

ЦИФРОВІ ТЕХНОЛОГІЇ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ

Бойко І.

Нинішнє століття – це період стрімкого розвитку новітніх цифрових технологій; простий доступ до інформації змінює спосіб життя людей та функціонування держави. В результаті цих фундаментальних змін відбувається поступовий перехід до інформаційного суспільства, де визначна роль належить інформації та знанням.

Останніми роками Україна цілеспрямовано рухається в напрямку розвитку цифрових технологій, їх впровадження у всі сфери життєдіяльності. Не обійшла цифровізація і публічне адміністрування. Дедалі все більше комунікації між особою та органами державної та муніципальної влади відбувається за допомоги інформаційно-телекомунікаційних засобів.

Пандемія та війна прискорили ці процеси. Адже люди, які опинилися спочатку в умовах вимушеної ізоляції, а потім мусили рятувати своє життя, покидати домівки, потребували послуг і допомоги від влади; це підштовхнуло державу шукати шляхи забезпечення ефективної комунікації для задоволення потреб людей через використання цифрових технологій.

Вже запроваджені в Україні механізми електронного урядування сприяли відкритості державної влади, доступності послуг, оперативності вирішення справ, спрощеності комунікації.

Поняття «електронний уряд», що походить з англійського e-government, почали активно вживати у 90-х роках ХХ ст. Саме в цей час з'явилася нова парадигма використання цифрових технологій для підвищення ефективності публічного адміністрування.

Категорія «цифровізація» вже міцно увійшла як у національне правове поле, так і в практичну діяльність. Його авторство пов'язують із директором медіа-лабораторії Массачусетського технологічного інституту Ніколасом Негропonte, який в середині 90-х років ХХ століття в своїй книзі «Being Digital» («Бути цифровим») [1] описує процеси поступової цифровізації суспільства. Автор був переконаний, що в майбутньому все що можливо обов'язково буде оцифровано. В своїй роботі автор заклав підґрунтя для сучасного використання терміну «цифровізація».

Цифровізація дозволяє бути більш оперативними, гнучким, а також пропонує більш доступний продукт, ту чи іншу адміністративну послугу, яка стає ближчою, що, в свою чергу, економить кошти за рахунок скорочення витрат на утримання системи службовців.

До переваг цифровізації в публічному адмініструванні варто віднести оперативність прийняття рішень, можливість належного виконання та контролю, відсутність черг задля отримання адміністративних і публічних послуг. Цифровізація дозволяє службовцям більш ефективно розпоряджатися обмеженими ресурсами держави, що особливо значимо в період дії правового режиму воєнного стану.

У багатьох державах світу проблематику формування цифрової економіки та суспільства винесено на державний рівень, що підтверджується прийнятими стратегіями (програмами) розвитку цифрової економіки. У Данії це відбулося в 2000 році, в Сінгапурі у 2005 р., в Європейському Союзі, Великобританії, Австралії, Гонконзі, Новій Зеландії – в 2009 р., у Канаді – в 2010 р., у Малайзії – в 2012 р., у Південній Кореї – в 2013 р., в Індії, Казахстані – в 2015 р. [2, с. 6].

Концептуальне бачення цифровізації процесів управління Кабінет Міністрів України відобразив у Концепції розвитку електронного урядування в Україні [3] та схвалений ним Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року [4].

Україна долучилася до Програми «Цифрова Європа» до 2027 року, що надає фінансування для цифровізації країн Європи за різними напрямками. Мета «Цифрової Європи» – пришвидшення відновлення економіки та цифрова трансформація. Участь у Програмі наблизить Україну до Єдиного цифрового ринку ЄС [5].

В українську модель цифровізації закладено ідею зміни соціального середовища через адаптацію населення до комфортності отримання цифрових послуг, що первинно було притаманно західним розвиненим національним економікам.

У той же час цифрова трансформація також збільшує нерівність і порушує соціальну згуртованість. Звіт про досягнення цілей сталого розвитку за 2019 рік показує різницю між країнами, які мають доступ до Інтернету, враховуючи, що понад 80 відсотків населення розвинених країн є онлайн у порівнянні з 45 і 20 відсотками в країнах, що розвиваються [6].

За даними аналітичного звіту, складеного за результатами всеукраїнського опитування, проведеного Київським міжнародним

інститутом соціології у вересні 2022 року на замовлення Програми розвитку ООН в Україні за підтримки Швеції й у партнерстві з Міністерством цифрової трансформації України, в Україні й надалі зростають обсяги користування електронними державними послугами. За останній рік користування державними електронними послугами збільшилося з 60% до 63%, а з 2020 року – з 53% до 63% [7]. Але ще й досі значна кількість людей позбавлена можливостей доступу до електронної комунікації, серед них і такі вразливі категорії, як люди похилого віку, особи з інвалідністю, внутрішньо переміщені особи.

Саме тому в науковій літературі висловлюють застереження щодо необхідності пом'якшення та мінімізації несприятливого впливу технологій, щоб переконатися, що вони є рушійною силою сталого розвитку [8, с. 144].

15 грудня 2023 року набуває чинності Закон України «Про адміністративну процедуру» [9] (ЗАП). Це – один із найважливіших законодавчих актів, що регламентує діяльність публічної адміністрації. В ньому втілені європейські стандарти належного адміністрування. У ЗАП закладено правила, що регулюють відносини органів виконавчої влади, місцевого самоврядування з фізичними та юридичними особами щодо прийняття рішень щодо таких осіб.

Положення ЗАП містять також і вказівки на можливості електронної комунікації, застосування цифрових технологій при вирішенні адміністративних справ. Але в той же час, очевидним є факт, що не всі громадяни ще мають доступ до мережі Інтернет, здатні забезпечити себе засобами комунікації, мають цифрові підписи. Все це спонукає замислитися про запровадження в національне правове поле збалансованих підходів, які б дозволяли приватним особам ефективно реалізовувати свої права та виконувати покладені на них обов'язки, що не залежало б від їх «цифрових можливостей».

У науковій статті ставимо за *мету* проаналізувати, на яких етапах адміністративного провадження та при вчиненні яких процедурних дій законодавець допускає застосування цифрових технологій; чи сприяє такий підхід оптимізації розгляду і вирішення адміністративної справи та чи не створюють приписи про електронну комунікацію надмірний тягар для особи.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» низка норм передбачає застосування цифрових технологій в адміністративному провадженні. Категорія «адміністративне провадження»

розтлумачена в законі як сукупність процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта.

Застосування цифрових технологій в адміністративному провадженні можливо для досягнення низки цілей.

По-перше, це – забезпечення комунікації між особою та адміністративним органом. Так, учасники провадження зобов'язані надати адміністративному органу свої контактні дані (номер телефону (за наявності), адресу електронної пошти (за наявності), адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження або іншу адресу для зв'язку), своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну таких даних (п. 2 ч. 2 ст. 28 ЗАП). Адміністративний орган, маючи такі контактні дані особи, залучає її до надання пояснень і для участі у процедурних діях шляхом вручення (направлення) запрошення. Це може відбуватися особисто шляхом вручення запрошення або за допомоги поштового відправлення чи інших засобів зв'язку (телефоном, електронною поштою тощо).

Заслуховування особи у випадках, коли адміністративний орган прогнозує прийняття несприятливого рішення щодо особи, здійснюється через надання особою пояснень та/або зауваження у справі. У відповідності до ч. 4 ст. 54 ЗАП особа може надавати пояснення та/або зауваження в режимі відеоконференції поза межами приміщення адміністративного органу, за умови наявності в адміністративного органу відповідної технічної можливості, крім випадків, якщо присутність особи згідно із законом є обов'язковою. Відеоконференція відбувається за клопотанням особи.

Крім того, остаточне рішення по справі – адміністративний акт – може надсилатися особі через електронну пошту передаватися з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку (ст. 75 ЗАП).

Завдяки комунікації забезпечується дотримання такого принципу адміністративної процедури як гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. Така взаємодія між адміністративним органом та особою рухає справу, дозволяє вчиняти процедурні дії, а отже спрямована на досягнення результату розгляду справи – справедливого її вирішення.

При чому, зауважимо, що ЗАП допускає для особи можливість вибору засобів комунікації – це або традиційні (особисте отримання запрошення), або ж цифрові способи (через електронну пошту, відеоконференцію). Адміністративний орган не може обмежувати в

цьому особу. А отже, в частині комунікації з особою ЗАП диверсифікує способи взаємодії, що дозволяє особі обрати найбільш прийнятний для неї, а адміністративному органу – бути гнучким та діяти в адміністративному провадженні ефективно, тобто з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб, як це передбачено ч. 1 ст. 14.

По-друге, особа може подавати заяву або скаргу в електронній формі, про що вказано в ч. 5 ст. 39, ст. 81 ЗАП. Така заява чи скарга повинні відповідати вимогам Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» [10]. Умовою звернення в електронній формі є підписування заяви (скарги) за допомогою електронного підпису. Нарівні з електронною формою ЗАП встановлює і письмову форму заяви та скарги, викладені на паперових носіях.

Заява в електронній формі направляється адміністративному органу, як правило, електронною поштою. Але в певних випадках при зверненні особи за отриманням адміністративних послуг можливо подання заяви з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг без накладення електронного підпису, за умови автентифікації особи, відповідно до вимог законодавства у сфері електронної ідентифікації.

Якщо заява або скарга подані в електронній формі, то їх реєстрація підтверджується автоматично надісланим електронним повідомленням (ч. 3 ст. 42 ЗАП).

Ще однією формою звернення до адміністративного органу є усна заява, що подається особою за допомогою засобів телефонного зв'язку, за умови підтвердження ідентифікації особи, яка її подає, зокрема з використанням засобів розпізнавання голосу або з наданням відповідей на контрольні запитання. Для прийняття таких звернень розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 року № 579-р створено державну установу «Урядовий контактний центр» [11]. Установа функціонує для забезпечення оперативного реагування органів виконавчої влади на звернення громадян, підприємств, установ та організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, органів місцевого самоврядування та їх взаємодії під час розгляду таких звернень. Цим було започатковано функціонування урядової телефонної «гарячої лінії». Центр є унікальним соціально-гуманітарним і комунікаційним проектом. З 2018 року вперше в Україні створено і функціонує сервіс відеозв'язку для громадян з порушенням слуху для прийому звернень до державних органів за допомогою жестової мови [12]. Урядовий

контактний центр представляє собою сучасну установу, в якій запроваджені найновіші світові практики.

Розпізнавання голосу особи, яка звертається до адміністративного органу через засоби телефонного зв'язку, можливо у зв'язку з розвитку технологій, що дозволяють ідентифікувати особу.

По-третє, забезпечення принципу відкритості через надання особі доступу до матеріалів справи, що її стосується, відбувається в один із двох способів – у приміщенні адміністративного органу в присутності посадової особи адміністративного органу або через віддалений доступ у режимі реального часу до всіх матеріалів справи, що зберігаються в електронній формі, у тому числі з використанням засобів Єдиного державного вебпорталу електронних послуг.

Для отримання доступу до матеріалів справи особа – учасник адміністративного провадження – має подати запит до адміністративного органу. При чому віддалений доступ надається лише у випадках, коли орган має можливість забезпечити такий доступ, а також якщо в адміністративній справі містяться документи в електронній формі.

По-четверте, офіційний веб-сайт та/ або медіа мають використовуватися адміністративним органом для інформування осіб про початок адміністративного провадження та його перебіг. У цих випадках йдеться про провадження з великою кількістю осіб, коли адміністративний орган має обов'язок оприлюднити інформацію про адміністративну справу до невизначеного кола осіб. І орган має зробити це через медіа та/або на своєму офіційному веб-сайті. Крім того, з огляду на принцип офіційності адміністративний орган може обрати й інший спосіб, прийнятний для громадян (сповіщення через соціальні мережі, шляхом розміщення оголошень на будинках, транспортних зупинках тощо).

Адміністративні акти, що стосуються великої кількості осіб, мають бути доведені до відома шляхом публічного оголошення, оприлюднення, що передбачено ст. 75 ЗАП.

По-п'яте, інтероперабельність як здатність до взаємодії між публічними реєстрами, базами даних дозволяє оптимізувати адміністративне провадження. Так, приміром, до засобів доказування в адміністративному провадженні віднесені дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів, результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі (ст. 53 ЗАП). Також, забезпечуючи принцип офіційності в адміністративній процедурі, орган державної влади, місцевого самоврядування, інший

суб'єкт, який розглядає справу, витребує документи та відомості, що містяться в публічних реєстрах.

По-шосте, саме адміністративне провадження в певних випадках може здійснюватися в автоматичному режимі за допомоги програмного забезпечення, що передбачено ст. 62 Закону України «Про адміністративну процедуру». При чому законодавець зобов'язує адміністративний орган вживати заходів для розгляду справ в автоматичному режимі. Це потребує активної позиції публічної адміністрації в питаннях цифровізації адміністративних послуг.

Таким чином, адміністративна процедура як модель розгляду і вирішення адміністративної справи допускає застосування цифрових технологій для досягнення таких цілей: належної комунікації між особою та адміністративним органом, надання доступу до матеріалів справи, отримання документів та відомостей, необхідних для розгляду справи, прийняття рішення в автоматичному режимі, оприлюднення інформації про адміністративне провадження та прийняті рішення на офіційних веб-сайтах. При чому, зауважимо, що законодавець не обтяжує особу застосуванням цифрових технологій, надаючи їй можливість обрати аналоговий або електронний способи комунікації, що є гарантією доступності всіх осіб (незалежно від їх цифрових можливостей) до отримання від публічної адміністрації послуги або іншого вирішення справи.

Застосування цифрових технологій в адміністративному провадженні сприяє забезпеченню принципів ефективності, гарантування права особи на участь, доступу до матеріалів справи, офіційності.

SUMMARY

As a result of the development of digital technologies, there is a gradual transition to an information society, where information and knowledge play an important role. More and more communication between a person and state and municipal authorities takes place with the help of information and telecommunication means. The pandemic and the war accelerated these processes. The idea of changing the social environment through the adaptation of the population to the convenience of receiving digital services, which was originally characteristic of Western developed national economies, is embedded in the Ukrainian digitalization model. At the same time, digital transformation also increases inequality and undermines social cohesion. This is why it is necessary to minimize the negative impact of technology to ensure that it is a driving force for sustainable development. It is also important to ensure that individuals

have equal opportunities to access public services, independent of their digital capabilities. The scientific article analyzes at which stages of administrative proceedings and during which procedural actions the legislator allows the use of digital technologies; whether such an approach contributes to the optimization of consideration and resolution of an administrative case and whether the provisions on electronic communication do not create an excessive burden for the individual. In the Law of Ukraine “On Administrative Procedure”, a number of norms allow digital technologies in administrative proceedings. They are used for the following purposes: 1) to ensure communication between a person and an administrative body; 2) to submit an application and complaint, their registration; 3) for identification of a person; 4) to provide the person with access to case materials; 5) to inform persons about the start of administrative proceedings and its progress; 6) to obtain documents and information contained in public registers; 7) for consideration and resolution of an administrative case in automatic mode. At the same time, the legislator does not burden a person with the use of digital technologies, giving him the opportunity to choose analog or electronic methods of communication, which is a guarantee of the availability of all persons (regardless of their digital capabilities) to receive a service from the public administration or another solution to the case. The use of digital technologies in administrative proceedings contributes to ensuring the principles of efficiency, guaranteeing a person's right to participate, access to case materials, and formality.

Key words: digitalization, public administration, administrative procedure, administrative proceedings.

ЛІТЕРАТУРА

1. Negroponte N. Being Digital. New York: Knopf. 1995. 256 p.
2. Руденко М.В. Цифровізація: категоріальні особливості та специфіка трактування. *Економічний форум*. 2021. № 4. С. 3–13.
3. Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена розпор. КМ України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>
4. Стратегія здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року, схвалена розпор. КМ України від 17.11.2021 р. № 1467-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text>

5. <https://thedigital.gov.ua/news/ukraina-doluchilasya-do-programi-tsifrova-evropa-shcho-tse-oznachae>
6. Пітер Д., Стівенс К. Майбутнє ближче, ніж здається. Як технології змінюють бізнес, промисло-вість і наше життя / пер. з англ. Дмитро Кожедуб. Київ: Лабораторія, 2021. 320 с.
7. Аналітичний звіт «Думки і погляди населення України щодо державних електронних послуг». URL: https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20230201_z/Report%20Opinions%20and%20views%20of%20the%20Ukrainian%20population%20regarding%20state%20electronic%20services.pdf
8. Нікітенко В., Метеленко Н., Шапуров О. Концепція цифрової трансформації як чинник підтримки сталого екологічного, соціального та економічного розвитку. *Humanities Studies*. 2022. № 12 (89). С. 142–152.
9. Про адміністративну процедуру: Закон України від Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05. 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text>
10. Питання державної установи «Соціальний контактний центр», затв. розп. КМ України від 27.05.2009 р. № 579-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/579-2009-%D1%80#Text>
<https://ukc.gov.ua/pro-tsentr-test/>

Information about the author:

Boiko Iryna,

PhD in Law,

Senior Lecturer at the Department of Administrative Law,

Yaroslav Mudryi National Law University,

77, Pushkinska St, Kharkiv, 61024, Ukraine

ORCID: 0000-0003-3878-5985