Наскрізнi питання та окремі питання перехідного періоду

---

вищення кваліфікації, нормативне оновлення (прийняття нової редакції Закону України «Про національну безпеку України», кодифікацію Стратегій національної безпеки), міжвідомчу координацію діяльності спеціальних служб і правоохоронних органів.

Діяльність у сфері забезпечення національної безпеки повинна здійснюватися на засадах: відкритості й підзвітності, цифрової етики, правової визначеності, інституційної ефективності та нормативної забезпеченості.

Удосконалення діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки передбачає реалізацію програми із забезпечення нормативної та організаційної складової діяльності ОВВ.

Інституційна оптимізація діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки – це цілеспрямований процес правового, організаційного та функціонального вдосконалення системи ОВВ, спрямований на забезпечення максимальної ефективності, взаємодії, адаптивності та стійкості інституцій у реалізації завдань національної безпеки в умовах динамічного безпекового середовища.

В рамках цієї Концепції пропонуються наступні заходи і кроки.

1) Утворення міжвідомчого координаційного центру національної безпеки, який дозволить створити оперативну координацію дій державних інституцій у разі виникнення загроз і небезпек, з повноваженнями в режимі реального часу координувати діяльність МВС, СБУ, Міноборони, ДСНС, НБУ, Держспецзв'язку – на підставі єдиного алгоритму реагування на ризики.

Важливим завданням є розмежування стратегічних і тактичних функцій. Міністерства повинні концентруватися на політико-правовому управлінні, тоді як спецслужби – на оперативно-технічному виконанні.

2) Удосконалення правового забезпечення сфери національної безпеки щодо діяльності органів виконавчої влади можливе через законодавчі зміни та визначення компетенцій в даній сфері.

Доповнення статті 13 Закону України «Про національну безпеку» щодо «Управління у сфері національної безпеки» дозво-

## 6.1. Окремі аспекти розвитку адміністративного законодавства в сфері національної безпеки

---

литель: унормувати систему суб'єктів, через конкретизацію сфер відповідальності; визначити алгоритми міжвідомчої координації, шляхом доповнень відповідних протоколів; впровадити індикатори ефективності, через введення протоколів оцінки; передбачити цифрову інтеграцію процедур реагування.

3) Інноваційно-технологічне забезпечення в сфері національної безпеки є системою правових, організаційних, фінансових та науково-технічних заходів, спрямованих на впровадження, розвиток і використання передових технологій, цифрових рішень та інноваційних підходів для підвищення ефективності, прогнозованості та стійкості функціонування безпекового сектору держави в умовах внутрішніх і зовнішніх загроз.

Структурними компонентами цієї концепції є: інституційний блок – наявність спеціалізованих органів, підрозділів або інфраструктури, відповідальних за впровадження технологічних рішень у сфері безпеки (ситуаційні центри, аналітичні платформи, кіберкоманди); цифрові технології – штучний інтелект, великі дані, захищений зв'язок, криптозасоби, безпілотні системи, системи відеоаналітики, геоінформаційне моделювання; науково-освітня підтримка – формування кадрів інноваційної безпекової компетентності, розвиток прикладних досліджень, трансфер технологій у сектор безпеки; нормативне забезпечення – законодавче врегулювання питань захисту критичної інфраструктури, кібербезпеки, подвійного призначення технологій, закупівель оборонного призначення; міжнародна кооперація – участь України в системах технологічного обміну, захист національних розробок, адаптація до стандартів НАТО, ЄС, партнерських платформ. Доцільним є прийняття: Протоколу закупівель та операційних витрат; Закону України «Про наглядові ради спеціальних органів забезпечення національної безпеки».

Інноваційно-технологічне забезпечення є не просто технічним додатком до безпеки, а ключовим ресурсом національної стійкості, що формує здатність держави діяти ефективно, на випередження і в умовах технологічного суперництва.

Важливим є запровадження цифрових ситуаційних кімнат в Міноборони та СБУ, а також платформ з доступом до великих

## 6. Наскрізне питання та окремі питання перехідного періоду

---

даних, супутникових даних, обміну міжвідомчою інформацією в реальному часі.

Актуальним є розвиток алгоритмізованого аналізу загроз з урахуванням досягнень технічного прогресу та створення спеціалізованих програм забезпечення щодо інформації в режимі реального часу, впровадження інтелектуальних систем виявлення ризиків (систем штучного інтелекту прогнозування диверсій, гібридних атак, деструктивного контенту).

4) Управлінська підзвітність і публічна довіра в сфері національної безпеки є частиною стабілізаційних заходів в даній сфері у відповідності до принципів соціоцентризму і реалізації управлінсько-сервісної функції.

Підзвітність у цьому контексті – це здатність і зобов'язання органів влади обґрунтовувати свої дії, надавати інформацію про результати й бути готовими до правової й політичної відповідальності. У сфері національної безпеки це має особливу вагу: підзвітність Міноборони, СБУ, РНБО, Служби зовнішньої розвідки – є обов'язковою перед парламентом та суспільством; механізми зовнішнього контролю (парламентський контроль дотримання законності в сфері національної безпеки, аудити, громадські ради, звітування тощо) формують легітимність дій відповідних служб у сфері забезпечення національної безпеки та у критичних умовах.

Публічна довіра – це очікування громадян щодо здатності держави діяти в інтересах суспільства, у межах закону і з передбачуваними наслідками. У сфері національної безпеки вона: зменшує сприйняття загроз як неконтрольованих; легітимує мобілізаційні рішення; посилює готовність громадян до співучасті у сприянні безпеці (волонтерство, служба, взаємодія); запобігає паніці, дезінформації тощо.

Правовими інструментами зміцнення підзвітності та довіри до органів виконавчої влади в сфері національної безпеки є: Конституція України (ст. 3, 6, 19, 85, 106), що визначає межі повноважень та підзвітність публічної влади; законодавство про доступ до публічної інформації, про національну безпеку, про державну службу – створює правову інфраструктуру відповідальності та прозорості; регулярне інформування суспільства (брифінги, звіти, зв'язки з громадськістю, незалежна аналіти-

## 6.1. Окремі аспекти розвитку адміністративного законодавства в сфері національної безпеки

---

ка); громадський контроль, цифрові платформи відкритих даних, прозорі бюджети оборони, моніторинг закупівель; залучення громадян до формування політики безпеки (консультації, опитування, підтримка місцевих ініціатив).

Підзвітність і довіра це не лише умови демократичного управління, а й елементи національної безпеки, які формують стійкість суспільства.

Встановлення механізмів громадського аудиту безпекових рішень дозволить оптимізувати процеси співпраці із громадськістю у сфері забезпечення національної безпеки: визначення складу громадських рад, пропагування допомоги відповідним службам та підрозділам, формування ветеранських рад. Не розкриваючи секретної інформації, органи влади мають інформувати суспільство про: причини ухвалених рішень; їхню ефективність; виявлені недоліки.

Важливою є формалізація стандартів реагування у сфері інформаційної безпеки: запровадження адміністративно-правової моделі інтервенцій на «фейковий» контент, кібератаки, інформаційні маніпуляції, дотриманням прав людини та громадянина (з урахуванням стандартів Ради Європи).

5) Підготовка кадрів і цифрова компетентність у сфері національної безпеки (людський потенціал) – це цілісний процес формування, розвитку й підтримання фахових, правових, стратегічних та цифрово-аналітичних знань, навичок у службовців безпекового сектору, що забезпечує їх здатність ефективно виконувати функції прогнозування, протидії, реагування й управління в умовах гібридних, воєнних, кібернетичних та інформаційних загроз.

Структурними елементами в цій частині є: а) кадрова підготовка: професійна військова та спеціальна освіта; підвищення кваліфікації в системі НГУ, СБУ, МВС, ДСНС, СЗРУ тощо; міжвідомча інтеграція навчальних програм; підготовка до дій в умовах криз, надзвичайного стану, кіберзагроз; б) цифрова компетентність: володіння базовими та спеціалізованими IT-інструментами; здатність до цифрового аналізу ризиків, кібербезпеки, інформаційної гігієни; управління даними, використання цифрових платформ.

Обов'язковою є підготовка державних службовців у сфері кібернетичної безпеки, ризик-менеджменту та кризового управ-

## 6. Наскрізне питання та окремі питання перехідного періоду

---

ління, через спеціалізовані програми в державних та приватних вищих навчальних закладах із державною сертифікацією.

б) Міжнародна інтеграція в сфері національної безпеки – це процес системного долучення держави до двосторонніх і багатосторонніх механізмів співпраці, координації політик, обміну інформацією, стандартів і ресурсів з метою посилення власної безпекової спроможності, зміцнення регіональної та глобальної стабільності, а також забезпечення відповідності системи національної безпеки міжнародним правовим, технологічним і стратегічним вимогам.

Основними напрямками в контексті оновлення законодавства є: прийняття нової редакції Закону України «Про національну безпеку України» з визначенням переліку загроз і небезпек в даній сфері; створення нормативної бази для ефективності та прозорості економічної діяльності у цій сфері (проведення закупівель тощо).

Ключові ознаки запропонованої концепції: цільовий вектор – посилення державної здатності протидіяти загрозам, які мають транснаціональний або глобальний характер (тероризм, кіберзагрози, гібридна агресія, міграційні виклики, енергетична безпека); нормативна основа – міжнародні договори, двосторонні угоди, стандарти НАТО, політика безпеки ЄС, участь у конвенціях ООН, ОБСЄ, FATF, ІМО тощо; інституційний аспект – діяльність України в межах: НАТО (програми IPAP, EOP, JMTG-U); Європейського Союзу (PESCO, CFSP, EUAM Ukraine); ООН, ОБСЄ, МАГАТЕ, WCO тощо; регіональних форматів (Люблінський трикутник, Балто-Чорноморська ініціатива, GUAM); стратегічна мета – побудова сумісної, взаємозалежної та правозахищеної системи національної безпеки, спроможної не лише отримувати, а й надавати безпековий внесок у спільну архітектуру миру й стабільності.

Формами реалізації у цій частині є: інтеграція у системи координації реагування на кризові ситуації; спільні навчання, обміни, місії з підтримання миру; імплементація стандартів НАТО (STANAG) та доктрин CFSP/ESDP ЄС; цифрова взаємодія в реальному часі (CERT-UA, EU CYCLONe, StratCom CoE); участь у розробці колективних механізмів стримування, санкцій, протидії тероризму.

## **6.2. Удосконалення законодавства про військові та військово-цивільні адміністрації**

---

Окремим завданням є гармонізація законодавства у сфері національної безпеки з директивами ЄС та стандартами НАТО, особливо у частині захисту критичної інфраструктури, кібербезпеки, інформаційної стійкості з позицій досвіду введення бойових дій та відбиття агресії.

Міжнародна інтеграція в безпековій сфері це посилення позицій захисту національних інтересів через участь у ширшій системі стримувань, гарантій і цінностей, що дозволяє державі діяти ефективніше в умовах глобальних викликів.

### **6.2. Удосконалення законодавства про військові та військово-цивільні адміністрації**

Організація та діяльність військових адміністрацій (ВА) визначається Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р., а військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) – «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 р.

Набутий органами публічної влади України досвід функціонування в умовах повномасштабної війни свідчить про необхідність вдосконалення організації та діяльності ВА, які утворюються на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; а також ВЦА, які утворювалися в Донецькій та Луганській областях як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії рф.

Одним з актуальних питань є нечіткість критеріїв утворення ВА населених пунктів (далі – НП). Необхідна більша деталізація підстав для створення ВА НП, адже наразі утворювати ВА НП дозволяється навіть у громадах зі спроможними ОМС, які не знаходяться в зоні бойових дій.

З цією проблемою певною мірою пов'язана й проблема недосконалості розмежування повноважень між ВА НП та ВА райо-

## 6. Наскрізне питання та окремі питання перехідного періоду

---

нів, областей. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не містить чітких критеріїв такого розмежування. Це призводить до того, що ВА НП наділяються значним обсягом повноважень, реалізація яких здійснюється за рахунок бюджету територіальної громади, де утворено ВА.

У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» для районних та обласних ВА пропонується акцентувати увагу на здійсненні ними повноважень у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку на території району та області. Ці повноваження реалізуються разом із військовим командуванням та потребують координації на вищому за базовий рівні. Також рекомендується окремо наголосити, що призначення (місія) ВА НП повинна відрізнятися від призначення районних та обласних ВА. При цьому повноваження ВА НП необхідно законодавчо переглянути і залишити їм реалізацію функцій ОМС та «унікальних» повноважень, зумовлених відповідним статусом.

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» визначено, що спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних ВА з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб ЗСУ, а з інших питань – КМУ у межах своїх повноважень; за діяльністю районних ВА – Генеральний штаб ЗСУ, обласні ВА (у разі їх утворення), а з інших питань – КМУ, ОДА у межах своїх повноважень. Загальне керівництво діяльністю ВА НП здійснюють керівники відповідних РДА або начальники районних ВА (у разі їх утворення). Досвід такої побудови управлінських відносин свідчить про те, що варта уваги пропозиція дослідників (тут і далі – Бовш О., Угорчук А. за джерелами полісі-брифів «Особливості здійснення публічного управління в умовах воєнного стану на територіях Запорізької, Харківської, Херсонської областей», «Особливості організації системи публічного адміністрування на території Донецької та Луганської областей») внести відповідні зміни до цього Закону. Зокрема, необхідно визначити, що спрямування, координація та контроль за діяльністю ВА з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану

## 6.2. Удосконалення законодавства про військові та військово-цивільні адміністрації

---

повинно здійснюватися: Генеральним штабом ЗСУ щодо обласних ВА; обласними ВА щодо районних ВА, ВА НП; районними ВА за дорученням обласних ВА щодо ВА НП. Спрямування, координація та контроль за діяльністю ВА з питань, що не стосуються забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану має здійснюватися аналогічно, але починаючи з рівня КМУ.

Має місце недосконале розмежування повноважень між ВА НП та ОМС тих територіальних громад, де за рішенням Президента України було утворено ВА НП, однак їхніх повноважень за рішенням ВРУ (за поданням Президента України) ще не було розширено. Задля уникнення подальших законодавчих колізій та здійснення належного управління у територіальних громадах під час воєнного стану, варта підтримки пропозиція про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», якими пропонується передбачити не лише створення ВА НП виключно у громадах, де функціонування місцевого самоврядування є неможливим, а й одразу наділяти такі адміністрації за рішенням ВРУ за поданням Президента України повноваженнями ОМС відповідних територіальних громад.

Наразі відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», повноваження сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів та відповідних сільських, селищних, міських голів, після прийняття рішення ВРУ за поданням Президента, передаються начальникам ВА НП, а не самим ВА НП. Натомість повноваження ОМС мають передаватися саме ВА. При цьому начальникам ВА НП можуть передаватися окремі повноваження ОМС, зокрема, щодо затвердження тимчасової структури виконавчих органів сільської, селищної, міської ради.

Окремої уваги заслуговуватиме правове регулювання організації та діяльності публічної адміністрації після деокупації в Донецькій та Луганській областях. Має застосовуватися єдина модель без різниці для окремих частин регіону, що сприятиме відновленню інтегрованості цих областей.

Якщо після закінчення правового режиму воєнного стану збройна агресія рф не припиниться, а окремі території України будуть знаходитися під тимчасовою окупацією або в районі

## **6. Наскрізне питання та окремі питання перехідного періоду**

---

відсічі такій агресії, то аргументовано видається пропозиція фахівців відновити функціонування ВЦА, як тимчасових органів, що здійснюватимуть публічне управління на цих територіях. Будуть необхідними зміни в Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», які відповідатимуть новим викликам.

Якщо після деокупації та закінчення воєнного стану Донецька та Луганська області, які частково перебували під окупацією з 2014 року, більше не знаходитимуться в районі відсічі збройної агресії РФ, і там можливою буде безпечна життєдіяльність, функціонування в них ВЦА стане недоцільним (як і на іншій території України) з огляду на військовий характер та особливості повноважень цих органів влади. Тому підтримується пропозиція зазначених вище дослідників, які пропонують на перехідний період утворити нові тимчасові державні інституції, наприклад, спеціальні цивільні адміністрації (далі – СЦА). У зв'язку з цим необхідним буде розробка та ухвалення нового спеціального закону, що регулюватиме порядок їх утворення та функціонування. Також варто законодавчо закріпити положення про утворення постійних громадських консультативних рад, які будуть функціонувати при СЦА. СЦА доцільно зобов'язати звертатися за консультаціями до цих рад з найважливіших питань життєдіяльності громади (житло, транспорт, освіта, охорона здоров'я та ін.).

### **6.3. Розвиток адміністративного законодавства щодо цифрової трансформації**

Україна в надзвичайно складних умовах продовжує шлях активної цифрової трансформації та у 2024 році посіла 30-те місце серед 193 країн світу за Індексом розвитку електронного уряду (EGDI, ООН).

Урядом визначено пріоритети на 2024–2026 роки (юстиція, правоохоронна сфера, оборона, охорона здоров'я, розвиток громад та ін.) й ключові заходи — модернізація державних реєстрів та е-взаємодій, розвиток «Трембіти», «Дії» й відкритих даних, інтеграція штучного інтелекту (ШІ) в публічні послуги і оновлення державних HR-систем. Ухвалено Стратегію цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до

### 6.3. Розвиток адміністративного законодавства щодо цифрової трансформації

---

2030 року, цілями якої є: впровадження технологій у сфері урядування, в тому числі автоматизація процесів, використання великих даних, штучного інтелекту тощо. Активно цифровізується сфера соціального захисту. Урядом розширено набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих. За результатами скринінгу у 2024 році Єврокомісія оцінила поступ України за напрямом «Цифрова трансформація та медіа».

За рейтингом *Online services Index* (ООН) за підсумками 2024 року Україна піднялася на 5 місце. За оцінками ЄС, Україна має добре розвинену систему електронного урядування, завдяки чому забезпечено легкий доступ до публічних послуг. Подальшим важливим завданням – є наближення до цифрового доробку ЄС та формування Плану дій із цифровізації публічних послуг, що дозволить забезпечити сумісність національних рішень із європейськими стандартами та принципами.

Правові аспекти цифрової трансформації у сфері публічних послуг регулюються частково Законом України «Про адміністративні послуги», та передусім Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг». Останній Закон потребує приведення у відповідність до ЗАП для формування єдиних процедурних стандартів надання послуг незалежно від каналів доступу: електронних чи офлайн-ових. Аспекти електронної взаємодії регулюються Законом України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» від 5 жовтня 2017 р., Законом України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р.

Значна частина відносин у сфері цифровізації публічних послуг регулюється на підзаконному рівні, в тому числі через «пілотні проекти», приміром, «Онлайн-кабінет підприємця», «ЄДозвіл», проект щодо надання базової соціальної допомоги тощо.

При формуванні концептуальних засад розвитку адміністративного законодавства щодо цифрової трансформації та е-урядування необхідно пріоритетно враховувати правові рамки ЄС, досвід країн-членів, а також інший міжнародний досвід. У 2020 році Світовий банк опублікував звіт під назвою «GovTech: новий рубіж у цифровій трансформації уряду», де визначив GovTech як етап цифрової трансформації уряду,

## 6. Наскрізне питання та окремі питання перехідного періоду

---

орієнтований на людиноцентричні, загальнодоступні та ефективні публічні послуги, що спираються на технології штучного інтелекту, машинне навчання, хмарні обчислення, відкриті дані, інновації приватного сектору. У Звіті акцентовано на основних засадах цифрової трансформації уряду: орієнтованість на громадянина (універсальний доступ до публічних послуг з урахуванням цифрової спроможності), цілісний урядовий підхід (інтегровані платформи, сумісні й безпечні дані), прозорість/ефективність/простота, залучення та розвиток цифрових навичок у публічному секторі. ОЕСР наголошує, що завданнями цифрового уряду є: розвиток цифрових послуг; своєчасна цифрова комунікація з суспільством; посилення громадського контролю; публічне адміністрування на засадах партнерства, відкритості й інклюзивності. На рівні ЄС ухвалена Талліннська декларація про електронний уряд та Берлінська декларація про цифрове суспільство та ціннісно-орієнтований цифровий уряд, Лісабонська декларація – Цифрова демократія. У 2021 році в ЄС представили нову комплексну, багатокomпонентну Програму політики цифрового десятиліття 2030, яка визначає чотири ключових напрями розвитку: цифрові навички, цифрова інфраструктура, цифровізація бізнесу та публічних послуг.

Важливим кроком у напрямі реалізації політики цифровізації стало затвердження Європейської декларації про цифрові права та принципи. Декларація утверджує людиноцентризм як головний вектор цифрової трансформації, визначає, щоб технології служили людині з повагою до її прав і цифрової безпеки та фіксує такі принципи як: солідарність й інклюзія; доступність високошвидкісного зв'язку; цифрова освіта й навички; гідні умови праці онлайн; право на доступ до ключових е-послуг і на усвідомлений вибір онлайн-сервісів; участь у цифровому публічному просторі; безпечне й надійне середовище; конфіденційність і контроль над даними.

У 2025 році ЄС представив оновлену Стратегію цифрового розвитку, що орієнтує політику на прозорий, етичний і сталий цифровий перехід та технологічний суверенітет у контексті впровадження ШІ, Web3, біометрії, квантових обчислень і генеративних моделей, визначаючи пріоритети глобального цифрового врядування і стандартів, розвитку передових технологій

### 6.3. Розвиток адміністративного законодавства щодо цифрової трансформації

---

(ШІ, 5G/6G, квантові рішення), кібербезпеки, цифрової публічної інфраструктури й онлайн-платформ (зокрема захист дітей, свобода вираження і приватність). Стратегії цифрового розвитку та цифрової трансформації активно впроваджують і країни-члени ЄС – лідери цифрової трансформації. Політика ЄС та країн-членів у сфері цифрової трансформації намагається знайти баланс між підтримкою інновацій, сприянням розвитку технологій, з одного боку, та захистом фундаментальних прав особи – з іншого.

Щодо цифровізації публічних послуг, яка є одним із пріоритетів в ЄС, то акцент робиться на розвитку проактивних послуг, інклюзивного та рівного доступу до них. ЄС впроваджує принцип «лише один раз» та підтримує безпечну цифрову ідентифікацію через Європейський цифровий гаманець.

Викликом цифрової трансформації, який необхідно враховувати при формуванні правової політики та прийнятті відповідного законодавства, стала, передусім, потреба запобігання поглибленню цифрової нерівності. Без цілеспрямованої політики інклюзії, розширення доступу, цифровізація відтворює соціальну нерівність та може її посилювати. Цілісні, людиноцентричні основи цифрової трансформації та обов'язкова оцінка впливу цифрових технологій на права людини стає системним завданням. Серед інших викликів – відсутність сталого моніторингу політики цифрової трансформації, низька здатність до взаємодії реєстрів і даних, зростання кібервразливості (атаки, витоки), непрозорість і невідповідність рішень на основі ШІ (ризик дискримінації, дезінформації), залежність від закритих іноземних хмарних технологій.

В Україні також є проблемами у сфері цифрової трансформації: відсутність системних стратегічних документів щодо цифровізації, низька якість даних, слабка інтероперабельність, вразливість державних інформаційних систем, прогалини у довірчих послугах та е-ідентифікації, відсутність правових основ застосування рішень на основі ШІ. Щодо сфери публічних послуг, додатково можна виділити проблемами: брак методик і ресурсів для перегляду і зміни процедур й змін у законодавстві; цифровий розрив серед громадян; брак політичної волі та готовності окремих органів до переведення послуг в е-форму

## 6. Наскрізне питання та окремі питання перехідного періоду

---

та ін. Ці проблеми мають бути враховані при формуванні правової політики та відповідного законодавства.

Також треба відзначити потребу України загалом в довгостроковому стратегічному документі державної політики, який би визначав комплексне бачення цифрової трансформації, з цілями, пріоритетами, індикаторами та механізмами координації.

Актуальним завданням є необхідність формування правових основ державної політики щодо новітніх сфер цифрового розвитку (ШІ, великі дані, блокчейн, 5G/6G, IoT, Web3, квантові технології тощо), які швидко трансформують економіку, публічне адміністрування. Наразі в Україні здійснюються лише окремі кроки у цих напрямках. Оновлено законодавство щодо захисту інформації та кіберзахисту державних інформаційних ресурсів, об'єктів критичної інформаційної інфраструктури. Уряд затвердив використання цифрових ID-гаманців, сумісних з eIDAS 2.0. Очікується взаємне визнання українських е-підписів у ЄС за новими правилами. Формуючи правове поле у цій сфері, доцільно використовувати регуляторні підходи превентивного характеру, а не лише реактивне регулювання.

Важливим завданням є продовження вирівнювання цифрової трансформації регіонів та територіальних громад. Проблемним залишається розвиток цифрових навичок населення, впровадження «безпаперового» режиму, оцифрування реєстрів та використання цифрових документів. Доцільною є розробка стратегій та програм цифрового розвитку на місцевому рівні, інтегрованих із національною політикою через систему уніфікованих стандартів та вимог.

Також актуальним завданням є приведення термінології у сфері цифрової трансформації у відповідність актам ЄС. Стрімкий розвиток цифрових технологій зумовлює виникнення нових технологічних явищ та понять, інші ж втрачають актуальність, попри закріплення їх в законодавстві (наприклад, «електронний»). З'являються нові рішення (ШІ, блокчейн, квантові обчислення тощо), а значна частка термінів надходять з англomовного середовища (наприклад, *digital transformation, open data*), і переклад не завжди є однозначним

### 6.3. Розвиток адміністративного законодавства щодо цифрової трансформації

---

або використовується калька. Необхідно гармонізувати українську термінологію з актами ЄС та забезпечувати коректний переклад й адаптацію понять. Українське законодавство і досі здебільшого використовує поняття «електронний уряд», «електронні публічні послуги», а також «електронне урядування» (*e-government*). Натомість законодавство ЄС застосовує поняття «цифровий уряд» (*digital government*), «цифрові публічні послуги», що відповідає сучасному рівню розвитку технологій. Різниця також полягає у відмінності підходів до формування публічних послуг та їх проектування, реалізації у цифровій формі тощо. Отже, необхідно здійснювати перегляд чинних НПА з метою виявлення невідповідностей у визначеннях і задля приведення у відповідність до актів ЄС та уніфікації термінології.

Окремої уваги заслуговує проблематика цифрової трансформації адміністративних та інших публічних послуг. Важливими завданнями тут є:

– *Реалізація фундаментальних прав особи та принципів адміністративної процедури у сфері цифрових публічних послуг.* Законодавство у сфері цифровізації публічних послуг досі розвивається не узгоджено із загальною адміністративною процедурою. Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» не приведений у відповідність із ЗАП. Цифровізація окремих послуг відбувається на основі пілотних проектів – підзаконних актів, які часто регулюють технічні аспекти взаємодії і не містять процедурних прав особи. Натомість має застосовуватися підхід, відповідно до якого, особи мають рівні права та можливості у сфері публічних послуг незалежно від того, якими каналами їх отримують: цифровими чи фізичними. Права особи у цифровому середовищі не можуть бути скасовані чи обмежені. Окремі країни-члени ЄС запроваджують концепцію «цифрових прав особи», «прав особи в цифровій державі» (див., зокрема, Декларацію ЄС про цифрові права та принципи для цифрового десятиліття), які спрямовані в тому числі і на сферу публічних послуг.

Цифрова трансформація публічних послуг в ЄС ґрунтується на пріоритеті прав і свобод людини, комплексному поєднанні

## 6. Наскрізне питання та окремі питання перехідного періоду

---

технічних аспектів та організаційно-правових вимог, зокрема, таких як обґрунтованість рішень, право на ефективний засіб правового захисту, доступність для всіх категорій населення, безпечна цифрова ідентифікація, захист персональних даних та інтегрованість інформаційних систем. У Звіті ЄК щодо прогресу України в межах Пакета розширення 2025, наголошується на необхідності узгодження із Законом України «Про адміністративну процедуру» усіх цифрових адміністративних процедур.

– *Забезпечення рівного доступу до адміністративних та інших публічних послуг через фізичні та цифрові канали, реалізація вимог щодо вебдоступності.* За даними КМІС 2024 року, 38% українців старше 70 років не користуються Інтернетом і, отже, не мають доступу до життєво-важливої допомоги через вебзастосунки. Існує брак цифрових навичок, також зростає недовіра до електронних послуг через витоки даних та кібератаки. Попри те, що в Україні з 2023 року діє Постанова Уряду № 757, відповідно до вимог якої всі державні органи були зобов'язані привести свої онлайн-ресурси у відповідність до вимог стандарту із вебдоступності, 97 зі 100 досліджуваних вебсайтів, в тому числі призначених для надання публічних послуг або інформування про них, досі не відповідають всім мінімальним вимогам доступності. З метою вирішення цієї проблеми, КМУ схвалив проект закону «Про цифрову доступність в Україні», що має закріпити на законодавчому рівні вимоги до цифрової доступності. Доцільно на рівні закону також закріпити гарантії багатоканального доступу до адміністративних та інших публічних послуг. Цифровий та фізичний канали доступу мають бути обов'язковими для послуг соціальної сфери, для вразливих категорій осіб. Необхідно продовжувати реалізувати національний стандарт вебдоступності та забезпечити дієві механізми відповідальності за порушення таких вимог у законодавстві.

У контексті розвитку адміністративного законодавства особливої уваги заслуговують ще такі питання сфери цифровізації:

– *Захист персональних даних.* Залишається невирішеним завдання прийняття нової редакції Закону України «Про захист персональних даних» із чітким євроінтеграційним спрямуван-

### 6.3. Розвиток адміністративного законодавства щодо цифрової трансформації

---

ням та гармонізацією з положеннями Регламенту (ЄС) 2016/679 (GDPR). Проект Закону про захист персональних даних (реєстраційний номер 8153) ухвалено у першому читанні у листопаді 2024 року. Окремий проект закону про контролюючий орган – «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» (реєстраційний номер 6177 від 18.10.2021 р.) досі не ухвалено навіть у першому читанні. Особливо важливо забезпечити галузеві механізми імплементації норм щодо захисту персональних даних для сфери охорони здоров'я, банківського сектору, e-commerce, державних реєстрів;

– *Формування правової політики у сфері ШІ.* Попри значний інтерес до технологій ШІ, спеціальний закон про ШІ в Україні ще не ухвалено. Тому необхідно продовжити розробку правових рамок, які регулюють застосування технологій на основі ШІ. З огляду на використання Урядом технологій на основі ШІ у сфері публічних послуг, нагальною є розробка правових стандартів використання ШІ. Основне завдання – імплементація принципів, закріплених у Регламенті ЄС про ШІ, зокрема, встановлення обов'язкових вимог до високоризикових систем у частині прозорості, якості даних, кібербезпеки, пояснюваності алгоритмів.

Доцільним є також внесення змін до ЗАП з метою більш детального регулювання процедури розгляду адміністративної справи в автоматичному режимі, у тому числі із застосування технологій на основі ШІ на засадах поваги до прав людини та стандартів адміністративної процедури. Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» необхідно доповнити положеннями про правила, підстави, межі та процедури застосування ШІ адміністративними органами під час надання публічних (електронних публічних) послуг.

При розробці нормативно-правової рамки застосування ШІ в публічному адмініструванні доцільно закріпити такі права особи як: право на інформування про використання ШІ, маркування згенерованого або модифікованого контенту, право на пояснення ролі ШІ в рішенні, його логіки, ключових факторів і наслідків; право на людський нагляд; право на захист від забо-

## 6. Наскрізнi питання та окремі питання перехідного періоду

---

ронених практик ШІ (заборона маніпулятивних систем, експлуатації вразливостей, дискримінаційного «*social scoring*», віддаленої біометричної ідентифікації в публічних місцях у режимі реального часу; право на ефективні засоби захисту, зокрема не підлягати виключно автоматизованим рішенням із правовими/суттєвими наслідками.

---

## **7. ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ**

---

---

Реалізація рекомендацій, викладених у цій Концепції, матиме результатом подальший розвиток адміністративного законодавства на засадах демократії та верховенства права (правовладдя), людиноцентризму, європейської інтеграції, децентралізації, цифрової трансформації, а також з урахуванням актуальних безпекових викликів. Ухвалення відповідних актів і норм адміністративного законодавства та їх практична реалізація забезпечать:

- посилення спроможності Кабінету Міністрів України та міністерств до формування державної політики, у тому числі щодо виконання функцій аналізу політики, забезпечення відкритості та інклюзивності цього процесу;
- раціональний розподіл функцій та повноважень між різними рівнями та видами органів виконавчої влади, зокрема, у частині формування державної політики, її впровадження та реалізації;
- зміцнення системи публічної служби завдяки прозорому конкурсному відбору на усі посади публічної служби, а також забезпеченню стабільності та захищеності публічної служби, зростанню рівня її професіоналізації;
- підвищення спроможності місцевого самоврядування, у тому числі завдяки раціональному розмежуванню повноважень між ОБВ та ОМС на основі принципу субсидіарності;
- перетворення МДА в органи префектурного типу, що очолюються державними службовцями, забезпечують фаховий і збалансований державний нагляд за законністю актів ОМС;
- гарантування європейських стандартів належного публічного адміністрування через впровадження принципів і правил загальної адміністративної процедури у всіх секторах публічного адміністрування;
- підвищення неупередженості та загальне зростання ефективності інституту адміністративного оскарження, зростання довіри до цього механізму захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- раціоналізацію інституту звернень, у тому числі зменшення неефективного навантаження на органи державної влади та ОМС, вироблення дієвих механізмів захисту від зловживання правом на звернення;

## 7. Очікувані результати впровадження концепції

---

- забезпечення належної територіальної доступності та якості базових адміністративних послуг завдяки децентралізації повноважень з надання таких послуг, їх інтеграції у ЦНАП, зміцнення фінансової та інституційної сталості цієї системи шляхом ухвалення закону про адміністративний збір;
- модернізацію інституту адміністративної відповідальності завдяки ухваленню нового Кодексу про адміністративні проступки з кодифікацією складів адміністративних проступків, відмежуванням від них кримінальних проступків, уточненням видів стягнень і забезпеченням їх дієвості;
- забезпечення раціонального розподілу повноважень між органами публічної адміністрації та судовою владою;
- мінімізацію юрисдикційних конфліктів та подальше зростання ролі адміністративної юстиції у захисті прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку публічної адміністрації;
- наскрізне врахування проблематики національної безпеки у розвитку адміністративного законодавства та реформуванні системи публічного врядування;
- орієнтацію на сучасні тенденції у питанні цифрової трансформації публічного адміністрування, з обов'язковим забезпеченням прав особи при цифровізації та врахуванням інших правових стандартів у цій сфері;
- виконання необхідних умов щодо реформування публічної адміністрації та розвитку адміністративного законодавства в контексті європейської інтеграції України;
- підвищення інвестиційної привабливості нашої держави, зростання довіри до публічних службовців та публічної адміністрації в Україні.

---

## ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

**Виконавці** – співробітники відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України:

**Банчук О. А.**, канд. юрид. наук, старший науковий співробітник – підрозділи 4.6, 4.7;

**Беззубов Д. О.**, д-р юрид. наук, професор, провідний науковий співробітник – підрозділ 6.1;

**Дерець В. А.**, канд. юрид. наук, доцент, старший науковий співробітник – підрозділи 3, 4.1, 4.3, 6.2, 7;

**Жовнірчик Я. Ф.**, д-р наук з держ. упр., професор, провідний науковий співробітник, в.о. завідувача відділу – підрозділи 3, 4.2, 7;

**Куйбіда В. С.**, д-р наук з держ. упр., професор, головний науковий співробітник – підрозділи 3, 4.2, 7;

**Тимошук В. П.**, канд. юрид. наук, старший науковий співробітник – вступ, підрозділи 1–3, 4.4, 4.5, 7, заг. ред..

**Виконавці** – залучені фахівці:

**Бевзенко В. М.**, д-р юрид. наук, професор, суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду – підрозділ 4.8;

**Хлібороб Н. Є.**, канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка – підрозділ 6.3.

**«Внутрішні рецензенти»** – відділ проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України:

**Андрійко О. Ф.**, д-р юрид. наук, професор, провідний науковий співробітник член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України;

**Кисіль Л. Є.**, канд. юрид. наук, доцент, старший науковий співробітник;

**Нагребельний В. П.**, канд. юрид. наук, заступник директора Інституту, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України.

## Інформація про авторів

---

Окрема подяка за надання пропозицій і практичних порад при підготовці Концепції експертам Центру політико-правих реформ: Бовшу О. М. (до підрозділів у 4.2 і 6.2), Дроздову Д. В., Захарченко М. С., Чиркіну А. С. (до підрозділу 4.2), Заболотному А. В. (до підрозділу 4.3).

### Рецензенти:

**Лук'янець Д. М.**, д-р юрид. наук, професор кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна;

**Школик А. М.**, д-р юрид. наук, професор кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка.



Наукове видання

БАНЧУК Олександр Анатолійович  
БЕЗЗУБОВ Дмитро Олександрович  
БЕВЗЕНКО Володимир Михайлович  
ДЕРЕЦЬ Вікторія Анатоліївна  
ЖОВНІРЧИК Ярослав Федорович  
КУЙБИДА Василь Степанович  
ТИМОШУК Віктор Павлович  
ХЛІБОРОБ Наталія Євгенівна

за участю

АНДРІЙКО Ольга Федорівна  
КИСІЛЬ Людмила Євгеніївна  
НАГРЕБЕЛЬНИЙ Володимир Петрович

# Концептуальні засади розвитку адміністративного законодавства та адміністративного процесу в Україні

Наукова записка

Відповідальна за випуск О. Б. Доценко  
Комп'ютерна верстка О. Р. Карташова  
Дизайн обкладинки А. О. Висоцька  
Редактор А. С. Тимошевська  
Коректор Г. В. Сергійчик

Підписано до друку 25.12.2025.  
Формат 60x90/16.  
Папір офсетний. Цифровий друк.  
Умовн. друк. арк. 7,0.  
Обл.-вид. арк. 4,6.  
Тираж 300 прим.  
Зам. № 18/1225.  
Віддруковано з готового оригінал-макета.

В оформленні обкладинки використовується ілюстрація:  
v\_kulieva / Shutterstock.com  
Використовується за ліцензією від Shutterstock.com

Видавець та виготовлювач:  
ТОВ «Юрінком Інтер»  
(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції –  
Серія ДК № 7551 від 16.12.2021)

04209, Україна, Київ-209,  
вул. Героїв Дніпра, 31Б,  
e-mail: edit@yurincom.kiev.ua  
тел.: (095) 491-34-91



ЮРИНКОМ ІНТЕР

У науковій записці розглядаються питання розвитку адміністративного законодавства через основні інститути загального адміністративного права. Робота ґрунтується на здобутому досвіді України в адміністративному реформуванні, оцінці сучасного стану адміністративного законодавства та визначенні актуальних проблем, що потребують вирішення, і розкриваються з урахуванням чинників європейської інтеграції, децентралізації публічної влади, цифрової трансформації публічного адміністрування, потребою забезпечення національної безпеки України. Окрема увага приділяється питанню розвитку законодавства про адміністративний процес з огляду на важливість адміністративної юстиції в демократичній правовій державі.

Наукова записка підготовлена в межах реалізації цільової програми наукових досліджень НАН України «Правотворчість в Україні: доктринальні засади, правове регулювання і практика здійснення» та на виконання науково-дослідної теми Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України «Концептуальні засади правотворчої діяльності в Україні; ресурсозабезпечення, новації та ризики» (номер держ. реєстр. 0125U002053, науковий керівник доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України О. В. Скрипнюк). Записка має практично-орієнтований характер, спрямована до Уряду та законодавця, а також до відповідальних публічних службовців, науковців-адміністративістів та інших фахівців.



[www.yurincom.com](http://www.yurincom.com)  
[sales@yurincom.com](mailto:sales@yurincom.com)

