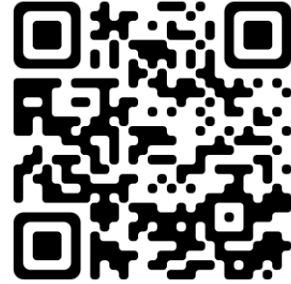




DOI 10.37491/UNZ.95.3  
УДК 324.924



Олег МУЗА<sup>1</sup>

## АВТОМАТИЧНИЙ РЕЖИМ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ЯК ФОРМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У ВІДНОСИНАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

*У контексті прийняття базового законодавчого акта про загальну адміністративну процедуру аналізується порядок розгляду адміністративних справ в автоматичному режимі як одна із форм адміністративного провадження. Законом України «Про адміністративну процедуру» встановлено правила розгляду адміністративної справи в автоматичному режимі: 1) випадки та порядок застосування автоматичного розгляду справи передбачено спеціальними законодавчими нормами; 2) передбачено можливість повного або часткового застосування автоматичного режиму розгляду і вирішення адміністративних справ; 3) автоматичний режим адміністративного провадження реалізується або за допомогою програмних засобів, або без втручання людини; 4) відсутність процедури заслуховування учасників адміністративного провадження; 5) застосування під час адміністративного провадження в автоматичному режимі такого засобу доказування, як результати обробки (перевірки) даних; 6) покладення на адміністративний орган обов'язку вживати заходів для додержання вимог автоматичного режиму розгляду і вирішення адміністративної справи; 7) за результатами розгляду і вирішення*

<sup>1</sup> доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри кримінального та адміністративного права, Академія адвокатури України (м. Київ), [oleh.muza.2023@gmail.com](mailto:oleh.muza.2023@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-0869-2542>.



адміністративної справи в автоматичному режимі приймається адміністративний акт на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів; 8) адміністративний орган несе відповідальність за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі. До критеріїв якості функціонування автоматичного режиму як форми адміністративного провадження пропонується віднести оперативність провадження, результативність провадження, відсутність надмірних складних технологічних процесів, уніфікацію технічних стандартів електронної взаємодії, довіру населення до адміністративних органів. Зроблено висновок, що діджиталізація публічного адміністрування сприяє участі приватної особи у зверненні до уповноважених органів влади з питань задоволення своїх прав та законних інтересів. Водночас держава, розвиваючи та впроваджуючи нові технології електронного урядування, повинна створити належні умови для подолання фактичної цифрової нерівності в суспільстві. Лише за таких умов можлива реалізація амбітних завдань, що визначені на етапі впровадження у практику публічного управління новел адміністративно-процедурного законодавства України.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, адміністративний орган, приватна особа, адміністративне провадження, автоматичний режим розгляду справи.

**У**провадження законодавчих новацій у сфері правового регулювання адміністративних процедур є продовженням заходів із реформування в Україні відносин публічного адміністрування та удосконалення організаційно-правових засад прийняття індивідуальних управлінських рішень на користь приватних осіб.

Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі по тексті — ЗАП) визначив загальні засади, правовий статус учасників, стадії адміністративного провадження, порядок прийняття/видання адміністративних актів та особливості їх виконання [1]. Зважаючи на це, національна практика публічного управління зазнає в недалекому майбутньому серйозних змін щодо розгляду заяв приватних осіб, спрямованих до суб'єктів владних повноважень (адміністративних органів), з відповідними вимогами про сприяння в реалізації їхніх суб'єктивних публічних прав. Такі зміни мають призвести до уніфікації різних кластерів адміністративно-процедурного провадження, а найголовніше — до збільшення обсягу прав та процедурних спроможностей приватних осіб у публічному секторі суспільних відносин з відповідним релевантним покладенням додаткових обов'язків на носіїв владних повноважень з метою підвищення ефективності публічного управління та обґрунтованості прийнятих індивідуальних рішень або вчинених юридично значущих дій (адміністративних актів).

Доктринальні питання сучасного правового регулювання інституту адміністративної процедури у світлі останніх законодавчих змін розкрито



у наукових працях О. Ф. Андрійко [2], В. М. Бевзенка [2], І. В. Бойко [3], В. П. Тимощука [4], А. М. Школика [5] та ін. Однак цілком виправданим є той факт, що результати наукових досліджень інституту адміністративної процедури не містять узагальнювальних висновків, зважаючи на відсутність нової управлінської практики у цій сфері.

*Метою цієї статті є проведення аналізу законодавчого регулювання автоматичного розгляду справ під час адміністративно-процедурного провадження.*

Наукова методологія цього дослідження ґрунтується на використанні загальнотеоретичних методів дослідження: за допомогою методу аналізу здійснювалося дослідження форм адміністративного провадження; системний метод дозволив зробити висновки про особливості застосування автоматичного розгляду адміністративних справ у відносинах адміністративної процедури; отримання результатів наукового дослідження стало можливим за допомогою формально-юридичного та логіко-юридичного методів, що дали можливість дійти висновку про особливості та умови використання автоматичного режиму розгляду заяв приватних осіб під час відносин адміністративної процедури.

Законодавець у ЗАП для позначення відносин адміністративної процедури та розгляду адміністративних справ використав поняття «адміністративне провадження». Така категорія в науці адміністративного права є достатньо вивченою та обґрунтованою. Водночас розвиток взаємовідносин між державою і особою, рецепція в адміністративне процедурне право схожих категорій із судового права та процесу стало наслідком визначення на рівні ЗАП чотирьох форм, за правилами яких передбачено хід адміністративного провадження.

Зокрема, це:

1) невідкладний розгляд справи (якщо відсутня потреба у витребуванні додаткових документів та відомостей, залучення учасників адміністративного провадження чи осіб, які сприяють розгляду справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для ефективного та обґрунтованого вирішення адміністративної справи);

2) розгляд і вирішення справи в письмовому адміністративному провадженні (якщо неможливо застосувати невідкладний розгляд справи; заслуховування учасників адміністративного провадження в такому разі не проводиться);

3) розгляд і вирішення справи в автоматичному режимі (розгляд і вирішення адміністративної справи відбувається за допомогою використання програмних засобів та/або без втручання людини);

4) розгляд та вирішення справи із заслуховуванням учасників адміністративного провадження (у випадку, якщо прийняття (вчинення) адміністративного акта може негативно вплинути на права, свободи чи законні інтереси учасника адміністративного провадження) [1].



Варто відзначити, що автоматичний режим розгляду і вирішення адміністративних справ не є абсолютною новелою для практики адміністративних правовідносин. Відповідні прийоми і засоби технологізації адміністративних правовідносин вже тривалий час застосовуються у сфері надання адміністративних послуг. Саме розвиток інформаційних технологій та подальший процес діджиталізації публічного управління засвідчує необхідність існування такої форми адміністративного провадження.

ЗАП встановлено правила розгляду адміністративної справи в автоматичному режимі (з урахуванням положень п. 4 ч. 2 ст. 53, ст. 62, п. 3 ч. 2 ст. 63, ч. 2 ст. 69 ЗАП) [1]:

1) випадки та порядок застосування автоматичного розгляду справи передбачено спеціальними законодавчими нормами (презюмую, що такий порядок автоматичного розгляду справи може бути неоднаковим, залежно від конкретного виду адміністративної справи (заяви));

2) передбачено можливість повного або часткового застосування автоматичного режиму розгляду і вирішення адміністративних справ;

3) автоматичний режим адміністративного провадження реалізується або за допомогою програмних засобів, або без втручання людини;

4) відсутність процедури заслуховування учасників адміністративного провадження;

5) застосування під час адміністративного провадження в автоматичному режимі такого засобу доказування як результати обробки (перевірки) даних;

6) покладення на адміністративний орган обов'язку вживати заходів для додержання вимог автоматичного режиму розгляду і вирішення адміністративної справи (ЗАП не конкретизує перелік таких заходів, але мова йде про забезпечення адміністративним органом належного функціонування інструментів автоматичного режиму адміністративного провадження);

7) за результатами розгляду і вирішення адміністративної справи в автоматичному режимі приймається адміністративний акт на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів;

8) адміністративний орган несе відповідальність за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі.

У контексті цієї статті важливим є покликання на окремі положення Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 року, в якій використовується термін «автоматизована обробка», що включає операції, які здійснюються повністю або частково за допомогою автоматизованих засобів: зберігання даних, виконання логічних та (або) арифметичних операцій із цими даними, їхню зміну, знищення, вибірку або поширення. Крім цього, важливими є положення статті 8 згаданої Конвенції, в якій визначено гарантії для суб'єкта даних:

«а) з'ясувати існування файлу персональних даних для автоматизованої обробки, його головні цілі, а також особу та постійне місце проживання чи головне місце роботи контролера файлу;



б) отримувати через обґрунтовані періоди та без надмірної затримки або витрат підтвердження або спростування факту зберігання персональних даних, що їй стосуються, у файлі даних для автоматизованої обробки, а також отримувати такі дані в доступній для розуміння формі;

с) вимагати у відповідних випадках виправлення або знищення таких даних, якщо вони оброблялися всупереч положенням внутрішнього законодавства, що запроваджують основоположні принципи, визначені у статтях 5 і 6 цієї Конвенції;

д) використовувати засоби правового захисту в разі невиконання передбаченого в пунктах «б» і «с» прохання про підтвердження або у відповідних випадках про надання, виправлення або знищення персональних даних» [6].

Автоматичний режим як форма адміністративного провадження виходить із загальної концепції електронного урядування.

Побудова національної моделі Е-уряду (до прикладу, мова йде про такі компоненти, як: єдиний вебпортал адміністративних послуг, інтегровані інформаційні ресурси, функціонування мережевих сервісів, ідентифікація та авторизація, електронне листування тощо) передбачає створення єдиних підходів до використання інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічного управління. Стандартизація управлінської діяльності є одним із ключів до якісної розбудови технологічних основ автоматичного режиму розгляду і вирішення адміністративних справ.

А. А. Барікова включає електронну ідентифікацію до форм електронної демократії. На її думку, «... громадяни повинні мати можливість ідентифікувати себе, причому ідентифікація має забезпечувати збереження персональних даних і давати змогу громадянам брати участь в обговоренні через інтернет» [7, с. 10].

Запроваджуючи автоматичний режим адміністративного провадження, законодавець повинен чітко розуміти, що така форма розгляду індивідуальних заяв громадян залежить від цифрових можливостей користувачів та технічного доступу до ресурсів (сервісів). У зв'язку з цим, у наукових джерелах та моніторингових звітах ООН зазначають про таке явище, як *цифрова нерівність* чи *цифровий розрив (digital divide)*, що означає наявність технічних перешкод, які можуть завадити людині використовувати електронні засоби. «Цифровий розрив більшою мірою передбачає соціальну нерівність між тими, хто має доступ до інформаційно-комунікаційних технологій, є компетентним і досвідченим, щоб скористатися перевагами комп'ютерних мереж, й тими, в кого немає можливостей успішно й ефективно використовувати відповідні технології. Ця нова форма нерівності є частиною загальної системи нерівностей у суспільстві» [8, с. 76].

Наведений контекст дає підстави зауважити, що загальні принципи адміністративної процедури, які закріплені у ЗАП, не гарантують рівноправної участі приватних осіб в адміністративному провадженні, що здійснюється в автоматичному режимі, виходячи із реалій цифрової нерівності в українському суспільстві.

До критеріїв якості функціонування автоматичного режиму як форми адміністративного провадження можна віднести:



- 1) оперативність провадження;
- 2) результативність провадження;
- 3) відсутність надмірних складних технологічних процесів;
- 4) уніфікацію технічних стандартів електронної взаємодії;
- 5) довіру населення до адміністративних органів.

В Україні використання автоматичного режиму адміністративного провадження, як уже зазначалося раніше, інституціалізовано у сфері надання адміністративних послуг. Зокрема, у цьому контексті існують інструменти електронної ідентифікації та авторизації, створено е-сервіси, що забезпечують приватній особі персональний доступ для отримання електронних адміністративних послуг.

Важливим елементом розвитку системи електронних адміністративних послуг є якість їх надання, що передбачає оцінку доступності приватних осіб до е-сервісів, їхня задоволеність від отримання е-послуг, рівень технологічно-операційних спроможностей надання е-послуг суб'єктами надання. Саме тому ЗАП покладає на адміністративний орган обов'язки вживати заходи для забезпечення на належному рівні розгляд справ у автоматичному режимі.

Щодо цього слід зауважити, що в Україні діє Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», який, зокрема, визначає порядок автоматичного режиму надання електронної публічної послуги з використанням програмних засобів інформаційно-телекомунікаційних систем, що не передбачає додаткового опрацювання заяви (звернення, запиту) особи. Відповідний адміністративний орган отримує необхідні документи та/або інформацію без реальної участі заявника. Це є можливим завдяки передбаченому доступу суб'єкта надання публічних (електронних публічних) послуг до відповідних інформаційно-телекомунікаційних систем [9].

Кабінетом Міністрів України затверджено перелік електронних публічних послуг, що надаються в автоматичному режимі [10]. До прикладу, центри надання адміністративних послуг міста Києва працюють на основі інформаційно-телекомунікаційної системи «Міський WEB-портал адміністративних послуг в місті Києві», завдяки якому заяви про надання окремих адміністративних послуг формуються в автоматичному режимі під час прийняття документів від заявника [11, с. 28].

У науково-практичній літературі неодноразово наголошувалося про роль Порталу «Дія» як Єдиного державного вебпорталу електронних послуг в інтеграції процесів надання публічних послуг в електронному режимі.

Для поширеного використання автоматичного режиму адміністративного провадження важливою передумовою є наявність якісних технологічних інформаційних ресурсів. При цьому для їх належного функціонування необхідним є достатній рівень інституційного, кадрового та технологічного забезпечення. До прикладу, в Україні функціонує система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» [12], яка створена для забезпечення виконання функцій системи електронної взаємодії електронних ресурсів на підставі законів України «Про





публічні електронні реєстри» [13] та «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [9]. Така інформаційно-телекомунікаційна система, що створена для електронної взаємодії органів виконавчої влади, надає суб'єктам доступ до програмних інтерфейсів відповідних електронних інформаційних ресурсів (електронне листування, електронний документообіг, електронна ідентифікація та автентифікація тощо).

Законодавець, врегульовуючи на рівні ЗАП загальні принципи адміністративної процедури, повинен враховувати, що інформаційно-комунікаційні технології функціонують за принципами алгоритмової діяльності. Зважаючи на це, технологічно-операційні питання адміністративного провадження в автоматичному режимі, на мою думку, мають визначатися окремо на рівні *технічних регламентів*.

У наукових джерелах з питань адміністративної процедури слушно зазначено, що автоматичний режим застосовується не лише в заявних, але й у втручальних провадженнях [2, с. 351]. Мова йде про фіксацію адміністративних проступків у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі [14]. При цьому слід додати, що застосування положень Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині провадження у справах про адміністративний проступок повинно відповідати загальним принципам адміністративної процедури.

*Висновки.* Загальна адміністративна процедура встановлює рамкові правила регулювання відносин між приватними особами та адміністративними органами в різних видах адміністративних правовідносин. Діджиталізація публічного адміністрування сприяє участі приватної особи у зверненні до уповноважених органів влади з питань задоволення своїх прав та законних інтересів. Законодавче врегулювання автоматичного режиму розгляду адміністративних справ як форми адміністративного провадження є не тільки апробованим результатом надання електронних публічних послуг, але й спрямоване на покладення додаткових обов'язків на носіїв владних повноважень у частині безперешкодної участі приватної особи в адміністративних процедурних правовідносинах. Водночас Закон України «Про адміністративну процедуру» чітко не визначає спеціальних прав особи, яка бере участь в адміністративному провадженні, що здійснюється в автоматичному режимі. Відповідно, це потребує додаткового правового регулювання на підзаконному нормативно-правовому рівні. Держава, розвиваючи та впроваджуючи нові технології електронного урядування, повинна створити належні умови для подолання фактичної цифрової нерівності в суспільстві. Лише за таких умов і зокрема можлива реалізація амбітних завдань, що визначені на етапі впровадження у практику публічного управління новел адміністративно-процедурного законодавства України — «розгляд і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина» [1].

**Список використаних джерел**

1. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17.02.2022 р. № 2073–IX. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://bit.ly/3MzKgLy>.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. 545 с.
3. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. № 69. С. 229–236.
4. Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. № 10. С. 28–43.
5. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація. Одеса : Гельветика, 2020. 306 с.
6. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28.01.1981 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://bit.ly/3MApq5t>.
7. Барікова А. А. Електронна держава: нова ефективність урядування. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 224 с.
8. Електронне урядування / за ред. А. І. Семенченка. Київ, 2012. 264 с.
9. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг. Закон України від 15.07.2021 р. № 1689–IX. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://bit.ly/3QQvolc>.
10. Деякі питання реалізації Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг». Постанова Кабінету Міністрів України від 13.01.2023 р. № 111. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://bit.ly/3FRbJeA>.
11. Андреев О. В., Гугля О. С., Маценко М. М., Ткач Н. О., Шамрай Н. В. Навчальний посібник з надання адміністративних послуг для адміністраторів центрів Дії. Київ, 2020. 263 с.
12. Деякі питання електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 р. № 606. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://bit.ly/475WwlO>.
13. Про публічні електронні реєстри. Закон України від 18.11.2021 р. № 1907–IX. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://bit.ly/46VGN8Z>.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073–X. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://bit.ly/3u5jv23>.

Надійшла до редакції 11.11.2023  
Рекомендовано до друку 22.11.2023





Oleh MUZA

(Academy of Advocacy of Ukraine)

### **Automatic Mode Of Consideration Of Administrative Cases As A Form Of Administrative Proceedings In Relation Of Administrative Procedure**

*In the context of the adoption of the basic legislative act on the general administrative procedure, the author analyses the procedure for considering of administrative cases in automatic mode as one of the forms of administrative proceedings. The Law of Ukraine «On Administrative Procedure» established the rules for consideration of an administrative case in an automatic mode: 1) cases and procedure for applying the automatic consideration are provided by special legislative norms; 2) the possibility of full or partial application of the automatic mode of consideration of an administrative cases; 3) the automatic mode of administrative proceedings is implemented either with the help of software or without human intervention; 4) the absence of a procedure for hearing participants in administrative proceedings; 5) application of such a means of proof as the results of data processing (checking) during administrative proceedings in the automatic mode; 6) the administrative body is obliged to take measures to apply the automatic mode of consideration and resolution of an administrative case; 7) based on the results of consideration and resolution of an administrative case, an administrative act is automatically adopted on the basis of electronic documents in a machine-readable format and/or data from national electronic information resources; 8) the administrative body is responsible for administrative acts adopted in the automatic mode. The quality criteria for the functioning of the automatic mode as a form of administrative proceedings include: efficiency of the proceedings; effectiveness of proceedings; absence of excessively complex technological processes; unification of technical standards of electronic interaction; and public trust in administrative bodies. The author concludes that the digitalization of public administration facilitates the participation of a private person in applying to the authorized bodies of power for satisfaction of his/her rights and legitimate interests. At the same time, the State, by developing and implementing new e-government technologies, should create appropriate conditions for overcoming the actual digital inequality in society. Only under such conditions is it possible to realize the ambitious goals and tasks set at the stage of implementation of the novelties of administrative and procedural legislation of Ukraine into the practice of public administration.*

**Keywords:** administrative procedure, administrative body, private person, administrative proceedings, automatic consideration of case.