

Цифровізація адміністративних процедур

Анатолій Юрійович Осадчий*

Національний університет «Одеська юридична академія»,

Одеса, Україна

*e-mail: oca@ukr.net

Анотація

Актуальність теми дослідження зумовлено необхідністю адаптації інституту адміністративних процедур до суспільних відносин, які складаються із застосуванням цифрових технологій. Мета статті полягає в дослідженні впливу цифровізації на адміністративні процедури з урахуванням останніх змін у правовому регулюванні правовідносин, що виникають завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям. Для її досягнення в межах системного підходу використано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод наукового пізнання явищ дійсності в їх розвиткові та взаємозв'язку. Досягнення окремих завдань дослідження зумовило використання таких методів, як: формально-логічний (догматичний), системного аналізу, структурно-функціональний та інші, що дали можливість комплексно дослідити проблемні аспекти реалізації адміністративних процедур у цифровій формі. Проаналізовано як нормативні акти, що визначають засади правових відносин у цифровій формі, так і нормативні акти, якими регламентовано адміністративні процедури. Розкрито аспекти електронної ідентифікації суб'єктів адміністративних процедур. Наголошено, що цифровізація адміністративних процедур дає змогу суттєво спростити та пришвидшити процедурну діяльність унаслідок забезпечення отримання через інформаційно-комунікаційні системи достовірної інформації, що необхідна для встановлення фактичних обставин адміністративної справи. Акцентовано увагу, що на цей час електронна форма адміністративних процедур не може бути безальтернативною. З метою недопущення непрямой дискримінації через різні можливості доступу до інформаційно-комунікаційних технологій для участі в адміністративних процедурах необхідна реалізація комплексу заходів, спрямованих на подолання «цифрової нерівності».

Ключові слова: публічне адміністрування; цифровізація; адміністративні процедури.

Digitalization of Administrative Procedures

Anatoly Yu. Osadchyi*

National University "Odesa Law Academy"

Odesa, Ukraine

*e-mail: oca@ukr.net

Abstract

The relevance of the research topic is determined by the need to adapt the institution of administrative procedures to social relations that are formed with the use of digital technologies. The purpose of the article is to study the impact of digitalization on administrative procedures, taking into account the latest changes in the legal regulation of legal relations arising due to information and communication technologies. To achieve it within the framework of the system approach, a set of general scientific and special methods of cognition is used. The basis of the research is the dialectical method of scientific knowledge of the phenomena of reality in their development and interrelationship. Achieving certain research objectives necessitated the use of such methods as: formal-logical (dogmatic), system analysis, structural-functional, and others, which made it possible to comprehensively investigate problematic aspects of the implementation of administrative procedures in digital form. Both normative acts defining the basics of legal relations in digital form and normative acts regulating administrative procedures were analyzed. Aspects of electronic identification of subjects of administrative procedures are disclosed. It is emphasized that the digitization of administrative procedures allows to significantly simplify and speed up procedural activities as a result of ensuring the receipt of reliable information through information and communication systems, which is necessary to establish the actual circumstances of an administrative case. It was emphasized that at present the electronic form of administrative procedures cannot be without alternatives. In order to prevent indirect discrimination due to different possibilities of access to information and communication technologies for participation in administrative procedures, it is necessary to implement a set of measures aimed at overcoming "digital inequality".

Keywords: public administration; digitalization; administrative procedures.

Вступ

Усталеним серед адміністративістів є уявлення щодо необхідності реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації через адміністративні процедури [1, с. 372–373]. Адміністративні процедури «виступають "сполучною ланкою" між різними адміністративно-правовими феноменами: публічною адміністрацією, адміністративними актами, ухваленими публічною адміністрацією за підсумком процедури, громадянами й організаціями (чий правовий статус зазнає змін у результаті ухвалення правових актів управління), служать засобом для реалізації вимог принципів адміністративного права, сприяють дотриманню їхніх приписів» [2, с. 183]. Дотримання процедурних

вимог забезпечує формування належного змісту відповідної правової форми як результату діяльності суб'єкта публічної адміністрації. Отже, адміністративні процедури виступають формою внутрішньої організації (буття) публічного адміністрування, що спрямована на реалізацію його правових форм, як зовнішнього результату владного впливу. Як зазначав професор В. Б. Авер'янов, «адміністративні процедури здатні істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Але головне – вони покликані забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів та стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів публічної влади» [3, с. 10].

Проте ця категорія ще не набула сталого змістового навантаження. Суттєвим поштовхом для її дослідження є прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру», яким встановлено уніфіковані правила розгляду і вирішення адміністративних справ щодо юридичних та фізичних осіб – загальною адміністративну процедуру. Проте загальною адміністративною процедурою не охоплено все коло процедурних відносин публічної адміністрації, зокрема й внутрішньо організаційні. Слушним є зауваження А. М. Школика, який указує на існування адміністративно-процедурних відносин як у спрямованій назовні діяльності суб'єктів публічної адміністрації, так і у внутрішніх відносинах у межах системи таких суб'єктів та зазначає, що «звичайно, можна доводити “більшу важливість” чи навіть первинність норм зовнішнього спрямування. Однак... у правовій доктрині країн, що належать не лише до континентальної правової системи, а й до загального права, регулювання внутрішніх процедур у межах системи суб'єктів публічного адміністрування також має істотне значення для належного функціонування цих органів» [4, с. 54].

Отже, можемо констатувати, що поряд із загальною адміністративною процедурою, як уніфікованим порядком розгляду та вирішення більшості адміністративних справ щодо прав, свобод, інтересів та обов'язків фізичних та юридичних осіб, існує низка спеціальних адміністративних процедур, якими регламентовано як порядок прийняття підзаконних нормативно-правових актів, так і порядок реалізації інших правових форм публічного адміністрування як у зовнішньо так і у внутрішньо організаційній діяльності його суб'єктів.

Подальше формування категорії «адміністративні процедури», її узгодження з іншими поняттями та категоріями науки адміністративного права є неможливим без урахування тих тектонічних змін, які відбуваються не тільки

в публічному адмініструванні, а й у людській діяльності в цілому через геометричне зростання внаслідок цифровізації можливостей з накопичення, обробки, використання інформації. Тим паче, цифрова трансформація процедурної форми в публічному адмініструванні останнім часом отримала розгалужене правове підґрунтя внаслідок ухвалення низки відповідних законодавчих актів. Висвітленням проблематики цифрової форми адміністративних процедур займалися І. В. Бойко, С. В. Ківалов, А. Є. Краковська, Л. В. Крупнова Н. А. Литвин, О. М. Соловійова, І. О. Тищенко та інші, зокрема, в аспекті цифровізації публічного адміністрування в цілому [5], забезпечення права на належне адміністрування [6], цифровізації процедури надання адміністративних послуг [7–9].

На зазначених напрацюваннях базується і ця стаття, метою якої є дослідження впливу цифровізації на адміністративні процедури з урахуванням останніх змін у правовому регулюванні правовідносин, що виникають завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям. У свою чергу, мета дослідження зумовила виконання таких завдань: аналіз правового регулювання адміністративних процедур у цифровій формі; з'ясування сутності електронної ідентифікації як умови вступу у правовідносини за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; визначення особливостей отримання та використання інформації, що необхідна для вирішення адміністративної справи через інформаційно-комунікаційні системи.

Матеріали та методи

Матеріалами для дослідження слугували нормативно-правові акти, що визначають загальні засади правових відносин у цифровій формі та нормативно-правові акти, якими безпосередньо регламентовано адміністративні процедури або окремі особливості розгляду адміністративних справ, зокрема й у цифровій формі. Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, застосування яких здійснено у межах системного підходу. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод наукового пізнання явищ дійсності в їх розвитку та взаємозв'язку. Досягнення окремих завдань дослідження зумовило використання таких методів, як: формально-логічний (догматичний) метод, що дав змогу проаналізувати зміст законодавчих положень, якими врегульовано як адміністративні процедури, так і використання інформаційно-комунікаційних технологій; метод системного аналізу, при розгляді питань отримання та використання цифрової інформації, що необхідна для вирішення адміністративної справи. Застосовувалися також методи аналізу і синтезу, структурно-функціональний та інші методи, що дали можливість комплексно

дослідити проблемні аспекти реалізації адміністративних процедур у цифровій формі.

Результати та обговорення

Адміністративні процедури в тренді цифровізації публічного адміністрування

Нові технічні можливості щодо отримання, зберігання та передачі інформації внаслідок впровадження цифрових технологій (цифровізація) виступають визначальною тенденцією сучасного етапу розвитку людської цивілізації. У широкому сенсі цифровізація (діджиталізація) означає перехід інформаційного поля на цифрові технології, тобто переведення будь-якого різновиду інформації в цифрову форму, хоча іноді під цифровізацією може розумітися і конкретний акт переведення певної інформації з аналогового у цифровий формат для її більш легкого подальшого використання на сучасних електронних девайсах [8, с. 72]. Щодо останнього розуміння все ж маємо зазначити, що цифрування є лише першою фазою цифровізації, яка за своєю суттю є вже складнішим процесом [10, с. 299]. Більш розгорнуте визначення цифровізації запропоновано Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р, відповідно до якої цифровізація – це «насичення електронними цифровими пристроями, засобами, системами фізичного світу та налагодження між ними обміну електронним зв'язком, що фактично дозволяє інтегрувати взаємодію віртуального та фізичного, тобто створення кіберфізичного простору».

Трансформація суспільних відносин, що пов'язана з цифровізацією, зачіпає різні сфери буття сучасного суспільства, а саме: відносини стосовно реалізації публічної влади, зокрема через здійснення публічного адміністрування. Наведене зумовлює потребу в адаптації відповідних правових інститутів, у тому числі й адміністративних процедур, до суспільних відносин, які складаються із застосуванням цифрових технологій. Неможливо не погодитися з тим, що «модифікуючи способи взаємодії між сторонами публічно-владних відносин, цифровізація впливає на змістовне наповнення адміністративної процедури» [6, с. 136]. Цифровізація публічного адміністрування є не тільки нагальною потребою часу, а й фактично безальтернативним кроком [11, с. 210]. Широке застосування цифрових технологій у повсякденній діяльності суб'єктів публічного адміністрування (як зовнішнього спрямування, так і у внутрішньо організаційній) зумовлює перетворення кількісних змін у нову якість. Результатом цифровізації публічного адміністрування є запровадження такої форми його організації, як електронне урядування, за

якої відбувається активна взаємодія суб'єктів публічного адміністрування з суспільством, людиною, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Цей термін охоплює технології «збирання, обробки, зберігання й розповсюдження інформації за допомогою комп'ютерних та телекомунікаційних засобів... глобальних та локальних комп'ютерних мереж, які надають можливості для пошуку, передачі, обміну інформацією... сприяють створенню у суспільстві глобального інформаційного розподіленого ресурсу, доступного будь-якій людині» [7, с. 13].

Отже, електронне урядування, як цифрова форма публічного адміністрування, забезпечує віддалене функціонування органів публічного адміністрування в режимі реального часу, робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян та юридичних осіб. Головним складником електронного урядування виступає електронний уряд, як єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування як між собою, так і з громадянами та юридичними особами.

Традиційно виокремлюють такі основні рівні реалізації електронного урядування, що характеризують різні групи відносин у сфері публічного адміністрування у цифровій формі: G2C (government to citizens) або «Уряд – громадянам»; (відносини з громадянами); G2E (government to employees) або «Уряд – службовцям» (відносини з чиновниками або службовцями); G2B (government to business) або «Уряд – бізнесу» (відносини з бізнесом); G2G (government to government) або «Уряд – уряду» (автоматизація відносин і документообігу між самими органами) [12–13]. Електронне урядування на всіх згаданих рівнях вимагає і реалізації у цифровій формі процедурних відносин, що потребує відповідного правового регулювання задля забезпечення можливості здійснення усіх процедурних дій, аж до ухвалення суб'єктом публічного адміністрування відповідного акта та його виконання в електронній формі через інформаційно-комунікаційні системи, тобто шляхом обміну та обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів. Тому саме цифровізація адміністративних процедур вважається одним із найбільш важливих кроків щодо впровадження електронного урядування [6, с. 136].

Нормативним підґрунтям таких процедурних відносин виступають як правові акти, що визначають загальні засади правових відносин у цифровій формі, так і спеціальні правові акти, якими регламентовано адміністративні процедури або деякі особливості розгляду адміністративних справ, зокрема у цифровій формі. До першої групи можна віднести Закон України «Про

електронні комунікації» від 16.12.2020 р., яким визначено основи державної політики у сферах передавання та/або приймання інформації незалежно від її виду або типу у вигляді електромагнітних сигналів за допомогою технічних засобів електронних комунікацій та радіочастотного спектра, а також права, обов'язки та відповідальність фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у відповідній діяльності або користуються електронними комунікаційними послугами. Правові відносини, які виникають при наданні послуг з надання будь-яких технічних та програмних засобів або інших компонентів інформаційної (автоматизованої) системи, які доступні за допомогою технології хмарних обчислень, такі як процесорний час (обчислювальна потужність), місце в сховищах даних, обчислювальні мережі, бази даних і комп'ютерні програми, а також особливості використання хмарних послуг органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, державними підприємствами, установами та організаціями, суб'єктами владних повноважень та іншими суб'єктами, яким делеговані такі повноваження, врегульовано Законом України «Про хмарні послуги» від 17.02.2022 р. Засади створення та функціонування інформаційно-комунікаційних систем, що забезпечують збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення електронних даних та надання відповідної інформації, визначено Законом України «Про публічні електронні реєстри» від 18.11.2021 р. Відносини у сферах надання електронних довірчих послуг для забезпечення електронної взаємодії двох або більше суб'єктів та електронної ідентифікації, як процедури використання ідентифікаційних даних особи в електронній формі, які однозначно визначають фізичну, юридичну особу або представника юридичної особи, врегульовано Законом України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р. Основним законодавчим актом, що встановлює засади електронного документообігу як сукупності процесів створення, оброблення, правлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення документів, інформацію в яких зафіксовано у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа (електронні документи), які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів та використання електронних документів, є Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. Відносини у сфері діяльності, що спрямована на запобігання несанкціонованим діям щодо інформації в інформаційних, електронних комунікаційних та інформаційно-комунікаційних системах, врегульовано Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05.07.1994 р. Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 р. визначено правові та організаційні

основи забезпечення захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, національних інтересів України у кіберпросторі, основні цілі, напрями та принципи державної політики у сфері захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої забезпечуються сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України у кіберпросторі (кібербезпека) та повноваження державних органів, підприємств, установ, організацій, осіб та громадян у цій сфері, основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення кібербезпеки. Правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, зокрема й відносини з обробки персональних даних, яка здійснюється повністю або частково із застосуванням автоматизованих засобів, урегульовано Законом України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р.

До нормативних актів, якими врегульовано безпосередньо цифрову форму процедурних відносин у публічному адмініструванні, належить, зокрема, Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15.07.2021 р., яким визначено засади надання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, послуг (у тому числі адміністративних) із використанням інформаційно-комунікаційних систем. Положення щодо надання адміністративних послуг в електронній формі містяться також у Законі України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р., ст. 17 якого передбачено надання адміністративних послуг в електронній формі засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, який виступає також офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг. Слід окремо зазначити, що основний законодавчий акт, яким регламентовано відносини суб'єктів публічного адміністрування з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, – Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. (набирає чинності 15.12.2023 р.), вже було розроблено з урахуванням впливу цифровізації, що знайшло вияв у закріпленні можливості використання інформаційно-комунікаційних технологій на будь-якій стадії адміністративного провадження [14].

Адміністративні процедури в електронній формі, зберігаючи своє призначення щодо впорядкування реалізації повноважень суб'єктів публічного адміністрування у правових формах, забезпечують через використання інформаційно-комунікаційних технологій фактичну поведінку суб'єктів відповідних правовідносин, у межах якої реалізуються їхні суб'єктивні права та юри-

дичні обов'язки (фактичний зміст правовідносин). Комунікаційною основою для обміну відповідною інформацією щодо вчинення процедурних дій у електронній формі виступає насамперед мережа Інтернет як глобальна електронна комунікаційна мережа, що призначена для передачі даних та складається з фізично та логічно взаємоз'єднаних окремих електронних комунікаційних мереж, взаємодія яких базується на використанні єдиного адресного простору та на використанні інтернет-протоколів, визначених міжнародними стандартами (п. 54 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про електронні комунікації»). Саме інтернет-технології забезпечують функціонування більшості інформаційно-комунікаційних систем як відомчого, так і міжвідомчого характеру, що використовуються суб'єктами публічного адміністрування під час реалізації покладених на них функцій.

Основною інформаційно-технологічною формою організації комунікації через Інтернет в електронному урядуванні виступають інтернет-портали (вебпортали) – вебсайти, призначені для надання користувачам відповідних інтерактивних сервісів. Портали працюють як точки доступу до інформації в Інтернеті або як сайти, що допомагають користувачам у пошуку потрібної інформації, надаючи інформацію з різних джерел у одноманітному, впорядкованому вигляді. Державні інтернет-портали виступають централізованими точками доступу через Інтернет до всієї державної онлайн-інформації та послуг. Найбільш універсальним із таких інтернет-порталів є Єдиний державний вебпортал електронних послуг (Портал Дія), що створений з метою реалізації права на доступ до електронних публічних послуг та інших послуг, звернення до органів публічної влади, отримання інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, інших інформаційно-комунікаційних систем, яка необхідна для надання послуг тощо. Портал Дія як інформаційно-комунікаційна система організаційно та функціонально складається з Реєстру адміністративних послуг, електронного кабінету користувача, мобільного додатка Порталу Дія (Дія), підсистеми перевірки даних, інших підсистем та програмних модулів. Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1137 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 16.08.2022 р. № 937). Окрім Порталу Дія, на цей час функціонує низка інших спеціалізованих державних інтернет-порталів, зокрема Електронний кабінет платника податків, Єдина державна електронна система у сфері будівництва, Електронний кабінет водія, Портал електронних послуг Пенсійного фонду України. Певні адміністративні послуги можливо отримати також через офіційні вебсайти центрів надання адміністративних послуг.

Електронна ідентифікація як умова вчинення процедурних дій в електронній формі

Умовою вчинення процедурних дій задля реалізації відповідних прав та обов'язків суб'єктів адміністративних процедур за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій є електронна ідентифікація – використання ідентифікаційних даних особи в електронній формі, які однозначно визначають таку особу. Підтвердження електронної ідентифікації особи (автентифікація) відбувається за допомогою засобів електронної ідентифікації, тобто носіїв інформації, які містять ідентифікаційні дані особи в електронній формі. При цьому засоби електронної ідентифікації, що використовуються для автентифікації у сфері електронного урядування, мають відповідати одним і тим самим вимогам щодо наборів ідентифікаційних даних і технічних специфікацій та процедур для встановлення рівнів довіри. Вимоги до засобів електронної ідентифікації, рівнів довіри до засобів електронної ідентифікації для їх використання у сфері електронного урядування затверджено наказом Міністерства цифрової трансформації України від 05.12.2022 р. № 130.

Із метою провадження діяльності із застосуванням електронної ідентифікації, зокрема за допомогою різних засобів електронної ідентифікації, функціонує інтегрована система електронної ідентифікації (ID.GOV.UA) – інформаційно-комунікаційна система, яка призначена для технологічного забезпечення зручної, доступної та безпечної електронної ідентифікації та автентифікації користувачів, їх взаємодії з офіційними вебсайтами (веб-порталами), інформаційними системами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, забезпечення захисту інформації та персональних даних. Засоби електронної ідентифікації, які видають фізичним та юридичним особам і їхнім представникам, мають бути в системі електронної ідентифікації з відповідним рівнем довіри до них – високий, середній або низький.

Отже, ця система об'єднує надавачів послуг електронної ідентифікації задля забезпечення доступної та безпечної електронної ідентифікації та автентифікації особи у зручний спосіб у захищеному кіберсередовищі й на цей час використовується насамперед органами державної влади та органами місцевого самоврядування, хоча є відкритою на договірних засадах для інших осіб, що потребують ідентифікації своїх клієнтів. Ідентифікація користувача відбувається шляхом перенаправлення із вебресурсу, який співпрацює з інтегрованою системою електронної ідентифікації, на вебсайт системи. Після цього користувач обирає зручний для себе засіб електронної ідентифікації та виконує вказівки системи. Після ідентифікації дані щодо користувача

передаються ресурсу, з якого користувач було перенаправлено. Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 р. № 546 (Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2023 р. № 1150 затверджено нове Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації, що набирає чинності 31.12.2023 р.).

Перелік засобів електронної ідентифікації, що використовуються під час електронної комунікації суб'єктів адміністративних процедур, визначається нормативними актами, якими регламентовано функціонування відповідних публічних інтернет-порталів. Особливою ознакою таких засобів є «постійне технічне вдосконалення і винайдення нових видів електронної ідентифікації, що мають бути доступними і надійними» [15]. До найбільш поширених на сьогодні засобів електронної ідентифікації, які використовуються, зокрема, і при здійсненні адміністративних процедур в електронній формі, належать електронний підпис (на файловому, хмарному чи інших захищених носіях), технології мобільного електронного підпису MobileID та банківської електронної ідентифікації BankID, електронної ідентифікації за допомогою мобільного застосунку (SmartID).

Слід зазначити, що імплементація Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. обумовлює врахування вимог ЄС при регулюванні електронної ідентифікації українським законодавством. Насамперед, такі вимоги визначено Регламентом Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 910/2014 від 23.07.2014 р. про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС. Наведене, зокрема, дало змогу вже в наш час використовувати в Україні електронні підписи, що надаються кваліфікованими надавачами електронних довірчих послуг у державах – членах ЄС та деяких інших державах (Постанова Кабінету Міністрів України від 22.11.2022 р. № 1311 «Про реалізацію експериментального проекту щодо взаємного визнання електронних довірчих послуг між Україною та Європейським Союзом»).

Подальше наближення національного законодавства до європейських вимог у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг обумовлені інтеграцією України до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу, що має стати одним із найбільш об'ємних ринків для онлайн-бізнесу у світі. Функціонування Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу передбачає усунення зайвих регуляторних бар'єрів і перехід від окремих

національних ринків до єдиного, із загальноєвропейськими уніфікованими правилами, зокрема й у секторі довірчих послуг [16, с. 12]. Задля наближення перспективи укладення угоди щодо інтеграції України до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення укладення угоди між Україною та Європейським Союзом про взаємне визнання кваліфікованих електронних довірчих послуг та імплементації законодавства Європейського Союзу у сфері електронної ідентифікації» від 01.12.2022 р., набрання чинності яким, на переконання його розробників, забезпечить запровадження моделі та принципів надання електронних довірчих послуг, які застосовуються в Європейському Союзі.

Використання електронних даних в адміністративних процедурах

Цифровізація процедурної форми публічного адміністрування дає змогу суттєво спростити та пришвидшити процедурну діяльність також унаслідок забезпечення отримання через інформаційно-комунікаційні системи достовірної інформації, що необхідна суб'єкту публічного адміністрування для вирішення певного питання, зокрема для встановлення фактичних обставин, необхідних для прийняття адміністративного акта. Збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення такої інформації у вигляді електронних даних та надання її заінтересованим особам здійснюються через такі інформаційно-комунікаційні системи, як публічні електронні реєстри.

При цьому інформації з публічних реєстрів надано офіційний статус, що презюмує достовірність такої інформації та зумовлює відсутність необхідності її додаткової перевірки. Презумпція достовірності інформації з публічних електронних реєстрів закріплена в ч. 2 ст. 19 Закону України «Про публічні електронні реєстри». Така інформація вважається достовірною і, зокрема, може використовуватися державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами при здійсненні ними повноважень, визначених законом. Офіційність інформації з публічних електронних реєстрів, що презюмує її достовірність, передбачає також обов'язок використання таких даних під час виконання публічно-владних функцій, зокрема й суб'єктами публічної адміністрації. Частина 1 та 2 ст. 25 Закону України «Про публічні електронні реєстри» містить пряму заборону під час надання адміністративних, соціальних та інших публічних послуг встановлювати вимоги до подання інформації та/або документів, що її містять, якщо така інформація визнана реєстровою інформацією, крім випадків підтвердження ідентифікації суб'єкта звернення. Суб'єкти надання зазначених послуг отримують інформацію та/або документи на підставі зазначених суб'єктом звернення відомостей у заяві шляхом доступу

до реєстрової інформації реєстрів. Обов'язковість використання інформації, що міститься у відповідних інформаційно-телекомунікаційних системах, передбачена також низкою інших законодавчих актів.

Можливість використання суб'єктами публічного адміністрування інформації з публічних електронних реєстрів забезпечується як через безпосередній доступ до таких реєстрів, так і через електронну (технічну та інформаційну) взаємодію між публічними електронними реєстрами та іншими державними електронними інформаційними ресурсами. Електронна взаємодія державних електронних інформаційних ресурсів забезпечується через систему «Трембіта» – інформаційно-комунікаційну систему, призначену для автоматизації та технологічного забезпечення обміну даними між суб'єктами електронної взаємодії з електронних інформаційних ресурсів на основі єдиних правил та протоколів обміну під час надання публічних (електронних публічних) послуг та здійснення інших повноважень відповідно до покладених на них завдань. Електронна взаємодія державних електронних інформаційних ресурсів здійснюється на договірних засадах та полягає у наданні прав доступу до сервісу на шлюзі безпечного обміну підсистеми підставі запиту, поданого відповідно до регламенту роботи системи «Трембіта», за умови реєстрації в каталозі системи електронного інформаційного ресурсу або програмного інтерфейсу електронного інформаційного ресурсу. Положення про систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» та Порядок електронної (технічної та інформаційної) взаємодії затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 р. № 606 «Деякі питання електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів».

Окремо слід зазначити, що цифровізація приводить не тільки до спрощення багатьох адміністративних процедур, а й узагалі до можливості отримання необхідної інформації та вирішення відповідного питання невідкладно під час звернення зацікавленої особи, без участі інших суб'єктів (внаслідок відсутності потреби звертатися до них для встановлення певних обставин) або навіть у автоматичному режимі – за допомогою програмних засобів інформаційно-комунікаційних систем, без втручання людини. Вочевидь, при вирішенні таких питань процедурна форма фактично вже не відіграє упорядковувальну роль, а отже, перестає виступати гарантією формування належного змісту відповідної правової форми публічного адміністрування. Отже, задля уникнення надмірного формалізму і необґрунтованих зволікань у таких випадках відсутня й сама необхідність у відповідній адміністративній процедурі.

З огляду на зазначене Законом України «Про адміністративну процедуру» покладено на адміністративний орган обов'язок щодо невідкладного вирі-

шення справи, якщо для прийняття сприятливого адміністративного акта за заявою особи не має потреби в отриманні додаткових доказів, залученні інших суб'єктів, вчинення інших підготовчих дій (ст. 60). Це, з одного боку, забезпечуватиме від необґрунтованого нехтування процедурною формою, а з іншого – виключатиме непотрібну формалізацію під час вирішення суб'єктами публічної адміністрації питань, що можуть вирішуватися невідкладно, внаслідок виконання вимог щодо стадійності процедури, оформлення проміжних процедурних рішень тощо.

Відповідно до ст. 62 Закону України «Про адміністративну процедуру» розгляд адміністративних справ в автоматичному режимі може здійснюватися у випадках та порядку, визначених законом. Варто зазначити, що хоча вирішення певних питань щодо реалізації прав, свобод, інтересів приватних осіб в автоматичному режимі і може потребувати досить детального врегулювання, проте здебільшого нормами, які за своєю природою є техніко-юридичними. Тут не йдеться саме про процедурну регламентацію правовідносин між адміністративним органом та приватною особою. «Згадана можливість “депроцедуризації” окремих правовідносин публічного адміністрування під впливом цифровізації жодним чином не означає відмову від його процедурної форми, недооцінка та нехтування якою призводитиме до неналежної реалізації суб'єктами публічного адміністрування своїх функцій, порушення прав невідкладних суб'єктів у правовідносинах публічного адміністрування» [17, с. 105].

Хоча головною метою цифровізації адміністративних процедур є полегшення комунікації з органами публічного адміністрування, використання цифрових технологій, зокрема й в адміністративних процедурах, може призвести до нового виду соціальної диференціації – «цифрової нерівності» [18, с. 6], що впливає з різних можливостей використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій для різних верств населення, зокрема людей старшого віку, малозабезпечених верств населення. За деякими оцінками, наразі у стані «цифрової нерівності» перебувають майже 8 мільйонів українців [19, с. 23]. Подолання «цифрової нерівності» потребує реалізації комплексу заходів, зокрема створення інфраструктури ширококутового інтернет-доступу на всій території країни; підвищення доступності для населення і організацій сучасних послуг у сфері цифрових і телекомунікаційних технологій; формування єдиного інформаційного простору; створення системи громадських центрів доступу населення до державних інформаційних ресурсів [20, с. 136]. Ураховуючи масштаб проблеми «цифрової нерівності» не викликає сумнівів, що з метою недопущення непрямої дискримінації через різні можливості доступу до інформаційно-комунікаційних технологій,

реалізація адміністративних процедур у цифровій формі не повинна, принаймні до ефективної реалізації зазначених заходів, виключати можливість виникнення, зміни та припинення відповідних правовідносин без використання інформаційно-комунікаційних технологій. Тобто електронна форма реалізації адміністративних процедур не може бути безальтернативною, за винятком сфер, де вже сьогодні суб'єкти процедури не обмежені у використанні інформаційно-комунікаційних технологій (наприклад, процедури за участю бізнесу).

Висновки

Адміністративні процедури в електронній формі, зберігаючи своє призначення щодо впорядкування реалізації повноважень суб'єктів публічного адміністрування у правових формах, забезпечують фактичну поведінку суб'єктів відповідних правовідносин, у межах якої реалізуються їхні суб'єктивні права та юридичні обов'язки, через використання інформаційно-комунікаційних технологій. На цей час створено необхідне нормативно-правове підґрунтя для реалізації адміністративних процедур у цифровій формі, аж до забезпечення можливості за допомогою електронної ідентифікації здійснення усіх процедурних дій та ухвалення суб'єктом публічного адміністрування відповідного акта та його виконання в електронній формі через інформаційно-комунікаційні системи, тобто шляхом обміну та обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів. Хоча головною метою цифровізації адміністративних процедур є полегшення комунікації з органами публічного адміністрування, використання цифрових технологій, зокрема в адміністративних процедурах, може призвести до нового виду соціальної диференціації – «цифрової нерівності». З метою недопущення непрямой дискримінації через різні можливості доступу до інформаційно-комунікаційних технологій електронна форма реалізації адміністративних процедур, за винятком окремих сфер, на цей час не може бути безальтернативною.

Список використаних джерел

- [1] Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.
- [2] Левківська В. М., Мацелюх І. А. Адміністративні процедури: концепція правового регулювання. *Право і суспільство*. 2021. № 6. С. 180–187. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.6.26>.
- [3] Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
- [4] Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2020. 306 с.

- [5] Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р., Латковська Т. А. та ін. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. 800 с.
- [6] Бойко І. В., Соловійова О. М., Ченереллі А. Цифровізація адміністративної процедури як спосіб забезпечення права на належне адміністрування. *Права людини в умовах цифрової трансформації суспільства : монографія* / Д. В. Лученко, О. В. Капліна, В. Я. Настюк та ін. ; за ред. проф. Д. В. Лученка. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 127–148.
- [7] Тищенко І. О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України: монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 156 с.
- [8] Литвин Н. А., Крупнова Л. В. Діджиталізація як засіб підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання електронних послуг. *Ірпінський юридичний часопис*. 2020. Вип. 3. С. 69–76. <https://doi.org/10.33244/2617-4154.3.2020.69-76>.
- [9] Краковська А. Є., Бабик М. К. Цифровізація адміністративних послуг в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2022. Вип. 70. С. 329–334. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.52>.
- [10] Сандул Я. М. Цифрова трансформація публічного адміністрування. *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія* / авт. кол. : С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. С. 293–330.
- [11] Фролова Є. І. Цифровізація публічного адміністрування: методологічний аспект // *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія* / авт. кол. : С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. С. 185–223.
- [12] Жекало Г. І., Заяць М. Я., Вақун О. В. Сутність та зміст електронного урядування: концептуальний вимір. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 8. С. 1–4. <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.8.52>.
- [13] Гнатовська А. І. Адміністративно-правові засади функціонування електронного уряду. *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія* / авт. кол. : С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. С. 331–368.
- [14] Соловійова О. Цифровізація адміністративної процедури: сучасний стан і перспективи розвитку. URL: https://uplan.org.ua/analytics/tsyfrovizatsiia-administrativnoi-protsedury-suchasnyi-stan-i-perspektyvy-rozvytku/?fbclid=IwAR2vkIV-L2NWxAcRfJHvVLQuPwi8PCE-ltHRdZvAE80qyQr9FUuRQ8xEsE_aem_AZIGQ5jrumIsme6UMXEQR8OFPe8176gnVLWVcEvnql9CHvQQZjp7RlA9uFIyMgU3Cco (дата звернення: 05.11.2023).
- [15] Єгорова-Луценко Т. П. Засоби електронної ідентифікації громадян як умова надання електронних послуг. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2019/29.11.19/_29_11_2019_17.pdf (дата звернення: 05.11.2023).
- [16] Шляхи імплементації європейської політики впровадження цифрових технологій : монографія / за ред. К. В. Єфремової. Харків : НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2022. 272 с.

- [17] Осадчий А. Ю. Адміністративні процедури в умовах цифрової трансформації. // *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика* : монографія / авт. колектив: С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2022. С. 79–115.
- [18] Лобовікова О. О. Інформаційна нерівність як соціологічна проблема : автореф. дис. ... канд. соціол. наук : 22.00.04 / ХНУ ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2007. 22 с.
- [19] Мохова Ю. Л. Оцінка діяльності центрів надання адміністративних послуг в умовах цифровізації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 2(29). С. 22–28.
- [20] Квітка С., Новіченко Н., Гусаревич Н., Піскоха Н., Бардах О., Демошенко Г. Перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 4. С. 129–146. <https://doi.org/10.15421/152087>.

References

- [1] Kivalov, S., & Bila-Tiunova, L. (2023). *General administrative law of Ukraine*. Odesa: Phoenix.
- [2] Levkivska, V.M., & Matselyukh, I.A. (2021). Administrative procedures: the concept of legal regulation. *Law and Society*, 6, 180-187. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.6.26>.
- [3] Averyanov, V.B. (2009). The importance of administrative procedures in the reform of administrative law. *Law Review of Kyiv University of Law*, 3, 8-14.
- [4] Shkolyk, A.M. (2020). *Administrative-procedural legislation and its systematization*. Odesa: "Helvetica" Publishing House.
- [5] Kivalov, S.V., Bila-Tiunova, L.R., Latkovska, T.A. & al. (2022). *Administrative studies in conditions of digitization: theory, legal regulation, practice*. Odesa: "Helvetika" Publishing House.
- [6] Boyko, I.V., Solovyova, O.M., & Chenerelli, A. (2022). Digitization of the administrative procedure as a way to ensure the right to proper administration. In *Human rights in the conditions of digital transformation of society*. Luchenko, D.V. (Ed.) (pp. 127-148). Kharkiv: Yaroslav Mudryi National Law University.
- [7] Tyschenkova, I.O. (2017). *Electronic services in the activity of public administration of Ukraine*. Dnipro: Dniprop. state University of Internal Affairs.
- [8] Lytvyn, N.A., & Krupnova, L.V. (2020). Digitization as a means of increasing the openness, transparency and efficiency of the activities of state authorities and local self-government bodies in the provision of electronic services. *Irpın Legal Chronicles*, 3, 69-76. <https://doi.org/10.33244/2617-4154.3.2020.69-76>.
- [9] Krakowska, A.E., & Babyk, M.K. (2022). Digitization of administrative services in Ukraine: problems and development prospects. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law*, 70, 329-334. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.52>.
- [10] Sandul, Ya.M. (2022). Digital transformation of public administration. In *Administrative studies in conditions of digitalization: theory, legal regulation, practice*. (pp. 293-330). Odesa: "Helvetika" Publishing House.
- [11] Frolova, Ye.I. (2022). Digitization of public administration: methodological aspect. In *Administrative science in conditions of digitalization: theory, legal regulation, practice* (pp. 185-223). Odesa: "Helvetika" Publishing House.

- [12] Zhekalov, G.I., Zaiats, M.Ya., & Vakun, O.V. (2020). Essence and content of e-government: a conceptual dimension. *Derzhavne upravlinnyia: udoskonalennya ta rozvytok*, 8, 1-4. <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.8.52>.
- [13] Hnatovska, A.I. (2022). Administrative and legal principles of the functioning of electronic government. In *Administrative science in conditions of digitalization: theory, legal regulation, practice* (pp. 331-368). Odesa: "Helvetica" Publishing House.
- [14] Solovyova, O. (n.d.). *Digitalization of the administrative procedure: current state and development prospects*. Retrieved from https://uplan.org.ua/analytics/tsy-frovizatsiia-administratyvnoi-protsedury-suchasnyi-stan-i-perspektyvy-rozvytku/?fbclid=IwAR2vkIV-_L2NWxAcRfJHvVLQuPwi8PCE-ltHRdZvAE80qy-Qr9FUuRQ8xEsE_aem_AZlGQ5jpyMIsme6UMXEQR8OFPe8176gnVLWVcEvnq19CHvQQZjp7RlA9uFIyMgU3Cco.
- [15] Yehorova-Lutsenko, T.P. (2019). Means of electronic identification of citizens as a condition for the provision of electronic services. Retrieved from https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2019/29.11.19/_29_11_2019_17.pdf.
- [16] Efremova, K.V. (Ed.). (2022). *Ways of implementation of the European policy of introduction of digital technologies*. Kharkiv: Research Institute of Legal Assurance of Innovative Development of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.
- [17] Osadchyi, A.Yu. (2022). Administrative procedures in conditions of digital transformation. In *Administrative science in conditions of digitalization: theory, legal regulation, practice* (pp. 79-115). Odesa: "Helvetika" Publishing House.
- [18] Lobovikova, O.O. (2007). *Information inequality as a sociological problem*. Ph.D. Thesis. Kharkiv: V. N. Karazin Kharkiv National University.
- [19] Mokhova, Yu.L. (2021). Evaluation of the activity of centers for the provision of administrative services in the conditions of digitalization of Ukraine. *Public Administration and Customs Administration*, 2(29), 22-28.
- [20] Kvitka, S., Novichenko, N., Husarevich, N., Piskoha, N., Bardakh, O., & Demoshenko, G. (2020). Promising directions of digital transformation of public administration. *Public Administration Aspects*, 8(4), 129-146. <https://doi.org/10.15421/152087>.

Анатолій Юрійович Осадчий

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»
65009, Фонтанська дорога, 23, Одеса, Україна
e-mail: oca@ukr.net
ORCID 0000-0002-4930-3403

Anatoly Yu. Osadchyi

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law
National University "Odesa Law Academy"
65009, 23 Fontanska Doroha, Odesa, Ukraine
e-mail: oca@ukr.net
ORCID 0000-0002-4930-3403

Рекомендоване цитування: Осадчий, А. Ю. Цифровізація адміністративних процедур. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 229–247. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291971>.

Suggested Citation: Osadchyi, A.Yu. (2023). Digitalization of Administrative Procedures. *Problems of Legality*, 163, 229-247. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291971>.

Статтю подано / Submitted: 12.11.2023

Доопрацьовано / Revised: 06.12.2023

Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023

Опубліковано / Published: 28.12.2023