

РЕАЛІЗАЦІЯ ОКРЕМИХ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

IMPLEMENTATION OF CERTAIN PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE THROUGH E-GOVERNMENT MECHANISMS

Дюжник Д.О., студент III курсу факультету адвокатури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті досліджено поняття «адміністративної процедури» та «електронного урядування». Вивчено питання впливу електронного урядування як новітньої форми публічного адміністрування на адміністративну процедуру. Досліджено реалізацію низки принципів адміністративної процедури через механізми електронного урядування, зокрема принцип відкритості та прозорості, принцип безсторонності, принцип своєчасності та розумності строків, принципу доступу до інформації, право особи бути вислуханою.

Адміністративна процедура має правовий, владний характер, що виражається через реалізацію суб'єктом своїх владних повноважень у визначених законодавством рамках, спрямованість на прийняття певного адміністративного акту та регламентацію поведінки як суб'єкта владних повноважень, так і приватних осіб.

Електронне урядування не обмежується застосуванням інформаційних технологій чи мережевої інфраструктури у діяльності виконавчої влади. Воно є цілісною концепцією управління, основою для публічного адміністрування та функціонування сучасного суспільства.

На європейському континенті розповсюдженою є практика створення єдиного нормативно-правового акту, що покликаний визначити основу для такої діяльності, закріпити принципи, гарантувати основні права та визначити обов'язки сторін, створити основу для спеціальних процесів, що мають місце в окремих видах процедур. Національне законодавство також відчуває рух до унормування адміністративної процедури, що виражається у прийнятті Закону «Про адміністративну процедуру»

Закон «Про адміністративну процедуру» має закласти основу взаємодії органів влади, за використання інформаційних телекомунікаційних технологій, із заінтересованими особами, зокрема, шляхом широкого застосування веб-порталу державних послуг та системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта», що дозволяє забезпечити повну інтеграцію електронного урядування.

Ключові слова: адміністративна процедура, електронне урядування, принципи адміністративної процедури, публічне адміністрування.

The article examines the concept of "administrative procedure" and "e-government". The issue of the influence of e-government as the newest form of public administration on the administrative procedure has been studied. The implementation of administrative procedure principles through e-government mechanisms, including the principle of openness and transparency, the principle of impartiality, the principle of timeliness and reasonableness of time, the principle of access to information, the right to be heard.

The administrative procedure has a legal, authoritative nature, which is expressed through the implementation of the subject of its powers within the framework prescribed by law, aimed at adopting a certain administrative act and regulating the behavior of both the subject of power and individuals.

Second, e-government is not limited to the use of information technology or network infrastructure in the executive branch. It is a holistic concept of governance, the basis for public administration and the functioning of modern society.

On the European continent, it is common practice to create a single legal act designed to determine the basis for such activities, enshrine principles, guarantee fundamental human rights and responsibilities of the parties, create a basis for special processes that take place in certain types of procedures. National legislation is also moving towards the regulation of administrative procedure, which is expressed in the adoption Law "Of Administrative Procedure"

The Law "Of Administrative Procedure" should become the foundation for interaction between the authorities, using information and telecommunications technologies, with stakeholders, in particular, through the widespread use of web portal of public services and electronic interaction of state electronic information resources "Trembita", which allows full e-government integration.

Key words: administrative procedure, e-government, principles of administrative procedure, public administration.

Основним призначенням адміністративних органів є реалізація та захист суб'єктивних публічних прав. Саме від діяльності представників виконавчої влади та місцевого самоврядування залежить стан забезпеченості прав людини і громадянина у сфері публічного адміністрування. А отже, й регламентація владних повноважень адміністративних органів має здійснюватися з огляду на базові принципи адміністративної процедури як сукупності правил, встановлених для відносин публічної адміністрації з приватною особою. Інститут адміністративної процедури покликаний забезпечити належну реалізацію прав громадян у відносинах із державою, а у взаємозв'язку із електронним урядуванням наближає законодавство України до європейських стандартів публічного адміністрування.

Вивченню питання впровадження в національне адміністративне законодавство інституту адміністративної процедури присвячено роботи таких вчених: І.В. Бойко, О.Т. Зими, О.М. Соловйової, В.П. Тимощука, А.М. Школика та інших.

Через новизну для національного права інституту адміністративної процедури залишається недослідженим

питання реалізації принципів адміністративної процедури за умов впровадження електронного урядування.

Метою даної статті є вивчення співвідношення понять «адміністративна процедура» та «електронне урядування», дослідження проблематики реалізації принципів адміністративної процедури за умов впровадження електронного урядування.

Відносини публічної адміністрації з приватною особою щодо реалізації останньою її прав в європейських країнах регламентовано законами про адміністративну процедуру. Як правило, мова йде про єдиний нормативно-правовий акт, що закріплює принципи та правила адміністративної процедури, основні права та обов'язки сторін правовідносин, окреслює особливості для окремих видів процедур.

З огляду на євроінтеграційні прагнення Україна також рухається до унормування адміністративної процедури. Відмітимо, що Закон України «Про адміністративну процедуру» прийнято Верховною Радою України й відправлено на підпис Президентові України.

Складність розуміння адміністративної процедури полягає в подвійності змістового наповнення цієї категорії.

Адже діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, що регламентується адміністративно-процедурними нормами, носить різноманітний характер. По-перше, вона полягає в управлінському впливі на суспільні процеси, що виражається в можливостях застосовувати заходи примусу за власною ініціативою. А по-друге, публічна адміністрація має обов'язок надавати публічні послуги з реалізації прав приватних осіб. Повноваження з управління суспільними відносинами реалізуються, наприклад, через здійснення відповідними державними органами контрольних функцій, зокрема у частині додержання вимог законодавства щодо забезпечення безпеки руху на автомобільному транспорті чи додержання правил протипожежної безпеки тощо. В той же час, обов'язок публічної адміністрації сприяти реалізації законних прав та інтересів приватних осіб проявляється у здійсненні державної реєстрації фізичної-особи підприємця, юридичної особи, оформленні паспорту громадянина для виїзду за кордон, реєстрації цивільного стану особи [1, с. 116]. Але в будь-якому разі ця діяльність регламентується правилами, що в європейській правовій традиції отримали назву «адміністративна процедура», і має підкорятися основним принципам, що також є єдиними для всього європейського простору.

Адміністративна процедура має правовий, владний характер, що виражається через реалізацію суб'єктом своїх владних повноважень у визначених законодавством рамках, спрямованість на прийняття певного адміністративного акту та регламентацію поведінки як суб'єкта владних повноважень, так і приватних осіб. Застосовується ж процедура для вирішення конкретної адміністративної справи та тягне за собою настання зовнішніх наслідків [1, с. 117].

З розвитком електронної комунікації, що міцно увійшла у механізми публічного адміністрування, постало питання й про зв'язок адміністративної процедури з електронним урядуванням. Поняття «електронне урядування» визначається у національному законодавстві як форма організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [2]. Легальне визначення включає в себе та достатньо повно відображає методи, що застосовуються, та мету провадження електронного урядування.

Електронне урядування не обмежується застосуванням інформаційних технологій чи мережевої інфраструктури у діяльності виконавчої влади. Воно є цілісною концепцією управління, основою для публічного адміністрування та функціонування сучасного суспільства [3, с. 66]. Впровадження ж електронного урядування суттєво покращує здійснення публічного адміністрування шляхом раціоналізації розподілу та витрачання ресурсів, пришвидшує взаємодію між суб'єктами діяльності, зменшує корупційні ризики. За сучасних умов розвиток електронного урядування забезпечує становлення демократичних інститутів, що є головною метою реформування системи публічного адміністрування України.

Реформа публічного адміністрування в Україні спрямована на побудову ефективної системи адміністрування за принципом «служіння суспільству» [4, с.169]. Така система базується на засадах відкритості, чому й сприяє електронне урядування. Проте, одне лише використання інструментів електронного урядування не здатне забезпечити додержання та захист прав та законних інтересів громадян у відносинах з державними та самоврядними органами без регламентації відповідної процедури, за якою і буде провадитися діяльність повноважного органу.

До принципів публічного адміністрування можна віднести низку загально-правових та специфічно-процедурних принципів. Використання інструментів електронного урядування різною мірою сприяє додержанню всіх принципів публічного адміністрування, та в межах предмету дослідження, варто зосередити увагу на окремих з них, що характерні саме для адміністративної процедури, та їх реалізацію через електронне урядування.

Зазвичай, у термін «адміністративна процедура» вкладають лише зовнішній бік діяльності органів влади, пов'язаний зі зверненням приватних осіб, натомість, не менш важливим залишається внутрішню організаційну діяльність органів влади [5, с. 448]. На наш погляд, використання електронного урядування у діяльності органів влади має виражатися в обох складових. При цьому, характерною ознакою внутрішньої діяльності органу є обов'язкове застосування електронного урядування.

Обов'язковість провадження діяльності у інформаційному середовищі зумовлена реалізацією принципів відкритості та прозорості, економності, розумності строків, правом на доступ до інформації. Використання механізмів електронного урядування сприятиме, по-перше, раціоналізації діяльності адміністративного органу, по-друге, унеможливить здійснення технічних помилок та описок (чи завідомо неправомірних дій) службовцем, оскільки електронна система комунікації може автоматично перевіряти правильність внесених даних, їх відповідність державним реєстрам тощо, а, по-третє, забезпечить відкритість і прозорість діяльності органу через можливість стежити за процедурою проходження справи заявником чи заінтересованою особою, а також у разі виникнення спору, дозволить встановити, чи діяв орган у межах повноважень. Нині взаємодія органів влади відбувається у межах системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта». Вона забезпечує швидкий та безпечний обмін інформацією між державними органами та є одним з ключових елементів електронної інфраструктури, що базується на обов'язковому застосуванні електронного урядування у внутрішній діяльності органу влади [6].

Принцип відкритості та прозорості в електронному урядуванні реалізується через три складові: право отримати інформацію, право отримати адміністративну послугу та право пливати на прийняття управлінських рішень [7, с. 118]. У той же час, право отримати адміністративну послугу, як складова принципу відкритості у електронному урядуванні, тісно пов'язана із доступністю, як специфічним принципом адміністративної процедури.

Науковцями висувалися пропозиції забезпечити реалізацію принципу відкритості та прозорості шляхом ідентифікації службовця та створення реєстру управлінських рішень, незалежно від рівня органу [7, с. 118], що, до того ж, крім реалізації зазначеного принципу, спонукатиме до виконання вимог принципу викладу мотивів [8, с. 88]. Проте, імплементація наведених заходів має бути поміркованою. Обов'язок ідентифікації посадової особи шляхом накладання електронного підпису, дійсно, сприятиме досягненню зазначеної мети та вже реалізована у системі взаємодії органів влади. Однак, ініціатива створення реєстру адміністративних рішень виглядає непропорційною заявленою метою.

Впровадження електронного урядування дозволяє скоротити кількість контактів між особою та адміністративним органом, що забезпечує безсторонність як принцип адміністративної процедури. Названий принцип реалізується через унеможливлення будь-якої неправомірної заінтересованості суб'єкта владних повноважень у результаті розгляду справи. А гарантією реалізації такого принципу, окрім загального права заявити відвід (самовідвід) уповноваженої особи [9], може також стати відсутність

фізичної можливості для непропорційного впливу чи інших проявів зацікавленості, що можуть бути реалізовані лише із застосуванням механізмів електронного урядування.

Не можна оминати і своєчасність та розумність строків як принцип адміністративної процедури, що достатньо тісно пов'язаний із впровадження електронного урядування. Значення названого принципу полягає у необхідності ухвалення рішень своєчасно – в проміжок часу, коли зацікавлена особа цього дійсно потребує. Сучасне національне законодавство встановлює певні вимоги до строків розгляду адміністративної справи, та законодавець оперує поняттям «розумний строк» – мінімально можливим строком здійснення дій, враховуючи складність справи [10, с. 28]. Поняття «розумний строк» є оціночним, що зумовлює неможливість імперативного закріплення певних часових рамок здійснення тих чи інших дій, натомість законодавство може містити конкретні строки подання заяв, надання підтверджуючих документів або відповідей на запити компетентних органів, при цьому може бути встановлено внутрішній чи зовнішній контроль за додержання суб'єктами таких строків [11, с. 42].

Важливою новелою Закону України «Про адміністративну процедуру» у питанні визначення розумності строків вирішення адміністративної справи також є нормативне закріплення принципу мовчазної згоди. Зокрема, стаття 58 Закону містить положення, згідно якого, якщо для вирішення справи необхідне погодження іншого адміністративного органу, відповідний орган, який здійснює процедуру, звертається до органу, погодження якого є необхідним із зазначенням достатнього строку для відповіді. Якщо у визначений строк погодження від органу не надходить, то погодження вважається таким, що було отримано [9]. Комунікація ж адміністративних органів має відбуватися за використання системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, що дозволяє скоротити часові витрати пов'язані із технологічними операціями, встановити контроль за додержанням строків адміністративними органами та зменшити навантаження на одного службовця, що часто формується з виконання суто технічних операцій.

Важливим специфічно-процедурним принципом адміністративної процедури є право особи бути вислуханою. Право на участь у адміністративному провадженні покликане забезпечити представництво всіх точок зору з приводу предмету адміністративної діяльності та реалізується через право впливати на прийняття управлінських рішень, як складової електронного урядування [7, с. 118]. На забезпечення принципу економічності таким правом має наділятися особа тільки у разі, якщо відповідне адміністративне провадження може мати результатом ухвалення «несприятливих» за своїм наслідком на особу актів, натомість інформування особи, як складова права бути вислуханою, має провадитися у будь-яких провадженнях [8, с. 88]. Таке інформування має забезпечити позитивне право особи на отримання інформації про розгляд адміністративної справи, що впливає із аналізу норм Закону «Про адміністративну процедуру»: «Адміністративний орган зобов'язаний <...> забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації» [9]. Адміністративний орган має створити умови для здійснення особою належного їй права. Однак, рішення органу має доводитися до відома зацікавленої особи, що є проявом права на доступ до інформації та реалізується через право отримати інформацію, як складової електронного урядування [7, с. 118]. При цьому, рішення органу має набувати юридичної сили для зацікавленої особи лише у разі належного повідомлення такої особи, хоча момент набуття чинності такого акту має ототожнюватися з моментом ухвалення акту [11, с. 43].

Закон «Про адміністративну процедуру» також вніс зміни до низки діючих актів у частині здійснення адміні-

стративної процедури. Зокрема, це стосується ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги», що закріплює заборону для суб'єкта владних повноважень вимагати від суб'єкта звернення документи чи інформацію, що вже містяться у державних органах, органів місцевого самоврядування, натомість, такі відомості суб'єкт владних повноважень має отримувати з використанням системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [9].

Впровадження електронного урядування у контексті адміністративної процедури сприяє спрощенню взаємодії адміністративного органу та осіб, адміністративних органів між собою, і як наслідок, переходу до здійснення публічного адміністрування за принципом служіння суспільству, більш раціональному використанню ресурсів, що виражається у економії матеріальних та часових ресурсів, дозволяє зменшити взаємодію заінтересованих осіб та службовців, що безумовно знижує корупційні ризики та сприяє забезпеченню принципу безсторонності, як наслідок.

Необхідність реформування адміністративного законодавства України мотивоване потребою запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції [12]. Закон, дійсно, необхідний для комплексного реформування галузі публічного адміністрування також у частині впровадження електронного урядування. Наразі, в Україні відсутній єдиний кодифікований акт, що вміщував би загальні вимоги до здійснення адміністративної процедури в Україні, тому щодо кожної процедури (чи групи процедур) ухвалено окремі закони, що часто мають різні підходи до врегулювання загалом однорідних відносин. Яскраво відсутність системності спостерігається у питанні впровадження механізмів електронного урядування у адміністративну діяльність. Так, сьогодні не діяльність органів влади будеться на основі електронної взаємодії, а відбувається скоріше точкове впровадження механізмів електронного урядування, натомість, ухвалення єдиного акту дозволить закласти електронне урядування у основу здійснення діяльності органами влади. Так, Закон України «Про адміністративні послуги» характеризується широкими можливостями застосування інструментів електронної взаємодії, як-то, надання адміністративних послуг у електронній формі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, організація звернення громадян до уповноважених органів з використанням Інтернет-ресурсів, подання заяв у електронній формі, широке використання електронних баз даних (ресстрів) [13], однак, інші процедури, що регулюються спеціальними законами, не завжди передбачають таку можливість. Натомість, Закон «Про адміністративну процедуру» закладає основу для впровадження електронного урядування у сфері публічного адміністрування для всіх видів процедур. Закон створює умови для цілковитої інтеграції інструментів електронного адміністрування у адміністративну діяльність, хоча, звісно, не може стати вичерпним актом у цій сфері. Закон «Про адміністративну процедуру» стає основою для впровадження електронного урядування та має забезпечити перехід від точкової імплементації інструментів до комплексної побудови системи здійснення адміністративної процедури саме з використанням інтегрованих систем електронного урядування.

У підсумку зазначимо, що інститут адміністративної процедури покликаний сприяти забезпеченню додержання та реалізації прав людини у взаємодії приватних осіб із публічною адміністрацією. Досягненню таких цілей сприяє додержання принципів адміністративної процедури, до яких, зокрема, відносять принципи відкритості та прозорості, безсторонності, своєчасності та розумності

строків, доступу до інформації, право особи бути вислуханою. Електронне урядування, як форма публічного адміністрування, різною мірою сприяє реалізації всіх принципів адміністративної процедури. Загальними рисами, що об'єднують обидва явища є, зокрема, зменшення матеріальних та часових витрат для вирішення адміністративної справи, гарантування безсторонності службовця при розгляді адміністративної справи, забезпечення комунікації між адміністративним органом та особами, забезпечення реалізації права особи на доступ до інформації, відкритості та прозорості діяльності органу та створення умов

для контролю за діяльністю суб'єктів, наділених владними повноваженнями.

Впровадження електронного урядування в Україні має достатньо довгу генезу, хоча і не характеризувалося системністю. Натомість, Закон «Про адміністративну процедуру» закладає основу взаємодії органів влади, використання інформаційних телекомунікаційних технологій, зокрема, шляхом широкого застосування веб-порталу державних послуг та системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта», що дозволяє забезпечити повну інтеграцію електронного урядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бойко І.В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. № 33. С. 113–124.
2. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 верес. 2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/250287124> (дата звернення: 14.12.2021)
3. Мезенцев А. Електронне урядування, електронна демократія – підходи до визначень *Теорія і практика державного управління*. 2015. № 1. С. 64–69.
4. Ткачук Л., Стахова О. Підвищення ефективності публічного управління засобами електронного урядування. *The system of public administration in the context of decentralization of power : Collective monograph*. Riga : Izdevnieciba Baltija Publishing, 2020. С. 167–183.
5. Бойко І.В., Соловйова О. М. Європейські стандарти та український концепт адміністративної процедури. *Modern researches: progress of the legislation of Ukraine and experience of the European Union : Collective monograph*. Riga : Izdevnieciba "Baltija Publishing", 2020. Р. 1. 592 р.
6. «ТРЕМБІТА» Система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Про систему. URL: <https://trembita.gov.ua/ua/projects/trembita-vzayemodiya-registry> (дата звернення: 25.11.2021).
7. Костенко І. Основні принципи електронного урядування. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 117–120.
8. Бойко І. В., Соловйова О. М. Принципи адміністративної процедури як маркери її змісту. *The latest development of the modern legal sciences and education in ukraine and eu countries: an experience, challenges, expectations*. 2021. С. 71–92.
9. Проект Закону «Про адміністративну процедуру». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (дата звернення: 20.12.2021)
10. Адміністративна процедура: конспект лекцій / Бойко І.В., Зима О.Т., Соловйова О.М. Харків : Право, 2018. 132.
11. Handbook Administration and You URL: <https://rm.coe.int/handbook-administration-and-you/1680a06311> (дата звернення: 29.11.2021).
12. Проект Закону «Про адміністративну процедуру» : пояснювальна записка. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68834&pf35401=527288> (дата звернення: 24.11.2021).
13. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 30.01.2022)