

Вплив цифровізації на адміністративне провадження

Войтовський Валентин Сергійович¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.06.2024	Право	342.95

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.12620200>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. На сучасному етапі теоретичне переосмислення використання цифрових інструментів у сфері державного управління набуває все більшого практичного значення, є актуальним і затребуваним. Цифровізація публічної влади сприймається як об'єктивний перебіг розвитку наявної системи управління в Україні та її органічна складова у процесі інтеграції до європейської спільноти. При цьому, стрімко увірвавшись у всі сфери життя людини та держави, цифровізація вносить свої корективи у вектор розвитку правового регулювання суспільних відносин щодо забезпечення та захисту державою прав і свобод громадян. Традиційна реалізація повноважень суб'єктами публічної влади, що була отримана Україною як спадщина радянської системи, є застарілою для реалій сьогодення.

Нині на першому плані у державному управлінні висувається потреба у використанні нових форм і методів, які відповідають вимогам універсальної цифровізації. Активне проникнення комп'ютерної методики у процеси надання державних послуг, систему публічного управління, проведення державних закупівель, оцінку регуляторного впливу проектів нормативних актів, формування кадрового резерву, ведення документообігу, забезпечення громадської безпеки, здійснення правоохоронної та контрольної діяльності закономірно змінює традиційні форми правового забезпечення життєдіяльності суспільства. У такий спосіб воно форсує інноваційно-технологічну перебудову як самої держави, так і її відповідних функцій. Це твердження безпосередньо стосується й тих змін, які відбуваються у сфері адміністративного провадження.

Метою статті є вивчення цифрових інструментів, які застосовуються в адміністративному провадженні. Аналізуючи праці вітчизняних і закордонних науковців, чинного законодавства України, визначено, що всебічне та науково обґрунтоване використання інформаційних технологій у державно-правовій і суміжній з нею сферах визначає загальний рівень розвитку самої держави. На сучасному етапі в Україні інформаційна складова державного управління та правоохоронної діяльності у більшості випадків обмежується технічним забезпеченням створення нормативних та інших локальних актів та їх подальшого спрямування на виконання, у той час, як цифровий аспект держави та громадянського суспільства повинен ґрунтуватися на

¹ кандидат юридичних наук, Приватний нотаріус Київського міського нотаріального округу ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-4397-1402>

таких цифрових ресурсах, які б повністю забезпечували позабюрократичні контакти громадян з органами влади щодо забезпечення та захисту їх приватних прав.

Дослідження дозволило визначити, що цифровізація зачіпає та трансформує і саме право, впливає на праворозуміння, правову культуру, правосвідомість, систему права, його галузі та інститути. Цифровізація судової, нотаріальної, правозахисної діяльності, інформаційні технології у правозастосовній діяльності вже змінюють уявлення про правові процедури, правоохоронну діяльність, правоохоронної функції держави. При цьому правоохоронна практика намагається залучити сучасні технічні та технологічні ресурси для цілей оперативної та об'єктивної фіксації адміністративних проступків і кримінальних правопорушень та адекватного реагування на них, мінімізувати у цьому процесі стандартний людський ресурс.

У висновку наголошено: в умовах глобальної цифровізації мова повинна йти про адекватну загальну правову та технологічну перебудову системи управління, в якій адміністративні, кримінологічні, криміналістичні, кримінально-правові та кримінально-процесуальні інновації повинні отримати подальше оформлення та розвиток. Цифровізація має значний потенціал для вдосконалення адміністративного провадження та підвищення ефективності його здійснення. Проте впровадження цих змін також потребує уваги до питань безпеки та захисту даних, а також необхідності постійного оновлення та адаптації до технологічного середовища, що швидко змінюється.

Ключові слова: адміністративний проступок, права і обов'язки, штучний інтелект, інновації, інформаційно-комунікаційні технології, електронне правосуддя.

Impact of digitalization on administrative proceedings

Abstract. At the current stage, the theoretical rethinking of the use of digital tools in the field of public administration is gaining more and more practical importance, is relevant and in demand. Digitization of public power is perceived as an objective course of development of the existing management system in Ukraine and its organic component in the process of integration into the European community. At the same time, rapidly invading all spheres of human life and the state, digitalization makes its corrections in the vector of development of legal regulation of social relations regarding the provision and protection of the rights and freedoms of citizens by the state. The traditional exercise of powers by subjects of public power, which Ukraine received as a legacy of the Soviet system, is outdated for today's realities.

Currently, the need to use new forms and methods that meet the requirements of universal digitalization is at the fore in public administration. The active penetration of computer methods into the processes of providing public services, the system of public administration, conducting public procurement, assessing the regulatory impact of draft regulations, forming a personnel reserve, maintaining document circulation, ensuring public safety, and carrying out law enforcement and control activities naturally changes the traditional forms of legal support for life activities society. In this way, it forces the innovative and technological reconstruction of both the state itself and its corresponding functions. This statement directly applies to those changes that are taking place in the field of administrative proceedings.

The purpose of the article is to study the features of digital tools that are actively used in administrative proceedings. Analyzing the works of domestic and foreign scientists, the current legislation of Ukraine, it was determined that the comprehensive and scientifically based use of information technologies in the state-legal and related spheres determines the overall level of development of the state itself. At the current stage in Ukraine, the informational component of state administration and law enforcement activities is in most cases limited to the technical

support for the creation of regulatory and other local acts and their further direction for implementation, while the digital aspect of the state and civil society should be based on such digital resources that would fully ensure non-bureaucratic contacts of citizens with authorities regarding the provision and protection of their private rights.

The study made it possible to determine that digitalization affects and transforms the law itself, affects legal understanding, legal culture, legal awareness, the legal system, its branches and institutions. Digitization of judicial, notarial, human rights protection activities, information technologies in law enforcement activities are already changing the perception of legal procedures, law enforcement activities, law enforcement functions of the state. At the same time, law enforcement practice tries to attract modern technical and technological resources for the purposes of operational and objective recording of administrative misdemeanors and criminal offenses, adequate response to them, and to minimize standard human resources in this process.

The conclusion emphasizes: in the conditions of global digitalization, it should be about an adequate general legal and technological restructuring of the management system, in which administrative, criminological, criminal-legal and criminal-procedural innovations should receive further design and development. Digitization has significant potential for improving administrative proceedings and increasing the efficiency of its implementation. However, the implementation of these changes also requires attention to security and data protection issues, as well as the need to constantly update and adapt to a rapidly changing technological environment.

Key words: administrative offense, rights and obligations, artificial intelligence, innovations, information and communication technologies, electronic justice.

Вступ

Постановка проблеми. На сучасному етапі цифровізація адміністративного провадження в Україні передбачає як вдосконалення нормативно-правового регулювання в окресленій сфері, так і підвищення рівня довіри громадян до такої цифрової та автоматизованої системи. Своєю чергою, ефективно та своєчасне подальше впровадження інноваційних елементів в адміністративне провадження у найближчій перспективі дозволить прискорити та спростити його. Крім того, – підвищити якість самого адміністративного провадження та захищеність прав його учасників, а також знизити витрати держави на його здійснення. Аналіз практики застосування цифрових технологій в адміністративному процесі дозволяє констатувати зміну сутності правозастосовної діяльності: автоматизація процесів прийняття владних рішень змінює владне волевиявлення людини на машинне (йдеться про штучний інтелект) і породжує конкуренцію між технологізацією публічного управління та дотриманням принципів правової держави.

Роль останньої у забезпеченні та захисті прав та законних інтересів у межах здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах цифровізації стає очевидною. При цьому важливу роль у зазначених процесах відіграє адміністративно-деліктне законодавство України, яке сьогодні проходить важливий етап своєї модернізації та реформування в аспекті гармонізації та уніфікації з законодавством ЄС. Цифрові технології визначають швидкість управлінських рішень, якість наданих послуг і результат вчинених дій. Тому одночасно з цифровізацією держави, економіки, суспільних відносин неминучим є такий процес і у сфері адміністративного провадження. При цьому спостерігається певний дисбаланс процесів цифровізації різних видів адміністративного процесу. Зазначена адміністративно-деліктна сфера є досить консервативною та піддається змінам вкрай повільно, попри спроби її модернізації та реформування про що йшлося вище. Перераховане обґрунтовує

необхідність проведення подальших наукових досліджень щодо вивчення питань цифровізації деліктної сфери у тому числі провадження у справах про адміністративні правопорушення та його особливості.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти діджиталізації адміністративних процедур і цифровізації адміністративного провадження висвітлювалися у працях таких науковців як В. Мушенко [1], А. Осадчий [2], К. Фішер [3], Е. М. Вайценбек [4] та інші.

Метою статті є вивчення проблематики адміністративного провадження в аспекті процесу цифровізації та використання її інструментів у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення.

Результати

Виклад основного матеріалу. Під цифровою трансформацією адміністративного провадження необхідно розуміти комплексне перетворення діяльності учасників зазначеної сфери, органів виконавчої та судової влади, яке пов'язане з переходом до нових бізнес-моделей, каналів комунікацій, що базуються на нових підходах до управління даними із використанням цифрових технологій. Особливо важливим у цифровізації адміністративного провадження є врахування його специфічних особливостей як явища державно-правової дійсності. Наприклад, відмічає В. Мушенко, «... на відміну від кримінального закріплення презумпції невинуватості (ч. 2 ст. 2 Кримінального кодексу України), в адміністративному процесі можна стверджувати про наявність презумпції правомірності дій позивача, суб'єкта звернення, зацікавленої особи, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, вимоги яких визнаються правомірними, поки інше не буде доведено за результатами розгляду та вирішення адміністративної справи» [1].

Як будь-який інший прояв технічного прогресу, цифровізація має, як позитивні, так і негативні наслідки для суспільства та держави. Прикладом останніх є те, що фундаментальний принцип невинуватості, який закріплено у Конституції України [6] та передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення [7], в умовах цифровізації трансформується в принцип «презумпції винності». Йдеться про ті випадки, коли особа вважається винною у вчиненні адміністративного правопорушення у сфері дорожнього руху або благоустрою території, до того часу, поки її невинність не буде доведена шляхом подання скарги на постанову у такій справі.

У результаті будуть підтверджені дані, які містяться в останній, про те, що у момент фіксації адміністративного правопорушення транспортний засіб перебував у володінні чи користуванні іншої особи або у цей час вибув з її володіння результаті протиправних дій інших [1]. Тобто, тягар доведення своєї невинності покладено на саму особу, яка притягується до адміністративної відповідальності. Одночасно з цим варто погодитися з А. Осадчим, що цифровізація адміністративних процедур дозволяє значно спростити та прискорити процесуальну діяльність внаслідок забезпечення отримання через інформаційно-комунікаційні системи достовірної інформації, необхідної для встановлення фактичних обставин адміністративної справи [2]. Крім того, варто зазначити, що у цих випадках йдеться про те, що інтересам особи, яка притягується до відповідальності за вчинення правопорушення, виявленого та зафіксованого технічним засобом, який працює в автоматичному режимі, протиставляються громадські інтереси держави у забезпеченні правопорядку та безпеки у сфері дорожнього руху.

При цьому під автоматичним режимом необхідно розуміти роботу відповідного технічного засобу без будь-якого безпосереднього впливу на нього людини, при якому такий засіб розміщено в установленому порядку у стаціонарному положенні або на транспортному засобі, що рухається затвердженим маршрутом, здійснює фіксацію у зоні свого огляду всіх адміністративних правопорушень, виявлення яких воно призначене,

незалежно від розсуду тієї чи іншої особи. З урахуванням того, що подія адміністративного правопорушення характеризується в тому числі місцем і часом його вчинення, матеріали, які формуються технічними засобами, що працюють в автоматичному режимі, повинні містити вказану інформацію.

Разом з тим, технічні засоби, що працюють в автоматичному режимі, повинні бути сертифіковані, зокрема, як засіб вимірювання, мати свідоцтво про метрологічну перевірку та застосовуватись відповідно до документів, які регламентують порядок їх застосування. В описі типу засобу вимірювання мають бути визначені метрологічні характеристики, розкрито алгоритм роботи програмного забезпечення з виявлення та фіксації адміністративного правопорушення, визначено перелік виявлених правопорушень. У разі виникнення під час розгляду скарги на ухвалу про призначення адміністративного покарання за правопорушення, виявлене та зафіксоване технічним засобом який працює в автоматичному режимі, сумнівів у коректності роботи такого технічного засобу, у тому числі у зв'язку з доводами скарги, суддя має право витребувати документи, що містять вказані вище відомості.

Отже, цифровізація державного управління все більше просувається вперед [3]. Тому вірним є твердження про те, що серед основних причин переходу до повністю автоматизованого прийняття правових рішень у правоохоронній діяльності необхідно першочергово відзначити більшу ефективність у прийнятті рішень, рівне ставлення до громадян і те, що такі рішення будуть менш схильні до помилок, ніж людські рішення [4]. Аналіз практики свідчить про те, що найбільш успішно процеси цифровізації в Україні були реалізовані у сфері надання державних і муніципальних послуг, у той час, як інші адміністративні процедури (наприклад, контрольна діяльність) перебувають у незавершеному повністю процесі цифровізації. При цьому природа та соціальна сутність публічного управління неминуче ставить питання про межі тотальної цифровізації управлінського процесу стосовно тих видів адміністративного процесу, предметом розгляду справ в якому є права, свободи та законні інтереси громадян.

В останні роки цифровізація адміністративних процесів стає все більш поширеною, обіцяючи ефективність, прозорість і покращену доступність [5]. Вони передбачають кардинальну модернізацію права та механізмів правозастосування, здійснення правосуддя відповідно до технологічних трансформацій, що відбуваються. Це стосується не лише так званих нормативно-регулятивних правових сегментів, а й, безумовно, тих, що покликані охороняти суспільні відносини від соціально небезпечного потенціалу, який їх руйнує. Актуальність трансформації у сфері адміністративного провадження та системі правосуддя у цілому обумовлюється низкою факторів, серед яких варто виокремити такі:

- ускладнення процесів міжвідомчої взаємодії та координації правоохоронної діяльності;
- витратність традиційних заходів судової та правоохоронної діяльності (людські, матеріальні, фінансові та інші ресурси);
- зростання рівня використання інформаційно-комунікаційних технологій злочинними спільнотами, терористичними організаціями, радикальними релігійними, націоналістичними та іншими екстремістськими угрупованнями;
- значне зростання шахрайських схем із використанням мережі Інтернет (обман користувачів (*fishing*), крадіжки персональних даних для укладення незаконних угод із чужим майном за допомогою вкраденого електронного підпису тощо);
- використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для ухилення від оподаткування, незаконного вивезення капіталу, легалізації злочинних доходів, здійснення незаконної підприємницької діяльності через використання мережі Інтернет;

- протизаконне використання систем штучного інтелекту, робототехнічних систем, промислового шпигунства, проведення інформаційних атак, використання пропаганди та дезінформації для маніпулювання громадською думкою;
- загроза несанкціонованого доступу та використання персональних даних, втручання у приватне життя, порушення прав на вільний доступ до інформації, вираження думок;
- витік службової, комерційної, професійної та іншої охоронюваної законом таємниці та інформації.

Висновки

За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні висновки. При очевидності цифрової перспективи розвитку адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних інститутів і механізмів при забезпеченні системи суспільної, економічної та національної безпеки, більш ефективним напрямом у досягненні успіху її вдосконалення в умовах глобальної цифровізації повинно стати цілеспрямоване та масштабне об'єднання професійних науково-аналітичних потенціалів економістів, юристів та інформаційних технологів. Воно повинно бути сконцентровано навколо формування адекватної нової цифрової моделі, яка буде оптимальна за своїми економічними, правовими та інформаційно-технологічними ресурсами, успішно протистояти сучасним віртуальним загрозам безпеці, а також гарантувати безпеку особистості, суспільства, держави.

Прикладом успішно реалізованої подібної моделі є технологія «*legal tech*», яка була розроблена у США для надання послуг створення динамічних документів і розумних контрактів, а також правових консультацій. Використання *legal tech* дозволяє уникнути використання традиційних способів вирішення юридичних спорів. Створюються спеціалізовані посередницькі сервіси (наприклад, за оскарженням постанов про адміністративні правопорушення, винесені на підставі даних засобами автоматизованого контролю), що оцінюють перспективи судового вирішення справи на основі даних, введених в онлайн-опитувальнику, та пропонують послуги з представництва у суді за відсоток від суми, одержуваної при виграші справи. Перспективним є також створення онлайн-сервісів вирішення спорів на основі примирних процедур. Перераховані види адаптованих під вимоги цифровізації юридичних послуг і сервісів можуть бути використанні і при здійсненні адміністративного провадження й в Україні.

Список використаних джерел

1. Мушенко В. Використання принципу презумпції невинуватості у системі адміністративної юстиції. 2023. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2023/1_2023/27.pdf (дата звернення: 03.06.2024).
2. Osadchyi A. Digitalization of administrative procedures. Problems of legality. 2023. No. 163. P. 229–247. URL: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.163.291971> (date of access: 04.06.2024).
3. Weitzenboeck E. M. Simplification of administrative procedures through fully automated decision-making: the case of norway. Administrative sciences. 2021. Vol. 11, no. 4. P. 149. URL: <https://doi.org/10.3390/admsci11040149> (date of access: 04.06.2024).
4. Fischer C., Heuberger M., Heine M. The impact of digitalization in the public sector: a systematic literature review. Der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. 2021. Vol. 14, no. 1-2021. P. 3–23. URL: <https://doi.org/10.3224/dms.v14i1.13> (date of access: 04.06.2024).

5. Butt, J. The Impact of Digitalization (AI) On Administrative Decision-Making Processes and Access to Justice – A Nordic Perspective. 2024. URL: <https://dj.univ-danubius.ro/index.php/AUDJ/article/view/271>
6. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 03.06.2024).
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-24): Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-Х: станом на 19 трав. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 03.06.2024).