

rekomentatsii-shchodo-osnovnykh-vymoh-zakonodavstva-v-sferi-okhorony-prav-na-sorty-roslyn

УДК 342.9(477):351.9

DOI: 10.32751/2617-5967-2024-01-12

Рибченко С. О.

старший викладач

Української військово-медичної академії

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті досліджено сучасні виклики та перспективи розвитку адміністративного права в Україні, враховуючи останні реформи та євроінтеграційні зусилля країни.

Зазначено, що адміністративне право України є однією з основних галузей правової системи, яка регулює відносини в сферах функціонування виконавчої влади, місцевого самоврядування, економіки, освіти, охорони здоров'я, оборони та інших.

Проаналізовано проблеми державного контролю, адміністративно-правових відносин та необхідність вдосконалення адміністративного законодавства.

Доведено, що подальший розвиток адміністративного права в Україні має відбуватися в руслі утвердження людиноцентристської ідеології, подолання пострадянських патерналістських підходів, впровадження кращих європейських практик публічного адміністрування. Це вимагає не лише оновлення законодавства, але й зміни адміністративної культури та правосвідомості. Адміністративне право має стати «правом громадян», а не «правом держави». Лише за таких умов можливе становлення України як правової та демократичної держави, в якій публічна адміністрація служить інтересам суспільства і кожної особи.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративний процес, глобалізація, публічне адміністрування, місцеве самоврядування.

The article examines modern challenges and prospects for the development of administrative law in Ukraine, taking into account the country's recent reforms and European integration efforts.

It is noted that the administrative law of Ukraine is one of the main branches of the legal system, which regulates relations in the spheres of functioning of executive power, local self-government, economy, education, health care, defense and others.

The problems of state control, administrative-legal relations and the need to improve administrative legislation are analyzed.

It has been proven that the further development of administrative law in Ukraine should take place in the direction of establishing a human-centered ideology, overcoming post-Soviet paternalistic approaches, and implementing the best European practices of public administration. This requires not only an update of legislation, but also a change in administrative culture and legal awareness. Administrative law should become a «citizen's right» and not a «state's right».

Only under such conditions is it possible to establish Ukraine as a legal and democratic state in which public administration serves the interests of society and every individual.

Key words: *administrative law, administrative process, globalization, public administration, local self-government.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. У вирі сучасних трансформацій, що охопили українське суспільство, адміністративне право постає як ключовий інструмент регулювання відносин між державою та громадянами. Воно є тим наріжним каменем, на якому будується ефективна система державного управління, забезпечується захист прав і свобод людини, а також встановлюється баланс між публічними та приватними інтересами. Актуальність дослідження сучасного стану та проблем адміністративного права в Україні зумовлена низкою факторів, які формують новий ландшафт правової реальності нашої держави.

По-перше, процеси євроінтеграції, що набули нового імпульсу після отримання Україною статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу, вимагають суттєвого переосмислення та адаптації національного адміністративного законодавства до європейських стандартів. Це створює унікальний виклик для вітчизняної правової системи, адже потребує не лише формального приведення норм у відповідність до *acquis communautaire*, але й глибинної трансформації самої філософії адміністративного права.

По-друге, стрімкий розвиток інформаційних технологій та діджиталізація державного управління породжують нові правовідносини, які потребують адекватного правового регулювання. Електронне урядування, використання штучного інтелекту в адміністративних процедурах, захист персональних даних у цифровому просторі – це лише невеликий перелік питань, які вимагають інноваційних підходів у рамках адміністративного права.

Третім, не менш важливим фактором, є триваюча адміністративно-територіальна реформа та децентралізація влади. Ці процеси суттєво змінюють систему органів публічної адміністрації, перерозподіляють повноваження між центральними та місцевими органами влади, що, в свою чергу, вимагає відповідного правового забезпечення та регулювання.

Крім того, варто також зазначити, що в умовах глобалізації та зростаючої взаємозалежності держав, адміністративне право України стикається з викликом гармонізації національних норм з міжнародними стандартами та практиками. Це особливо актуально в контексті транскордонного співробітництва, міжнародної торгівлі та спільної протидії глобальним загрозам, таким як тероризм чи кліматичні зміни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти цієї теми досліджували В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янець, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, Н. Р. Нижник, Д. В. Приймаченко, А. О. Селіванов, О. Ф. Скакун, М. М. Тищенко та ін. Водночас динамічність розвитку суспільних відносин та перманентне оновлення адміністративного законодавства зумовлюють потребу в подальших наукових розвідках у цій сфері.

Метою статті є аналіз викликів та перспектив розвитку адміністративного права в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з О. І. Миколенком основною проблемою, яка впливає на адміністративне право в сучасних умовах державотворення, є

«штучна динамічність адміністративного законодавства» [1]. І така позиція є цілком прийнятною, адже, з одного боку, динамічність законодавства є об'єктивним процесом, оскільки розвиваються суспільні відносини і вдосконалюється їх правове регулювання. З іншого боку, це часто штучний процес, який не обумовлений об'єктивними чинниками».

Існують дві основні проблеми штучного розвитку адміністративного законодавства в Україні. Перша проблема полягає у постійній зміні державної стратегії щодо вирішення конкретних аспектів суспільних відносин. Наприклад, Митний кодекс України, який за час незалежності країни зазнав трьох редакцій, демонструє таку змінність. Держава періодично змінює свою стратегію стосовно митних органів та їхньої компетенції, а також намагається адаптувати митні відносини до міжнародного досвіду. Подібні процеси спостерігаються в сферах публічної служби та освіти. Законодавчий орган постійно оновлює правове регулювання призначення на посади у публічній службі та правовий статус публічних службовців, але не має чіткого бачення загальної системи публічної служби та кінцевої мети її реформування. Як результат, нові законодавчі акти вирішують не стратегічні, а поточні завдання, усуваючи тимчасові проблеми у сфері публічної служби, але не вирішуючи глобальні проблеми цієї сфери. У сфері освіти також спостерігається динаміка, зумовлена зміною державної стратегії. Хоча уряд заявляє про підвищення якості освіти, насправді держава спрямовує зусилля на скорочення витрат на освіту з державного бюджету.

Друга проблема динамічного розвитку адміністративного законодавства пов'язана з відсутністю прогностичного підходу при розробці законодавчих актів. Прогностичне мислення спрямоване на мінімізацію прогалин у правовому регулюванні, уникнення можливих негативних наслідків від дії законодавчих актів тощо. Проте в сучасній Україні логіка адміністративно-правового регулювання передбачає наступні етапи: незважаючи на численні зауваження до змісту законодавчого акта, його все одно приймають, оскільки це важливо для суспільства; потім спостерігають, як цей законодавчий акт функціонує на практиці, і лише після цього починають його вдосконалювати. На практиці часто виявляється, що законодавчий акт має багато недоліків і протиріч, а також завдає шкоди суспільним відносинам, що вимагає його змін та вдосконалення.

Низький рівень законодавчої техніки також значно впливає на динаміку розвитку адміністративного законодавства. Це означає, що зміни в адміністративному законодавстві відбуваються не лише через розвиток суспільних відносин, а й через помилки, допущені законодавцем у формулюванні нормативно-правових актів [5]. Наприклад, стаття 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення сформульована таким чином, що можна зробити суперечливий висновок: «Батьки несуть відповідальність за вчинення неповнолітнім адміністративного проступку чи кримінального правопорушення». Таке формулювання намагається змістити акцент на те, що батьки несуть відповідальність не за протиправні вчинки неповнолітніх дітей, а за невиконання своїх обов'язків щодо контролю за ними. Однак склад адміністративного правопорушення, сформульований у статті 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення, порушує вимоги законодавчої техніки [6].

Крім того, сучасне адміністративне право стикається з низкою проблем, серед яких нерівновага та безсистемність наукових знань у цій сфері. Це негативне явище, на нашу думку, спричинене кількома факторами. По-перше, заміна доктринальних знань про адміністративне право на індивідуальні погляди науковців-адміністративістів призводить

до відсутності дискусії щодо актуальності окремих аспектів доктрини в сучасному контексті. Замість цього, відбувається обговорення між окремими науковцями з різними світоглядами, яке може мати різні рівні, включаючи рівень чуток, емпіричний рівень та концептуальний рівень, але недостатньо доктринальний рівень [1].

Другим фактором є уніфікація науки адміністративного права за європейськими стандартами, що призводить до втрати унікальності української науки адміністративного права та відтворення вже існуючих положень і принципів. Третім фактором є негативний вплив на розуміння адміністративно-правових явищ інших наукових концепцій, які ігнорують досягнення в галузі адміністративного права та використовують досягнення суміжних наук, що призводить до дезорганізації існуючої доктрини адміністративного права.

Це означає, що в адміністративному праві спостерігаються посилення дезорганізуючих тенденцій, які поступово підривають системність адміністративного права як науки. Тому можна стверджувати, що українське адміністративне право потребує докорінних реформ. Основним напрямом має стати кардинальна зміна ролі суспільства та значення цієї галузі у функціонуванні державної влади. Потрібно реалізувати конституційну формулу: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (стаття 3 Конституції України) [3]. Це означає, що діяльність усіх державних установ має бути підпорядкована реалізації та захисту прав людини як пріоритетної цінності держави, яка перевищує інші.

Таким чином, проблема побудови сучасної системи адміністративного права залишається актуальною. Адміністративне право потребує радикального реформування, що передбачає зміну ролі суспільства та повне визнання цієї галузі у функціонуванні влади. Менше суперечностей виникає щодо загальної частини адміністративного права, ніж щодо наповнюваності особливої частини. Щодо останньої, відсутні єдність підходів та достатні підстави для її переробки в окремі підгалузі права. Загалом, всі вони належать до складного предмета адміністративного права. Проте, особлива частина вимагає якісного дослідження та переформатування свого змісту. Для цієї процедури можна взяти до уваги досвід цивільного, земельного, сімейного права. Розглядаючи створення нових інститутів у адміністративному праві, особливу частину можна розглядати як структурні блоки: адміністративне деліктне право, адміністративне процедурне право та адміністративне судове право [4]. Варто зазначити, що особлива частина не повинна обмежуватися лише сферами публічного адміністрування, однак необхідно враховувати потребу в аналізі спеціальних правових норм у порівнянні з тими, що містяться в загальній частині.

Одним з ключових напрямів розвитку адміністративного права є удосконалення законодавчої бази. Попри ухвалення низки важливих законодавчих актів (Кодексу адміністративного судочинства України, законів «Про адміністративні послуги», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу» та ін.), адміністративне законодавство досі характеризується фрагментарністю, колізійністю та наявністю прогалин. Тому нагальним завданням є системне оновлення нормативно-правової бази на основі єдиної концепції реформування [2].

Одним з перспективних кроків у цьому напрямі є розробка нових підходів до визначення базових категорій адміністративного права. Зокрема, потребує переосмислення сама дефініція адміністративного права з урахуванням сучасних тенденцій людиноцентризму та належного врядування. Важливо відійти від державоцентристського

розуміння цієї галузі як «управлінського права» і акцентувати увагу на її спрямованості на забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією.

Також необхідно виробити усталені підходи до розуміння таких базових понять, як «публічне адміністрування», «адміністративна процедура», «адміністративний акт», «адміністративна послуга», «публічно-правовий спір» тощо. Уніфікація термінології на законодавчому рівні сприятиме подоланню правової невизначеності та формуванню єдиної правозастосовної практики [2].

Ще однією важливою проблемою адміністративного права в Україні є нерегульованість багатьох сфер суспільних відносин, які потребують адміністративно-правового регулювання [4]. Так, особливо гостро стоїть проблема правового регулювання відносин у сфері цифрової економіки та електронного урядування. Стрімкий розвиток інформаційних технологій створює нові виклики для адміністративного права, які потребують адекватного правового реагування [2].

Зокрема, належної нормативної регламентації потребують питання електронного урядування, надання адміністративних послуг онлайн, доступу до публічної інформації, захисту персональних даних, взаємодії органів публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства та ін.

Важливо забезпечити системність та узгодженість правового регулювання, уникати надмірної зарегульованості та водночас не допускати виникнення прогалін. При цьому мають враховуватися як національна специфіка, так і кращі міжнародні практики та стандарти.

Зокрема, недостатньо врегульованими залишаються питання адміністративно-правового статусу об'єднаних територіальних громад, механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, процедури надання адміністративних послуг в електронній формі, процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації, механізми захисту прав споживачів адміністративних послуг тощо [6].

Для вирішення цієї проблеми необхідно провести комплексний аналіз сучасних суспільних відносин, які потребують адміністративно-правового регулювання, та розробити відповідні нормативно-правові акти.

Окремої уваги заслуговує питання гармонізації адміністративного законодавства України з європейськими стандартами. В умовах євроінтеграційних прагнень нашої держави надзвичайно важливо забезпечити імплементацію *acquis* ЄС у сфері публічного адміністрування. Це передбачає не лише формальне приведення законодавства у відповідність до вимог директив та регламентів ЄС, але й запровадження європейських принципів належного врядування (верховенства права, прозорості, підзвітності, ефективності тощо).

Важливими орієнтирами у цьому процесі мають стати й Білі книги Європейського врядування, Хартія основних прав ЄС, прецедентна практика Суду ЄС. Водночас гармонізація не повинна зводитися до механічного копіювання європейських норм, а має відбуватися з урахуванням національних особливостей та потреб.

Ще одним магістральним напрямом розвитку адміністративного права є трансформація його предмету в бік розширення кола суспільних відносин, які становлять серцевину цієї галузі. Традиційно адміністративне право обмежувалося регулюванням

управлінських відносин, що виникають у ході діяльності органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації. Проте на сучасному етапі такий підхід видається надто вузьким.

Дедалі більшого значення набувають відносини, пов'язані з реалізацією та захистом прав приватних осіб (фізичних та юридичних) у взаємодії з публічною адміністрацією. Адміністративне право має охоплювати не лише владну діяльність адміністративних органів, але й механізми впливу приватних осіб на цю діяльність, їх участь в ухваленні адміністративних актів та вчиненні інших адміністративних дій. Тобто воно має розглядатися як право публічно-приватного партнерства, а не суто як «право державного управління».

Особливої ваги в цьому контексті набуває проблематика адміністративно-правового захисту прав і свобод людини. Органи публічної адміністрації повинні сприйматися не як «керівні та контролюючі інстанції», а як інституції, покликані служити інтересам громадян та забезпечувати реалізацію їхніх прав у публічно-правовій сфері [2]. Відповідно має зростати роль адміністративної юстиції як механізму захисту від неправомірних дій та бездіяльності адміністративних органів.

Важливо забезпечити доступність та ефективність адміністративного судочинства, його відповідність стандартам справедливого суду. Перспективними напрямками в цій царині є впровадження альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів (медіації, примирення), розвиток механізмів громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації, удосконалення гарантій виконання судових рішень в адміністративних справах тощо.

Розвиток адміністративного права неможливий без належного доктринального підґрунтя. Попри значні здобутки вітчизняної адміністративно-правової науки, все ще зберігається низка проблемних моментів на рівні галузевої теорії. Зокрема, дискусійними залишаються питання щодо системи адміністративного права, співвідношення матеріальних та процесуальних норм, розмежування адміністративних та інших правовідносин тощо.

Нагальною є потреба формування цілісної доктрини адміністративного права, яка б відображала сучасне розуміння сутності та призначення цієї галузі з урахуванням людиноцентристської спрямованості. Важливими напрямками наукових досліджень мають стати публічне адміністрування, адміністративні процедури, адміністративні послуги, адміністративний розсуд, електронне урядування, адміністративна відповідальність тощо.

Особливу увагу слід приділити порівняльно-правовим дослідженням, спрямованим на вивчення та запозичення кращого досвіду зарубіжних країн у сфері правового регулювання публічно-управлінських відносин. Водночас рецепція іноземних моделей не повинна бути сліпою та механічною, а має відбуватися з урахуванням вітчизняних реалій та потреб.

Формування доктрини адміністративного права вимагає також зміни підходів до викладання цієї дисципліни у вищих навчальних закладах. Важливо відійти від позитивістської моделі, коли студенти отримують лише знання чинного законодавства, і перейти до розвитку в них критичного мислення, вміння тлумачити та застосовувати правові норми з урахуванням принципів верховенства права та пріоритету прав людини. Більше уваги має приділятися прикладним аспектам, аналізу практики адміністративних органів та судів.

Отже, перспективи розвитку адміністративного права в Україні пов'язані з удосконаленням адміністративного законодавства на основі нових підходів до базових категорій, врегулюванням нових сфер суспільних відносин та гармонізацією з європейськими стандартами, розширенням предмету цієї галузі в бік посилення захисту прав приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, а також формуванням цілісної науково-теоретичної доктрини. Лише системна робота у цих напрямках дозволить вивести вітчизняне адміністративне право на якісно новий рівень та забезпечити його ефективність як інструменту публічного врядування на благо людини.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Адміністративне право є однією з фундаментальних галузей правової системи України, яка регулює широке коло суспільних відносин у сфері публічного адміністрування. На сучасному етапі розвитку української держави адміністративне право характеризується динамічними змінами та трансформаціями, зумовленими як внутрішніми чинниками, так і впливом глобалізаційних процесів.

Серед ключових тенденцій розвитку адміністративного права можна відзначити його людиноцентристську переорієнтацію, зміщення акцентів з управлінської функції на забезпечення прав і свобод приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, розширення сфери адміністративно-правового регулювання, європеїзацію під впливом євроінтеграційних прагнень України. Відбувається поступовий перехід від державоцентристської моделі управління до людиноцентристської публічно-сервісної концепції.

Водночас сучасний стан адміністративного права характеризується низкою проблем та викликів, які потребують комплексного вирішення з метою підвищення ефективності публічного адміністрування та забезпечення прав і свобод громадян.

Серед ключових проблемних аспектів можна виокремити недосконалість та застарілість адміністративного законодавства, його фрагментарність, колізійність та наявність прогалин. Значна частина адміністративно-правових норм міститься в підзаконних нормативно-правових актах, які нерідко суперечать законам. Відсутній єдиний кодифікований акт, який би комплексно регулював адміністративні процедури. Багато норм все ще базуються на застарілих радянських підходах і не повною мірою відповідають сучасним реаліям.

Іншою проблемою є термінологічна неузгодженість та відсутність єдності в розумінні базових понять і категорій адміністративного права. У законодавстві та правовій доктрині досі немає усталених дефініцій таких ключових понять, як «публічне адміністрування», «адміністративна процедура», «адміністративний акт», «адміністративна послуга» тощо. Це створює правову невизначеність та ускладнює правозастосування.

Викликом є також неврегульованість багатьох сфер суспільних відносин, які динамічно розвиваються і потребують адекватного правового регулювання. Це стосується, зокрема, питань електронного урядування, надання адміністративних послуг онлайн, доступу до публічної інформації, захисту персональних даних тощо. Законодавство не завжди встигає за суспільними змінами.

Попри запровадження в Україні адміністративної юстиції, все ще зберігаються певні проблеми у сфері судового захисту прав і свобод громадян від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Серед них – перевантаженість адміністративних судів, недостатня спеціалізація суддів, проблеми з виконанням судових рішень.

Подальший розвиток адміністративного права в Україні має відбуватися в руслі утвердження людиноцентристської ідеології, подолання пострадянських патерналістських підходів, впровадження кращих європейських практик публічного адміністрування. Це вимагає не лише оновлення законодавства, але й зміни адміністративної культури та правосвідомості. Адміністративне право має стати «правом громадян», а не «правом держави». Лише за таких умов можливе становлення України як правової та демократичної держави, в якій публічна адміністрація служить інтересам суспільства і кожної особи.

Перспективи подальших досліджень полягають у розробці стратегічних напрямів розвитку адміністративного права в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. Харків : Одиссей, 2010. 368 с.

2. Коломоець Т. О. Термінологія адміністративного процесу: проблеми визначеності суміжного термінологічного ряду. Вісник Запорізького національного університету. 2011. № 1. С. 115–120.

3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

4. Кравець М. О. Тенденції розвитку адміністративного права в Україні у світлі глобалізаційних процесів. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 9. С. 158–160. URL: http://www.lsej.org.ua/9_2021/40.pdf.

5. Настюк В. Я. Актуальні проблеми адміністративного процесу. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу : тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. С. 24–26.

6. Швець Д. В. Актуальні проблеми вдосконалення контрольної діяльності у сфері виконавчої влади. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу : тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. С. 64–66.