

КЛІМОВА Світлана,
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правового регулювання економіки
Харківський національний економічний університет
імені С. Кузнеця

КОЛІЗІЇ ТА ВИКЛИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ» В СУЧАСНІЙ ПУБЛІЧНІЙ АДМІНІСТРАЦІЇ

Прийняття та набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» [1] (далі – ЗАП) започаткувало новий етап правотворення, оскільки його принципи вимагають перегляду більшості нормативно-правових актів, що регулюють порядок надання послуг суб'єктами публічної адміністрації та здійснення контрольних заходів органами публічної влади. Введення до наукового й практичного обігу нової термінології – «адміністративний акт», «дискреційні повноваження» тощо – поставило перед суб'єктами правотворення завдання адаптації всієї системи публічного управління до вимог ЗАП.

Закон визначає загальні правила ухвалення індивідуальних адміністративних актів усіма суб'єктами владних повноважень, за винятком спеціально визначених сфер (кримінальне провадження, провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо), і містить пряму вимогу щодо приведення спеціальних законів і підзаконних актів у відповідність із його положеннями [1]. Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», до актів застосування права віднесено, зокрема, акти про створення або припинення органів державної влади чи місцевого самоврядування; акти щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів; рішення про надання гуманітарної допомоги; директиви та

вказівки щодо участі делегацій України в міжнародних заходах; а також інші індивідуальні правові акти. При цьому законодавець прямо визнає існування правових актів, що не містять норм права [1].

Водночас чинне законодавство неоднорідно регулює порядок прийняття адміністративних актів та висуває різні вимоги до їх оформлення. Це зумовлює виникнення колізій, ґрунтовний аналіз яких здійснено в дисертації О. В. Москалюка «Механізм подолання змістовних і темпоральних колізій норм права» [2]. Автор визначає змістовні колізії як розходження моделей поведінки при регулюванні однакових відносин, коли сумісне застосування норм неможливе, й обґрунтовує застосування класичних правил пріоритету: *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori*, *lex superior derogat legi inferiori*. Як інструменти вибору норми пропонуються граматичне, системне та телеологічне тлумачення, а також принцип сприятливості для особи [2, с.10–12]. Темпоральні колізії пов'язуються з часовими розбіжностями дії норм; механізми їх подолання включають принцип дії пізнішої норми, перехідні положення, можливість тимчасового співіснування норм, а також превентивну систематизацію законодавства [2, с.13–15]. Такі підходи створюють наукове підґрунтя для аналізу колізій у національному законодавстві щодо адміністративних актів і реалізації повноважень суб'єктами публічної адміністрації та слугують основою для вироблення практичних способів їх подолання (узагальнено в табл. 1).

Таблиця 1

Способи вирішення колізій у законодавстві [використано
джерело 3]

Спосіб вирішення колізії	Опис	Приклад
Перевага новішого акту	За неузгодженості актів одного органу застосовується пізніший акт.	Наказ міністерства 2010 р. і новий наказ 2020 р. – застосовується акт 2020 р.
Перевага акту вищого органу	За суперечності актів різних рівнів діє акт вищого органу.	Наказ міністерства суперечить постанові КМУ – діє постанова КМУ.
Перевага акту з вищою юридичною силою	За різної юридичної сили актів одного органу застосовується вищий.	Закон суперечить Конституції – діє Конституція.
Перевага спеціального акту над загальним	За розбіжностей між загальним і спеціальним актом пріоритет має спеціальний (якщо його не скасовано).	Загальний закон і спеціальний закон щодо окремої категорії осіб – діє спеціальний.

На цьому тлі особливого значення набуває аналіз відповідності спеціальних законів, зокрема Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], принципам ЗАП. Одним із ключових є принцип максимальної збалансованості інтересів, що відображає необхідність гармонізації інтересів територіальної громади, держави та окремих соціальних груп. У зазначеному Законі він реалізується через: 1) закріплення виключної компетенції територіальної громади та її органів (ст. 26, 50), що забезпечує пріоритет місцевих потреб; 2) визначення делегованих повноважень, які органи місцевого самоврядування здійснюють від імені держави (ст. 27–40), сприяючи

узгодженню локальних і загальнодержавних інтересів; 3) нормативне закріплення форм прямої демократії – місцевих референдумів, громадських слухань, колективних звернень (ст. 13). Таким чином формується механізм балансу між автономією громади та необхідністю реалізації загальнообов'язкових державних функцій.

Значення принципу максимальної збалансованості інтересів полягає в забезпеченні стабільності й ефективності місцевого самоврядування, зниженні рівня конфліктності між державним регулюванням і локальною автономією, підвищенні довіри громадян до органів влади та залученні населення до формування й контролю публічної політики. Для публічної адміністрації цей принцип виконує роль методологічного орієнтира при ухваленні рішень, спрямованих на захист прав мешканців і забезпечення їхнього добробуту, одночасно гарантує виконання державою базових функцій у сферах безпеки, соціальних стандартів, економічної стабільності та законності, що узгоджується зі стандартами «good governance».

У європейській адміністративно-правовій доктрині принцип належного (доброго) адміністрування розглядається як фундаментальне право, наукова концепція і водночас загальний принцип публічного управління. Р. Баєцціу та А. Матеї підкреслюють, що добре адміністрування характеризує якість публічного адміністрування як діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які реалізують надані або делеговані повноваження, орієнтовані на задоволення публічного інтересу [5, с.684–687]. Йому протиставляється *maladministration* – неефективне, упереджене, повільне та свавільне адміністрування, що суперечить установленим правилам і принципам [6, с.555; 7]. У цьому контексті дотримання процедур, передбачених ЗАП, виступає практичним втіленням стандартів належного адміністрування.

Особливої уваги заслуговує також співвідношення публічних і приватних інтересів. Публічний інтерес у ЗАП визначається як інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби (п. 6 ч. 1 ст. 2) [1]. Оптимальне узгодження публічного та приватного інтересів можливе лише за умов поваги до прав усіх учасників, взаємної відповідальності та функціонування демократичних інститутів.

Аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає підстави стверджувати, що чинне регулювання діяльності органів місцевого самоврядування лише частково відповідає сучасним принципам реалізації дискреційних повноважень, закріпленим у доктрині загальної адміністративної процедури. Виявлено відсутність нормативного визначення дискреції, нечіткість меж адміністративного розсуду, фрагментарну регламентацію процедур прийняття індивідуальних адміністративних актів. Закон, як правило, наділяє органи місцевого самоврядування широкими повноваженнями без встановлення критеріїв їх реалізації, що суперечить принципам правової визначеності, передбачуваності й недопущення свавілля. Типовими є відсилочні формули («здійснює інші повноваження», «може приймати рішення»), які істотно розширюють дискрецію.

Серйозною проблемою є також відсутність процедурних засад прийняття індивідуальних рішень: не визначено вимоги до вмотивованості, участі заінтересованих осіб, попереднього розгляду доказів, запобігання конфлікту інтересів і підстав для відводу посадових осіб. Це не узгоджується з базовими принципами ЗАП щодо прозорості, обґрунтованості та неупередженості адміністративних рішень. Недостатньо врегульовано й механізм адміністративного оскарження: відсутні строки, порядок і стадії розгляду скарг на рішення

органів місцевого самоврядування, що знижує рівень підзвітності й ефективності контролю за використанням дискреційних повноважень. Додатково закон не забезпечує належної цифровізації процедур, що не відповідає сучасним вимогам електронного врядування.

Для ілюстрації актуальних проблем правозастосування у 2025 році доцільно звернутися до зведених даних (табл. 2), які відображають ключові види колізій і можливі підходи до їх розв'язання.

Таблиця 2
 Конкретні колізії та проблемні моменти у 2025 році

№	Предмет конфлікту	Опис проблема	Можливий підхід
1	Спеціальні норми проти загальних положень	Колізії усуваються шляхом змін до спеціальних законів.	Аналіз спецзаконів, цілеспрямовані законодавчі правки.
2	Терміни та строки процедур	Різні строки в ЗАП і спеціальних актах.	Уточнення перехідних положень, тлумачення на користь особи.
3	Перехідні положення	Поступове набрання чинності ЗАП; особливий режим для НБУ.	Узгодження норм, офіційні роз'яснення.
4	Неповне приведення законів відповідність у	Не всі акти змінені вчасно або повністю.	Постійний моніторинг і доопрацювання законодавства.
5	Різна інтерпретація посадовцями	Неоднакова готовність органів до застосування ЗАП.	Масове навчання, методичні рекомендації, консультації.
6	Принцип офіційності й роль громадян	Збереження застарілих вимог «носити довідки».	Пріоритет принципу офіційності, ревізії обов'язків.

№	Предмет конфлікту	Опис проблема	Можливий підхід
7	Застосування нових норм до поточних справ	Невизначеність щодо справ, розпочатих за старими правилами.	Чіткі перехідні норми, напрацювання судової практики.

Виявлені колізії свідчать про початок нового, змістовно складнішого етапу правотворчої діяльності. Як слушно зазначає Н. В. Гришина, правотворча діяльність публічної адміністрації є процедурно врегульованою діяльністю уповноважених суб'єктів, що здійснюється у конституційно визначених формах і спрямована на створення, зміну чи скасування норм адміністративного права. Вона зумовлена суспільною потребою в регулюванні публічно-правових відносин, спирається на правотворчу техніку і проходить послідовні стадії – від ініціювання до офіційного оприлюднення підзаконного акта, забезпечуючи системність законодавства та баланс публічних і приватних інтересів [8, с.173].

Принципи адміністративного права, у свою чергу, впливають на правотворчість публічної адміністрації у двох ключових вимірах. По-перше, вони спрямовують діяльність суб'єктів правотворення, формуючи їх правову свідомість, стандарти поведінки та забезпечуючи дотримання процедур прийняття актів. По-друге, детермінують зміст і форму адміністративно-правових норм, забезпечуючи їх якість, чіткість і несуперечливість. Поєднання державоцентристського, людиноцентристського та законоцентристського підходів формує модель правотворчості, у якій держава, виступаючи ініціатором створення норм, враховує суспільні потреби, а зміст норм і сама правотворча діяльність публічної адміністрації постійно перевіряються на відповідність принципам адміністративного права [8, с.174].

У цьому контексті особливої актуальності набуває

проблема узгодження дискреційних повноважень органів публічної влади з вимогами адміністративної процедури. Дослідження К. Земські [9], а також сучасні українські праці [10; 11] демонструють, що адміністративний акт є центральною юридичною формою реалізації адміністративної влади та інструментом балансування між свободою розсуду і правовою визначеністю для громадян. Прийняття ЗАП [1] запровадило уніфіковані вимоги до ухвалення таких актів, однак практика, зокрема в діяльності правоохоронних органів, досі характеризується відсутністю процедурної уніфікації, фрагментарністю відомчого регулювання й недотриманням стандартів належного адміністрування [10].

Отже, забезпечення відповідності спеціального законодавства (у тому числі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та законів у сфері правоохоронної діяльності) принципам загальної адміністративної процедури є ключовою умовою формування сучасної моделі публічної адміністрації. Йдеться не лише про технічне усунення колізій, а й про глибинну трансформацію підходів до ухвалення індивідуальних адміністративних актів, запровадження процедурних гарантій прав людини, прозорості, підзвітності та правової визначеності. Саме така трансформація наближає українську систему публічного управління до європейських стандартів правової держави і «good governance».

Список використаних джерел:

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>
2. Москалюк О. В. Механізм подолання змістовних і темпоральних колізій норм права : автореф. дис. ... канд. юр. наук. КНУ ім. Тараса Шевченка. 2011. С. 10-15.

3. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії: лист Міністерства юстиції України від 26.12.2008 N 758-0-2-08-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08#Text>

4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

5. Matei A., Baiesiu R. Good administration and performance of local public administration. *Procedia. Social and behavioral studies*. 2014. Vol. 109. P. 684-687.

6. Ponce H. Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2005. Vol. 12. Issue 2. Article 10. P. 551-588.

7. The European Ombudsman. Annual report for 1997. Article 23 // Цит. за: Н. Ponce Good administration and administrative procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 12. Issue 2. Article 10. P. 556.

8. Гришина Н. В. Вплив принципів адміністративного права на правотворчу діяльність публічної адміністрації. *Право і суспільство*. 2025. № 4, Т. 1. С. 170–174. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.4.1.25>

9. Ziemski K. M. Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji. *Poznań*. 2005. s. 138.

10. Присяжнюк О. А. Адміністративно-правове регулювання дискреційних повноважень правоохоронних органів України : дис. ... д-ра юрид. наук / Харків. нац. ун-т внутр. справ. ; Мін. внутр. справ України. Харків, 2025. 479 с.

11. Губська О. А. Поняття та межі «дискреції» під час здійснення суб'єктами владних повноважень своїх функцій. *Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України*. 2021. № 3–

4. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/page/visnyk-vyshchoyi-kvalifikaciynoi-komisiyi-suddiv-ukrayiny-2021>

STASHCHAK Anzhela,
PhD, Dr. of Law Sciences,
Associate Professor at the Department of Legal Regulation of
Economy at Simon Kuznets
Kharkiv National University of Economics

KRYVENKO Oleksandr,
PhD, Associate Professor at the Department of Forensic
Medicine and Medical Law named after Hon. Prof. M.S. Bokarius
at Kharkiv National Medical University

KAPUSTNYK Volodymyr,
PhD, Dr. of Law Sciences, Associate Professor at the
Department of Forensic Medicine and Medical Law named after
Hon. Prof. M.S. Bokarius at Kharkiv National Medical University

ETHICAL AND LEGAL CHALLENGES OF APPLYING GENERATIVE ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN MEDICAL PRACTICE

The aim of this study is to highlight the principal ethical and legal risks arising from the use of contemporary generative artificial intelligence (AI) systems in medical practice. The research materials include publications in official media sources and the authors' own professional observations. The methodological framework consists of analysis, synthesis, abstraction and generalisation.

In Ukraine and globally, the integration of generative AI into healthcare has accelerated sharply in recent years. At the same time,