УДК 342.9 (477)
DOI https://doi.org/10.32782/2307-1745.2026.83.13

Тернущак М. М.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3370-400X

ДО ПИТАННЯ ЩОДО ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Анотація. У статті досліджено питання змісту адміністративно-правових відносин на сучасному етапі трансформації науки адміністративного права.

Комплексно проаналізовано поняття та сутність категорії «публічне адміністрування» як форми реалізації публічної влади та її впливу на переосмислення змісту (предмету) адміністративно-правових відносин.

Окремо розглянуто фактор європеїзації публічного права, що зумовив законодавчі процеси приведення вітчизняного адміністративного законодавства до стандартів ЄС. Акцентовано на важливості прийняття Законів України «Про адміністративні послуги» та «Про адміністративну процедуру», як законодавчих актів, що удосконалили практики публічного адміністрування щодо децентралізації та дітжиталізації державних послуг. Констатовано, що Закон України «Про адміністративну процедуру» класифікував адміністративні провадження розмежувавши їх за функціями публічного адміністрування.

Розкрито позиції вчених-адміністративістів до підходів класифікації адміністративно-правових відносин, здійснено їх аналіз. Проаналізовано предмет адміністративно-правових відносин з огляду на різні критерії класифікації. Визначений взаємозв'язок предмету адміністративного права із категорією «публічного адміністрування».

Обумовлено, що концепт «публічного адміністрування» який замінив концепт «державного управління» виступає підґрунтям розуміння основ науки та галузі адміністративного права та використовується як базис для інтерпретації змісту адміністративно-правових відносин.

Резюмовано, що зміст адміністративних відносин як складової предмету адміністративного права відображає роль концепції «публічного адміністрування» у процесі захисту прав і свобод громадян та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності.

Ключові слова: зміст адміністративно-правових відносин, публічне адміністрування, адміністративна процедура, предмет адміністративного права, класифікація.

Вступ. Зміст адміністративно-правових відносин на сучасному етапі реформування правової науки, зазнав суттєвої трансформації порівнюючи науку адміністративного права дев'яностих та двохтисячних років. Перші концептуальні зміни торкнулися зміни основних категорій з якими асоціюється теорія адміністративного права, зокрема від парадигми «державного управління» до «публічного адміністрування», де роль суб'єктів публічної влади переорієнтовано з контрольного на сервісний підходи. Сервісна діяльність, зокрема надання адміністративних послуг в контексті здійснення адміністративних процедур, виступили основою різних напрямків адміністративної реформи, децентралізації, діджиталізації, реформи публічної служби.

Наразі зміст адміністративних відносин випливає виходячи із галузі та доктрини адміністративного права, яка структурно поділяється на загальну та особливу частину. Загальна формує та систематизує базові інститути адміністративного права, в основі особливої частини міститься поділ за підгалузями адміністративного права, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню.

Одним із факторів який вплинув на трансформацію адміністративних відносин є європеїзація публічного права в Україні, яка відбувається за наслідком євроінтеграції. Угода про асоціацію України та ЄС акумулювала законодавчі процеси у площині змін та приведення адміністративного законодавства до стандартів ЄС.

Перший закон який впроваджував концепт «публічного адміністрування» у правозастосування був Закон України «Про адміністративні послуги» 2012 рік, на базі якого було запущено мережі центрів надання адміністративних послуг. Надалі сервісна діяльність модернізувалася в різних напрямках таких як, децентралізація та дітжиталізація. Знаковою подією унормування та розмежування функцій публічного адміністрування стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» який чітко конкретизує адміністративну діяльність публічних органів, відмежовуючи сервісну та контрольну функції публічного адміністрування.

В ході різних напрямів адміністративної реформи системні зміни зазнало інше адміністративне законодавство, прийняття нового КАС, закону «Про державну службу», законів які визначали процедури децентралізації та інші.

Отже, сучасний стан змісту адміністративних відносин обумовлений змінами доктринального тлумачення адміністративного права як публічної галузі, що асоціюється з публічним адмініструванням, так і змінами системи адміністративного законодавства з урахуванням процесів європеїзації законодавства в цілому.

Мета статті – дослідити еволюцію змісту адміністративно-правових відносин в контексті європеїзації публічного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Трансформація змісту адміністративно-правових відносин відбувалася в різні етапи,

в залежності від оновлення адміністративного законодавства України. Враховуючи європеїзацію публічного законодавства складовою якого є адміністративне, виконуючи вимоги інституцій ЄС щодо інтеграції та приведення вітчизняного законодавства до стандартів та правил у різних сферах публічного адміністрування.

Принципи належного урядування як основи концепту публічного адміністрування формалізують сучасні адміністративні відносини у межах публічних відносин, що реалізуються в сферах суспільного життя. Тобто, наразі, зміст адміністративних відносин виходить за традиційні рамки ототожнення із відносинами державного управління.

Прийняття законів України «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги», значною мірою, вплинули на європеїзацію практик публічного управління в Україні. По суті, на їх основі відбулися всі базові реформи сфер публічного адміністрування, починаючи від мережі ЦНАПів, що посприяло децентралізації адміністративних послуг та завершилося адміністративною децентралізацією. До розробки смарт рішень дітжиталізації державних послуг. В цьому контексті, Закон України «Про адміністративну процедуру» удосконалив практики публічного адміністрування в цілому, розмежувавши його функції на сервісну та контрольно-наглядову. Відповідний закон також вніс роз'яснення в положення теорії адміністративного права чітко відмежувавши термінологічні питання адміністративної діяльності.

Як уже зазначалося вище, сучасне бачення інтерпретації адміністративного права структурно поділяє його на загальне та особливе. Вихідним моментом для розуміння адміністративного права як галузі виступає категорія «публічного адміністрування» яку прийнято інтерпретувати як форму реалізації виконавчої влади [1, ст. 16]. Слід враховувати також і особливості англомовного перекладу термінів «державне управління» та «публічне адміністрування», що в різних джерелах перекладається як «public administration». Специфіка англомовного перекладу змісту відповідної термінологічної конструкції зумовлена тлумаченням подібних термінів, проте їх переклад відбуватиметься по-різному, відтак «державне управління» в англомовному обігу також слід розглядати як «governance» чи то «state control». Тому в англомовному обігу один і той самий термін, з позиції лексичного значення розкриває зміст в залежності від сфери та напряму діяльності публічних органів в юридичній та економічних практиках [2].

Заслуговує уваги підхід, згідно якого «публічне адміністрування» трактується ширше за форму реалізації виконавчої влади, зокрема відповідну категорію розглядають у контексті інтегральної та управлінської шкіл: «… публічне адміністрування є відносно широкою та всеохоплюючою сферою та не вказує на конкретну спрямованість та обсяг державного управління, завдяки чому область публічного адміністрування, виходить за межі урядової діяльності та правлячих кіл включаючи в себе інші сфери, а саме церковну, ринкову, поштових послуг, транспортних та міжнародних відносин тощо».

В основі інтегрального підходу інтерпретації публічного адміністрування виступає загальна сума заходів спрямованих на виконання державної політики. Управлінський підхід тлумачить публічну адміністрацію вужче як зону, яка стосується виконанням управлінських та організаційних функцій у державних органах. Акцент робиться саме на функціях публічної адміністрації, які за своєю природою численні і спрямовані на досягнення певної цілі. Вперше ці функції було застосовано в 1980 році, використовуючи абревіатуру POSDCORB: P – планування; O – організація; S – кадри; D – напрямок; CO – координація; R – звітність; B – бюджетування [3].

Особливість розуміння сучасного адміністративного права, в тому числі змісту адміністративних відносин базується на підходах класифікації теорій організацій, що детально описано у книзі «Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права» авторства Ебергард Шмідт-Ассманн. Шановний автор використовує наступну класифікацію:

По-перше, організації як системи обробки інформації, що включає збирання й обробка інформації, розподілу потоків інформації всередині та між організаційними одиницями та освоєння зовнішніх джерел інформації;

По-друге, організації як координаційної системи: інструменти та процедури внутрішнього узгодження та формування волі, вертикальна та горизонтальна координація, органи та позиціювання волевиявлення, особливі механізми координації;

По-третє, владні структури організацій, що випливають із реалізація державної влади й особливі організаційні заходи її законодавчого закріплення в системі правової демократичної держави, ієрархічні шляхи ухвалення рішень, участь у реалізації влади шляхом делегування та залучення до участі;

По-четверте, формальні та неформальні організації, зокрема значення організаційно-правових форм, повноваження щодо вибору форми, юридична якість організаційного права, допустимість і межі допустимості для неформальних організацій;

По-п'яте, організаційні зв'язки такі як самостійність і несамостійність організаційних одиниць всередині системи публічної адміністрації, різні види залежності, механізми зовнішньої координації (право, фінанси, вказівки), організаційно-правові кола та їхній порядок за вимогами вчення про правовідносини;

По-шосте, організація й оточення шляхом організаційних форм у проміжній сфері між публічною адміністрацією і суспільством, участі адміністративних організаційних одиниць у діяльності підприємств і спілок (змішано- господарські підприємства) та системи переговорів» [4, с. 306–307].

Сучасні основи тлумачення адміністративного права вибудовані на концепції «публічного адміністрування», як форми реалізації публічної влади, передусім виконавчої. В цьому контексті, зміст адміністративно-правових відносин, зводиться безпосередньо до процесів пов'язаних із діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Проте позиції вчених щодо змістовного наповнення відповідних відносин відрізняються.

У підручнику «Загальне адміністративне право» за редакцією І. С. Гриценка, адміністративні відносини сутнісно класифікуються на: відносини, які виникають із забезпеченням суб'єктами публічної влади, публічною адміністрацією, прав і свобод людини і громадянина; відносини у сфері публічного управління об'єктами державної та комунальної власності;

відносини внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної влади; відносини у сферах взаємодії публічної влади з інституціями громадянського суспільства [5, ст. 67].

У підручнику «Адміністративне право» за редакцією Ю. П. Битяка, адміністративно-правові відносини класифікують за такими критеріями: характер взаємодії: вертикальні та горизонтальні в залежності від способів реалізації владних повноважень; мети: регулятивні (позитивні, наразі асоціюються із адміністративними процедурами) та правоохоронні (адміністративний примус); змісту: матеріальні та процесуальні; характеру дій зобов'язаного суб'єкта: активні, пасивні [6, ст. 60–62].

Крім того, є джерела які класифікують адміністративно-правові відносини за такими критеріями: цільове призначення: реалізація завдань державного управління, юрисдикційні (в сучасному розумінні адміністративно-деліктні та адміністративної юстиції); спосіб захисту: адміністративний та судовий порядок; змістом: матеріальні та процесуальні [7, ст. 36].

У підручнику «Загальне адміністративне право України», подано наступний перелік критеріїв класифікації адміністративних відносин: галузева приналежність: матеріальні та процедурні; характер зав'язків: вертикальні, горизонтальні; за функціями: регулятивні та охоронні; характеру дій зобов'язаного суб'єкта: активні, пасивні; адміністративно-правового статусу суб'єктів: підпорядковані суб'єкти публічного адміністрування різного організаційно-правового рівня та непідпорядковані суб'єкти публічного адміністрування однакового організаційно-правового рівня; методів адміністративно-правового регулювання: субординаційні, координаційні, реординаційні; юридичної основи: регулюються законами, підзаконними актами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, нормами права неформалізованих джерел; спрямованістю: зовнішньоорієнтовані та внутрішньоорієнтовані; часовими характеристиками: короткострокові та довгострокові; від інтересу: владні та сервісні [8, ст. 104–107].

У підручнику «Загальне адміністративне право» професор Р. Мельник описуючи категорію «предмет адміністративного права» класифікую адміністративні відносини наступним чином:

– відносини, що виникають під час безпосередньої реалізації влади Українським народом;

– відносини, що виникають у процесі реалізації (застосування) суб'єктом публічного адміністрування адміністративно-правових інструментів, адресатом яких є приватна особа;

– відносини, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування та іншим суб'єктом публічної влади;

– відносини, що виникають у межах внутрішньо-організаційної діяльності органу публічної влади;

– відносини, що виникають між суб'єктом публічного адміністрування та «особливо підпорядкованими особами» з приводу зміни їхнього правового статусу (звільнення, покарання, встановлення обмежень тощо);

– відносини, пов'язані з управлінням об'єктами публічної власності (публічним майном);

– відносини, пов'язані з матеріальною відповідальністю суб'єкта публічного адміністрування за шкоду, завдану приватній особі рішенням (дією);

– регулювання фактичних дій;

– регулювання юридичного статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин [9, ст. 62–64].

У підручнику «Загальне адміністративне право» виданому колективом вчених Ужгородського університету у співпраці з австрійськими колегами предмет адміністративного права включає наступні відносини:

– між публічною адміністрацією та приватними особами в процесі виконання виконавчих функцій та надання адміністративних послуг;

– виконавчої та розпорядчої діяльності публічної адміністрації;

– захисту прав і свобод громадян [1, ст. 32].

Отже, незалежно від критеріїв класифікації якими оперують вчені-адміністративісти при визначенні змісту та сутності адміністративних відносин (предмету адміністративного права), спостерігаємо еволюцію парадигми інтерпретації адміністративного права як галузі в основі якої виступає категорія «публічне адміністрування».

Якщо перші джерела галузі адміністративного права ототожнювали її із державним управлінням акцент в якому робився на діяльності пов'язаної із адміністративним примусом та контролем, то наразі система загального адміністративного права переорієнтована на сервісну роль. Водночас, правові обмеження пов'язані із війною спонукають стверджувати про мілітаризацію адміністративних відносин у частині координації публічної адміністрації (ВЦА) із органами сектору безпеки та оборони.

Також важливу роль переосмислення предмету адміністративного права відіграє і системна законодавча робота щодо приведення адміністративного законодавства до стандартів ЄС. Як уже зазначалося вище публічне адміністрування як форма реалізації виконавчої влади знайшло відображення у прийнятті низки законів. Відповідний законодавчий процес дав змогу вченим оновити зміст та критерії класифікації предмету адміністративного права.

Висновки. Таким чином, інтерпретація адміністративно-правових відносин обумовлена впливом концепції «публічного адміністрування» на галузь адміністративного права. Публічне адміністрування виступає у якості базису для розуміння сервісної ролі адміністративних органів у взаємовідносинах з громадянами та приватним сектором. Важливість публічного адміністрування для трактування адміністративно-правових відносин відображена у процесі європеїзації публічного права та змінах адміністративного законодавства.

Література:

1. Загальне адміністративне право. Підр. За заг. ред. Бернда Візера, Ярослава Лазура, Тетяни Карабін, Олександра Білаша. Одеса: Видавництво «Юридика», 2025. 418 с.
2. Тернущак М. М. Адміністративний процес у публічному адмініструванні. Дисертація доктора юридичних наук. 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2020. 401 с.
3. Uchem R.O., Erunke C.E. Nature and scope of public administration. International Journal of Development and Sustainability. 2013. № 1. P. 177–182. URL: https://isdsnet.com/ijds-v2n1-13.pdf (дата звернення: 24.08.2026)
4. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. Ебергард Шмідт-Ассманн. 2-ге видання. Київ. «К.І.С.». 2009. 552 с.

5. Загальне адміністративне право: Підр. За заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568
6. Адміністративне право: Підр. керів. автор. кол. Ю.П. Битяк. Х.: Право 2013. 656.с.
7. Адміністративне право. Навч. посіб. К. Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.
8. Загальне адміністративне право України. За заг. ред. акад. С.В. Ківалова, проф. Л. Білої-Тіунової. Одеса. Фенікс, 2023. 792.
9. Загальне адміністративне право : підр. за заг. ред. Р. С. Мельника. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. 690 с.

Ternushchak M. On the subject of the nature of administrative-legal relationships

Summary. This article examines the nature of administrative-legal relations at the present stage of transformation in the science of administrative law.

It provides a comprehensive analysis of the concept and essence of the category of 'public administration' as a form of exercising public authority and its impact on the reinterpretation of the nature (subject matter) of administrative-legal relations.

Separate consideration is given to the factor of the Europeanisation of public law, which has driven the legislative processes of bringing domestic administrative legislation into line with EU standards. Emphasis is placed on the importance of the adoption of the Laws of Ukraine 'On Administrative Services' and 'On Administrative Procedure' as legislative acts that have improved public administration practices regarding the decentralisation and digitalisation of public services. It is noted that the Law of Ukraine 'On Administrative Procedure' classified administrative proceedings by distinguishing them according to the functions of public administration.

The positions of scholars specialising in administrative law regarding approaches to the classification of administrative-legal relations are outlined and analysed. The subject matter of administrative-legal relations is analysed in the light of various classification criteria. The interconnection between the subject matter of administrative law and the category of 'public administration' is identified.

It is argued that the concept of 'public administration', which has replaced the concept of 'state administration', forms the foundation for understanding the principles of the science and field of administrative law and serves as the basis for interpreting the content of administrative-legal relations.

It is summarised that the content of administrative relations, as a component of the subject matter of administrative law, reflects the role of the concept of 'public administration' in the process of protecting citizens' rights and freedoms and carrying out executive and administrative activities.

Key words: content of administrative-legal relations, public administration, administrative procedure, subject matter of administrative law, classification.

Використання штучного інтелекту. Під час підготовки статті інструменти штучного інтелекту не використовувалися.

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

Дата першого надходження статті до видання: 19.08.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 15.09.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 09.11.2026