

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

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.

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



ЮРІНКОМ 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
1. Мета і завдання Концепції розвитку адміністративного законодавства та адміністративного процесу в Україні	9
2. Зasadничі принципи і підходи до розвитку адміністративного законодавства	13
3. Сучасний стан розвитку адміністративного законодавства	21
4. Основні напрями розвитку адміністративного законодавства та рекомендації щодо його удосконалення	27
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
5. Розвиток законодавства про адміністративний процес	75

6. Наскрізні питання та окремі питання перехідного періоду	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
7. Очікувані результати впровадження Концепції	105
Інформація про авторів	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.



[Перейти на сайт →](#)