

Академія адміністративно-правових наук
Київський університет інтелектуальної власності та права

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Том 1

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

За загальною редакцією:

доктора юридичних наук, професора **В. Галуцька**
та доктора юридичних наук, професора **В. Фелика**



Видавничий дім
«Гельветика»
2024

*Рекомендовано до друку
Загальними зборами ГО «Академія адміністративно-правових наук»
(протокол № 1 від 21 грудня 2023 р.).*

*Рекомендовано до друку
вченою радою Київського університету інтелектуальної власності
та права (протокол № 4 від 20 грудня 2023 р.)*

Авторський колектив:

Берлач Анатолій Іванович; Біла Вікторія Русланівна; Біла-Тіунова Любов Романівна; Білоус-Осінь Тетяна Ігорівна; Бузицький Дмитро Миколайович; Буханевич Олександр Миколайович; Арнаутова Анастасія Станіславівна; Балан Богдана Миколаївна; Биков Ігор Олегович; Ващенко Юлія В'ячеславівна; Вершинін Богдан Максимович; Вершинін Денис Максимович; Галуцько Валентин Валентинович; Галуцько Валентин Васильович; Головій Людмила Василівна; Глобенко Ігор Олександрович; Гулак Олена Василівна; Даниленко Юлія Сергіївна; Діденко Сергій Володимирович; Діхтєвський Петро Васильович; Замрига Артур Вікторович; Зима Олександр Тарасович; Івановська Алла Миколаївна; Казанчук Ірина Дмитрівна; Карабін Тетяна Олександрівна; Коваленко Богдан В'ячеславович; Коваленко Лариса Павлівна; Комзюк Анатолій Трохимович; Костенко Інеса Володимирівна; Крайник Григорій Сергійович; Кривцун Даниїл Юрійович; Крупицький Олександр Станіславович; Кудерська Ірина Олександрівна; Кудерська Надія Іванівна; Кузниченко Сергій Олександрович; Кузьменко Оксана Володимирівна; Кузьмишин Віталій Миколайович; Курило Володимир Іванович; Маркова Олена Олегівна; Марчук Володимир Васильович; Мацелик Тетяна Олександрівна; Мацелюх Іванна Андріївна; Мілієнко Олена Анатоліївна; Міщук Інна Володимирівна; Мудрицька Катерина Олексіївна; Нашинець-Наумова Анфіса Юріївна; Новікова Марія Миколаївна; Павлюх Богдан Ярославович; Пашинський Володимир Йосипович; Орловська Ірина Григорівна; Петков Сергій Валерійович; Пихтін Микола Порфирівич; Підберезних Інна Євгеніївна; Піддубний Олексій Юрійович; Попова Світлана Миколаївна; Попова Лілія Миколаївна; Продан Алла Олександрівна; Правоторова Ольга Михайлівна; Проневич Олексій Станіславович; Руденко Михайло Михайлович; Салманова Олена Юріївна; Синявська Олена Юхимівна; Ситников Олександр Федотович; Соловйова Ольга Миколаївна; Стеценко Валентина Юріївна; Стеценко Семен Григорович; Тополя Руслан Володимирович; Фелик Василь Іванович; Чорна Вікторія Григорівна; Michael Varney

Рецензенти¹:

Ростислав Калюжний – доктор юридичних наук, професор;

Сергій Мосьондз – доктор юридичних наук, професор;

Павло Лютиков – доктор юридичних наук, професор

Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні :
А19 навчальний посібник : у 2-х томах. Том 1. Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне право / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Гулак та ін. ; за заг. ред. В. Галуцька, В. Фелика. – Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. – 620 с.

ISBN 978-617-8182-01-4

У навчальному посібнику подано розширені авторські курси провідних учених-адміністративістів з адміністративного права та адміністративного процесу, розроблені для умов воєнного стану. У їх основу покладено теоретичні положення та практику діяльності адміністративних органів, що характеризує їх в умовах відбиття повномасштабного вторгнення російських терористів в Україну. За змістом у навчальному посібнику розкрито всі питання Програми другого блоку фахового вступного випробування з адміністративного права України, що затверджена МОН України, проте не обмежується ним. Із найбільш складних і дискусійних питань наведено альтернативні підходи.

Навчальний посібник буде корисним для здобувачів освіти з галузей «Право». «Державне управління» та спеціальності «Правоохоронна діяльність» усіх освітньо-кваліфікаційних рівнів. Він також може стати в нагоді під час підготовки до вступних випробувань, складання ЗНО та ЄДКІ, а також у підготовці до відповідних кваліфікаційних іспитів юридичних спеціальностей.

Навчальний посібник може бути корисним також для посадових осіб адміністративних органів, а також науково-педагогічних працівників, науковців, депутатів усіх рівнів, суддів, волонтерів, інших суб'єктів громадянського суспільства, які пов'язані з публічним правом.

УДК 342.951:351.813(477)

¹ Рецензенти можуть не розділяти наукових поглядів авторів.

ЗМІСТ

КНИГА 1 ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ГЛАВА 1	
ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ І ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	14
Розділ 1	
Адміністративне право як галузь публічного права	14
1.1 Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади	14
1.2 Види публічного адміністрування	17
1.3 Адміністративні органи	19
1.4 Публічний інтерес	21
Розділ 2	
Адміністративне право як складова публічного права	25
2.1 Призначення адміністративного права	25
2.2 Відносини, що складають предмет адміністративного права	27
2.3 Відмежування адміністративного права від цивільного	28
2.4 Система адміністративного права	30
Розділ 3	
Засади публічного адміністрування в умовах воєнного стану	35
3.1 Воєнний стан як об'єкт адміністративно-правового регулювання	35
3.2 Завдання адміністративного права в умовах воєнного стану	36
3.3 Ознаки, що характеризують публічну владу в умовах воєнного стану	38
3.4 Види публічного адміністрування в умовах воєнного стану	40
ГЛАВА 2	
ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	44
Розділ 1	
Принцип верховенства права	45
1.1 Принцип верховенства права в адміністративному праві	45
1.2 Значення принципу верховенства права для регулювання адміністративно-правових відносин	46
1.3 Верховенство права згідно з тлумаченням Конструкційного суду України	48
1.4 Складові принципу верховенство права	59
1.5 Юридична визначеність	60
1.6 Запобігання зловживання (надужиттю) повноваженнями	61
1.7 Рівність перед законом і недискримінація	61
1.8 Доступ до правосуддя	62

Розділ 2

Принципи належного врядування в адміністративному праві	63
2.1 Публічно-правова природа принципів належного врядування	63
2.2 Історія утвердження принципів належного врядування	64
2.3 Стандарти належного врядування	64
2.4 Значення принципів належного врядування	65
2.5 Принцип забезпечення участі в ухваленні рішень	66
2.6 Принципи відкритості й прозорості діяльності адміністративних органів	67
2.7 Принцип доброчесності й етичної поведінки посадових осіб адміністративних органів	68
2.7.1 Академічна доброчесність – це сукупність етичних принципів і визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень.	69
2.8 Принцип етичної поведінки адміністративних органів	71
2.9 Принцип ефективності діяльності адміністративних органів	72
2.10 Принципи компетентності й спроможності адміністративних органів	72
2.11 Принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності	73
2.12 Принцип забезпечення соціальної згуртованості адміністративними органами	73
2.13 Принцип підзвітності адміністративних органів	74
2.14 Принцип сталості та довгострокової орієнтованості	74
2.15 Принцип інноваційності та відкритості до змін	74
2.16 Принцип поваги приватності	75
2.17 Принципи-вимоги щодо обігу інформації	75

ГЛАВА 3

ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	78
--	-----------

Розділ 1

Національні джерела адміністративного права	80
1.1 Основні національні джерела адміністративного права	80
1.2 Конституція України	81
1.3 Загальна характеристика основних національних джерел адміністративного права	81
1.3.1 Закон України «Про адміністративні послуги».	85
1.3.2 Закон України «Про адміністративну процедуру».	86
1.3.3 Закон України «Про запобігання корупції».	88
1.3.4 Кодекс України про адміністративні правопорушення	89
1.3.5 Митний кодекс України (глави 68, 69).	92
1.3.6 Кодекс адміністративного судочинства України	94
1.4 Інші закони України	95
1.5 Підзаконні нормативно-правові акти	96
1.6 Спеціальні джерела адміністративного права періоду воєнного стану	98

Розділ 2	
Міжнародні джерела адміністративного права	101
2.1 Міжнародні договори	101
2.1.1 Міжнародні джерела адміністративного права в період національного спротиву повномасштабній збройній агресії російської федерації проти України	102
Розділ 3	
Юридичні акти Європейського Союзу	104
3.1 Поняття та провідне значення для адміністративного права України юридичних актів ЄС	104
3.2 М'яке право Європейського Союзу	106
Розділ 4	
Рішення судових органів як джерела адміністративного права	109
4.1 Практика Європейського суду з прав людини	109
4.2 Рішення Конституційного Суду України	113
4.3 Типові і зразкові рішення Верховного суду	114
Розділ 5	
Неформалізовані квазіджерела адміністративного права	118
Розділ 6	
Юридична сила та правила вирішення конкуренції норм джерел адміністративного права	120
6.1 Юридична сила формалізованих джерел адміністративного права. Система джерел адміністративного права за їх юридичною силою	120
6.2 Правила вирішення конкуренції норм, закріплених у джерелах адміністративного права	122
ГЛАВА 4	
СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	126
Розділ 1	
Суб'єкти публічного адміністрування (публічного управління) як суб'єкти адміністративного права	126
1.1 Поняття та ознаки категорій «суб'єкт публічного адміністрування», «суб'єкт публічного управління»	126
1.2 Система суб'єктів публічного адміністрування (публічного управління)	128
1.3 Компетенція та повноваження суб'єкта публічного адміністрування (публічного управління)	129
1.4 Президент України як суб'єкт адміністративного права	131
Розділ 2	
Органи виконавчої влади	133
2.1 Система органів виконавчої влади	133
2.2 Центральні органи виконавчої влади	136

2.3	Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом	142
2.4	Місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади	144
2.5	Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади	145

Розділ 3

Спеціальні органи державного управління як суб'єкти адміністративного права

3.1	Національний банк України	147
3.2	Служба безпеки України	148
3.3	Центральна виборча комісія	148

Розділ 4

Система органів місцевого самоврядування

4.1	Характерні риси місцевого самоврядування	150
4.2	Представницькі органи	151
4.3	Виконавчі органи	152
4.4	Сільський, селищний, міський голова	154
4.5	Органи самоорганізації населення	155
4.6	Порядок створення, реорганізації та ліквідації органів місцевого самоврядування	157

Розділ 5

Військово-цивільні адміністрації та військові адміністрації

5.1	Військово-цивільні адміністрації	161
5.2	Військові адміністрації	164

Розділ 6

Приватна особа як суб'єкт адміністративного права

6.1	Зміст поняття «приватна особа»	170
6.2	Види приватних осіб	172
6.2.1	Громадяни України	172
6.2.2	Іноземці, особи без громадянства	174
6.2.3	Біженці та особи, які потребують додаткового чи тимчасового захисту	176
6.3	Фізичні особи-підприємці	177
6.4	Юридичні особи приватної форми власності – підприємства, установи, організації як суб'єкти адміністративного права	178
6.5	Інститут громадянського суспільства як суб'єкт адміністративного права	179

Розділ 7

Адміністративна правосуб'єктність приватної особи

7.1	Адміністративна правоздатність	182
7.2	Адміністративна дієздатність	182
7.3	Адміністративна деліктоздатність	183
7.4	Загальний та спеціальний адміністративно-правовий статус приватної особи	184

Розділ 8

Суб'єктивні публічні права та обов'язки приватної особи	186
8.1 Сутність суб'єктивних публічних прав та обов'язків	186
8.2 Окремі види суб'єктивних публічних прав приватних осіб та їх характеристика	187
8.2.1 Право на участь в ухваленні рішень	188
8.2.2 Право на звернення	189
8.2.3 Право на електронну петицію	193
8.2.4 Право на свободу мирних зібрань	195
8.2.5 Право на адміністративне оскарження	195
8.2.6 Право приватної особи на публічну інформацію	196

Розділ 9

Незалежні регулятори в публічному адмініструванні (публічному управлінні)	203
9.1 Поняття, сутність та функції незалежних регуляторів	203
9.2 Незалежні регуляторні органи в Україні	204
9.2.1 Правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг	206
9.2.2 Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку	207
9.2.3 Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей	209
9.2.4 Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку	209
9.2.5 Національна рада з питань телебачення і радіомовлення України	211

Розділ 10

Компетенція адміністративного органу (суб'єкта публічного адміністрування)	213
10.1 Компетенція суб'єкта публічного адміністрування: сутність та структура	213
10.2 Повноваження суб'єктів публічного адміністрування	215
10.3 Наділення адміністративними повноваженнями, делегування адміністративних повноважень	218

ГЛАВА 5

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ	222
--	------------

Розділ 1

Поняття, ознаки та види адміністративних послуг	222
1.1 Поняття адміністративної послуги	223
1.2 Ознаки адміністративної послуги	224
1.3 Відмінність адміністративної послуги від інших видів послуг у публічній сфері	225
1.4 Принципи надання адміністративних послуг	228

Розділ 2

Суб'єкти відносин надання адміністративних послуг	231
2.1 Суб'єкт звернення	231
2.2 Суб'єкт надання адміністративних послуг	232
2.3 Центри надання адміністративних послуг	237
2.4 Адміністратори	239

Розділ 3

Порядок надання адміністративних послуг	241
3.1 Стадії процедури надання адміністративної послуги	241
3.2 Юридичні документи та дії, що супроводжують процедуру надання адміністративних послуг	244
3.3 Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)	245

Розділ 4

Особливості надання адміністративної послуг	250
4.1 Електронні адміністративні послуги	250
4.2 Особливості надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану	251

Розділ 5

Актуальні питання надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану	264
--	------------

ГЛАВА 6

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	278
---	------------

Розділ 1

Юридична природа інструментів публічного адміністрування	278
1.1 Поняття інструментів публічного адміністрування	278
1.2 Класифікація інструментів публічного адміністрування	279
1.3 Вибір належного інструмента публічного адміністрування	282

Розділ 2

Підзаконний нормативно-правовий акт як інструмент публічного адміністрування	283
2.1 Поняття та юридична природа підзаконного нормативно-правового акта	283
2.2 Види підзаконних нормативно-правових актів	284
2.3 Вимоги до нормативно-правового акта	288
2.4 Порядок підготовки та ухвалення нормативно-правових актів	290
2.5 Припинення та зупинення дії нормативного акта	292
2.6 Експертиза проєкту нормативно-правового акта. Зміст і значення антикорупційної експертизи нормативно-правового акта	295
2.7 Державна реєстрація підзаконного нормативно-правового акта	297
2.8 Процедура оприлюднення та набрання чинності нормативно-правовим актом	298
2.9 Підстави для визнання нормативно-правового акта протиправним	299
2.10 Зв'язок протиправності з фактом недотримання формальних вимог під час підготовки та видання акта	301

Розділ 3

Адміністративний (індивідуальний) акт як інструмент публічного адміністрування	302
3.1 Поняття та риси адміністративних актів	302
3.2 Оформлення та зміст адміністративного акта	304
3.3 Чинність і припинення дії адміністративного акта	306
3.4 Процедура ухвалення (видання) адміністративного актів	309

Розділ 4

Адміністративний договір як інструмент публічного адміністрування	310
4.1 Поняття, юридичне значення та ознаки адміністративного договору	310
4.2 Види адміністративних договорів	311
4.3 Укладання адміністративних договорів	313
4.4 Чинність адміністративного договору	314
4.5 Нікчемність адміністративного договору	315

Розділ 5

Адміністративний розсуд у публічному адмініструванні	318
5.1 Юридична природа адміністративного розсуду в публічному адмініструванні	318
5.2 Умови застосування адміністративного розсуду	320

Розділ 6

Використання електронного врядування в публічному адмініструванні	322
6.1 Поняття електронного врядування	322
6.2 Елементи електронного врядування	323
6.3 Електронний суд	326
6.4 Електронна медицина	326
6.5 Електронна культура	327
6.6 Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»	328

Розділ 7

Електронне урядування в публічному адмініструванні	329
7.1 Поняття електронного урядування	329
7.2 Елементи електронного урядування	335
7.3 Співвідношення понять «електронне урядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»	337

Розділ 8

Учинення юридично значущих адміністративних дій та матеріально-технічних операцій	341
8.1 Учинення інших юридично значущих адміністративних дій	341
8.2 Здійснення матеріально-технічних операцій	341

Розділ 9

План як інструмент публічного адміністрування 343

9.1 Юридична природа плану як інструменту публічного адміністрування 343

9.2 Сфера застосування та види планів 345

Розділ 10

Фактична дія як інструмент публічного адміністрування 347

10.1 Поняття, юридичне значення та ознаки фактичної дії 347

10.2 Сфера застосування фактичних дій 347

10.3 Основні види фактичних дій 348

Розділ 11

Заходи адміністративного примусу 352

11.1 Поняття та риси адміністративного примусу 352

11.2 Правові засади застосування заходів адміністративного примусу 354

11.3 Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації 355

11.4 Заходи адміністративного припинення 357

11.4.1 Заходи адміністративного припинення загального призначення 358

11.4.2 Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення 360

11.4.3 Заходи адміністративного припинення спеціального призначення 361

11.4.4 Застосування вогнепальної зброї 362

11.5 Адміністративні стягнення 363

Розділ 12

Адміністративно-правові режими 364

12.1 Адміністративно-правовий режим: поняття, ознаки та зміст 364

12.2 Спеціальні адміністративно-правові режими 369

12.3 Надзвичайні адміністративно-правові режими 370

12.4 Правовий режим воєнного стану 372

12.5 Правовий режим надзвичайного стану 374

12.6 Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації 374

12.7 Постійні адміністративно-правові режими 375

12.7.1 Режим державної таємниці 375

12.7.2 Митний режим 376

12.7.3 Прикордонний режим 377

Розділ 13

Контроль та нагляд 378

13.1 Адміністративний (публічний) контроль 378

13.2 Адміністративний нагляд 379

ГЛАВА 7	
АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА	382
Розділ 1	
Засади адміністративної процедури в Україні	382
1.1 Сутність та види адміністративних процедур	382
1.2 Принципи адміністративної процедури	385
Розділ 2	
Учасники та стадії адміністративної процедури	390
2.1 Учасники адміністративної процедури	390
2.2 Стадії адміністративної процедури	393
ГЛАВА 8	
ЗАХИСТ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ	
У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	398
8.1 Особливості захисту приватної особи у сфері публічного адміністрування в період воєнного стану	398
8.2 Особливості захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану	400
8.3 Правоохоронні заходи захисту прав приватних осіб під час дії воєнного стану	402
8.4 Особливості захисту громадян України на тимчасово окупованих територіях	404
8.5 Особливості захисту поранених та (або) осіб з інвалідністю, які постраждали від російських терористів	409
8.6 Особливості захисту внутрішньо переміщених осіб	414
8.7 Правовий режим на тимчасово окупованій території України та його вплив на внутрішньо переміщених осіб	416
8.8 Розміщення внутрішньо переміщених осіб	417
8.9 Особливості захисту суб'єктів господарювання, що постраждали від російських терористів	420
8.10 Поняття адміністративного оскарження	427
8.11 Підстави та порядок подання скарги	432
8.12 Предмет адміністративного оскарження	436
8.13 Можливі наслідки розгляду скарги	437
8.14 Відшкодування шкоди, завданої суб'єктами публічної адміністрації приватним особам	439
8.15 Підстави та процедури, за якими суб'єкт публічного адміністрування відшкодовує шкоду, завдану приватній особі російською федерацією	443
8.16 Міжнародні способи захисту прав приватних осіб	449
8.17 Особливості міжнародного захисту громадян України, які постраждали від російських терористів	457

КНИГА 2 ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

ГЛАВА 1	
СЛУЖБОВЕ ПРАВО	472
Розділ 1	
Теоретико-правові засади публічної служби	472
1.2 Характеристика державної служби	475
1.3 Принципи публічної служби	479
Розділ 2	
Основи правового статусу державного службовця	482
2.1 Поняття державного службовця. Посади державної служби та їх категорії, підкатегорії, ранги	482
2.2 Права та обов'язки державного службовця	485
2.3 Вступ на державну службу. Проходження державної служби і службова кар'єра	490
2.4 Службова дисципліна. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця	495
2.5 Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців	501
2.6 Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державного службовця	502
2.7 Матеріальне й соціальне забезпечення державного службовця	506
2.8 Припинення державної служби	508
Розділ 3	
Особливості професійної діяльності службовців органів місцевого самоврядування у період дії режиму воєнного стану	512
3.1 Правовий статус органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану	512
3.2 Особливості вступу на службу та проходження служби в органі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану	519
Розділ 4	
Правила етичної поведінки публічних службовців	524
4.1 Загальні обов'язки публічних службовців	524
4.2 Правила, яких мають дотримуватися публічні службовці	528
ГЛАВА II	
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО	
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	529
Розділ 1	
Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності	529
1.1 Поняття та ознаки адміністративної відповідальності	529
1.2 Відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності	532
1.3 Принципи адміністративної відповідальності	535

1.4	Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами	536
1.5	Адміністративна відповідальність юридичних осіб	539
1.6	Законодавчі акти, що регулюють відносини адміністративної відповідальності	541
Розділ 2		
Адміністративне правопорушення		544
2.1	Поняття адміністративного правопорушення	544
2.2	Ознаки адміністративного правопорушення	544
2.3	Відмежування адміністративного правопорушення від кримінального правопорушення	546
2.4	Відмежування адміністративного правопорушення від дисциплінарного правопорушення	548
Розділ 3		
Юридичний склад адміністративного правопорушення		551
3.1	Поняття юридичного складу адміністративного правопорушення	551
3.2	Структура юридичного складу адміністративного правопорушення	551
3.3	Види юридичних складів адміністративного правопорушення	556
Розділ 4		
Заходи адміністративної відповідальності		559
4.1	Поняття адміністративного стягнення	559
4.2	Види адміністративних стягнень	559
4.3	Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень	563
4.4	Загальні правила накладення адміністративних стягнень	564
Розділ 5		
Провадження у справі про адміністративні правопорушення		567
5.1	Поняття та особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення	567
5.2	Докази у справах про адміністративні правопорушення	568
5.3	Права та обов'язки осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення	569
5.4	Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення	573
5.5	Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення	578
ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОГО ПОСІБНИКА		580
АВТОРИ		595

Розділ 6

ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ¹

6.1 Поняття електронного врядування

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), зростання їхнього впливу на процеси державного управління тісно пов'язані з процесами демократизації, з реалізацією основних інформаційних прав громадян і розвитком інформаційного суспільства. Модернізація державного управління за допомогою реформ, які проводяться в нашій країні в межах концепції «якісного управління» здійснюється на принципах ефективності, відкритості публічних політичних процесів і громадянської участі в політиці.

Модернізація публічного адміністрування передбачає впровадження електронного врядування як реалізацію комплексного й індивідуалізованого підходів до надання державних послуг користувачам з одночасним їх усуненням від безпосереднього контакту з державними службовцями. Електронне врядування є одним із визначальних чинників та каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з користувачами та владними структурами.

Правові основи електронного врядування в нашій країні встановлювалися практично «з чистого листа», без будь-яких нормативно-правових актів у цій сфері. У зв'язку з цим правова база формування електронного врядування стала свого роду фундаментом, на який згодом спиралися розробники, зокрема й розробники норм електронного парламенту, електронного уряду, електронного суду, електронної держави тощо.

Одним із перших кроків у цій сфері стало ухвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні, яку було схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2010 р. № 2250. Відповідно до Концепції електронне урядування є *одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства*, впровадження якого сприятиме створенню умов для ефективного, відкритого і прозорого державного управління.

Згідно з Концепцією впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх взаємодію із громадянами та суб'єктами господарювання, зокрема:

- надання доступу до державних інформаційних ресурсів;

¹ Авторка: Анфіса Нашинець-Наумова.

- надання можливості отримувати електронні адміністративні послуги;
- надання можливості звертатися до органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету.

Ухвалення концептуальних нормативно-правових актів у сфері інформатизації діяльності адміністративних органів спричинило широке застосування ІКТ у діяльності різних публічних органів. Наприклад, норми про електронний документообіг є у низці ухвалених нормативно-правових актів.

Загалом *електронне урядування* – це форма організації публічного адміністрування, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності адміністративних органів із використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу інформаційної держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Електронне урядування можна розглядати як форму організації публічного адміністрування, що, широко застосовуючи новітні інформаційно-комунікаційні технології, забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу адміністративних послуг для всіх категорій громадян і юридичних осіб.

Метою електронного врядування у сфері публічного управління є реалізація взаємодії органів державної влади з населенням, заснована на широкому використанні сучасних інформаційних технологій, зокрема мережі Інтернет, для підвищення доступності і якості державних послуг, скорочення термінів їх надання, а також ліквідації адміністративного навантаження на громадян і організації, пов'язаного з отриманням таких послуг (зменшення кількості вимушених очних звернень, зниження кількості документів, що надаються тощо).

До завдань електронного врядування у сфері публічного управління належить адаптація державного управління до нових вимог суспільного розвитку, яка містить в себе безпосередньо послуги, які надають органи державної влади та місцевого самоврядування своїм громадянам, інтерактивну взаємодію між ними, зокрема завдяки підтримці та впровадженню системи зворотного зв'язку за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій.

Зазначимо, що електронне врядування у сфері публічного управління передбачає використання ІКТ та Інтернету для ефективного виконання функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Також електронне врядування породжує соціальний синтез державної політики та розвитку її програм.

6.2 Елементи електронного врядування

Дослідження становлення та розвитку електронного врядування є самостійним напрямком сучасної науки. Наукові дослідження з цієї тематики помітно активізувалися після початку застосування в нашій країні елементів електронного урядування.

До елементів електронного врядування в Україні можна віднести такі: *електронний уряд, електронна держава, електронний суд, електронний парламент, електронна медицина, електронна культура* тощо.

Електронний уряд. Головною складовою електронного урядування є електронний уряд (е-уряд) – *єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування між собою та громадянами й суб'єктами господарювання.*

Призначенням електронного уряду є підвищення ефективності інформаційного обміну та обробки інформації в державному секторі, включаючи сферу взаємодії із соціумом. Сьогодні електронний уряд сприяє більш якісному та оперативному збору інформації, потрібної для вироблення управлінських рішень і більш результативній обробці та передавню інформації, що становить управлінське рішення.

Обов'язковою умовою ефективного політичного управління є наявність механізмів «зворотного зв'язку», за допомогою яких контролюється адекватність управлінського впливу дійсним потребам соціуму та забезпечується коригування його спрямованості та інтенсивності. Організація Об'єднаних Націй визначає електронний уряд як засіб, що з використанням інформаційно-комунікаційних технологій надає фізичним та юридичним особам можливість взаємодіяти з владою, використовуючи різноманітні електронні засоби масової інформації.

Головними перевагами впровадження електронного уряду є підвищення швидкості, достовірності та економічності оброблення й обміну інформацією в державному секторі. Держава, що використовує електронний уряд, стає більш адаптованою до вимог розвитку інформаційного суспільства, підвищується гнучкість та оперативність реагування на запити внутрішнього й зовнішнього середовища, знижуються тимчасові та фінансові витрати управлінської діяльності. Використання суб'єктами керівного впливу технологій та засобів, що підвищують оперативність і надійність інформаційного обміну, призводить до підвищення ефективності управлінської діяльності.

Електронний парламент. Електронний парламент – це засіб організації діяльності та взаємодії суб'єктів права й інших учасників законодавчого процесу на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій на всіх етапах законотворчості (виявлення потреб у правовому регулюванні певних суспільних відносин, планування законопроектної роботи, розроблення законопроектів, підписання та оприлюднення законів тощо), а також безпосередньої участі громадян у законотворчому процесі.

Електронний парламент використовує інформаційно-комунікаційні технології з метою активного залучення громадян країни до коментування, обговорення, складання, структурування, відправлення, виправлення, голосування та видання законів. На порталі Електронного парламенту користувачі зможуть не тільки розмістити свої пропозиції, а і проголосувати за інші ініціативи, а також ознайомитися з думками експертів щодо ухвалення нормативно-правових актів.

Електронна держава. Розглядаючи поняття «електронна держава» слід підкреслити, що воно ширше за змістом від поняття «електронний уряд», оскільки об'єднує всі три галузі державної влади – законодавчу (електронний парламент), виконавчу (електронний уряд) і судову (електронний суд).

Електронна держава передбачає використання інформаційно-комунікаційних технологій у системі державного управління для надання публічних послуг, підвищення ефективності адміністративного апарату й просування цінностей і механізмів демократії; а також структура керівних органів, яка здійснює реалізацію інформаційних проєктів і сприяє становленню інформаційного суспільства.

Концепція електронної держави передбачає реалізацію послідовного, простого та індивідуалізованого способу в наданні послуг та інформації для населення – за допомогою використання інформаційних і телекомунікаційних технологій, зокрема Інтернету.

Для вирішення завдань, які передбачені в концепції електронної держави, слід використовувати різні засоби електронної комунікації, зокрема соціальні медіа (моніторинг суспільних настроїв); інтернет-канали взаємодії з владою, офіційні сайти відомств у мережі Інтернет, електронні приймальні органів влади та політичних діячів (моніторинг якості та ефективності здійснення органами влади функцій, що безпосередньо зачіпають інтереси суспільства); автоматизовані інформаційні системи забезпечення управлінської діяльності (обробка інформації з використанням державних інформаційних систем).

Останній компонент використовується на всіх стадіях процесу ухвалення політичних рішень. На стадії визначення пріоритетних проблем та формування порядку денного використання автоматизованих інформаційних систем сприяє головним чином скороченню тимчасових та адміністративних витрат, пов'язаних зі збором та обробленням інформації, що потрібна для аналізу суспільних проблем.

Застосування ІКТ під час реалізації концепції електронної держави може мати позитивні та негативні наслідки для ефективності владного позиціонування. З одного боку, застосування нових електронних технологій для реалізації прав громадян на доступ до інформації про владу здатне підвищити престиж владних структур у суспільній свідомості, з іншого боку – застосування цих технологій робить суспільство більш поінформованим, а владу – більш уразливою для критики з боку суспільства. У той же час використання електронних технологій може значно сприяти зростанню управлінської ефективності (підвищенню якості життя громадян, соціально-економічному розвитку тощо).

Отже, застосування таких технологій дозволяє скоротити витрати соціальної взаємодії з метою отримання інформації, потрібної для ухвалення рішень у різних сферах життя. Можливість громадян обмінюватися інформацією, отриманою від держави, дозволяє більш оперативно інформувати владу про наявні проблеми на всіх рівнях публічного управління, що сприятиме реформуванню державного апарату.

6.3 Електронний суд

Сьогодні впровадження самої ідеї електронного суду в масову правосвідомість, а також низка конкретних кроків із практичного втілення цього інструменту в діяльності органів державної влади наочно демонструють той незаперечний факт, що однією з провідних тенденцій державно-правового розвитку на сьогодні є інформатизація здійснення державної влади.

Ця тенденція відображає, зокрема, усвідомлення потреби ліквідації низки нагальних проблем у судовій сфері, які особливо яскраво виявилися у світлі переходу до інформаційного суспільства, що зумовило низку нових сучасних технологій для їх вирішення.

Наприклад: у Стратегії розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 рр. зазначається: «Інформаційні технології – ключовий інструмент для поліпшення доступу до правосуддя, підвищення ефективності судів та управління судовими справами. Зусилля щодо впровадження можливостей електронного правосуддя необхідно спрямувати на вдосконалення внутрішніх (системи управління судовими справами) і зовнішніх (сайтах) інформаційних систем судів. Також ці зусилля мають бути націлені на підвищення взаємодії з ІС інших органів у сфері юстиції. Важливим кроком у цьому напрямку буде реорганізація та консолідація структур управління інформаційних систем шляхом аутсорсингу більшості інформаційних послуг судів на основі договорів про сервісне обслуговування. Більш інтенсивне використання електронного правосуддя дасть користувачам можливість звертатися до суду, оплачувати послуги, брати участь у провадженнях та отримувати всю відповідну документацію електронними засобами. В свою чергу, судді отримують можливість ефективно розпоряджатися своїми ресурсами та підвищувати свою продуктивність, одночасно вирівнюючи баланс між роботою та особистим життям».

Формування електронного суду передбачає якісно новий рівень спілкування громадянина з органом державної влади, оскільки впровадження електронного суду не може бути здійснено лише за рахунок інформатизації діяльності судових органів. Побутова життєдіяльність першого із зазначених суб'єктів правового спілкування – звичайного громадянина (наприклад, позивача) – також має бути охоплена процесами інформатизації. У результаті впровадження електронного суду та інформатизація діяльності судів вплине на саму сутність взаємовідносин громадян і держави, оскільки зробить їх більш відкритими, підвищить рівень процесуальних гарантій справ.

6.4 Електронна медицина

Фундаментальною основою електронної медицини в нашій країні є використання ІКТ у системі охорони здоров'я та пов'язаних із нею сферах. Поняття

«електронна медицина» в Україні зводиться до дистанційного запису до лікаря із внесенням результатів обстеження в комп'ютер. Основними тенденціями розвитку законодавства у сфері електронної медицини є юридичне закріплення статусу електронних записів щодо здоров'я пацієнтів, забезпечення централізації цих записів і розширення прав пацієнтів щодо управління своїми записами. Законодавче оформлення правового статусу електронної медицини та перспективи її вдосконалення були схвалені Кабінетом Міністрів України (розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку електронної охорони здоров'я» від 28.12.2020 р. № 1671 р).

Сьогодні серед завдань, які постають перед електронною медициною, слід відзначити такі:

1. Вивільнення лікаря від рутинної паперової роботи через використання можливостей обчислювальної техніки з оброблення інформації для формалізованого вводу даних медичних оглядів, автоматизованого складання довідок, рекомендацій тощо.

2. Забезпечення лікаря повною та систематизованою інформацією про хворого, зокрема даними з історії хвороб конкретного пацієнта, що лікувався в різних закладах охорони здоров'я.

3. Забезпечення оперативності отримання та оброблення необхідної довідкової інформації, можливості практично без затримок часу отримання, зіставлення й аналізу даних.

4. Створення єдиного медичного інформаційного простору, що забезпечить централізоване обслуговування, збереження, корекцію й аналіз інформації з різних медичних закладів.

5. Забезпечення зростання ефективності часу на взаємодію з пацієнтом.

6. Розроблення головної чинної структури, що віддзеркалює логіку, принципи й механізми інформатизації охорони здоров'я, – Єдиної інформаційної системи охорони здоров'я.

Складовою електронної медицини є *електронна система охорони здоров'я* (eHealth). Ця багатокомпонентна інформаційно-комунікаційна система була впроваджена 2018 року. Наразі завершуються такі підпроекти електронної медицини, як інтеграція системи eHealth з екосистемою «Дія», е-ліки, е-громадське здоров'я, електронний кабінет пацієнта, електронний стаціонар, електронний план лікування, електронні медичні обстеження, модуль чутливих даних, електронні медичні висновки.

6.5 Електронна культура

Сьогодні поряд із реальними національними, політичними, територіальними, професійними та іншими спільнотами будуються віртуальні, у яких люди пов'язані між собою за допомогою інтернет-повідомлень. Унаслідок цього виникає своєрідна електронна субкультура, яка дозволяє взаємодіяти різним соціальним

спільнотам одночасно у віртуальному просторі. Поряд із національними спільнотами в сучасному глобальному світі співіснують територіальні, релігійні, соціокультурні, гетеро- та гомосексуально орієнтовані, різновікові та інші спільноти. Електронна культура відкриває нові, більш широкі горизонти для творчості та розповсюдження культурних цінностей. Але вона ж несе із собою і відповідні ризики, створюючи ситуації, коли людина, занурюючись у віртуальну реальність, відривається від реального життя, від своїх національних зав'язків, стає користувачем псевдокультурних інновацій.

Отже, кожен із названих елементів електронного урядування здатний змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості. Кожен елемент створює умови для нормального розвитку бізнесу, поліпшення інвестиційного клімату, зростання економіки, а також забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах.

6.6 Співвідношення понять «електронне врядування», «електронна держава», «електронна демократія», «електронний парламент», «електронний уряд», «електронний суд»

Проблема співвідношення зазначених понять, як і раніше, залишається у правовій науці дискусійною.

Розв'язання цієї проблеми можливе відповідно до таких міркувань: виходячи з етимології термінів «електронна держава» та «електронний уряд» загалом можна говорити про їхню смислову рівність. Очевидно, не зовсім точний переклад терміна «e-government» призвів до того, що поняття спочатку охоплювало всю державно-правову сферу та всі органи державної влади, а виявилось по суті поширеним лише на одну її галузь – виконавчу владу. Проте наразі у вітчизняній правовій традиції термін «електронний уряд» у такому усіченому контексті вже прижився і скасовувати чи змінювати його, на наш погляд, недоцільно.

У зв'язку з цим ми не підтримуємо позицію авторів, які пропонують замінити термін «електронний уряд» на термін «електронна держава». Вихід із цієї ситуації може бути знайдено, якщо «електронний уряд» розглядати в широкому та вузькому значенні.

У широкому сенсі «електронний уряд» у його первісному значенні є синонімом «електронної держави» й охоплює всі гілки державної влади, зокрема судову. Отже, поняття «електронний суд» входить до складу «електронної держави» та «електронного уряду» (у широкому сенсі) як його складовий елемент.

У вузькому значенні поняття «електронний уряд» не перетинається зі значенням поняття «електронний суд». Обидва поняття на рівних засадах входять до складу поняття «електронна держава», оскільки належать до різних, але рівноправних гілок державної влади – виконавчої та судової. У правовій літературі аналізуються також інші суміжні поняття, такі як «електронна демократія» та її співвідношення з електронною державою.



**Нашинець-
Наумова Анфіса
Юрївна**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії адміністративно-правових наук, заступниця декана з науково-методичної та навчальної роботи Факультету права та міжнародних відносин Київського столичного університету імені Бориса Грінченка



**Петков
Сергій
Валерійович**

Доктор юридичних наук, професор, академік Академії адміністративно-правових наук, перший проректор з науково-педагогічної роботи Університету імені Альфреда Нобеля



**Крайник
Григорій
Сергійович**

Кандидат юридичних наук, доцент, академік Академії адміністративно-правових наук, лауреат Премії імені Ярослава Мудрого (номінація «За видатні досягнення у науково-дослідницькій діяльності з проблем правознавства»), доцент кафедри права та публічного управління Житомирського державного університету імені Івана Франка