

Ministry of Justice of Ukraine
Ministry of Internal Affairs of Ukraine
National Agency of Ukraine on Civil Service
National Agency on Corruption Prevention
Yaroslav Mudryi National Law University
National Academy of Legal Sciences of Ukraine
Zaporizhzhia National University
Uzhhorod National University
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University
V. N. Karazin Kharkiv National University
Donetsk State University of Internal Affairs
Ukrainian Catholic University
The EU project “Support to Comprehensive Reform
of Public Administration in Ukraine” (EU4PAR)
The USAID “Justice for All” Program
Durham University (the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)
Moldova State University (the Republic of Moldova)
University of Warsaw (the Republic of Poland)
Justus Liebig University Giessen (the Federal Republic of Germany)
Maqsut Narikbayev University (the Republic of Kazakhstan)
University of Glasgow
(the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)
Stefan cel Mare University of Suceava (Romania)
“Angel Kanchev” University of Ruse (Republic of Bulgaria)
European Union Advisory Mission Ukraine (EUAM)
Center for Ukrainian and European Scientific Cooperation

DIGITAL TRENDS AND ANTI-CORRUPTION REFORMS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Scientific monograph

*Under the general editorship of Dmytro Luchenko,
Tetiana Kolomoiets, Iryna Boiko*



2023

*Recommended for printing and distribution via Internet
by the Academic Council of Baltic Research Institute
of Transformation Economic Area Problems according
to the Minutes № 11 dated November 29, 2023*

Reviewers:

Petro Dikhtiievskyi, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative Law and Procedure of the Educational-Scientific Institute of Law, Taras Shevchenko University of Kyiv;

Olha Tylchyk, Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Criminal Investigations, State Tax University, Visiting Professor at the University of Barcelona;

Dmytro Pryimachenko, Doctor of Law, Professor, Vice-Rector for Research, University of Customs and Finance.

Digital Trends and Anti-Corruption Reforms in Public Administration :
Scientific monograph. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2023. 228 p.

CONTENTS

Digitalization of public administration entities in the field of justice: organizational and legal framework (Agapova O.)	1
Digital technologies in administrative procedure (Boiko I.).....	11
Digitalization as a priority direction of civil service reform in Ukraine (Fedchyshyn S. A.).....	20
State policy for reimmigration of Ukrainian refugees: conceptual principles of formation and implementation (Georgiievskiy Iu., Linnyk O.).....	31
“Digital state” in Ukraine: current challenges and trends of digital transformation (Ihnatchenko I.).....	49
Improvement of legal regulation for the provision of electronic public services in an automated mode (Khlaborob N.).....	62
Administrative means for prevention of corruption in Bulgaria (Kolarov E.) ..	74
Lifelong financial monitoring of judges in Ukraine: a means of preventing corruption or a lever of influence on their professional activities? (Kolomoiets T. O., Yevtushenko D. S.).....	82
1. Judges as politically exposed persons	83
2. Lifelong financial monitoring and professional activity of judges: what is the statutory model for their relationship?	87
Organizational-legal institutes of anti-corruption: content update (Kolpakov V.).....	93
Administrative powers of public administration bodies to implement the state’s anti-corruption policy (Kovbas I. V., Krainii P. I.)...	102
Regulatory support for hazardous waste management as an area of public digital administration in Ukraine (Leheza Yu. O.).....	112
Principles of administrative tort law: general theoretical characteristics (Lukashuk V. V.).....	122
Administrative act’s justification as important factor in preventing corruption and increasing the quality of legal enforcement (Melnyk R. S.).....	131
1. Is the requirement to justify an administrative act too absolute?	132
2. Directions for improving the institution of justification of an administrative act	134

Integrity of civil servants as an ethical and legal category in the sphere of corruption prevention (Muza O. V.)	138
Corruption risks in the activities of the policeman and ways to eliminate them (Myroniuk R. V.)	146
The problem of legal regulation of blockchain in healthcare (Pishta V. I.).....	159
1. Blockchain and the healthcare sector.....	160
2. The problem of legal regulation of blockchain application in the healthcare sector.....	161
3. Personal data and blockchain	162
Digitalisation of public administration: experience of the EU member states and prospects for Ukraine (Shevchuk O.).....	167
Digital trends of legislation in the field of administrative procedure (Soloviova O.)	179
Specific challenges of digitalization of administrative services (Tymoshchuk V. P.)	191
Digitalisation of the healthcare sector as a separate factor in preventing corruption (Volkova Yu.).....	202
Legislation on liability for administrative offenses in the field of health care: directions for improvement (Zyma O. T.).....	212

ЦИФРОВІЗАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЮСТИЦІЇ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Агапова О.

Питання становлення та розвитку електронного врядування, електронної демократії та судочинства досліджували чимало науковців, зокрема: Д. Лученко [1; 2], Т. Коломоєць [3], С. Соловійов [4], І. Погребняк [5], В. Дрешпак [6], В. Мишишин [7], Г. Почепцов [9], С. Чукут [9], О. Шевчук [10] та ін. Водночас наукових пошуків, присвячених функціонуванню електронного врядування в умовах воєнного стану, наразі занадто мало.

Мета статті – дослідити стан організаційно-правових засад цифровізації суб'єктів публічного адміністрування у сфері юстиції та виявити проблемні аспекти з метою їх подальшого розв'язання на теоретичному та практичному рівнях.

Запровадження сучасних інформаційних технологій у сфері юстиції – це крок на шляху до доступності, ефективності та прозорості здійснення суб'єктами публічного адміністрування владних повноважень. Поліпшення якості, зручності, оперативності доступу до послуг у сфері юстиції дасть змогу задовольнити потреби громадян і наблизити українські стандарти до європейських. Процес цифровізації у сфері юстиції називають діджитал-юстицією (цифровою юстицією); він передбачає проведення комплексу заходів із використанням інформаційно-комунікаційних технологій для покращення доступності, ефективності та прозорості послуг у сфері юстиції, забезпечення цифрової трансформації правосуддя. Використання цифрових рішень суб'єктами публічного адміністрування й іншими органами сприятиме оптимізації роботи, спрощенню отримання послуг і зменшить навантаження на працівників.

Державні ініціативи, спрямовані на цифрову модернізацію, сьогодні реалізують завдяки новітнім юридичним технологіям. Поняття legal tech (від англ. legal – юридичний, правничий і tech, technology – технологія) означає галузь поєднання юридичної практики й високих технологій, найчастіше шляхом створення та розвитку комп'ютерних програм (офлайнових та онлайнових застосунків, ботів (зокрема, чат-ботів), скриптів, пошукових систем

і багато чого іншого) із метою підвищення ефективності, швидкості, якості, зручності й економності розв'язання конкретних юридичних завдань [11]. Оптимального поєднання права та технологій досягають здебільшого завдяки інтелектуальній автоматизації тих дій, які має здійснювати жива людина (яка зазвичай має юридичну освіту і/або відповідний досвід роботи). До таких дій належать: пошук, редагування (заміна) тексту, добирання відповідностей, виявлення невідповідностей, переклад іншою мовою, аналіз, тлумачення, вибір, прийняття рішення тощо [12].

Незважаючи на численні виклики сучасності (як-от пандемія COVID-19, військові конфлікти, природні катаклізми) кожне суспільство намагається пристосуватись і застосувати інструменти для продовження нормального існування. У глобальному вимірі саме цифровізація й дистанційне отримання державних послуг надає значні переваги. Науковці Брістольського університету Adi Kuntsman, Sam Martin та Esperanza Miyake переконливо стверджують, що оцінювання будь-якої форми цифрової трансформації, інновацій або адміністрування ставить цифрову юстицію в центр цифрової політики, практики та суспільства [13]. Говорячи про реформи у сфері надання адміністративних послуг, М. Тернушак наголошує на провідній меті держави зі вдосконалення сервісної діяльності публічним адмініструванням, а саме: спростити порядки (процедури) отримання послуги та підвищити якість обслуговування. Досягти цієї мети вчений пропонує за допомогою розроблення й запровадження нових е-сервісів, а саме діджиталізації адміністративних послуг [14]. Цілком поділяємо думку М. Белікової, що цифровізація публічного адміністрування в Україні не спиняє свого розвитку навіть в умовах воєнного стану. З'являються нові цифрові можливості й інструменти задля поліпшення взаємодії між публічною адміністрацією та приватною особою [15].

Цілком очевидно, що з початком повномасштабного вторгнення суспільний запит на цифровізацію та можливість отримати послуги дистанційно значно зросли. Свого часу за сприяння проекту ЄС «Право-Justice» Міністерством юстиції України ще у 2019 році реалізовано масштабний план із переведення документообігу в регіональних управліннях Міністерства з паперового у цифровий. Коли частина Сумської області опинилася під окупацією, саме завдяки тому, що всі обласні структури Мін'юсту раніше перейшли на цифровий формат, удалося забезпечити безперервність їхньої роботи та зберегти всю документацію. Отже, у критичній ситуації

діджиталізація допомогла державі зберегти її функційність, захистити інтереси та права громадян [16].

Питання забезпечення цифровізації відображено у численних нормативно-правових актах, зокрема: законах України («Про національну програму інформатизації» [17], «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» [18], «Про електронну комерцію» [19], «Про електронні документи та електронний документообіг» [20], «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» [21]), розпорядженні Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрової трансформації» [22], Завданнях Національної програми інформатизації на 2022–2024 роки [23], рамковому документі Кабміну «Концепт посилення стійкості демократії в Україні» [24] та ін.

Так, у «Проекті Плану відновлення України. Матеріали робочої групи “Юстиція”», підготовленому Національною радою з відновлення України, обумовлено, що сьогодні для України є актуальним розв’язання проблем сектору юстиції, які виникли через широкомасштабне вторгнення російської федерації та набудуть наріжного значення на етапі відновлення нашої держави [25]. Людиноцентричність виявляється у спрощенні доступу суспільства до різних послуг, сервісів, а цифровізація та діджиталізація сфери юстиції (нотаріату, виконавчого провадження, судового процесу, органів та установ виконання покарань, судово-експертної діяльності тощо) є пріоритетним напрямом для прийняття ефективних управлінських рішень.

3 жовтня 2023 року Кабінет Міністрів України оприлюднив «Концепт посилення стійкості демократії в Україні», увагу в якому також акцентовано на питанні посилення інституційних спроможностей органів державної влади [26]. Ідеться про підвищення ефективності діяльності органів влади (цифровізація діяльності державного апарату й усіх державних послуг; реформа оплати праці на підставі класифікації посад (грейдової системи), створення ефективного «Центру Уряду» та ін. Зауважимо, що забезпечення стійкості до викликів сучасності є гарантією стабільності та безперервності діяльності державного апарату. Іншими словами, це здатність швидко адаптуватися до будь-яких викликів. У цьому контексті запропонований рамковий документ сфокусовано на подальшому розвитку інструментів підвищення ефективності діяльності органів влади, включно з напрямом цифровізації.

Цифровізація та трансформація послуг юстиції в поєднанні з інформаційною взаємодією з різними державними реєстрами дасть змогу мінімізувати або взагалі відмовитися від подання заявниками паперових документів, спростить спілкування з державою та, що більш важливо, усуне корупційні ризики під час надання таких послуг [27]. Система е-Апостіль, застосунок «Он-лайн будинок Юстиції», розроблення цифрового інструменту «Онлайн моніторинг», електронний архів e-Archive та багато інших цифрових інструментів уже запроваджено або перебуває на стадії розроблення в Міністерстві юстиції України.

Так, наприклад, за допомогою вебсайту «Он-лайн будинок Юстиції» можна отримати такі послуги:

- 1) державну реєстрацію створеної громадської організації зі статусом юридичної особи;
- 2) інформацію з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно;
- 3) подати онлайн-заяву власника нерухомого майна про заборону вчинення реєстраційних дій;
- 4) сплатити борг за виконавчі провадження;
- 5) відслідкувати статус будь-яких об'єктів нерухомого майна у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно;
- 6) сплатити за послуги з поліпшення умов і харчування (платні камери в СІЗО) тощо [28].

Можемо з позитивного боку відзначити, що останніми роками в Мін'юсті України досягнутий прогрес у реформуванні системи, зокрема в цифровізації. Відповідальним структурним підрозділом за питання цифровізації у Мін'юсті України є Директорат цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації (далі – Директорат). Згідно з Положенням про Директорат цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Міністерства юстиції України [29] Директорат забезпечує формування державної політики у сфері цифровізації, цифрової трансформації та цифрового розвитку в межах компетенції Мін'юсту з використанням сучасних технологій та інновацій. У межах компетенції Директорат здійснює постійний моніторинг і аналіз стану справ, аналізує наявні й виявляє нові проблеми у сфері цифровізації, цифрової трансформації та цифрового розвитку на основі досліджень, зокрема аналізу статистичних даних, звернень державних органів і органів місцевого самоврядування, звернень громадян, інших джерел інформації [29].

Водночас забезпечення відповідності державної політики України глобальному діджитал-просторові передбачає виконання

численних програм і дотримання вимог для здійснення процесу цифровізації суб'єктів публічного адміністрування у сфері юстиції.

На глобальному рівні ООН опікується питаннями цифрової трансформації й, усвідомлюючи необхідність оперативному протистоянню викликам за допомогою використання цифрових технологій, ООН розробила «Діджитал Стратегію 2022–2025» (анг. Digital Strategy 2022–2025). Стратегія ООН спрямована на те, щоб майбутня цифрова трансформація захищала права людини та нікого не залишала осторонь. Сьогодні успішно запроваджено 580 цифрових рішень у 82 країнах у відповідь на пандемію COVID-19, включно із 96 системами збирання даних, 71 системою електронної комерції, 61 платформою електронного навчання та 149 системами електронного врядування (вересень 2020 року – вересень 2021 року) [30].

У наступному документі ООН від 17.06.2022 р. «Електронне правосуддя: цифрова трансформація для усунення прогалин в правосудді» розглянуто можливості й ризики електронного правосуддя з позицій розвитку, що забезпечує конкретні параметри відповідальної цифровізації у юридичному секторі й ілюструє тенденції, які виникли завдяки цифровізації сектору правосуддя за останні роки [31].

Водночас входження України до єдиного європейського цифрового простору передбачає виконання та дотримання вимог для здійснення процесу цифровізації. Важливо відзначити такі акти: повідомлення Комісії Європейського Парламенту, Ради Європейського Економічного та Соціального Комітету та Комітету Регіонів від 09.03.2021 р. «Цифровий компас 2030: європейський шлях до цифрового десятиліття» [32], повідомлення Комісії від 02.12.2020 р. щодо цифровізації правосуддя в Європейському Союзі [33] та ін.

Варто також згадати ініціативу Європейського Союзу EU4Digital, що підтримує програму цифрових реформ в Україні за допомогою низки дій для сприяння провідним сферам цифрової економіки та суспільства відповідно до норм і практики ЄС із метою забезпечити економічне зростання, створити більше робочих місць, покращити життя людей та допомогти підприємствам [34].

Від початку військової агресії росії проти України Євросоюз посилив підтримку України та продовжує підтримувати започатковану цифрову трансформацію.

ВИСНОВОК

Маємо ґрунтовні підстави зазначити, що цифровізація в Україні у сфері юстиції здійснюється під час кризи, що є виявленням стійкості суб'єктів публічного адміністрування, які перебувають у підпорядкуванні Мін'юсту України. Підхід, запроваджуваний Міністерством юстиції України, спрямований передусім на зменшення бюрократичних процесів, надання вільного доступу громадянам і підприємствам до всіх послуг, підвищення довіри до сфери юстиції.

Європейський та національний підходи до вдосконалення системи юстиції охоплюють чимало реформ, здійснюваних за підтримки всіх зацікавлених сторін. Маємо ґрунтовні підстави зауважити, що діджиталізація у сфері юстиції – це процес запровадження сучасних інформаційних і комунікаційних технологій для оптимізації функціонування суб'єктів публічного адміністрування у сфері юстиції, забезпечення доступності, ефективності та прозорості під час здійснення ними повноважень.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто організаційно-правові засади цифровізації суб'єктів публічної адміністрації у сфері юстиції, наведено сучасний стан нормативно-правового регулювання й наголошено на потребі вдосконалити процеси управління у сфері юстиції. Метою статті є аналіз сучасного стану правового регулювання та шляхів удосконалення стану організаційно-правових засад цифровізації суб'єктів публічного адміністрування у сфері юстиції. Акцентовано, що з початком повномасштабного вторгнення суспільний запит на цифровізацію та можливість отримати послуги дистанційно значно підвищився. Простежено діяльність Міністерства юстиції України та інших стейкхолдерів, які безпосередньо опікуються питаннями покращення цифровізації суб'єктів публічного адміністрування у сфері юстиції. Досліджено «Концепт посилення стійкості демократії в Україні» із позицій підвищення ефективності діяльності органів влади завдяки цифровізації діяльності державного апарату й усіх державних послуг. Обґрунтовано, що цифровізація та трансформація послуг юстиції в поєднанні з інформаційною взаємодією дадуть змогу мінімізувати або взагалі відмовитися від подання заявниками паперових документів, спростити спілкування з державою та усуне корупційні ризики під час надання таких послуг. Доведено нагальну потребу в подальших дослідженнях із пошуку найбільш оптимального механізму цифровізації та заходів, яких необхідно

вжити для вдосконалення діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері юстиції.

Ключові слова: публічне адміністрування, цифровізація, сфера юстиції, адміністративне право.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лученко Д. В., Мелкіс Д. Електронні ініціативи як інструмент електронної демократії / Лученко Д. В., Капліна О. В., Настюк В. Я. та ін. Права людини в умовах цифрової трансформації суспільства : монографія // за ред. Д. В. Лученка. Харків, 2022. С. 88–108.

2. Лученко Д. В. Безпосереднє здійснення влади народом: особливості, зумовлені цифровою епохою. Права людини та публічне врядування в сучасних умовах : мат-ли V Міжнар. правн. форуму (Чернівці, 10.06.2022). Чернівці, 2022. С. 16–18. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/prava_lyudyny_ta_publichne_vryaduvannya_v_suchasnyh_umovah_2022.pdf (дата звернення: 07.11.2023).

3. Коломоєць Т. О., Лютіков П. С. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект) : навч. посіб. для студ. юрид. ф-тів. Запоріжжя, 2014. 216 с.

4. Соловійов С. Г. та ін. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / заг. ред. Н. В. Грицяк. Київ, 2015. 320 с.

5. Погребняк І. С. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування. Право та інновації. 2014. № 3. С. 26–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2014_3_5 (дата звернення: 07.11.2023).

6. Електронне урядування та електронна демократія [Електронний ресурс] : навч. посіб. У 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Київ, 2017. 1012 с.

7. Мицишин В. І., Жежнич П. І. Аналіз особливостей побудови систем електронного урядування в Україні. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2011. № 699 : Інформаційні системи та мережі. С. 164–175. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/sisn/vsi-vypusky/vypusk-699-2011/analiz-osoblyvostey-pobudovy-system-elektronnogo-uryaduvannya-v> (дата звернення: 07.11.2023).

8. Почепцов Г. Г. Информационные войны. Киев, 2000. 576 с.

9. Чукот С. А., Загвойська О. В., Цимбаленко Я. Ю. Основи електронного урядування [Електронний ресурс] : навч. посіб. для здобувач. ступ. бакалавра за освіт. програм. «Адміністративний менеджмент» та «Електронне урядування» спец. 281 «Публічне управління та адміністрування» та студ-в ін. спец-й. Київ, 2022.

268 с. URL: <https://ela.kpi.ua/handle/123456789/48921> (дата звернення: 07.11.2023).

10. Голобуцький О. П., Шевчук О. Б. Електронний уряд. Київ, 2002. 173 с.

11. Як влаштований legal tech / Онлайн-енциклопедія українського legal tech. URL: <https://legaltech.org.ua/structure/> (дата звернення: 07.11.2023).

12. Palkova K., Agapova O. Legal Tech in Legal Education: Global Perspectives and Challenges from the Latvian-Ukrainian Experience. Society. Integration. Education: Proceedings of the International Scientific Conference. May 28–29th, 2021. Vol. V. Pp. 414–425. DOI: 10.17770/sic2021vol5.6166 (дата звернення: 07.11.2023).

13. Miyake E., Kuntsman A., Martin S. Digital Disengagement: COVID-19, Digital Justice and the Politics of Refusal. Bristol, 2023. 196 p. URL: <https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/digital-disengagement-covid-19-digital-justice-and-the-politics-o> (дата звернення: 07.11.2023).

14. Тернушак М. М. Удосконалення сервісної діяльності публічної адміністрації в контексті діджиталізації. Юридичний вісник. 2020. № 1. С. 93–100. DOI: 10.32837/yuv.v0i1.1565 (дата звернення: 07.11.2023).

15. Белікова М. І. Цифровізація публічного адміністрування в умовах воєнного стану. Наукові інновації та передові технології. 2022. № 8 (10). С. 381–392. DOI: 10.52058/2786-5274-2022-8(10)-381-392 (дата звернення: 07.11.2023).

16. Електронний документообіг: реформа має продовжуватися, незважаючи на війну / Право-Justice. 30.06.2023. URL: <https://www.pravojustice.eu/ua/post/elektronnij-dokumentoobig-reforma-maye-prodovzhuvatisya-nezvazhayuchi-na-vijnu> (дата звернення: 07.11.2023).

17. Про національну програму інформатизації : Закон України від 01.12.2022 р. № 2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text> (дата звернення: 07.11.2023).

18. Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні : Закон України від 15.07.2021 р. № 1667-IX (зі змін. та допов). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1667-20#Text> (дата звернення: 07.11.2023).

19. Про електронну комерцію : Закон України від 03.09.2015 р. № 675-VIII (зі змін. та допов). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text> (дата звернення: 07.11.2023).

20. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV (зі змін. та допов). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text> (дата звернення: 07.11.2023).

21. Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР (зі змін. та допов). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр#Text> (дата звернення: 07.11.2023).

22. Деякі питання цифрової трансформації : розпорядж. КМУ від 17.02.2021 р. № 365-р (зі змін. та допов). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2021-р#Text> (дата звернення: 07.11.2023).

23. Завдання Національної програми інформатизації на 2022–2024 роки : затв. Постановою ВР України від 08.07.2022 р. № 2360-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2360-20#Text> (дата звернення: 07.11.2023).

24. Концепт посилення стійкості демократії в Україні / Урядовий портал : офіц. сайт. 6 с. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/kontseptposilennyastiikosti.pdf> (дата звернення: 07.11.2023).

25. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Юстиція» : підготовл. Нацрадою з відновл. України / Урядовий портал : офіц. сайт. Липень 2022. 161 с. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/justice.pdf> (дата звернення: 07.11.2023).

26. Концепт посилення ... URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/kontseptposilennyastiikosti.pdf> (дата звернення: 07.11.2023).

27. План діяльності Міністерства юстиції України на 2022–2024 роки : затв. Міністром юстиц. України 18.08.2021 р. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/09/06/20210906112944-76.pdf> (дата звернення: 07.11.2023).

28. Он-лайн будинок Юстиції : офіц. сайт. URL: <https://online.minjust.gov.ua> (дата звернення: 07.11.2023).

29. Положення про Директорат цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Міністерства юстиції України : затв. наказом Мін'юсту України від 01.08.2023 р. № 2749/5. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2023/09/01/20230901112439-44.pdf> (дата звернення: 07.11.2023).

30. Digital Strategy 2022–2025 : United Nations Development Programme. UNDP, 2022. 52 p. URL: <https://digitalstrategy.undp.org/>

documents/Digital-Strategy-2022-2025-Full-Document_ENG_Interactive.pdf (дата звернення: 07.11.2023).

31. E-Justice: Digital Transformation to Close the Justice Gap. June 17, 2022. URL: <https://www.undp.org/publications/e-justice-digital-transformation-close-justice-gap> (дата звернення: 07.11.2023).

32. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade. Brussels, 9.3.2021. COM(2021) 118 final / European Commission. URL: <https://eufordigital.eu/wp-content/uploads/2021/03/2030-Digital-Compass-the-European-way-for-the-Digital-Decade.pdf> (дата звернення: 07.11.2023).

33. Digitalisation of justice in the European Union. A toolbox of opportunities. Brussels, 2.12.2020. COM(2020) 710 final / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12547-Digitalisation-of-justice-in-the-European-Union_en (дата звернення: 07.11.2023).

34. Ukraine / EU4Digital. URL: <https://eufordigital.eu/countries/ukraine/> (дата звернення: 07.11.2023).

Information about the author:

Agapova Olena,

Ph. D., Head of the Theoretical Research, International Affairs, Editorial and Publishing, and Scientific Methodology Lab at the National Scientific Center “Hon. Prof. M. S. Bokarius Forensic Science Institute” of the Ministry of Justice of Ukraine,
8, Zaliutynska str., Kharkiv, 61177, Ukraine,
Leading Visiting researcher at Riga Stradins University, Latvia, Riga,
ORCID: 0000-0003-1024-0238

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 схваленій 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

ЦИФРОВІЗАЦІЯ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Федчишин С. А.

Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІК технології) є одним із основних та пріоритетних напрямів реформування державної служби в Україні, адаптації її до існуючих викликів в умовах розвитку інформаційного суспільства. Істотне переосмислення ролі ІК технологій для державної служби відбулося спочатку в умовах пандемії COVID-19 та слідом вже під час воєнного стану, зумовленого повномасштабним вторгненням до України. З однієї сторони, ІК технології значною мірою сприяли збереженню керованості державного управління та спроможності державної служби до ефективного функціонування після повномасштабного вторгнення, в умовах безпрецедентних безпекових загроз, значної внутрішньої і зовнішньої міграції громадян та державних службовців. З іншої сторони, виклики воєнного стану стали тими каталізаторами, які пришвидшили впровадження інноваційних ІК технологій до системи державної служби, сприяли усвідомленню та утвердженню того, що саме цифровізація має стати основою функціонування та розвитку державної служби як в умовах воєнного стану, так і у післявоєнний період.

За сучасних умов все більшою мірою формується уявлення про концепцію «цифрової державної (публічної) служби» як невід’ємну складову «цифрової держави», сприйняття цифровізації як пріоритетного шляху вдосконалення організації та функціонування державної служби. Як слушно зазначає Голова Національного агентства України з питань державної служби Н. О. Алюшина, «після війни державна служба вже не буде такою, якою була раніше. Війна багато що змінила. ... Зміни, які мають відбутися, передовсім пов’язані з переходом на цифрову держслужбу. На нас чекає максимальна цифровізація процесів і процедур. Це дозволить заощадити час і ресурси, зберегти інформацію за будь-яких умов – навіть, таких жакхливих, в яких Україна опинилася зараз» [8].

Під цифровізацією державної служби у загальному вигляді можна розуміти діяльність уповноважених на те суб’єктів, яка спрямовується на забезпечення впровадження та використання

різного роду ІК технологій у державно-службових відносинах, що поряд з іншим охоплює формування централізованої бази державних службовців, аналіз її кількісних та якісних показників, автоматизацію діяльності щодо управління персоналом на державній службі та реалізації процедур вступу на державну службу, її проходження та припинення. При цьому, серед таких ІК технологій у системі державної служби можна виділити: а) загальні ІК технології, що використовуються у низці сфер суспільного та державного життя, у тому числі на державній службі (веб-сайти, корпоративна електронна пошта, соціальні мережі, програми он-лайн відео-конференцій та ін.); б) спеціалізоване програмне забезпечення, що спеціально вироблене для цифровізації та автоматизації управління персоналом на державній службі, а також процедур вступу на державну службу, її проходження та припинення (наприклад, інформаційна система управління людськими ресурсами у державних органах (HRMIS), спеціалізована інформаційно-комунікаційна система управління знаннями у сфері професійного навчання («Портал управління знаннями») та ін.).

Видається, що впровадження ІК технологій до системи державної служби за сучасних умов є не просто бажаним і доцільним (в цілях автоматизації та оперативності, відкритості та прозорості, зручності, забезпечення доброчесності тощо), а й необхідним результатом (в цілях збереження інформації, забезпечення безпеки осіб, підтримання комунікації, реалізації службових завдань, процедур та ін.). Без впровадження ІК технологій низка положень законодавства України про державну службу навряд чи могли б бути реалізованими або ж реалізувалися б з нижчою ефективністю. Наприклад, у ст. 9-1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Передбачається, що доведення інформації або документів до відома державного службовця відповідно до вимог цього Закону здійснюється шляхом її вручення або надсилання поштою, в тому числі з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку. Відповідно до ст. 31-1 умовами контракту про проходження державної служби може передбачатись виконання державним службовцем роботи дистанційно (поза приміщенням державного органу), у тому числі з можливістю віддаленого доступу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Необхідним є застосування ІК технологій також для оперативного отримання інформації та встановлення фактів у ході реалізації службових процедур (приміром, при вирішенні питання стосовно просування

державного службовця по службі – для встановлення факту чи діє щодо такого державного службовця дисциплінарне стягнення (ч. 2 ст. 40 Закону) тощо) [1].

Впровадження та забезпечення функціонування ІК технологій у системі державної служби вже традиційно розглядається як одне із завдань управління державною службою [9, с. 86]. З-поміж суб'єктів, які реалізують повноваження у цій сфері, можна відзначити Кабінет Міністрів України, Міністерство цифрової трансформації України, Національне агентство України з питань державної служби, керівників державної служби в державних органах, служби управління персоналом та ін. Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади, котрий очолює систему управління державною службою та організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби, у тому числі в частині цифровізації державного управління та державної служби. Не можна не згадати й Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифри), котре не віднесене до системи управління державною службою, однак є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах цифровізації та цифрового розвитку, цифрових інновацій та технологій, електронного урядування, впровадження електронного документообігу, а також у інших сферах, визначених Урядом України. Зокрема, в умовах активної цифровізації державної служби важливого значення набуває діяльність Мінцифри стосовно організації навчання державних службовців з питань, що належать до його компетенції.

Окремо варто відзначити вагому роль Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС), котре ще починаючи з 2004 року впроваджує інформаційні технології у відомчий документообіг та вважається першопрохідником у цій роботі [13, с. 11]. НАДС є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). Поряд з іншим НАДС здійснює низку функцій, які безпосередньо пов'язані із впровадженням та застосуванням ІК технологій. Зокрема, НАДС: а) забезпечує та здійснює розвиток, впровадження і технічне супроводження інформаційних, електронних комунікаційних та інформаційно-комунікаційних систем і технологій у сфері, що належить до компетенції НАДС,

автоматизацію процедур проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, зокрема проведення тестування кандидатів на зайняття посад державної служби; б) здійснює адміністрування інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, Єдиного порталу вакансій державної служби, веб-порталу управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями»; в) забезпечує оприлюднення оголошень разом із інформацією про проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та їх результатів на Єдиному порталі вакансій державної служби; г) організовує централізоване проведення оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час проходження конкурсу на зайняття посад державної служби у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України та ін. [1; 2]. Необхідність відновлення державної служби на деокупованих територіях України зумовила покладення на НАДС також завдань стосовно адміністрування інформаційно-комунікаційної системи Резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях [4].

Пріоритетність завдань щодо цифровізації державної служби зумовили особливості організаційної структури НАДС, у межах якої передбачається посада заступника Голови НАДС з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, а також Генеральний департамент з питань цифровізації у сфері державної служби. Розбудові цифрової державної служби сприяє і діяльність Ради управління людськими ресурсами при НАДС (бере участь у визначенні пріоритетів та механізму інформаційного та іншого забезпечення реалізації державної політики щодо управління людськими ресурсами на державній службі, готує пропозиції стосовно роботи ІТ-систем з питань управління персоналом та ін.).

Варто зазначити, що за сучасних умов використання ІК технологій спостерігається як у державно-службових відносинах внутрішньо-організаційного спрямування (стосовно управління персоналом на державній службі, організації та проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, професійного навчання державних службовців та інших складових службової кар'єри тощо), так і зовнішніх правовідносинах – у яких державні службовці вступають у відносини із громадянами та юридичними особами (щодо розгляду звернень громадян, надання адміністративних послуг та ін.). Розглянемо основні ІК технології, що використовуються у

відносинах стосовно управління персоналом на державній службі, організації вступу на державну службу та її проходження.

Єдиний портал вакансій державної служби (career.gov.ua) – інформаційно-комунікаційна система, яка призначена для розміщення актуальних вакансій посад державної служби, на які оголошено конкурси на зайняття посад державної служби, пошуку таких вакансій, подання інформації для участі у конкурсі, обробки поданої інформації для участі у конкурсі, проходження тестування, оприлюднення результатів конкурсу та здійснення комунікації. Цей портал розміщується на програмно-апаратному комплексі НАДС. Функціями portalу є: 1) створення особистих кабінетів; 2) публікація оголошень про проведення конкурсів та умов їх проведення; 3) пошук оголошень про проведення конкурсів; 4) подача необхідної інформації для участі у конкурсі; 5) проведення тестування та визначення його результатів; 6) оприлюднення інформації про переможця (переможців) конкурсу, відсутність переможця конкурсу та відсутність визначених Комісією з питань вищого корпусу державної служби або конкурсною комісією кандидатур; 7) створення, накопичення, зберігання, систематизація, обробка, видалення, поширення інформації щодо оголошених конкурсів; 8) забезпечення електронної взаємодії через особисті кабінети; 9) надання консультаційної підтримки суб'єктам portalу; 10) забезпечення розміщення на порталі вакансій нормативно-правових актів з питань проведення конкурсів; 11) представлення загальної інформації щодо проведення конкурсів [6].

У період від створення Єдиного portalу вакансій державної служби та до повномасштабного вторгнення в Україну проводилася робота із вдосконалення системи та розширення її функціональних можливостей. Зокрема, у 2021 році серед нового функціоналу з'явилися можливості: а) проходження кандидатами на посади державної служби категорій «Б» і «В», які не належать до посад фахівців з питань реформ, тестування на знання загального законодавства у дистанційному режимі; б) засвідчення звіту про результати тестування на знання законодавства, проведеного дистанційно, шляхом накладення кваліфікованого електронного підпису кандидата; в) проведення співбесід на зайняття посад категорій «А», «Б» і «В» (шляхом застосування технічних засобів у режимі відеоконференції) [11]. Однак, у зв'язку із повномасштабним вторгненням роботу Єдиного portalу вакансій державної служби 25.02.2022 р. було призупинено та згодом Верховною Радою України

на період дії воєнного стану запроваджено позаконкурсне призначення на посади державної служби (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 р.);

Інформаційна система управління людськими ресурсами в державних органах (Human Resource Management Information System, HRMIS) – автоматизована система збирання, оброблення, зберігання та захисту інформації щодо працівників органів впровадження, що формується (створюється) і використовується в порядку та межах, визначених законодавством, для забезпечення функціонування централізованої бази даних працівників органів впровадження, а також для задоволення потреб щодо автоматизації та цифровізації процесів, пов'язаних із виконанням функцій управління персоналом та нарахування заробітної плати. Впровадження HRMIS відбувається відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 01.12.2017 р., «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07.2021 р. та ін.

HRMIS функціонує з метою забезпечення: 1) функціонування єдиної бази даних державних службовців та інших працівників органів впровадження; 2) автоматизації (оптимізації) та цифровізації процесів управління людськими ресурсами в органах впровадження та процедур підготовки рішень з кадрових питань (особового складу); 3) моніторингу результативності діяльності органів впровадження з питань управління персоналом; 4) відкритості та прозорості інформації про людські ресурси та оплату праці в органах впровадження; 5) посилення спроможності структурних підрозділів з питань управління персоналом та ведення бухгалтерського обліку в органах впровадження з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами шляхом оперативності, достовірності, повноти, доступності, багатоваріантності та надійності обліку, обробки, накопичення, передачі та представлення первинної, оперативної, достовірної, звітної та довідкової інформації у сфері державної служби; 6) функціонування інформаційної системи на державній службі, функціонування електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів у частині виконання функцій з питань управління людськими ресурсами; 7) електронної взаємодії

між структурними підрозділами з питань управління персоналом та ведення бухгалтерського обліку органу впровадження; 8) електронної взаємодії між органами впровадження; 9) надання доступу працівникам органів впровадження до інформації через електронний кабінет користувача інформаційної системи для електронної взаємодії із підрозділами, працівниками органу впровадження [3].

У вітчизняному науковому та експертному середовищі впровадження HRMIS сприймається як корисний та перспективний інноваційний проект, який дозволяє вдосконалити управління персоналом на державній службі, сприяє адаптації її до викликів воєнного стану [10; 15 та ін.]. Деякі фахівці розглядають HRMIS як аналог системи ProZorro, однак у сфері людських ресурсів на державній службі [11, с. 204]. Перевагами HRMIS вважається те, що її побудова сприяє одночасному досягненню інформаційних, організаційно-методичних та управлінських цілей (формування єдиної інтегрованої бази даних не лише усіх державних службовців, але й інших працівників; оптимізація та цифровізація внутрішніх процедур управління у державній службі, у тому числі щодо прийняття рішень з кадрових питань; забезпечення електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів в частині питань управління персоналом; надання доступу працівникам до інформації про проходження ними служби за допомогою електронного кабінету користувача HRMIS та ін.) [7, с. 545–546]. Саме HRMIS розглядається як вагома передумова «трансформації української публічної служби у формат цифрової», як «основа глобального IT-проекту із запровадження в Україні цифрової державної служби» [8]. Привертає увагу й те, що подальше впровадження HRMIS передбачається проектом Плану відновлення України (за матеріалами робочої групи з реформування державного управління) [14].

Вебпортал управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями» (pdp.nacs.gov.ua) – державна спеціалізована інформаційно-комунікаційна система, що забезпечує доступ до безоплатних інформаційних послуг у сфері професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад через мережу Інтернет. Портал призначений для: 1) створення умов державним службовцям, головам місцевих державних адміністрацій, їх першим заступникам та заступникам, посадовим особам місцевого самоврядування, депутатам місцевих рад для підвищення рівня

професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно; 2) забезпечення розвитку ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання; 3) інформування провайдерів про наявні освітньо-професійні та освітньо-наукові програми підготовки за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування», загальні та спеціальні програми підвищення кваліфікації; 4) організації електронної взаємодії з метою забезпечення професійного розвитку державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, обміну практиками та досвідом; 5) проведення моніторингу якості надання освітніх послуг шляхом опитування зареєстрованих користувачів щодо їх задоволеності навчанням за відповідними програмами підвищення кваліфікації [5].

Інформаційно-комунікаційна система Резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України (reserve.nads.gov.ua) – утворена для реалізації урядового експериментального проекту щодо формування так званого «Резерву відновлення». Координаторами проекту є Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, НАДС та Вища школа публічного управління. Резерв формується в електронній формі. Для автоматизації та цифровізації резерву власне і функціонує відповідна інформаційно-комунікаційна система, яка передбачає можливість подання в електронній формі анкет особами, які бажають бути зарахованими до резерву, акумулює відомості про осіб, зарахованих до резерву, а також дозволяє здійснювати за наданими критеріями пошук та формування переліку осіб в резерві для їх призначення на посади в державних органах на деокупованих територіях [4].

Підсумовуючи, слід підкреслити, що цифровізація має розглядатися як пріоритетний напрямок реформування державної служби в Україні. Застосування ІК технологій не лише підвищує ефективність державно-службової діяльності, а й власне уможливує її здійснення та розвиток в умовах воєнного стану та інших глобальних викликів. Станом на сьогодні вже проведена значна робота – низка інноваційних ІК технологій на разі впроваджені до системи державної служби та використовуються як у зовнішніх відносинах, так і внутрішньо-організаційних. Своєю чергою, за сучасного переосмислення ролі ІК технологій для державної служби в умовах викликів воєнного стану та в цілях

післявоєнної відбудови постає низка актуальних завдань, що пов'язані, зокрема, із доцільністю: а) дослідження концепту «цифрової публічної служби», її складових, організаційно-правового забезпечення тощо; б) вироблення концептуального (стратегічного) документу стосовно подальшого формування «цифрової публічної служби» як реформи, необхідної для забезпечення ефективного функціонування публічної служби під час дії воєнного стану та у післявоєнний період. Справа в тому, що Стратегія реформування державного управління на період 2022–2025 роки та інші концептуальні (програмні) документи у сфері цифровізації публічної служби переважно прийняті до введення воєнного стану, а тому не враховують усього комплексу сучасних викликів; в) продовження та активізації роботи стосовно розвитку цифрової грамотності публічних службовців, вдосконалення їх цифрових компетентностей; г) постановки завдання щодо розробки та впровадження у перспективі комплексного ІТ-продукту (на кшталт «Цифрова публічна служба»), котрий би з однієї сторони дозволив інтегрувати існуючі ІК системи у сфері публічної служби та доповнити їх новими інноваційними складовими, а з іншої – врахував би тенденцію до уніфікації публічної служби та охопив не лише державну службу, а й службу в органах місцевого самоврядування.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена цифровізації державної служби як пріоритетному напрямку реформування державної служби в Україні. Автор торкається питань сутності цифровізації державної служби та її значення в умовах сучасних викликів, інституційного забезпечення, розкриває функціональні можливості основних інформаційно-комунікаційних технологій, які впроваджені до системи державної служби та використовуються у відносинах стосовно управління персоналом на державній службі, організації вступу на державну службу та її проходження. Підсумовується, що в умовах викликів воєнного стану та в цілях післявоєнної відбудови постає низка актуальних завдань, що пов'язані, зокрема, із доцільністю: а) дослідження концепту «цифрової публічної служби», її складових, правового забезпечення тощо; б) вироблення актуального концептуального (стратегічного) документу стосовно подальшого формування «цифрової публічної служби» як реформи, необхідної для забезпечення ефективного функціонування публічної служби в умовах воєнного стану та у післявоєнний період;

в) продовження та активізації роботи стосовно розвитку цифрової грамотності публічних службовців, вдосконалення їх цифрових компетентностей; г) постановки завдання щодо розробки та впровадження у перспективі комплексного ІТ-продукту (на кшталт «Цифрова публічна служба»), котрий би з однієї сторони дозволив інтегрувати існуючі ІК системи у сфері публічної служби та доповнити їх необхідними новими складовими, а з іншої – врахував би тенденцію до уніфікації публічної служби та охопив не лише державну службу, а й службу в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, цифровізація, електронне урядування, управління персоналом, технології.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, зі змін. та доп. *Офіційни вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.

2. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р., № 500, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 81. Ст. 2288.

3. Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2020 р., № 1343, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2021. № 4. Ст. 228.

4. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2023 р., № 524, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2023. № 55. Ст. 3072.

5. Про затвердження Положення про вебпортал управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями»: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 26.11.2019 р., № 209-19, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2019. № 99. Ст. 3333.

6. Про затвердження Положення про Єдиний портал вакансій державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 15.11.2022 р., № 114-22. *Офіційний вісник України*. 2022. № 95. Ст. 5945.

7. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика: монографія / авт. кол.: С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. Одеса: Гельветика, 2022. 800 с.

8. Алюшина Н. О. Основою нової моделі публічної служби у повоєнний період буде її суцільна цифровізація. *Урядовий кур'єр*. 21.04.2022 р. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/news/osnovoyu-novoyi-modeli-publichnoyi-sluzhbi-u-povoyu/> (дата звернення: 13.10.2023)

9. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Федчишин С. А. Публічна служба: посіб. для підгот. до ісп. / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.

10. Гончарук Н., Прудіус О. Управління людськими ресурсами державної служби України в умовах діджиталізації. *Аспекти публічного управління*. 2022. Т. 10. № 5. С. 16–24.

11. Кіпішинова О., Сметаніна Л. Цифровізація управління персоналом в органах публічної влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 3 (84). С. 202–205.

12. Публічний Звіт Голови НАДС про підсумки діяльності у 2021 році. НАДС-2021. Підсумки у фактах і цифрах Київ: НАДС, 2022. 49 с. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/01.03.2022/zvit-2022.pdf> (дата звернення: 13.10.2023)

13. Орлова Н. С., Мохова Ю. Л. Електронна готовність органів публічної влади в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 1. С. 61–66.

14. Проект Плану відновлення України (матеріали робочої групи «Державне управління»). Липень 2022 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/governance.pdf> (дата звернення: 13.10.2023)

15. Сопілко І. М., Крутась В. О. Автоматизація і цифровізація процесів з питань управління персоналом на державній службі. *Юридичний вісник*. 2022. Вип. 1 (62). С. 85-90.

Fedchyshyn Serhii Anatoliiovych,

Doctor of Law, Associate Professor,

Senior Lecturer at the Department of Administrative Law

Yaroslav Mudryi National Law University,

77, Pushkinska St, Kharkiv, 61024, Ukraine

ORCID: 0000-0003-3096-3214

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РЕЕМІГРАЦІЇ УКРАЇНСЬКИХ БІЖЕНЦІВ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ

Iurii Georgiievskiy., Лінник О.

ВСТУП

Одним з наслідків повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України (далі – війна), що триває з 24.02.2022 року, є масова еміграція українців, а також іноземців та осіб без громадянства, які до початку війни мешкали в нашій державі. Рятуючись від неоголошеної, але реальної війни, ці особи були вимушені шукати прихистку за кордоном.

За даними УВКБ ООН станом на 26.09.2023 року кількість українських громадян, що шукають прихисток через війну в Європі, становить 5 834 400, більшість з яких перебуває в Німеччині (1084410 осіб), Польщі (968390 осіб), Чехії (364885 осіб), Великій Британії (210800 осіб), Іспанії (186045 осіб), Італії (167525 осіб), Молдові (117160 осіб), Словаччині (107415 осіб), Нідерландах (94415), Румунії (92420). У різних державах, що або надають Україні наразі допомогу, або принаймні не беруть участь в збройній агресії, поза межами Європи (зокрема, США, Канада) їхня кількість становить 369200 осіб. Переважна кількість всіх українських біженців – жінки та діти. Велика кількість громадян України також перебуває в рф – 1307750 осіб [1].

Оскільки переміщення українських біженців було спричинено війною, то від її закінчення, певною мірою, залежить їх повернення. З іншого боку, Перемога України у війні не означатиме швидкого повернення біженців. Переможним закінченням війни ми визначаємо такий перебіг подій, при якому буде відновлено територіальну цілісність та державний суверенітет України в межах міжнародно визнаних кордонів, врегульовано питання щодо відшкодування державою-агресором завданих війною збитків, припинено чи скасовано в установленому законом порядку правовий режим воєнного стану.

Відмова від повернення значної кількості біженців до України, на наше переконання, буде шкідливою для її національних інтересів через небезпеку довгострокової втрати активної частини населення,

необхідної для відновлення післявоєнної України та її подальшого сталого розвитку.

При цьому, державна політика повернення українських біженців після завершення війни досі відсутня, що є загрозою національній безпеці, а отже і актуалізує виявлення причин імовірної зміни вимушеної воєнної міграції біженців з України на добровільну післявоєнну, встановлення обставин, які можуть цьому об'єктивно сприяти, доведення актуальності формування державної політики реєміграції, висловлення пропозицій щодо концептуальних засад її формування та реалізації.

Основною причиною відмови біженців повернутися в Україну після завершення війни, тобто трансформації вимушеної міграції на добровільну, може стати повноцінна інтеграція українських біженців в соціальний та правовий простір держав Європейського Союзу та Єврозони за час перебування в них. Сприятиме такій інтеграції єдина міграційна політика держав ЄС, правовою основою якої стало Рішення Ради ЄС від 04.03.2022 р. про застосування до них тимчасового захисту через прогнозовані масштаби неминучого припливу задля запобігання неможливості органів надання притулку держав ЄС здійснювати облік переміщених осіб без негативного впливу як на їх інтереси, так і на ефективну роботу самих органів [2].

В основу тимчасового захисту Радою ЄС було покладено заходи, передбачені Директивою Ради Європи від 20.07.2001 р. за результатами багаторічної роботи із забезпечення захисту біженців колишньої Югославії. Такими заходами в ній було охоплено надання біженцям дозволів на проживання протягом усього терміну захисту (з мінімізацією формальностей видачі документів) (стаття 8), обов'язковий облік державами-членами ЄС таких осіб (стаття 10), безперешкодний перетин ними кордону держави-члена ЄС (стаття 11), обов'язок надавати таким особам дозволи на зайняття діяльністю за наймом або самозайнятою діяльністю (стаття 12), забезпечення їх доступу до житла (частина перша статті 13), надання біженцям необхідної допомоги щодо соціального забезпечення, засобів до існування та медичного обслуговування (частина друга статті 13), надання таким особам, що не досягли 18 років, доступу до системи освіти на тих самих умовах, що й громадяни держави перебування, та доступу дорослих до системи освіти (стаття 14) тощо [3].

Загальна кількість українських біженців, що отримали тимчасовий захист, станом на 01.08.2023 р. склала 4,1 мільйони осіб. При цьому, кількість таких осіб зростає щомісяця: станом на

30.06.2023 р. – 4,07 млн., а на 31.05.2023 р. – 4 млн. Лідерами серед держав ЄС, які надали тимчасовий захист українським біженцям, стали Німеччина – 1153865 осіб (28% від загальної кількості), Польща – 971080 осіб (24%) та Чехія – 357540 осіб (9%) [4].

При чому, за даними польських дослідників міграції збільшення показників перебування українських біженців в Німеччині відбулося насамперед завдяки їх переміщенню з Польщі [5].

Влада ЄС після початку війни в Україні спрогнозувала масовий приток біженців у кількості від 2,5 до 6,5 млн. осіб, з яких від 1,2 до 3,2 млн. осіб очікувано мали звернутися за міжнародним захистом. Отже, виняткова процедура тимчасового захисту стала «найдоцільнішим інструментом в ситуації, що склалася»[2].

Очевидно зважаючи на затягування війни, Рада ЄС схвалила пропозицію Європейської Комісії та продовжила до 4.03.2025 року термін дії тимчасового захисту українських біженців [6]. При цьому, скасування тимчасового захисту в майбутньому не позбавляє біженців з України, відповідно до норм міжнародного права, індивідуального права на звернення до уповноважених органів держав свого перебування за міжнародним захистом [7], яке посилено заборонаю колективного вислання іноземців [8].

У контексті єдиної міграційної політики ЄС як чинника інтеграції українських біженців в європейський простір зазначимо віднесення їх до категорії «звичайних резидентів» при формуванні органами статистики держав-членів ЄС загальної статистики населення ЄС, тобто обчислюючи їх як включених до складу постійного населення цих держав [9].

Другим чинником потенційної відмови біженців повернутися до України є «відчуття стабільності», що виникатиме в них під час перебування в державах ЄС завдяки спроможності його інституцій забезпечувати досягнення цілей сталого розвитку, визначених ООН [10] в 2015 році та визнаних орієнтирами в ЄС [11], та відновлення європейської економіки в умовах численних світових викликів останніх років (пандемія коронавірусу, війна в Україні тощо).

Деякими такими показниками економічної стабільності євро-економіки є позитивна динаміка ВВП (у Єврозоні він зріс на 0,1%, а в ЄС залишився стабільним порівняно з попереднім кварталом), стабільний рівень інфляції (6,1% у липні 2023 р. проти 6,4% у червні та проти 7,1% у травні поточного року), споживання домогосподарств на душу населення (у першому кварталі 2023 р. скоротилося на 0,1% після зниження на 1,6% у попередньому кварталі), реальний дохід на

душу населення (зростання у першому кварталі 2023 р. на 0,1%, після зниження на 0,5% у четвертому кварталі 2022 р.), стабільні, хоча і високі ціни на житло (зростання на 0,4% у Єврозоні та на 0,8% у ЄС порівняно з тим же кварталом 2022 р.), вартість погодинної праці, яка повторює траєкторію інфляції (у першому кварталі 2023 р. зросла на 5,0% у Єврозоні та на 5,3% у ЄС порівняно з тим же кварталом 2022 р.) та низький рівень безробіття (у липні 2023 р. в Єврозоні становив 6,4%, не змінився порівняно з червнем 2023 р. та знизився з 6,7% порівняно з липнем 2022 р.; в ЄС склав 5,9% у липні 2023 р., не змінився порівняно з червнем 2023 р. та знизився з 6,1% порівняно з липнем 2022 р.) [12] Лідерами із забезпечення зайнятості серед європейських держав станом на 31.07.2023 року є Чехія – 2,7%, Польща – 2,8%, Німеччина – 2,9%, Словенія – 3,5%, Норвегія – 3,5%, Нідерланди – 3,6%, Угорщина – 4% [13].

Всі ці статистичні дані є у вільному доступі. Напроти, статистичну інформацію про ті ж показники в Україні за 2022-2023 роки через законодавчо врегульовані особливості подання звітності в умовах воєнного стану не оприлюднюється. [14]

Особливу увагу потрібно звернути на зусилля інституцій ЄС, спрямовані на забезпечення зайнятості саме біженців з України. Так, саме з цією метою 10 жовтня 2022 року Єврокомісією було започатковано пілотний фонд талантів ЄС (EU Talent Pool Pilot) – цифрову платформу для сприяння трудовій інтеграції українських біженців та отримали тимчасовий захист в ЄС. Завдяки неї наші громадяни мають доступ до більш ніж **5000 ретельно перевірених і зареєстрованих роботодавців, членів і партнерів EURES** – мережі співпраці, яку розроблено для полегшення вільного пересування працівників у країнах ЄС-27, а також Швейцарії, Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії [15].

Очевидно, держави Європейського Союзу та Єврозони мають зацікавленість у довгостроковій повноцінній інтеграції українських біженців, адже це певною мірою вирішує проблему глобального дефіциту робочої сили, що прогнозовано виникне до 2030 року. Наприклад, у Німеччині за деякими прогнозами кількість робочої сили до 2030 року скоротиться з 43 мільйонів до 37 мільйонів, а, можливо, і до 10 мільйонів. Вже наразі дефіцит кадрів становить 2,4 мільйона вакансій, зокрема інженерів, спеціалістів з інформаційних технологій (ІТ), вчителів та інших спеціалістів, що визнано загрозою національної безпеки. Європейські дослідники визначають ознаки міграційних політик заможних держав, зокрема, ЄС, які

орієнтовані на «викачування» кваліфікованої робочої сили із «знедолених країн», і номінують це явище «новою формою колоніалізму» [16].

До цього ж варто додати, що проблема дефіциту робочої сили заважає досягненню низки цілей сталого розвитку таких, як подолання бідності (ЦСР 1), подолання голоду (ЦСР 2), гідна праця та економічне зростання (ЦСР 8), зменшення нерівностей (ЦСР 10), що підкреслює надмірну важливість її вирішення [10; 11].

Іншим прикладом здатності ЄС забезпечувати стабільність на європейському просторі є заходи «глобального партнерства» на адресу України (надання зброї, гуманітарна допомога, фінансування реформ тощо). Так, 20.06.2023 року президентка Єврокомісії анонсувала подальшу фінансову підтримку України на суму 50 млрд. євро протягом наступних чотирьох років, та додаткові 15 млрд. євро для підтримки зовнішніх кордонів ЄС [17], частина з яких має бути також спрямована для забезпечення Україною інтегрованого управління кордонами, що є умовою вступу нашої держави до ЄС [18].

Третім чинником вірогідної відмови біженців повернутися до України «відчуття захищеності», що неминуче виникатиме у них завдяки тривалому перебуванню в безпековому просторі. Показовим з цього погляду є традиційно низькі (у порівнянні з Україною, особливо в умовах війни) рівні злочинності та корупції. Приміром, смертність через вбивства в ЄС неухильно знижувалася з 2005 р. та у 2020 р. показника 0,7 смерті на 100000 осіб. Це відповідає скороченню на 45% за оцінений 15-річний період. Кількість зареєстрованих органами поліції пограбувань у період з 2020 по 2021 роки впала на 1% до приблизно 216400. Кількість квартирних крадіжок зменшилася на 7% порівняно з 2020 р. і на 44% менше найвищого значення, досягнутого у 2014 р. При цьому, в 2020 р. збільшилася кількість шахрайств до 2450800 зареєстрованих випадків (зокрема, кібершахрайств), що на 4% більше, ніж у попередньому році [19].

Показовим є те, що держави-лідери за кількістю прийнятих українських біженців не є лідерами в боротьбі зі злочинністю в Європі. Так, Німеччина займає – 41 місце (35,8 при 83,3 млн. мешканців), Польща – 30 місце (30 при 41 млн. мешканців), Чехія – 16 місце (25,52 при 10,5 млн. мешканців). Лідерами стали Швейцарія (21,62 при 8,8 млн. мешканців), Словенія (22,28 при 2,1 млн. мешканців), Естонії (23,71 при 1,3 млн. мешканців) [19]. Очевидно, що ці

статистичні дані не враховують зміну показників злочинності з 2022 року. Оновлення таких даних анонсовано Євростатом на квітень 2024 року, в якому буде відображено відповідні зміни після початку війни в Україні та напливу біженців з України до ЄС.

У порівнянні з ЄС в Україні рівень злочинності в умовах війни очікувано зріс. Так, за даними Офісу генерального прокурора в 2022 р. кількість злочинів в Україні зросла на 8,8%. Якщо у 2021 р. було зареєстровано 321443 кримінальних правопорушень, то минулого року така кількість склала 362636. При цьому, суттєво змінився характер злочинів: зросла кількість злочинів проти основ національної безпеки, умисних вбивств, а також військових злочинів, а частка нетяжких кримінальних правопорушень, зокрема, проти власності, зменшилась [20]. У рейтингу World Population Review Україна за індексом боротьби зі злочинністю у 2023 р. посіла 57-е місце з 136 країн світу [21].

Схожа ситуація спостерігається і з Індексом сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI), який складає Transparency International: загальний показник CPI для ЄС складає 64 бали за шкалою від 0 (висока корумпованість у державі) до 100 («дуже чиста»). Такий результат на 21 бал вище, ніж середній світовий показник 43. Знов показовим є те, що серед держав-лідерів за кількістю прийнятих українських біженців в CPI Німеччина займає 9 місце, а Польща і Чехія – 45 і 41 місця відповідно. При цьому, очолили рейтинг Данія, Фінляндія та Швеція, які не входять до 10-ки держав-лідерів за кількістю прийнятих біженців з України. Сама Україна посідає у CPI 116 місце (33 бали) зі 180 країн. Варто визнати, що такий показник свідчить про зростання на 8 балів за останні 10 років [22].

Отже, чинник «відчуття захищеності», що напряду залежить від рівнів злочинності та сприйняття корупції, які в Україні є об'єктивно гіршими за загальні показники в ЄС, є важливим, але не тим, що визначає вибір біженцями держав для проживання в самій Євразоні та ЄС.

Серед чинників, які можуть призвести до збільшення кількості емігрантів з України до європейських держав після завершення війни, варто визнати скасування обмеження на виїзд за кордон для чоловіків віком від 18 до 60 років та жінок-військовослужбовців, які Державна прикордонна служба України застосовує до таких категорій громадян відповідно до статті 23 Закону [23], та врешті-решт – прийняття України до складу Європейського Союзу.

В цьому випадку, на нашу думку, відбуватиметься возз'єднання родин: до жінок і дітей, які інтегруються в простір ЄС і залишаються в державах перебування, приєднуються їхні чоловіки та батьки. Забезпечення можливості такого возз'єднання приписано державам-членам ЄС статтею 15 Директиви [3] та пунктами 11, 16 Рішення [2], вже згаданих нами.

Таким чином, після закінчення війни найбільш «європеїзована» частина українських біженців, збільшена завдяки возз'єднанню з ними тих членів сімей, які залишаються під час війни в Україні, імовірно залишатиметься в державах перебування та не повертатиметься в Україну.

Наші висновки є суголосними з результатами німецьких дослідників, відповідно до яких станом на липень 2023 року 44% українських біженців, що перебувають в Німеччині, виявили бажання залишитися в ній в довгостроковій перспективі чи назавжди [24].

Описана нами проблемна ситуація фактично є загрозою національній безпеці України, що потребує від держави визнання та адекватної відповіді – формування та реалізації державної політики реєміграції українських біженців.

Первісним кроком у формуванні цього напрямку державної політики має стати, на нашу думку, прийняття нового програмно-правового документу з робочою назвою «Національна стратегія реєміграції українських біженців», у змісті якої доречно: 1. визнати існування проблеми повернення біженців в Україну; 2. Ввести в правотворчий та подальший правозастосовний обіг термін «реєміграція» або його коректний відповідник; 3. Визначити завдання та принципи державної політики в цій сфері; 4. Запропонувати варіанти вирішення проблемної ситуації; 5. Встановити складові етапами в часовому вимірі з відповідними змінами в чинному законодавстві, а також 6. Визначити очікувані результати її реалізації. Прийняття такої Національної стратегії має передувати внесенню змін до Закону «Про національну безпеку», а одночасно з її прийняттям мають бути відкориговані інші стратегічні документи (Стратегія національної безпеки, Стратегія людського розвитку тощо).

Наразі, центральним органом виконавчої влади, основним завданням якого визначено забезпечення формування та реалізацію державної політики з питань громадян України, які через війну виїхали за кордон, є Мінреінтеграції, що є недостатньо виправданим через іншу основну спрямованість його діяльності – забезпечення

формування та реалізацію державної політики з питань тимчасово окупованої Російською Федерацією території України, а також прилеглих до неї територіях, та захисту прав населення, що на них проживають[25].

На нашу думку, залученими до реалізації державної політики реєміграції в межах компетенції окрім Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерства закордон-них справ та Державної міграційної служби, мають стати Державна прикордонна служба та Державна митна служба (щодо процедур перетину державного кордону), Державна служба з надзвичайних ситуацій (щодо забезпечення розмінування територій), Міністерство розвитку громад і територій (щодо відновлення чи будівництва житлового фонду), Міністерство соціальної політики (щодо надання соціальних послуг, проведення соціальної роботи та соціальної підтримки), Міністерство освіти і науки (в частині сприяння інтеграції реємігрантів в освітній процес, визнання документів про освіту, виданих біженцям в державах перебування) Міністерство охорони здоров'я, Міністерства юстиції (щодо комплексної правової допомоги у вирішенні питань, що виникатимуть під час реєміграції, зокрема, щодо реєстраційних процедур), Державна служба зайнятості (щодо сприяння реємігрантам у працевлаштуванні), місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (для координації виконання завдань з реєміграції в регіонах) та інші органи публічного адміністрування.

В такій ситуації питання визначення головного у системі ЦОВВ, що має забезпечувати формування державної політики реєміграції та здійснювати її реалізацію, з вже функціонуючих в системі органів виконавчої влади, навіть, за наявних технологічних можливостей електронної взаємодії, яка може бути забезпечена «Трембітою», через розбіжності в завданнях, функціях та підпорядкуванні кожного із задіяних органів, не позбавлятиме перешкод в координації їхніх дій та не забезпечуватиме комплексної реалізації такої політики, а отже не є оптимальним варіантом вирішення такого завдання. Таким чином, пропозиція з утворення нового центрального органу виконавчої влади, уявляється хоча і складним в умовах як воєнного, так і післявоєнного дефіциту бюджетних коштів, але цілком логічним варіантом політико-правового вирішення такого питання [26].

У контексті євроінтеграції України, реєміграція має бути заснована на визнанні свобод кожного свого громадянина-біженця,

хто через війну був вимушений виїхати з України, законно перебуватиме на території будь-якої іноземної держави, пересуватися та обирати місця проживання в межах цієї території та залишати будь-яку країну, включаючи і власну, які гарантовані статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції [7]. До цього ж, статтею 2 профільного національного Закону визнано як принцип громадянства України право громадянина України на зміну або збереження громадянства України незалежно від місця його проживання [27].

Вказані свободи і права не припускають застосування в державній політиці реєміграції жодного примусового заходу та мають визначати **«добровільність повернення біженців в Україну»** як первісний її принцип.

Наступним принципом реєміграції має стати її **«доступність»** – весь процес переміщення має охоплювати повний організаційний супровід і фінансове забезпечення нашою державою повернення кожного біженця, зокрема, спрощену та оперативну видачу проїзних документів, безоплатне транспортування з місць проживання в державах перебування до місць постійного проживання в Україні тощо.

Розрив довоєнних соціальних зв'язків між тими, хто весь час залишався в Україні, захищав її незалежність чи забезпечував функціонування економіки, і тими, хто став біженцями, імовірно, призведе до «соціального відторгнення» першими останніх після їх повернення. У цьому зв'язку, на нашу думку, також ключовим принципом реєміграції має стати **«неприпустимість будь-якої дискримінації»** до біженців, ворожнечі та роз'єднання, яка має визначати орієнтованість реєміграції на подолання соціальної дистанції між ними та тими громадянами, хто весь час війни залишався в Україні.

Важливим принципом майбутньої реєміграції має бути визначена **«персональна затребуваність біженців»**. В цьому принципі необхідно оптимально поєднати державні гарантії гідного працевлаштування, оплата результатів якого гарантувала б добробут кожного, з ідеєю активного залучення кожного у відбудову повоєнної країни, а отже, участі в суспільному добробуті. Внесок кожного без винятку громадянина у відновлення України та забезпечення її майбутнього сталого розвитку має визнаватися соціально значущим.

Уявити в сучасних умовах реалізацію всіх із наведених принципів реєміграції успішною, тобто такою, що дозволить в стислі строки забезпечити повернення в Україну всіх біженців, хто заявить про таке бажання, без *«комплексної цифровізації»* навряд можливо, тому цей принцип ми також вважаємо за необхідне визначити в зазначеній Стратегії.

Нам уявляється, що цифровізація державної політики реєміграції може здійснюватися за такими напрямками:

1. *Для комунікації між державою та біженцями* варто створити новий інформаційно-комунікаційний портал, єдиний для всіх для громадян України, які через війну перебувають за кордоном. Його потрібно синхронізувати з єдиним державним вебпорталом електронних послуг «Дія» та розширити перелік державних послуг для громадян, що повертатимуться в Україну за Національною стратегією реєміграції. Цифровим відповідником комплексу послуг, що надаватимуться громадянам для забезпечення реєміграції через мобільний застосунок «Дія», може стати «Повернення».

При налагодженні стійкої та довірливої комунікації з українськими біженцями уявляється доцільним застосування ChatGPT (Generative Pre-trained Transformer), новітню цифрову технологію американської компанії «OpenAI», яка стала відкритою для України з лютого 2023 р. завдяки зусиллям Міністерства цифрової трансформації України [28]. При цьому, слід пам'ятати про можливі проблеми з надійністю та достовірністю інформації, якщо використовувати ChatGPT прямолінійно, адже ця технологія була розроблена не для пошуку інформації, а для ведення діалогу. Відомі недоліки включають «галюцинації», плагіат і відсутність прозорості [29; 30].

Тому ми пропонуємо поєднати творчий потенціал GPT для залучення користувачів з надійним пошуком інформації в офіційних додатках: або шляхом створення ChatGPT-плагіна, або шляхом використання GPT-API в офіційному додатку. Альтернативний інформаційний сервіс, який би традиційно орієнтувався на веб-сторінки та соціальні мережі, потребував би значно більших фінансових вкладень у SEO-оптимізацію та рекламні кампанії.

Застосування ChatGPT-плагіна або чату з підтримкою GPT-API в офіційному додатку є фінансово ефективним і привабливим для користувачів, покращить поінформованість про поточну ситуацію наших громадян, що повертатимуться до України, та сприятиме їм у

вирішенні низки організаційно-правових завдань на всіх етапах реєміграції.

2. Для *міжвідомчої взаємодії* може успішно застосовуватися система електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів «Трембіта», впроваджена Мінцифри [31].

На наш погляд, державна політика реєміграції, що формуватиметься на підставі сукупності запропонованих принципів вже з початку її реалізації дозволить залучити наших громадян, що через війну перебувають за кордоном, до суспільного життя в Україні. В такому контексті, приміром, виконання завдання із забезпечення участі українських біженців у виборчому процесі навіть в умовах воєнного стану суттєво спрощується [32].

Зважаючи на запропоновані концептуальні засади, державна політика реєміграції має включати такі взаємопов'язані послідовні етапи: 1) *«дореєміграційний»* – ключовим завданням в ньому має стати встановлення реального та взаємного соціально-правового зв'язку між біженцями та державою задля сприяння їх поверненню в Україну, спрямованого на вирішення низки завдань щодо створення належних умов для прийняття біженців (зокрема, місць постійного проживання) та підготовки переміщення їх. На цьому етапі потрібно здійснити удосконалення чинного законодавства та його приведення у відповідність до змісту Національної стратегії реєміграції; 2) *«власне реєміграційний»* – організація належного переміщення (медичний супровід транспортування,) з державах перебування до державного кордону України, пересування через державний кордон України, переміщення до місць постійного проживання тощо; 3) *«пост-реєміграційний»* – організація, забезпечення та контроль за повноцінною та ефективною інтеграцією в суспільство реємігрантів задля відбудови та сталого розвитку України.

Ми бачимо завдання з формування і реалізації державної політики реєміграції невідкладним. Тому вважаємо, що «дореєміграційний етап» має реалізовуватися вже під час війни, а тривати – до припинення або скасування воєнного стану у встановленому спеціальним Законом порядку [33]. Реалізацію «власне реєміграційного етапу» слід поступово здійснювати в розумні строки, тобто в період, достатній для безперешкодного та оперативного переміщення великої кількості громадян. Нарешті, «постреєміграційний етап» має бути розрахований на період від одного року до 3 років, точне визначення якого залежатиме від тривалості самої війни.

Очікуваними результатами реалізації Національної Стратегії, на наш погляд, доцільно визначити: 1) збільшення кількості тих українських біженців, які в короткостроковій перспективі добровільно повернуться в Україну після завершення війни та 2) участь реемігрантів у відновленні післявоєнної України та досягненні нею сталого розвитку.

ВИСНОВКИ

Громадяни України, які через війну були вимушені виїхати за кордон, можуть залишитися в державах перебування та не повернутися для продовження життя в Україні в довгостроковій перспективі. Більшість наших громадян залишатиметься після завершення війни в Німеччині, Польщі та Чехії.

Така ситуація може стати наслідком повноцінної інтеграції значної частини «європеїзованих» українських біженців в соціальний та правовий простір держав перебування, якій сприятиме єдина для всіх європейських держав міграційна політика – політика прийняття, а не відторгнення наших громадян, заснована на їх тимчасовому захисті. Серед суб'єктивних чинників відмови біженців повернутися до України може стати, насамперед, «відчуття стабільності», яке виникатиме в них завдяки здатності ЄС забезпечувати «стресостійкість» та розвиток європейської економіки, а отже і високу якість життя громадян, в той час, коли «відчуття захищеності», яке обумовлено низьким рівнем злочинності та сприйняття корупції, є важливим, але не вирішальним для вибору нашими громадянами держав проживання в Єврозоні та ЄС.

В такій ситуації через небезпеку довгострокової втрати значної активної частини населення, необхідної для відновлення післявоєнної України та її подальшого сталого розвитку, відсутність державної політики рееміграції українських біженців є шкідливою для національних інтересів держави, а отже і загрозою національній безпеці України, що підтверджує невідкладність її формування та реалізації в цьому напрямку.

Основою державної політики рееміграції має стати Національна стратегія рееміграції українських біженців, у змісті якої доречно: 1. визнати існування проблеми повернення біженців в Україну; 2. ввести в правотворчий та подальший правозастосовний обіг термін «рееміграція» або його коректний відповідник з відповідними змінами в чинному законодавстві; 3. Визначити завдання та принципи державної політики в цій сфері; 4. Запропонувати варіанти

вирішення проблемної ситуації; 5. Встановити складові етапами в часовому вимірі з відповідними змінами в чинному законодавстві, а також 6. Визначити очікувані результати її реалізації.

Очевидно, що державна політика реєміграції має охоплювати зовнішню, міграційну та правову політику, соціальний захист реємігрантів, зайнятість населення, освіту, охорону здоров'я, громадську безпеку, специфічні аспекти цифрової трансформації та інші сфери державної політики. Зважаючи на міжвідомчу природу державної політики реєміграції, вимогу належної координації для забезпечення комплексної реалізації, ідея утворення Міністерства України у справах реєміграції біженців як головного у системі ЦОВВ, що забезпечуватиме формування та здійснювати реалізацію цього напрямку державної політики, уявляється виправданою та доречною, ніж визначення його з вже функціонуючих в системі органів виконавчої влади.

Державна політика реєміграції має бути сформована та здійснюватися на підставі принципів добровільності та доступності повернення біженців в Україну, подолання «соціальної дистанції» та неприпустимості будь-якої дискримінації, «персональної затребуваності біженців», комплексної цифровізації реєміграції тощо. Цифровізація реєміграції може здійснюватися для налагодження комунікації між державою та біженцями (створення Єдиного інформаційно-комунікаційного порталу, застосування ChatGPT-плагіна або офіційної функції чату з підтримкою GPT, розширення цифрових публічних послуг на вебпорталі «Дія» з відкриттям в його мобільному застосунку відповідника з умовною назвою «Повернення»), а також для покращення ефективності міжвідомчої взаємодії.

За умови невідкладного формування та поетапної реалізації визначених пропозицій, збільшення кількості тих українських біженців, які в короткостроковій перспективі добровільно повернуться в Україну після закінчення війни та участь реємігрантів у відновленні післявоєнної України та досягненні нею сталого розвитку виглядають цілком досяжними результатами реалізації національної стратегії реєміграції, а отже показником успішності державної політики в цій сфері.

SUMMARY

The article is dedicated to identifying the problem of non-return to Ukraine in the long term of citizens who were forced to leave the country

en masse due to the war. The authors establish that the main reason for such a development may be the integration of Ukrainian refugees into the social and legal space of the host countries, which is facilitated by a unified migration policy based on temporary protection in the EU. Subjective factors that may cause refugees to refuse to reconsider returning to Ukraine (“sense of stability” and “sense of safety”) have been determined. The situation, in which a significant number of refugees do not return to Ukraine, will harm its national interests due to the danger of a long-term loss of an active part of the population necessary for the restoration of post-war Ukraine and its further sustainable development. Such a perspective is identified as a threat to the national security of Ukraine, and the need for urgent formation and implementation of the state policy for re-emigration of Ukrainian refugees is emphasized. The conceptual foundations of the state policy for re-emigration are proposed, in particular, its principles, stages, timescales and the expected results of implementation.

Key words: War, Ukrainian refugees, EU migration policy, temporary protection, state policy of re-emigration, principles of re-emigration, comprehensive digitization of re-emigration.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ukraine Refugee Situation: Operational data UNHCR’s Last updated 26 September 2023. URL: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.228732760.514168680.1646989952-176134281.1646551413. (Дата звернення : 26.09.2023 р.)

2. Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32022D0382>. (Дата звернення : 25.09.2023 р.)

3. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. (Дата звернення : 25.09.2023 р.)

4. Map on temporary protection: Statistics Eurostat on temporary protection of refugees from Ukraine from the official website of the

European Union. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/ukraine/population-migration>. (Дата звернення : 25.09.2023 р.)

5. «3 Польщі до Німеччини. Нові тенденції міграції українських біженців»: дослідження від 13.09.2023 року польської міграційної платформи EWL на замовлення Канцелярії Прем'єр-міністра Республіки Польща. (Дата звернення: 25.09.2023 р.) URL: <https://ewl.com.ua/%d0%b4%d0%be%d1%81%d0%bb%d1%96%d0%b4%d0%b6%d0%b5%d0%bd%d0%bd%d1%8f-%d0%b7-%d0%bf%d0%be%d0%bb%d1%8c%d1%89%d1%96-%d0%b4%d0%be-%d0%bd%d1%96%d0%bc%d0%b5%d1%87%d1%87%d0%b8%d0%bd%d0%b8>.

6. Ukrainian refugees: EU member states agree to extend temporary protection: Press release from official website of the Council of the EU and the European Council dated September 28, 2023. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/09/28/ukrainian-refugees-eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection/> (Дата звернення: 27.09.2023 р.)

7. Про статус біженців: Конвенція від 28.07.1951 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text. (Дата звернення: 27.09.2023 р.)

8. Протокол № 4 від 16.11.1963 року до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ukr. (Дата звернення: 27.09.2023 р.)

9. GUIDANCE ON THE INCLUSION OF REFUGEES FROM UKRAINE WHO BENEFIT FROM TEMPORARY PROTECTION IN THE EU IN THE USUALLY RESIDENT POPULATION: Methodological note EUROSTAT, DIRECTORATE F UNIT F2 – POPULATION AND MIGRATION 16 JANUARY 2023. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/14916382/15042455/Guidance+on+the+inclusion+of+refugees+from+Ukraine+who+benefit+from+temporary+protection+in+the+EU+in+the+usually+resident+population.pdf/6582f6ec-02af-1d40-06b2-d32ff4bf7d9b?t=1674548136616>. (дата звернення 25.09.2023 року)

10. Цілі сталого розвитку до 2030 року: Інформація з офіційного сайту ООН. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>. (дата звернення 25.09.2023 р.)

11. How has the EU progressed towards the SDGs? Key findings: information from the official Eurostat website as of September 25, 2023. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/key-findings/> (дата звернення 25.09.2023 р.)

12. Euro indicators: information from the official Eurostat website as of September 26, 2023. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-euro-indicators/w/3-16062023-bp/>. (дата звернення 20.09.2023 р.)

13. Unemployment by sex and age – monthly data: information from the official Eurostat website as of September 26, 2023. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_M_custom_3761903/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=e8fdfad7-74a2-4074-99f1-d92cb0583cf5. (дата звернення 29.09.2023 р.)

14. Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни: Закон України від 3.03.2022 р. № 2115-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text>. (дата звернення 25.09.2023р.)

15. EU Talent Pool Pilot: information from official website of the Council of the EU and the European Council dated September 28, 2023. URL: https://eures.ec.europa.eu/index_en. (дата звернення 25.09.2023 р.)

16. Olena Linnyk, Ingolf Teetz. Counteracting the Global Labor Shortage Risk Through the Human-AI Collaboration in Digital Recruiting:___Published in: IEEE Technology and Society Magazine (Volume: 42, Issue: 2, June 2023). DOI: 10.1109/MTS.2023.3277108. URL: <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/10174814/references#references>.

17. We propose a facility for Ukraine for the next 4 years of up to €50 bn.: information from the official page of the President of the European Commission from June 20, 2023. URL: https://twitter.com/vonderleyen/status/1671118464671514626?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwetembed%7Ctwterm%5E1671118464671514626%7Ctwgr%5E3b422bfd5a5614e0e3fcd73cfa90175a55d9dce2%7Ctwcon%5Es1_8&ref_url=https%3A%2F%2Fsuspilne.media%2F511493-es-proponue-kreditnu-liniu-dla-ukraini-na-4-roki-do-50-mlrd-evro-fon-der-laen%2F. (дата звернення 25.09.2023 р.)

18. Ю.В. Георгієвський. Правовий режим державного кордону: стан і перспективи регулювання захисту та охорони// розділ у монографії «Правопорядок та правовий режим в Україні» за кер. авт. колективу проф. А.О.Селіванова. К.: Логос, 2022. С. 257–275.

19. Crime statistics. Eurostat statistics explained: information from the official Eurostat website as of September 26, 2023. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics. (дата звернення 29.09.2023 р.)

20. Статистика про зареєстровані кримінальну правопорушення та результати їх досудового розслідування: інформація з офіційного сайту Офісу Генерального прокурора України. URL:<https://new.gr.gov.ua/ua/posts/statistika>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

21. Crime Index from World Population Review: information from the website World Population Review. URL: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/crime-rate-by-country>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

22. Corruption Perceptions Index 2022.: information from the official website of Transparency International. URL :<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>). (дата звернення 29.09.2023 р.)

23. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

24. Geflüchtete aus der Ukraine: Knapp die Hälfte beabsichtigt längerfristig in Deutschland zu bleiben: Wochenbericht 28 / 2023, Institut für Arbeitsmarkt – und Berufsforschung (IAB), Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Forschungszentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (FReDA-BAMF, Sozio-oekonomische Panel (SOEP survey) Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin). S. 381–393. URL:<https://www.bib.bund.de/DE/Presse/Mitteilungen/2023/2023-07-12-Gefluechtete-aus-der-Ukraine-Knapp-die-Haelfte-beabsichtigt-laengerfristig-in-Deutschland-zu-bleiben.html>. (дата звернення 26.09.2023 р.)

25. Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України: постанова КМУ від 08.06.2016 р. № 376 (зі змінами згідно Постанови КМУ № 740 від 28.06.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#n10>.

(дата звернення 25.09.2023 р.)

26. Ю.В. Георгієвський, О.Ю.Щербакова. Невідкладність формування державної політики реєміграції українських біженців: Proceedings of the XXXVI International Scientific and Practical Conference «Modern problems and the latest theories of development». September 11–13, 2023, Munich, Germany. 275 p. Pp. 126–129. URL:<https://eu-conf.com/ua/events/modern-problems-and-the-latest-theories-of-development/>.

27. Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

28. ChatGPT тепер доступний в Україні: повідомлення з офіційної сторінки міністра цифрової трансформації України М.Федорова в Facebook від 18.02.2023 р. URL: <https://www.facebook.com/mykhailofedorov.com.ua/posts/pfbid02TR6rVS4DF2ESXu6fGEJSYpeP7hF2SV2sKEzfWZJcgKATz7XB8EdMZTCbdpXx4QMDI>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

29. Alkaissi H, McFarlane SI. Artificial Hallucinations in ChatGPT: Implications in Scientific Writing. *Cureus*. 2023 Feb 19;15(2):e35179. doi: 10.7759/cureus.35179. PMID: 36811129; PMCID: PMC9939079. doi:10.7759/cureus.35179. (дата звернення 04.03.2023 р.) URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9939079/>.

30. Sabrina Ortiz. ChatGPT's hallucination just got OpenAI sued. Here's what happened. URL: <https://www.zdnet.com/article/chatgpts-hallucination-just-got-openai-sued-heres-what-happened/>. (дата звернення 04.10.2023 р.)

31. Інформація про систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» з офіційного сайту. URL: <https://trembita.gov.ua/about>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

32. Ю.В. Георгієвський. Пропозиції з удосконалення законодавства щодо використання інноваційних технологій у виборчому процесі: Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 14–15 січня 2022 р. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2022. С. 55–59.

33. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

Information about the authors:

Iurii Georgiievskyi, (Ukraine, Kharkiv)

Doctor of Law, Professor, Professor at the Department
of Administrative Law, Yaroslav Mudryi National Law University
77, Pushkinska St, Kharkiv, 61024, Ukraine
ORCID: 0000-0001-8014-7827

Olena Linnyk, (Germany, Giessen)

Dr. habil., Privatdozent at the Department of Physics, Mathematics,
Informatics and Geography,
University of Giessen (JLU)
Germany, Giessen 23, Ludwigstrasse, Giessen, 35390, Germany
ORCID: 0000-0002-6832-172X

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-5>

«ЦИФРОВА ДЕРЖАВА» В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ТРЕНДИ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Ігнатченко І. Г.

ВСТУП

Сучасний розвиток Української держави є нерозривно пов'язаним з активним реформуванням країни у багатьох сферах суспільного життя, зокрема, політичній, соціально-економічній, культурній тощо. Цим пояснюється значення практичної реалізації принципів належного урядування як одного з ключових чинників конкурентоспроможності держави та перспективного напрямку її європейської та світової інтеграції. Останнє відповідає положенням ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, де зазначено, що верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності визнаються спільними цінностями та головними принципами для посилення відносин між Сторонами [1].

Удосконалення системи публічного адміністрування в Україні здійснюється з урахуванням Європейських стандартів належного адміністрування, розроблених Програмою [2], а також Програмою підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) та викладених у документі «Принципи публічного адміністрування» [3].

Сутність та існування «цифрової держави» багато в чому кореспондується з «цифровими правами людини та громадянина» а також правом на «належне (добре) державне управління» (франц. «bonne gouvernance», англ. «good governance», іспан. «buen gobierno»), передбачене, зокрема, Хартією основних прав ЄС від 7 грудня 2000 року [4], яка набула значення конституційного Білля прав людини і громадянина цього наднаціонального утворення і з набранням чинності Лісабонським договором 1 грудня 2009 р. [5] набула юридичної сили одного з установчих договорів ЄС [6, с. 24–25].

Статтею 41 цієї Хартії закріплено «Право на якісне (добре) державне управління», яке означає, що: (1) Кожна людина має право на розгляд своєї справи неупереджено, справедливо та у відповідні терміни установами, органами, офісами та агентствами Європейського Союзу; (2) Це право включає: (а) право кожної особи бути вислуханою до того, як будуть вжиті будь-які індивідуальні заходи, які могли б вплинути на неї чи на нього; (б) право кожної особи на доступ до її файлів із дотриманням законних інтересів конфіденційності та професійної та ділової таємниці; (с) адміністрація має зобов'язання вмотивовувати свої рішення; (3) Кожна людина має право отримувати від Європейського Союзу будь-які збитки, завдані їй установами або її службовцями під час виконання своїх обов'язків відповідно до принципів, загальних для законодавства держав-членів [4].

У світлі прогресивних ідей вищезгаданих документів було розроблено Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки (далі – Стратегія), метою якої є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду [7]. Це відповідає сучасному стану державного управління, реформування якого, насамперед передбачає підвищення ефективності надання адміністративних та інших публічних послуг.

Проблемам електронного урядування, цифрової трансформації публічного адміністрування в Україні, цифровізації (диджиталізації) адміністративних та публічних послуг останнім часом присвячували свої наукові розвідки такі вітчизняні вчені як-от: Гречко А.,

Булгакова О., Костенко О., Клепець Е, Ключевський В., Лихоступ С., Лопушинський І., Лученко Д., Матвейчук Л., Мелашенко А., Момотюк О., Мороз А., Набока С., Сидоренко Н. Соловйова В., Соловйова О., Таран С., Тищенко І., Фоміна О. та інші. Ці вчені: (1) показували електронні довірчі послуги як основу бізнес-довіри; (2) досліджували електронний підпис та електронні довірчі послуги в законодавстві США; (4) розглядали інформаційне суспільство, електронне урядування та державні електронні послуги та «цифрові робочі місця» державних службовців як вагому складову електронного урядування в Україні, «цифровізацію» як основу державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства); (5) досліджували механізми забезпечення документообігу органів місцевого самоврядування); (6) вивчали «оцифрування» («диджиталізацію») механізму оцінювання ефективності управлінських рішень як дієвий засіб публічного управління); (7) аналізували зарубіжний досвід країн Європи, зокрема Латвії і Естонії, які вважаються найбільш розвинутими у дослідженому напрямку тощо.

До того ж в Україні наразі прийнято Закон «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [8] та інші нормативні акти, які регулюють суспільні відносини у царині цифровізації публічного адміністрування та побудови сервісної цифрової держави в Україні.

Тому метою даної роботи є на підставі досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених визначити ознаки та складові сучасного розуміння поняття «цифрова держава», що відображає процеси цифрової трансформації у діяльності публічного адміністрування, та охарактеризувати деякі стратегічні тренди диджиталізації державного управління, адміністративних і публічних послуг в Україні.

Термін «цифрова держава» є досить новим, дискусійним, неоднозначним для юридичної науки, поточного і перспективного законодавства, внаслідок чого він ще не набув усталеного та загальновизнаного тлумачення. У зв'язку з цим виникає питання, чи саме по себе переведення публічних послуг у цифрову форму або запровадження інших окремих форм диджиталізації у публічне адміністрування зробить нашу державу автоматично «сервісною» та «цифровою» у повному сенсі, як ми того прагнемо?

В адміністративному праві і практиці публічного адміністрування наразі одними із істотних елементів сучасної людиноцентриської (сервісної) моделі публічного управління прийнято вважати поняття

«цифрова держава» та «електронне (цифрове) урядування (уряд) (далі – англ. e-Government)». Звичайно, ці поняття відображають сутність суспільних зав'язків як усередині системи публічного адміністрування, так і у взаємовідносинах суб'єктів, уповноважених здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення тих чи інших питань. В умовах цифровізації суспільства назріла необхідність виходу новий рівень взаємодії державних структур та органів місцевого самоврядування з громадянами та бізнесом засобом переведення останньої в інтерактивний цифровий, дистанційний режим, завдяки якому можливо суттєво зменшити часові витрати, матеріальні та адміністративні ресурси під час виконання функцій публічної адміністрації. Мова йде про надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ, як за зверненням приватної особи, так і за власною ініціативою адміністративного органу.

Проте у зазначеному контексті словосполучення «цифрова держава» не можна розуміти буквально, бо всі означені процеси відбуваються в межах соціального управління, тобто між людьми (суб'єктами), які або наділені владними повноваженнями або не мають таких. Слід погодитися з Л. Пірсом, що це не просто суспільне благо, яке забезпечує ще один канал зв'язку між урядами та їхніми виборцями, це можливість використовувати нові технології, щоб уможливити трансформацію системи державного управління до оптимальної моделі, яка найбільше відповідає реаліям та очікуванням 21 століття. Щоб отримати цю трансформацію, слід застосувати метод управління, який зменшує ризики та сприяє реалізації переваг [9, р. 136]. Саме в такому підході і слід знаходити інтерпретації та проектні гіпотези щодо досліджуваного поняття. В такому випадку «цифрову державу» можна розглядати в декількох інтерпретаційних проєкціях (підходах), розкриваючи багатогранність цього явища.

По-перше, цифрова держава як «екосистема» інтерактивних державних цифрових суперсервісів «єдиного кліка», «єдиного вікна». У рамках цієї моделі акцент сфокусовано на основних проблемах надання адміністративних та публічних послуг, а саме їх максимальній доступності, швидкості та якості. Активно розвивається мережа центрів надання адміністративних послуг та запроваджується надання електронних публічних послуг. Значна кількість послуг доступна в електронній формі, зокрема,

«є-Малятко». У рамках реформи створено Єдиний державний веб-портал електронних послуг («Дія»), а також систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта», проте не в повному обсязі забезпечено обмін інформацією між публічними електронними реєстрами з використанням зазначеної системи [7].

По-друге, цифрова держава як організаційно-технічна основа побудови та функціонування усередині системи державних органів та інших суб'єктів публічного адміністрування в процесі їх комунікації, швидкому і оперативному обміну інформацією під час здійснення, приміром, делегованих повноважень бо проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування.

По-третє, цифрова держава, як «метаплатформа» процесів публічного адміністрування в аспекті його нормативно-правового забезпечення, взаємодії і «обміну думками» з недержавними структурами і громадянами, в тому числі з урахуванням пропозицій і побажань останніх.

По-четверте, цифрова держава як узагальнена універсальна «цифрова база» або «банк даних», необхідних для процесів державотворення, розвитку демократії, зміцнення обороноздатності країни і розробки та реалізації державної політики.

Деякі з зазначених підходів вже дедалі актуалізуються в Україні. Так, одним із завдань Стратегії визначаються «Високоякісні послуги та зручні процедури». Метою цього напряму є створення умов, за яких фізичні та юридичні особи отримують високоякісні та доступні адміністративні послуги за зручними та зрозумілими процедурами [7].

Також, з метою продовження розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян. Передбачається продовжити впровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS), яка дасть змогу проводити оперативний прозорий моніторинг чисельності працівників органів державної влади і фонду оплати праці та в подальшому замінити подібні інформаційні системи в таких органах [7]. Впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS), яка, зокрема, дасть змогу збирати та аналізувати кількісні та якісні показники щодо представленості жінок та чоловіків на різних посадах державної служби [7].

Проте органічне поєднання всіх вищезазначених інтерпретаційних підходів дозволили б розглядати цифрову державу не тільки в її прикладному (інструментальному) аспекті, а як системно-технологічне утворення, в якому відбувається процес оптимізації реалізації правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин в межах публічного адміністрування завдяки «накладенню» на ці відносини цифрової інфраструктури. Останнє сприяє забезпеченню усередині цієї системи: (1) ефективний і оперативний інформаційно-аналітичний і експертний супровід її функціонування; (2) об'єктивний моніторинг і контроль за діяльністю публічної адміністрації; (3) максимальна інтеграція державних і суспільних майнових, управлінських, комунікаційних і сервісних ресурсів. Такий системно-технологічний підхід дозволить об'єднати зусилля як внутрішніх елементів, підсистем і рівнів публічного адміністрування, так і їх взаємодію з іншими суб'єктами (фізичними та юридичними особами, бізнесом, недержавними організаціями, соціумом як таким), в тому числі споживачами виробленого системою публічного управління організаційно-діяльнісного продукту, включаючи публічні та адміністративні послуги, проте не обмежуючись тільки ними.

Метою усього вищезазначеного є досягнення максимально можливої ефективності та розумної раціональності публічного управління, його органічної пов'язаності публічними інтересами та соціальними запитами та очікуваннями, що відповідає принципу верховенства права.

Запропонований системно-технологічний підхід забезпечить органічне поєднання функціонування «цифрової держави» з дієвою реалізацією (а) принципу верховенства права («Rule of law») та його складових (законності; юридичної визначеності; заборони свавілля; доступу до правосуддя; дотримання прав людини; заборони дискримінації та рівності перед законом [10, п. 41]) та (б) принципами «Good Governance» («належного урядування») (участь у прийнятті державних управлінських рішень; справедливість Equity 2) консенсус під час прийняття рішень Consensus orientation; 3) зворотний зв'язок; 4) ефективність та результативність у проведенні державної політики Effectiveness and efficiency; 5) відповідальність усіх учасників процесу Responsiveness; підзвітність Accountability 6) прозорість Transparency; 7) рівно-правність; 8) верховенство закону; 9) стратегічне бачення (Strategic vision) [11]). Наразі вищезазначені принципи остаточно закріплені у ч. 2 ст. 2;

ст. 8 Кодексу Адміністративного судочинства України, ст.ст. 4-18 Закону України «Про адміністративну процедуру».

Таким чином системно-технологічний підхід до поняття «цифрова держава» дозволяє принаймні виділити такі його складові (перелік яких не є вичерпним) як: (1) «e-Government»; (2) «цифрова демократія»; (3) «цифрове правосуддя» («електронна судова система», «електронне судочинство»); (4) «цифрові виборчі технології» («електронні виборчі технології»); (5) «цифровий громадський контроль».

Слід зазначити, що поняття «цифрова держава» та «e-Government» («electronic government»), хоча й перетинаються термінологічно, але не є тотожними. Вони розмежовуються таким чином: «e-Government» охоплює діяльність державних урядових структур, тоді як «цифрова держава» є змістовно ширшим поняттям. В системі останньої «e-Government» технічно виражається через наступні державно-управлінські інструменти, платформи та технології (англ. “GovTech”), які відображають різні його параметри: (1) усередині системи публічного адміністрування ((а) впровадження технологій забезпечення внутрішньосистемних комунікацій, зв’язку та документообігу, алгоритмізація процесів державно-управлінської взаємодії між різними рівнями та органами їх окремими підрозділами, а також міжурядових взаємодій з іноземними державами; (б) механізми забезпечення контролю за ефективністю форм і методів управління та їх відповідністю публічним інтересам, суспільним вимогам та очікуванням, контролю своєчасності виконання доручень та розпоряджень, виконання адміністративних, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів; налагодження системи взаємодії органів державного управління через обмін систематизований інформацією між електронними базами даних різних органів; (в) впровадження механізмів оперативного моніторингу ризиків та невизначеностей, виявлення, оцінювання та виправлення помилок, конфліктів інтересів причин, умов та передумов для корупційних схем та дій та інших дефектів під час прийняття рішень; (г) створення платформ та ресурсів експертно-аналітичного, прогно-стичного моделювання, реалізації та забезпечення реєстрової та кадас-трової діяльності в межах системи публічного адміністрування); (2) в процесі взаємодії органів та посадових осіб публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами, та іншими приватними суб’єктами ((а) механізми надання та отримання адміністративних та публічних послуг повністю або

частково в електронному вигляді (Закон України від 15 липня 2021 року № 1689-IX «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [8]), впровадження режиму paperless, що передбачає відмову від паперового документообігу та заборону для державних органів вимагати паперові документи та інформацію, якщо вони наявні в державних реєстрах; (б) запровадження онлайн-платформ організації, реалізації та контролю державних контрактів, державних закупівель, електронних торгів, конкурсів; (в) використання механізмів інформаційної взаємодії громадян, підприємств та організацій з органами державної влади та управління, іншими органами і посадовими публічної адміністрації в позитивному аспекті (пропозиції, петиції, подяки) і в критичному вимірі (скарги на дії та бездіяльність, заяви про вчинення правопорушень), а також з метою виявлення та фіксації громадської думки, в тому числі через електронні приймальні з використанням чат-ботів.

«Цифрова демократія» охоплює: (1) забезпечення можливості подачі через інтерфейси офіційних сайтів державних органів електронних петицій та пропозицій (ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян»); (2) забезпечення можливостей та умов широкого громадського обговорення проектів законодавчих актів та підзаконних нормативних правових актів та збору експертних оцінок та пропозицій, а також громадських відгуків.

«Цифрове правосуддя» включає: (1) використання та подальше удосконалення в судових органах технологій, що забезпечують автоматичний розподіл справ по суддям, виходячи з їхньої спеціалізації та завантаженості (але із привнесенням «чинника випадковості», що дозволяє суттєво знизити корупційні ризики) приміром, Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ст. 18 Кодексу Адміністративного судочинства України); (2) впровадження комплексу технічних засобів, що забезпечують використання систем і сервісів відеоконференц'в'язку у судочинстві; (3) застосування комплекс технологій інтернет-комунікацій у організації функціонування судових інстанцій та у судочинстві (можливості подання позовного заяви через інтернет-сайт судової інстанції, отримання відомостей про процесуальні зміни, оповіщень та підтверджень); (4) розміщення на спеціалізованих сайтах судових органів масивів документів судової практики у відкритому доступі (з урахуванням законодавства про захист персональних даних та про різні види таємниць); (5) створення системи обміну інформацією між

електронними базами даних судових органів та базами даних органів публічної адміністрації тощо.

«Цифрові (електронні) виборчі технології» включають: (1) державні автоматизовані комп'ютерні системи забезпечення виборчого процесу, що забезпечують системи цифрового (онлайн) голосування, фіксації та підрахунку голосів на виборах та обробку їх результатів; (2) застосування систем відеозв'язку онлайн під час роботи виборчих дільниць тощо.

«Цифровий громадський контроль» передбачає: (1) публічне обговорення проєктів законів та підзаконних нормативних актів, включаючи програмно-планувальні документи та стратегії, концепції і доктрини, бюджетні програми та звіти («прозоре бюджетування»); (2) надання офіційних роз'яснень та тлумачень діючих норм права; (3) забезпечення прозорості (transparency) діяльності системи публічного адміністрування в процесі виконання його функцій через офіційне оприлюднення та надання повної, об'єктивної та достовірної інформації на офіційних сайтах адміністративних органів; (4) створення систем електронного інформування громадянами та юридичними особами уповноважених державних органів про наявні порушення їх прав і свобод, інші правопорушення у сфері публічного адміністрування, причини та умови, які сприяють їх вчиненню тощо.

Успішність проведення програми цифрової трансформації суспільства і розбудови «цифрової держави» залежить від того, наскільки ефективно цифрові технології вбудовуються в процеси розробки державної політики, надання адміністративних та публічних послуг та інші процеси публічного адміністрування. Спрямованість на результат має на увазі мобілізацію існуючих і розроблених інформаційно-комунікаційних технологій з метою переосмислення та реорганізації внутрішніх процесів та операцій. Основне завдання тут полягає у спрощенні процедур, запровадження інновацій для надання державних послуг та створення системи багатоканальної комунікації та взаємодії між державним та приватним секторами. Про це, зокрема, йдеться в опублікованому 7 жовтня 2020 року документі Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) – міжнародної організації, націленої на вироблення міжнародних стандартів та рекомендацій щодо вдосконалення державної соціальної, економічної та екологічної політики, «Основи політики ОЕСР у галузі цифрового уряду. Шість вимірів цифрового урядування» [12, р. 8]. Нагадаємо,

що на сьогодні Україна тісно співпрацює з ОЕСР в статусі асоційованого члена на підставі оновленої Угоди 1997 року між Урядом України та Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо привілеїв, імунітетів і пільг, наданих Організації та її офісу в Україні, ратифікованої Верховною Радою України у 06 лютого 2023 року [13].

Основними проблемами держав, в тому числі й України, щодо використання нових технологій, як обґрунтовано вказують розробники робочого документу ОЕСР «Стан справ у використанні новітніх технологій у державний сектор» є: (1) технічні та практичні складності, пов'язані з доступністю якісних даних та відсутністю універсальних стандартів; (2) обмеженість ресурсів і можливостей, пов'язаних, як правило, з некоректним інвестуванням та фінансуванням, а також низькою цифровою грамотністю та нестачею навичок у державному секторі; (3) інституційні, правові та культурні бар'єри, зокрема прогалини в правовому регулюванні, пов'язані з забезпеченням справедливості, прозорості, конфіденційності даних і підзвітності при впровадженні технологій [14, р. 4].

Серед інших проблем, пов'язаних з функціонуванням «цифрової держави» і «e-Government» слід назвати такі: (1) надання послуг «за замовчуванням» у цифровому форматі виключає можливість їх отримання окремими категоріями осіб (літніми людьми, інвалідами тощо); (2) необхідність масштабного навчання населення та публічних службовців; (3) ризики, пов'язані із забезпеченням захисту та конфіденційності даних тощо. Тобто слід констатувати, що реалії сучасної соціальної дійсності ще доволі далекі від «ідеалів» цифровізації в публічному адмініструванні.

Таким чином, «цифрова держава» – це держава, яка на підставі наукових досягнень працює з цифровою трансформацією – з новими цифровими реаліями, використовуючи нові цифрові інструменти та процеси. Корисність цифрової держави полягає насамперед в тому, що завдяки цьому забезпечується, зокрема, електронний документообіг, платформний обіг у сфері публічного адміністрування, надання якісних і доступних електронних адміністративних і публічних послуг. Це сприяє оперативному вирішенню поточних питань у «цифровій державі» мобілізації кадрових, фінансових та матеріально-технічних ресурсів. Позитивними моментами «цифрової держави» є: (1) зниження витрат на утримання державного апарату; (2) оптимізація діяльності контрольно-наглядових структур; (3) мінімізація корупції та бюрократизму; (4) чіткість інфор-

маційних комунікацій та соціально-економічний розвиток суспільства в цілому.

Серед шляхів подолання перешкод у процесі цифрової трансформації слід зазначити: (1) вдосконалення системи інформаційної безпеки; (2) формування нової нормативно-правової бази для «e-Government»; (3) виключення «паперових» (paperless) та офлайн процесів. Отже, «цифрова держава» підвищує залученість всіх суб'єктів публічного адміністрування до вирішення його завдань, підвищує довіру населення до влади та підвищує темпи розвитку цифрової економіки.

SUMMARY

The article is devoted to defining the signs and components of the modern understanding of the concept of “digital state”, which reflects the processes of digital transformation in the activities of public administration, and the characteristics of some strategic trends of digitization of state administration, administrative and public services in Ukraine.

The principles of “rule of law” and “good governance” are considered in their projection to the strategic goal defined in a number of international documents and legislation, which is the construction of a capable service and digital state in Ukraine, which ensures the protection of citizens' interests based on European standards and experience.

It is noted that the “digital state” can be considered in several interpretive projections (approaches), revealing the multifaceted nature of this phenomenon. In particular, as: (1) an “ecosystem” of “one click”, “one window” interactive state digital super services; (2) the organizational and technical basis of construction and functioning within the system of state bodies and other subjects of public administration in the process of their communication; (3) “meta-platform” of public administration processes in the aspect of its regulatory and legal support, interaction and “exchange of opinions” with non-state structures and citizens; (4) a generalized universal “digital base” or “data bank” necessary for the processes of state formation, development of democracy, strengthening of the country's defence capabilities and development and implementation of state policy. A system-technological approach to the concept of “digital state” was proposed, which made it possible to identify and analyze such components as: (1) “e-Government”; (2) “digital democracy”; (3) “digital justice” (“electronic judicial system”, “electronic justice”); (4) “digital election

technologies” (“electronic election technologies”); (5) “digital public control”.

Attention is paid to the problems of the state in the use of new technologies, in the light of the interaction between the Government of Ukraine and the Organization for Economic Cooperation and Development regarding privileges, immunities and privileges. These include: (1) technical and practical difficulties associated with the availability of quality data and the lack of universal standards; (2) limited resources and opportunities; (3) institutional, legal and cultural barriers, including regulatory gaps.

It was concluded that a “digital state” is a state that, on the basis of scientific achievements, works with digital transformation – with new digital realities, using new digital tools and processes.

Key words: “digital state”, “rule of law”, “good governance”, “e-Government”, “digital democracy”, “digital justice”, “digital electoral technologies”, “digital public control”.

ЛІТЕРАТУРА

1. Угода 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 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення 15.10 2023 р.).

2. Governance for Sustainable Human Development, An Integrated Paper On The Highlights Of Four Regional Consultation Workshops on Governance for. Sustainable Human Development. United Nations Development Programme. 1997. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3831662>.

3. Principles of Public Administration:: SIGMA, OECD. Paris, 2017. 105 p. URL: sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

4. Хартія ЄС про основоположні права від 7 грудня 2000 р. (неофіційний переклад). URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yeuropejskogo-soyuzu/> (дата звернення 15.10 2023 р.).

5. Консолідована версія Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу від 1 грудня 2009 року. URL: http://www.minjust.gov.ua/files/consolidated_versions_20120516.PDF (дата звернення 15.10.2023 р.).

6. Добрянський С. Хартія основних прав Європейського Союзу як регіональний праволюдний стандарт. *Вісник Національної академії правових наук України* № 3 (74) 2013. С. 23–30.

7. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.липня 2021 р. № 831-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#n9> (дата звернення 15.10.2023 р.).

8. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15 липня 2021 р. № 1689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>. (дата звернення 15.10.2023 р.).

9. L. Pearce, New Government, Digital Government: Managing the Transformation, *Future Challenges for E-government, Discussion paper* 20, 2004, Р. 136-149. URL: http://www.agimo.gov.au/publications/2004/05/egovt_challenges (дата звернення 15.10.2023 р.).

10. Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) «Про верховенство права» від 25–26 березня 2011 р. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (дата звернення 15.10.2023 р.).

11. Шаульська Г.М. Принципи «належного урядування»: перспективи провадження в Україні. *Держава та регіони*. 2019., № 2 (66). т С. 140–143.

12. The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government (OECD *Public Governance Policy Papers*, № 2. OECD. Paris: OECD Publishing, 2020, 39 p. In English URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f64fed2a-en.pdf?expires=1697275438&id=id&accname=guest&checksum=4AC0B2B04A198F861F2F5EC20498D779> (дата звернення 15.10.2023 р.).

13. Угода між Урядом України та Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо привілеїв, імунітетів і пільг, наданих Організації та Офісу організації в Україні ратифіковано Законом № 2900-IX від 06.02.2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_001-22#Text. (дата звернення 15.10.2023 р.).

14. Ubaldi B., Le Fevre E.M., Petrucci E. et al. State of the art in the use of emerging technologies in the public sector (OECD Working Papers on Public Governance, № 31). Paris: OECD Publishing, 2019, 74 p. In English URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/932780bc-en.pdf?expires=1697276790&id=id&accname=guest&checksum=0EEE703D16C4819DF2624C4DC99A44A4> (дата звернення 15.10.2023 р.).

Information about the author:

Ihnatchenko Iryna,

PhD in Law, Associate Professor,

Senior Lecturer at the Department of Administrative Law,

Yaroslav Mudryi National Law University,

77, Pushkinska St, Kharkiv, 61024, Ukraine

ORCID: 0000-0002-1193-7486

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-6>

**УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ
В АВТОМАТИЧНОМУ РЕЖИМІ**

Хлібороб Н.

У надзвичайно складних умовах воєнного стану, Україна продовжує шлях цифрової трансформації та удосконалення публічних сервісів для громадян, реалізацію ініціатив цифрового Уряду. Зокрема, за даними міжнародного рейтингу Open Data in Europe Україна у 2022 році посіла 2 місце у рейтингу відкритих даних [1]. Підвищується веб-доступність сайтів органів публічної адміністрації [2].

Втілення ініціатив цифрового уряду має основну спрямованість на запровадження ефективних цифрових послуг для громадян. Зокрема, за інформацією Міністерства цифрової трансформації, в Україні було значно розширено перелік е-послуг для громадян, зокрема, доступно близько 30 послуг в електронній формі [3] частина з них призначені для громадян, які постраждали внаслідок війни. Наприклад, подання заяви для призначення статусу ВПО, повідомлення про пошкоджене майно, спрощена форма заяви для встановлення статусу безробітного, для осіб, які втратили роботу через війну.

Високий ступінь автоматизації публічних послуг є значною перевагою для громадян та відповідає сучасним тенденціям розвитку Цифрового уряду. Адже, з огляду на інтенсивність розвитку цифрового суспільства, спостерігаємо безпрецедентний вплив технологій Штучного інтелекту, хмарних технологій, big data,

Blokchain, NTF в щоденному житті, у економіці, освіті тощо. Згідно з крайніми дослідженнями Уряди можуть також використовувати штучний інтелект для розробки кращої політики та прийняття кращих рішень, покращення спілкування та взаємодії з громадянами та мешканцями, а також покращення швидкості та якості надання публічних послуг. Технології ШІ дозволяють значно посилити автоматизацію, в тому числі і у сфері е-публічних послуг [4]. Вже сьогодні частина е-послуг Уряду, в тому числі і в Україні надаються повністю автоматизовано, на основі взаємодії цифрових технологій, без залучення посадової особи адміністративного органу. Йдеться про такі автоматичні електронні публічні послуги як реєстрація фізичної особи підприємця, автоматичну реєстрацію податкових накладних.

Проте, застосування Урядом автоматизованих рішень для сфери публічних послуг, окрім переваг, має і певні виклики. Тут йдеться і про необхідність формування етичних та справедливих правових рамок використання цифрових технологій, зрештою, захист персональних даних, авторських прав, наприклад, при використанні ресурсів на основі технологій штучного інтелекту.

Варто відзначити, така тенденція прослідковується в більшості країн ЄС. Зокрема, сформовані та затверджені Стратегії розвитку цифрового Уряду та цифрової трансформації у більшості Європейських країн [5]. Наголошується на необхідності більшої автоматизації внутрішніх державних послуг і послуг між урядами, регуляторними органами та приватними компаніями; на необхідності для урядів створювати інтерфейси прикладного програмування, які дозволятимуть пряме подання даних за допомогою автоматизованих або інших засобів [6]; Разом із цифровими трансформаційними процесами відбувається перегляд та адаптація правил адміністративної процедури відповідно до нових цифрових вимог. У багатьох державах-членах Європейського Союзу (і не тільки) протягом останніх років було оновлено загальні акти (кодекси або ж закони) про адміністративну процедуру саме у напрямі забезпечення електронного адміністрування [7].

В цьому аспекті є корисним досвід Естонії, яка вважається трендсетером щодо цифрових інновацій у сфері публічної адміністрації. З метою чіткого врегулювання автоматичних адміністративних процедур, у 2020 році було розроблено законопроект про внесення змін до Закону про адміністративну процедуру. Законопроект встановлює загальні правові основи для автоматичної адміністративної процедури, а також для видання

автоматичного адміністративного акта або вчинення дії, без втручання посадової особи або службовця, що діє від імені адміністративного органу. У червні 2022 року проект було направлено до парламенту. Цей законопроект містить такі основні положення [8] щодо автоматизації адміністративних процедур. Зокрема, 1) автоматизація в інтересах як людини, так і суспільства, оскільки вона скорочує час, витрачений на адміністрування, і полегшує його; 2) правова норма, яка є основою для прийняття рішення, не передбачає права на розсуд або таке право визначено детально; 3) правове положення, яке є основою для прийняття рішення, не містить невизначеного правового поняття або його зміст є однозначним і загальновідомим; 4) інформації достатньо, немає потреби заслуховувати думки та заперечення; 5) процедура прийняття рішення є передбачуваною та зрозумілою людині; 6) не порушуються права та інтереси третіх та зацікавлених осіб. Також, цим законопроектом однозначно закріплюється правовий припис щодо відповідальності адміністративного органу за зміст адміністративного акта виданого в автоматичному режимі.

В Україні цифрова трансформація в тому числі публічних послуг отримала спеціальне правове регулювання, відокремлене від загального регулювання сфери адміністративної процедури. Як наслідок, окремі електронні публічні послуги та процедура їх надання врегульовуються на підставі окремих порядків, які стосуються лише конкретно-визначеної послуги. Загальним щодо всієї сфери е-послуг у публічній сфері є Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [9], та Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2022 року № 868 «Про затвердження Порядку надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі» [10].

Окремі види електронних публічних послуг врегульовуються на підставі спеціальних підзаконних актів. Зокрема, державна реєстрація фізичної особи-підприємця в автоматичному режимі регулюється окремим Наказом Міністерства цифрової трансформації 14.07.2022 року № 2933/5/66 «Про затвердження Порядку надання електронних публічних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців у автоматичному режимі» [11]. Таким чином, нормативно-правове регулювання цифрових публічних послуг в автоматичному режимі є складною системою актів, що має на меті встановити правові рамки та способи застосування цифрових технологій для надання публічних послуг.

Такі правові рамки мають врегулювати низку дискусійних моментів щодо процедури автоматизованих електронних публічних послуг та гарантування прав людини під час їх отримання. Перш за все, це стосується відповідальності адміністративного органу за зміст адміністративного акта за результатом надання автоматичної електронної публічної послуги, а також юридичної визначеності такого адміністративного акта. Перша проблема має більш однозначне вирішення, яке полягає у необхідності чіткого закріплення відповідальності адміністративного органу, який уповноважений розглядати адміністративну справу відповідно до закону, за зміст адміністративного акта. Це важлива гарантія, адже у випадку, якщо на основі автоматичного ухвалення рішення, особа отримала відмову у наданні послуги, особа чітко знатиме відповідальний адміністративний орган, та виходячи з цього зможе обрати найбільш доцільний та ефективний спосіб правового захисту.

Що ж стосується юридичної визначеності рішень за результатами автоматизованої процедури, то ключова проблема полягає у такому: чи має право уповноважена посадова особа адміністративного органу скасувати чи змінити рішення, ухвалене в автоматичному режимі?

У Звіті Європейського парламенту про електронний уряд, що прискорює цифрові державні послуги, які підтримують функціонування єдиного ринку від 14.03.2023 р. [12], наголошується на тому, що люди повинні й надалі займати центральне місце в процесі прийняття рішень і що вони повинні мати можливість відхиляти або скасовувати автоматизовані рішення. Загальний регламент захисту даних (GDPR) містить параграф про алгоритмічне прийняття рішень і заохочує «право на пояснення», тобто право на отримання пояснення результату роботи алгоритму і право на перевірку та виправлення алгоритмічного рішення людиною [13].

Проте, зазначене, це лише перші кроки у напрямі правового регулювання цієї сфери. Європейський союз як на загальному рівні так і на рівні окремих країн членів продовжує пошук та напрацювання правил та стандартів ухвалення адміністративних актів в автоматичному режимі, на основі алгоритмів.

Що стосується національного законодавства, то маємо теж констатувати невисокий ступінь нормативно-правового регулювання процедур надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі, навіть попри те, що окремі такі послуги, як зазначено вище, впроваджені в адміністративну практику.

Автоматичний режим надання електронної публічної послуги, визначається відповідно до статті 1 Закону України «Про особливості

надання публічних (електронних публічних) послуг» [9]. Зокрема, за законодавчим визначенням – це надання електронної публічної послуги програмними засобами інформаційно-телекомунікаційних систем, без додаткового опрацювання суб'єктом надання електронної публічної послуги у режимі реального часу або з відкладальною умовою на підставі заяви (звернення, запиту) суб'єкта звернення, у тому числі поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг).

Тобто йдеться про те, що електронна публічна послуга надається автоматично, без участі посадової особи адміністративного органу, до компетенції якого віднесено вирішення зазначеного кола питань. Таким чином, під час надання електронної послуги в автоматичному режимі, відбувається автоматична обробка даних, на основі, якої ухвалюється кінцеве адміністративне рішення.

Важливий аспект правового регулювання автоматичних електронних публічних послуг – це встановлення чіткої відповідальності адміністративного органу, до компетенції якого належить вирішення конкретної справи за зміст рішення, ухваленого в автоматичному режимі. При цьому, у випадку ухвалення негативного рішення на основі автоматичної обробки даних при наданні публічної послуги, особі має бути гарантовано право на оскарження та надано інформацію про можливості оскарження та способи захисту свого права. Також, врегулювання потребують випадки у яких негативне рішення було згенероване через технічну помилку, наприклад неточні відомості у базах даних, тощо. Цей аспект теж не можна виключати.

Проте, Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» не містить чітких юридичних приписів щодо розподіл відповідальності за зміст автоматичних рішень під час надання адміністративних послуг. Також відсутнє правове регулювання нормативних підстав щодо зміни чи скасування рішення про надання електронної публічної послуги в автоматичному режимі. Не чіткими є також норми підзаконних нормативно-правових актів, зокрема у Постанові Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2022 року № 868 «Про затвердження Порядку надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі» [10] взагалі відсутні норми про розподіл відповідальності за кінцеві рішення, та правові гарантії у випадку негативних рішень, або за результатами перевірки відомостей на відповідність відомостям, що

містяться в інформаційно-комунікаційних системах, а також негативних кінцевих рішень.

Цим нормативно-правовим актом лише закріплено порядок надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі. Цей Порядок передбачає: проходження особою ідентифікації та автентифікації з використанням інтегрованої системи електронної ідентифікації, електронного підпису, що базується на кваліфікованому сертифікаті електронного підпису; формування заявником засобами Порталу Дія; Після формування заяви та документів (у випадках, передбачених Законом) засобами Порталу Дія та накладення електронного підпису, пакет документів блокується для редагування та передається до Єдиного державного реєстру для державної реєстрації. Програмне забезпечення Єдиного державного реєстру здійснює: 1) державну реєстрацію в автоматичному режимі без участі державного реєстратора шляхом внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру; 2) генерування в автоматичному режимі коду доступу до результатів надання електронної публічної послуги з державної реєстрації з подальшим його надісланням до Порталу Дія для забезпечення відповідного доступу заявника.

Аналізуючи загальний порядок надання електронних публічних послуг, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2022 року № 868 приходимо до висновку, що цей акт теж не повною мірою регулює відповідні правові норми щодо встановлення юридичних наслідків негативних рішень за результатами автоматичного надання електронних публічних послуг. Так, положеннями цитованого акта, визначено, що формування заяв (звернень, запитів) припиняється засобами Порталу Дія, якщо зазначені у заяві відомості: надані не в повному обсязі; 2) не відповідають вимогам арифметичного та формато-логічного контролю; 3) не відповідають відомостям, отриманим засобами Порталу Дія з інформаційно-комунікаційних систем, держателями яких є відповідні органи державної влади або органи місцевого самоврядування (далі – інформаційно-комунікаційні системи). Проте, юридичні наслідки для особи не вказано. Зазначено також, що відповідальність за достовірність відомостей, які містяться в заявах (зверненнях, запитах), несуть суб'єкти звернення.

Що стосується вже згадуваних вище, послуг державної реєстрації фізичної особи – підприємця в автоматичному режимі, то процедура надання такої послуги регулюється Наказом Міністерства цифрової трансформації «Про затвердження Порядку надання електронних

публічних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців у автоматичному режимі № 14.07.2022 № 2933/5/66 [11]. Відповідно до положень цитованого нормативного акта, державна реєстрація фізичної особи підприємцем проводиться без участі державного реєстратора, в автоматичному режимі.

Відповідно до цитованого положення, реєстраційна дія в Єдиному державному реєстрі, проведена в автоматичному режимі, вважається дією технічного адміністратора Єдиного державного реєстру та може бути оскаржена до суду або до Міністерства юстиції України в порядку, передбаченому законом, у тому числі в разі виявлення у відомостях Єдиного державного реєстру помилки, пов'язаної з некоректним перенесенням до нього відомостей з поданої заяви.

Проте, якщо йдеться про автоматизований спосіб ухвалення рішення, то доцільним є чітке визначення юридичних наслідків негативних рішень (під такими рішеннями розуміємо, відмови у надання публічних послуг, залишення без руху, зупинення розгляду справи чи блокування електронних форм, у випадках внесення не відповідних суперечливих даних). Так, якщо йдеться про наявність помилки, пов'язаної з некоректним перенесенням до реєстрів відомостей з поданої заяви, то тут можливим є встановлення правила, відповідно до якого адміністративний орган може самостійно усунути зазначені недоліки, маючи повноваження змінити ухвалене в автоматичному режимі рішення. Проте, все значно складніше, якщо негативне щодо особи рішення ухвалене в автоматичному режимі, за заздалегідь визначеним алгоритмом, на основі даних, критеріїв, які нормативно закріплені.

В науковій літературі вказується на основні типи алгоритмізованих рішень, які використовуються публічною адміністрацією в різних країнах ЄС. Для прикладу обрано алгоритмізовані рішення, які використовуються в сфері соціального забезпечення. Вони можуть включати прості «дерева рішень» (наприклад, модель Треллеборга), сортування (наприклад, алгоритми сортування, розроблені Австрійською службою зайнятості), які автоматично сортують заявників на три різні категорії, співставлення, а також прогнозуючі алгоритми (наприклад, прогнозований бал, що оцінює ймовірність жорстокого поводження з дітьми в Данії) [14]. При цьому, у дослідженні наголошується на ризиках порушення прав людини, у випадку відсутності змістовної інформації про те, як виконуються автоматизовані рішення, та які критерії впливають на зміст цих рішень.

Візьмімо до уваги ще один приклад використання алгоритмізованих рішень у сфері публічних послуг. Зокрема, йдеться про автоматичну реєстрацію податкових накладних, яка регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних» від 11.12.2019 р. № 1165 (далі – Порядок) [15].

На підставі до положень цитованого нормативного акта, діє автоматизований моніторинг відповідності податкових накладних / розрахунків коригування критеріям оцінки ступеня ризиків. Цей автоматизований моніторинг включає декілька етапів. Перший етап передбачає, що визначення чи податкова накладна/розрахунок коригування відповідають одній з ознак безумовної реєстрації, які закріплені у Порядку. Якщо відповідають, то у цьому випадку, реєстрація такої податкової накладної/розрахунку коригування не зупиняється в Реєстрі.

Якщо ж податкова накладна/розрахунок не відповідають жодній з ознак безумовної реєстрації, наступним етапом є перевірка щодо відповідності критеріям ризиковості платника, показникам, за якими визначається позитивна податкова історія платника податку а також перевірка щодо відповідності відображених у накладній/розрахунку операцій критеріям ризиковості здійснення операцій. Зазначені критерії затверджені Постановою КМУ «Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних» від 11.12.2019 р. № 1165.

Якщо за результатами автоматизованого моніторингу платник податку, яким складено та/або подано податкову накладну / розрахунок коригування для реєстрації в Реєстрі, відповідає хоча б одному критерію ризиковості платника податку, реєстрація такої податкової накладної / розрахунку коригування зупиняється. Таке рішення ухвалюється в автоматичному режимі, на основі аналізу вхідних даних та співставлення їх із зазначеними критеріями. Ця система носить назву Система моніторингу відповідності податкових накладних/розрахунків коригування критеріям оцінки ступеня ризиків (СМКОР).

На наступних етапах передбачено залучення представників адміністративного органу. Так, після проходження автоматичного моніторингу та у випадку зупинення реєстрації, питання відповідності / невідповідності платника податку критеріям ризиковості платника податку розглядається комісією регіонального рівня.

Зазначена процедура зазнавала неодноразового коригування. За інформацією Бізнес-омбудсмена, понад 40% активних платників ПДВ зазнали блокувань в кінці 2022 року [16]. Найбільш ймовірними причинами цієї ситуації, на основі дослідження даного Звіту можна зазначити такі: не чітке або неоднозначне визначення та тлумачення критеріїв ризиковості, віднесення до критеріїв необґрунтованих (спірних) підстав, суперечності в даних, які були основою для оцінки, неточності в реєстрах, банальні помилки у реєстрах, а також високий рівень впливу на СМКОР людського фактору, коригування роботи системи «в ручному режимі» без змін в законодавство. Зокрема, у таких випадках, система стає все менш схожою на автоматизовану та ризикоорієнтовану. Підприємці також неодноразово скаржилися на відсутність у платників інформації про актуальні показники, що оцінюються податковими органами при прийнятті негативних рішень.

Проблеми щодо роботи систем автоматизованого ухвалення рішень у сфері електронних публічних послуг, та чинники, які їх спричинили, свідчать про необхідність чіткого врегулювання правових рамок автоматизованих рішень, розробки та ухвалення стандартів таких рішень, визначення меж та розподілу відповідальності.

Підсумовуючи, можемо констатувати, що попри більш активне використання публічною адміністрацією систем ухвалення автоматичних рішень у сфері електронних публічних послуг, правове регулювання цієї сфери є вкрай недосконалим. Зокрема, на рівні загального законодавства у сфері електронних публічних послуг важливим є визначення випадків, коли не допускається розгляд справи на основі автоматичної обробки даних (наприклад, у нетипових справах, чи за наявності дискреційних повноважень адміністративного органу) а також визначення випадків, коли не допускається зміна чи коригування рішення ухваленого в автоматичному режимі посадовою особою адміністративного органу, чи неправомірне втручання в роботу системи.

Таким чином, правова політика впровадження автоматичних рішень у сфері публічних послуг має включати створення комплексної правової політики для захисту прав особи та сприяння прозорості, зокрема:

а) Чітка правова база: правова політика впровадження автоматизованого прийняття рішень у сфері публічних послуг повинна визначати точні правила, що регулюють використання систем автоматизації прийняття рішень;

б) Прийняття рішень на основі даних: створення правових вимог відповідно до яких, системи автоматизованого ухвалення рішень мають базуватися на недискримінаційні набори даних, щоб забезпечити контроль людини за всіма результатами, що впливають на безпеку людей і основні права;

в) Правова основа та обґрунтування: будь-які автоматизовані рішення, які можуть мати негативні наслідки для окремих осіб, повинні ґрунтуватися на правовій основі, містити відповідне обґрунтування та пропонувати ефективні та прозорі механізми перегляду;

г) Прозорість критеріїв прийняття рішень: особи повинні бути проінформовані про критерії та цільові показники, які використовуються в автоматизованих процесах прийняття рішень. Будь-яке відхилення від цих критеріїв може опосередковано вплинути на результат прийняття рішення в автоматичному режимі.

д) Нейтральність результату: автоматизація не повинна ставити під загрозу справедливості і нейтральності рішень, гарантуючи, що кінцеве рішення залишається справедливим та обґрунтованим;

е) Право на ефективні засоби правового захисту: особам має бути гарантовано доступ до відповідних засобів правового захисту, якщо автоматизовані рішення порушують їхні права, свободи чи інтереси.

Включення цих елементів в рамки правової політики, щодо автоматичного ухвалення рішень у сфері публічних послуг, можна досягти переваг автоматизації у цій сфері, одночасно захищаючи права громадян і забезпечуючи прозорість та підзвітність.

SUMMARY

Ukraine is making significant strides in its digital transformation journey despite the challenging conditions of war. In 2022, the country achieved an impressive second place in the Open Data in Europe ranking, a testament to its commitment to open data and digital governance. Moreover, web accessibility of government websites has improved noticeably.

The central focus of Ukraine's digital government initiatives is the delivery of efficient digital services to its citizens. The Ministry of Digital Transformation has expanded the range of e-services available to citizens, with approximately 30 services now accessible in electronic form. Notably, some of these services cater to those impacted by the ongoing conflict, such as applications for veteran status, reporting property damage, and simplified unemployment applications for war-affected individuals.

The advantage of highly automated public services lies in their ability to align with contemporary Digital Government trends, emphasizing automation rather than complete digitization. Research by The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) highlights the role of Digital Government as an evolutionary phase in e-government development, marked by the integration of digital technologies into administrative processes.

The impact of technologies like Artificial Intelligence, cloud computing, big data, Blockchain, and NFTs on daily life, the economy, and education cannot be understated. Governments are increasingly leveraging Artificial Intelligence to enhance policy-making, streamline citizen communication, and expedite public service delivery, exemplifying substantial automation in e-public services.

However, the use of automated government solutions brings forth the need to establish ethical and fair legal frameworks for digital technology deployment and ensure the protection of personal data and intellectual property.

This trend is not exclusive to Ukraine, with most European Union countries formulating strategies for Digital Government and digital transformation. The integration of automated decision-making systems in public services necessitates the establishment of a comprehensive legal policy framework to safeguard individual rights and promote transparency. This article outlines the key components of such a framework, emphasizing the following points: a) Clear Legal Frameworks: b) Data-Based Decision-Making: c) Legal Basis and Justification d) Transparency in Decision Criteria: e) Outcome Neutrality: f) Right to Remedies.

Key words: administrative procedure, digital transformation, public services, decisions in automatic mode.

ЛІТЕРАТУРА

1. The official portal for European data, Open Data in Europe 2022 – <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2022>
2. Вебдоступність сайтів державних органів влади. Звіт за результатами моніторингу <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/accessibility-state-authorities-websites-report-study-results>
3. Перший в історії саміт Diia in DC: у США Михайло Федоров презентував досягнення цифрової трансформації України – <https://thedigital.gov.ua/news/pershiy-v-istorii-samit-diia-in-dc-u-ssha->

mikhaylo-fedorov-prezentuvav-dosyagnennya-tsifrovoi-transformatsii-ukraini

4. Artificial intelligence and its use in the public sector – URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/hello-world_726fd39d-en

5. National Strategies. Official website of the European Union <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/actions/national-initiatives/national-strategies?keywords=&page=1>

6. Report on eGovernment accelerating digital public services that support the functioning of the single market A9-0065/2023 – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0065_EN.html#_section1

7. Shkolyk A.M. Contemporary trend to e-administration and modernization of Ukrainian draft law on administrative procedure. – Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 4. С 244.

8. Act on Amendments to the Administrative Procedures Act and Amendments to Other Acts Related thereto 634 SE; <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/21f6df90-a333-413a-a533-ebbf7e9deeb/Haldusmenetluse%20seaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>.

9. Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2022 року № 868 «Про затвердження Порядку надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі» – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/868-2022-%D0%BF#Text>

11. Наказ Міністерства цифрової трансформації «Про затвердження Порядку надання електронних публічних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців у автоматичному режимі № 14.07.2022 № 2933/5/66 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0780-22#Text>

12. Report on eGovernment accelerating digital public services that support the functioning of the single market A9-0065/2023 – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0065_EN.html#_section1

13. Dreyer, S., & Schulz, W. (2019). The general data protection regulation and automated decision-making: Will it deliver? <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-general-data-protection-regulation-and-automated-decision-making-will-it-deliver>

14. Anne Kaun. Suing the algorithm: the mundanization of automated decision-making in public services through litigation, *Information, Communication & Society*. – 2022, 2046–2062, DOI: 10.1080/1369118X.2021.1924827

15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної / розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних» від 11.12.2019 р. № 1165 – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-2019-%D0%BF#Text>

16. Результати власного розслідування Ради бізнес-омбудсмена щодо чисельних випадків блокування податкових накладних. URL: <https://boi.org.ua/news-post/rezultaty-vlasnogo-rozsliduvannya-rady-biznes-ombudsmena/>

Information about the author:

Khliborob Nataliia,

Senior Lecturer at the Department
of Administrative and Financial Law,
Faculty of Law, Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universytetska St, Lviv, 79000, Ukraine
ORCID: 0000-0001-5650-5030

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-7>

**ADMINISTRATIVE MEANS FOR PREVENTION
OF CORRUPTION IN BULGARIA**

Kolarov E.

The matter of corruption is for nowadays state very important. Democratic society could not and must not suffer public actions based only on individual or corporative interests, or having public interest only as a “masque” in the same time serving corporate lobbyist influence. When corruption is an issue of public governance state lacks trust of society, and even good actions of government seem like a result of external impact. In this line of thoughts when we speak about corruption the first to be related to it is the public administration and public governance. So important is to

safeguard public administration from being corrupted that it is a matter for public security.

Form administrative law perspective the social negative phenomenon of corruption is a key issue. It is because it relates to the use of power, relates to authorities as parties of administrative relations. And, the measures to prevent corruption in public administration are in the same time measure to achieve “good administration” – principle of modern administration and achievement of modern generation of human rights. According to Art. 41 of the EU Charter for the fundamental rights the idea of good administration as a fundamental EU citizen’s right relates to some principles of modern administrative law (and administrative procedural law) like impartiality, fairness and to proceed in reasonable time.

This places corruption into the central scope of current administrative research and a key problem of organization and functioning of modern state administration. In this regard we would recommend the collective monograph of 2023 with research papers on administrative aspects of corruption issued by the Zaporizhzhia National University [1]. Materials published within this monograph show a good administrative scientific approach to the matter.

In Bulgaria, the topic of corruption became widely discussed in the frame of negotiations for EU membership when issues of openness, transparency, legitimate expectations alongside with democracy, representativeness, responsibility of institutions were key points and requirements to be fulfilled by the candidate country. In this regard administrative reform was undertaken which led to adoption of a very important procedural administrative law – Administrative procedural code (in 2006) [2]. In the same time, in Bulgaria was adopted another law that formed a specialized administrative authority – Commission for establishment of property gained through criminal activity (in 2005) [3]. That law was amended in 2012 (already in the context of the EU membership of Bulgaria) covering every illegally gained property (later that law was replaced by new one [4]), and the Commission was renamed into Commission for prevention of corruption and expropriation of illegally gained property.

So, we see, two ways opened for preventing corruptive deeds within administration: on one hand, through codification of administrative procedures setting general principles and general procedural requirements and provisions (procedural way [5, p. 7]); on the other hand, through setting-up a special administrative authority to apply anticorruption legislation (institutional way).

Civil society plays additionally important role in prevention of corruption in public administration. Through signals and alerts, through complaints and claims against actions, acts and failures of administrative bodies and administrative servants and thus harming individual legal sphere persons may upstand and safeguard their lawfully recognized rights, freedoms and interests. Administrative procedural law requires, as well, participation of civil society in procedures for adoption or issuing of some sorts of administrative acts [6, p. 144].

There is no uniform and clear definition of corruption. It appears to be a bluntness and used in a sense that covers negative effect of governance through either crimes or conflict of interests. Poenalists and criminologists stress on crimes through which that negative effect is visible and sensible – so called corruptional crimes (for example “bribe” /active, passive or intermediary both in private or in public sphere/, or “crimes on duty” /abuse of power, misuse of duty/) [7, p. 13]. Bulgarian criminologist Prof. P. Shopova points on that political corruption is to be analyzed on first place since it gives effect later to corruption practices in other social spheres [7, p. 6]. She uses a definition given by B. Stankov who states that corruption is a misuse of power provided to certain person by law or by contract, and the aim of this misuse is personal or corporate benefit. In this regard personal behaviour of an individual consist a corruption – be it as a crime (as defined in the Criminal Code), as an administrative offence (as defined in special administrative legislation) or as a disciplinary misconduct (as defined in internal rules of administration or in professional ethical codes) [7, *ibid.*].

The corruption, thus, exists through individual behaviour, and this is why it is difficult to precisely define every single variable of personal conduct that comprises an act of corruption. The most significant feature of this kind of behaviour is the link between public and private interest. This is why corruption relates mainly to administrative actions undertaken in relation to public procurements (where administrative contracts are going to be concluded with private companies – distributors to some material activities, or beneficiaries to public resources /especially financial – like grants from the Eurofunds/, concessions for exclusive rights to some activities /like extraction of raw materials or mining or use of sea coast/), or it may relate also to disposition with state or communal property or granting construction permissions; or appointment to civil service. Some of the checks made by the competent authority in Bulgaria [8] concern appointment of social assistants to a program to take care of senior citizens and of persons with disabilities and thus financed by an

operative program (grants received from the EU Social Fund); in the same time, on mayor's order some personal vehicles were registered to that program and fuel paid on expenditures documents but they were not used on purpose to take care of those persons (senior and with disabilities); the respective mayor appointed himself to manager of that project, and later appointed also his relative.

Another example of municipal practice that is under check by the competent authority is the issuing of necessary permissions concerning constructions and buildings – the period of making decision for issuing such documents lasts rather long, and while the procedure is pending personal meetings with applicants for such permissions are sought.

New trend of the recent decade in Bulgaria that might relate to the matter of corruption, especially political one, is the paid voting to elections. Although through all political electoral campaigns leading motto is that “buying and selling votes is a crime” information in public shows that there are channels through which attempts for vote manipulations are used.

As regards anti-corruption reform, it is worth to mention that in Bulgaria there are attempts during the last two decades to establish standards for prevention of corruption practices in public administration, parallel with reform of the Criminal law to combat organized crime.

The first law dealing explicitly with the prevention of corruption appearing in public sphere is adopted in 2008 – Act on prevention and establishment of conflict of interests. According to this act “conflict of interests” occur “when a person holding a public office has a private interest that may affect the impartial and objective performance of their official powers or duties”. Additionally, there were positions listed where lack of conflict was under the scope of that law.

The next step was made in 2018 when Act on prevention of corruption and confiscation of illegally gained property was adopted. According to that law “corruption” is used with the meaning that as a result of its high public office a person abuses power, violates or fails to fulfill official duties with the aim of directly or indirectly to gain any material or immaterial benefit for himself or for other persons. In that act 50 positions in public administration are listed as falling into the scope its provisions. These individuals – acting as high positioned authorities or officers – are subject to the obligation to publish specific information on their personal income and property.

For control to these obligations a special authority is established by the act – a Commission consisting of 5 persons, elected by the Parliament,

having undoubtedly high professional and moral quality. For Chairman can be elected a person with juridical education and 10 years of professional experience, while for Vice-Chairpersons – persons with either juridical or economic education and at least 5 years of experience. The Commission makes inspections on individual declaration about the personal property, and investigates signals and information about conflict of interests.

The last step so far was made during the time when the current material was in preparation – on 6 October 2023 a new law was published [9] – dividing anticorruption measures and expropriation activities into two separate mechanisms. Thus, two legislative acts (Act on prevention of corruption and Act on expropriation of illegally gained property) and two administrative authorities (Commission on prevention of corruption and Commission of expropriation of illegally gained property) exist.

The newly established Commission on prevention of corruption consists of three members elected by the Parliament by qualified majority of 2/3 of all representatives. Each of the candidates must have juridical education and at least 7 years of professional experience. The most important activity of the Commission will be to investigate corruption crimes. For this purpose, part of the servants – in a specialized administrative department called Directorate “Prevention of corruption” – will be inspectors and investigating inspectors (the latter with juridical education and at least 5 years of professional juridical experience and at least 5 years of experience in the public security and public order services).

While the abovementioned law tries to combat corruption at high level administration there are some typical and ordinary administrative tools to counteract maladministration as unlawful and improper activities of public authorities and administrative officers. These are the signals (alerts) that citizens may turn to administrative bodies, and the administrative sanctions for improperly enriched juridical persons.

In the 2006 Administrative procedure code it is provided that a signal (alert) to administrative body may be submitted in case of misuse of powers and corruption, maladministration of state or communal property or in case of illegal or improper measures, actions or failures by public authorities or officers and by such measures affecting state or public interests or rights and lawful interests of others. The administrative body addressee to the signal is obliged to investigate and review the matter. The code provides very flexible channels of communicating to the administration in this regard – either orally (through phone call) or in writing (through submitted printed document, or through e-mail). The

competent authority receiving the signal must register it. There are only three ways for the authority to deny admittance and review of a signal: if it is submitted anonymously (different it is when the person asks for keeping his personal information in secret in order to be in safety [10]); if there is a time delay of more than 2 years after the matter on which the signal is alerting happened; and if the signal is addressed to incompetent administrative authority (in this case the latter may not open the procedure before itself but it must redirect and transfer the signal to the competent administrative body). The signals are worth since the problem would be reviewed within the administration, through fast (it is to be reviewed within 2 months) and flexible procedure. The administrative authority reviewing the signal in the immediately upper to the authority in question 9 because the upper authority has controlling function toward his subordinate bodies or persons [11, p. 137]) and it has various options for action – through revision of internal documentation (even internal rules of procedures), disposition of necessary material objects or engaging sufficient staff, or even starting disciplinary procedure if necessary. If the matter concerns a crime it must directly signalize the prosecutor's office in order the criminal investigation to be started.

And finally, one more tool – the administrative material sanction against juridical person (corporation) that has been enriched as a result of several crimes – like terrorism, kidnapping, against the right of equality of citizens or the right of religion, against monetary and credit system, against financial and tax system, and many other qualifications, and especially when these crimes are committed within organized criminal group. It is provided in Bulgarian Act on administrative offences and administrative sanctions [12]. From administrative perspective specific here is the subject of the crime – individual who has the authority to make decisions on behalf of that juridical person, or to represent or supervise it, or worker/servant appointed by that juridical person and the work is in relation to fulfilment of his duties. Another specific moment is the initiative to open the procedure for imposition of the sanction – it is the same prosecutor who investigates the crime committed by the person. The prosecutor submits motivated request to the regional court and the two questions are to be dealt with separately – one criminal case for the criminal commitment and another administrative case on the administrative sanction. One problematic moment is that if the administrative sanction is imposed (because the administrative penal procedure is faster than the criminal proceeding) and later the criminal case is finalized with no penal sentence (the person is found unguilty) then the administrative penal

procedure (that might have ended with sanction imposed) should be reopened. Administrative sanctions imposed to juridical persons might be in amount to up to 1 million BGN (= 500,000 Euro) so it appears to be a good administrative penal tool against corruption practices. The good effect of this sanctioning system depends, however, on the effectiveness of the criminal justice.

We see that there is a system for prevention of corruption in Bulgaria. It is in a steady reform during the last decades. Although these tools, the European Commission in its annual reports regularly underlines that Bulgaria is the “worst student” concerning rule of law and combat against corruption within the European Union. Problematic are the political influence over judiciary (so called “political umbrella”) and lack of significant judicial penal sentences for corruption crimes. Long lasting procedures leading to closure of criminal cases without penal decisions form the impression that “the state abdicates of its functions”. Moreover, after such unsuccessfully closed criminal cases the state is often defendant to damage claims.

Unsolved political and social debates on corruption influence the general public opinion to still perceive that corruption increases in Bulgaria [13]. Due to the problems Bulgaria faces with combating corruption – especially on high level of power – no positive decision has been made by the Council of the EU yet for entering the Schengen area [14] and abolishing cross-border control on the internal borders (with Romania and Greece).

REFERENCES

1. Epistemological aspects of tort law transfiguration in the creation of anti-corruption legislation and its enforcement: Scientific monograph. Ed. T. Kolomoiets. Riga, Latvia: “Baltija Publishing”, 2023.
2. Administrative procedural code, published in the State Gazette, issue 30 of 11 April 2006.
3. Act on expropriation in favor of the state of property gained through criminal activity, published in the State Gazette, issue 19 of 1 March 2005.
4. Act on prevention of corruption and expropriation of illegally gained property, published in the State Gazette, issue 7 of 19 January 2018.
5. Boiko, I. V., Soloviova, O. M. Administrative-procedural tools to prevent corruption. In: Epistemological aspects of tort law transfiguration in the creation of anti-corruption legislation and its enforcement: Scientific monograph. Ed. T. Kolomoiets. Riga, Latvia: “Baltija Publishing”, 2023, p. 1–17.

6. Krainii, P. I. Civil society institutions' fight against corruption through the prism of the functioning of advisory-consultative bodies: current state, existing challenges and measures to improve administrative regulation. In: Epistemological aspects of tort law transfiguration in the creation of anti-corruption legislation and its enforcement: Scientific monograph. Ed. T. Kolomoiets. Riga, Latvia: "Baltija Publishing", 2023, p. 130–159.

7. Shopova, P. Corruption and ant-corruption in Bulgaria. In: Prevention of corruption in Republic of Bulgaria. Collection of reports held on Scientific Conference entitled "Problems of prevention of corruption in Republic of Bulgaria", 2.06.2018 in Ruse. Ruse: Ruse University Press, 2019, p. 3–17.

8. Official website of the Commission for prevention of corruption and expropriation of illegally gained property – <https://www.caciacf.bg/bg/aktualno/novini>

9. Act on prevention of corruption, published in the State Gazette, issue 84 of 6 October 2023.

10. Nemtsov, Kr., Zv. Filova. The new regime for defense of persons submitting signals – rules, obligations, measures and effect. <https://news.lex.bg/новият-режим-за-защита-на-подателите-и/>, published on 20.03.2023. The material discovers and interprets some provisions of the newly adopted Act on defense for persons submitting signals or publicly providing information on offences, published in the State Gazette, issue 11 of 2 February 2023.

11. Hrusanov, D., D. Kostov, E. Kandeve, K. Lazarov. New moments in the Administrative Procedures according to the Administrative Procedures Code. Thematic Commentaries [Novi momenti v administrativnija proces spored APK. Tematichen komentar]. Sofia: Ciela, 2007.

12. Act on administrative offences and administrative sanctions, published in the State Gazette, issue 92 of 28 November 1969.

13. In this regard are statistic data published by Transparency International – <https://www.transparency.org/en/countries/bulgaria>

14. See for instance the material by Radio Free Europe – <https://www.rferl.org/a/bulgaria-romania-schengen-eu-netherlands/32120507.html> from 8 November 2022.

Information about the author:
Kolarov Emanuil,
Dr.iur., M.St.Eur.
Assoc.Prof. of Administrative Law
and Administrative Procedures
Faculty of Law
Angel Kanchev University of Ruse,
8, “Studentska” str., Ruse, 7017, Bulgaria

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-8>

**ДОВІСНИЙ ФІНАНСОВИЙ МОНІТОРИНГ СТОСОВНО
СУДДІВ В УКРАЇНІ – ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ ЧИ ВАЖІЛЬ ВПЛИВУ
НА ЇХ ПРОФЕСІЙНУ ДІЯЛЬНІСТЬ?**

Коломоєць Т. О., Євтушенко Д. С.

ВСТУП

В умовах активного впровадження численних «інструментів анти корупції», із унормуванням легальних засад їх застосування в Україні, важливості набуває детальний аналіз ресурсу кожного із них із ти, щоб максимально ефективно використовувати його в реаліях воєнного та повоєнного часу в Україні, з акцентом на ті додаткові складові, виникнення яких зумовлено зовнішньою збройною агресією проти України, й водночас уникнути зловживань у їх використанні, із усуненням передумов для їх «штучного» впливу на професійну діяльність особи. Це у повній мірі стосується фінансового моніторингу стосовно політично значущих осіб й зокрема суддів як національних політичних діячів, нормативні засади використання якого зазнали суттєвих змін у 2022 році (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843») й доцільність зміни яких зумовлена не тільки потребами реального часу у протидії корупції та злочинності в цілому, а й стратегічними

пріоритетами подальшого розвитку України щодо реформування судової системи, впровадження міжнародних та європейських правових стандартів антикорупції, посилення співпраці із європейськими та міжнародними партнерами у забезпеченні глобального правопорядку. Практика втілення законопроектних ініціатив (законопроект № 9269д) не тільки актуалізувала питання ефективності «інструментів антикорупції», а й активізувала співпрацю зацікавленої спільноти щодо пошуку оптимальних шляхів ефективного правозастосування, в т.ч. із запозиченням позитивного європейського та світового досвіду, щодо впровадження стандартів антикорупції, в т.ч. й щодо професійної діяльності «суддівського корпусу» як національних політичних діячів.

Мета роботи полягає в аналізі проблематики довічного фінансового моніторингу стосовно суддів як національних політичних діячів, із акцентом уваги на нормативно закріплені засади його застосування як інструменту анти корупції та усунення передумов для використання як «штучного» засобу впливу на їх професійну діяльність. Об'єктом роботи є суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із використання ресурсу довічного фінансового моніторингу як інструменту антикорупції за законодавством України. Предметом є довічний фінансовий моніторинг стосовно суддів в Україні як різновид «антикорупційного інструментарію». При написанні роботи використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні методи наукового пізнання (діалектичний аналіз, експертних оцінок, порівняльно-правовий, спеціально юридичний, логічний, класифікаційного поділу, прогнозування тощо), що дозволило не тільки комплексно дослідити проблематику довічного фінансового моніторингу стосовно суддів як національних політичних діячів, а й виявити дискусійні питання формування його законодавчого підґрунтя, сформулювати висновки стосовно його антикорупційного цільового спрямування та унеможливлення використання його як засобу «зовнішнього» впливу як на особу судді, так і на його професійну діяльність.

1. Судді як політично значущі особи

У всьому розмаїтті антикорупційного інструментарію моніторинг посідає своє чільне місце й унормуванню засад його використання законодавець приділив достатньо увагу як «базовому» антикорупційному законодавчому акті (Закон України «Про запобігання корупції»), так і «базовому» законодавчому акті у

протидії відмиванню «брудних грошей» (Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення») та інших численних актах. При цьому, легалізуючи засади його застосування, пропонується й видове його розмаїття. Так, якщо у першому випадку мова йде про моніторинг способу життя державного службовця та членів його сім'ї (ст. 54-1 Закону України «Про запобігання корупції»), тоді як у другому – про фінансовий моніторинг політично значущих осіб, членів їх сімей та осіб, пов'язаних із ними, тощо. Отже, не зважаючи на те, що у зазначених двох актах вживається слово «моніторинг» для позначення інструментів протидії протиправним діям, насправді ж мова йде про унормування засад самостійних його різновидів, і саме завдяки унормуванню ознак кожного із них, які у сукупності й формують унікальність ресурсу кожного із них, мову можна вести про кожен різновид моніторингу як самостійний унікальний засіб антикорупції у всьому багатоманітні останніх, сама назва яких вже формує явлення розуміння про їх безпосереднє цільове призначення та сферу застосування. Фінансовий моніторинг згідно із положеннями чинного законодавства України застосовується стосовно «політично значущих осіб», якими є «...фізичні особи, які є національними, іноземними публічними діячами та діячами, які виконують публічні функції в міжнародних організаціях» (п. 47 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»). Окрім запропонованої дефініції, із вказівкою на три групи осіб («фіксована модель визначення»), законодавець водночас для забезпечення уніфікації правозастосування пропонує й визначення кожної із запропонованих груп таких діячів (знову ж таки використовуючи «міксовану модель визначення», завдяки фіксації основної ознаки правового статусу таких осіб – «виконання публічних функцій» й перерахування посад, зайняття яких особою фактично «прив'язує» її до відповідного статусу, наділяючи повноваженнями щодо виконання зазначених функцій). Аналіз запропонованих визначень, дозволяє виділити серед таких осіб і суддів. Так, п. 28 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» фіксує

визначення «іноземних публічних діячів», серед яких «...члени верховного суду, конституційного суду або інших судових органів, рішення яких не підлягають оскарженню, крім оскарження у зв'язку з винятковими обставинами» [1]. У п. 20 цієї ж статті цього ж Закону наводиться визначення «діячів, які виконують публічні функції в міжнародних організаціях», серед яких знову ж таки «...судді та керівні посадові особи міжнародних судів», а у п. 37 серед «національних публічних діячів» виокремлюються «... голови та судді Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, ... голови та судді апеляційних судів» [1]. Отже, абсолютно визначеною є позиція законодавця стосовно того, що в аспекті фінансового моніторингу як інструменту запобігання та протидії легалізації (відмиванню) «брудних грошей» судді є тими особами, по відношенню до яких такий інструмент може застосовуватися. А чи узгоджується ця позиція із розумінням того, яка особа взагалі є «політично значущою» і чи можна суддю вважати «політично значущою особою»?

Політично значущою особою (від англ. «Politically Exposed Perso») традиційно вважають «особу, яка обіймає важливу у державі посаду» [2], «особу, яка обіймає високу посаду у державі, ... посаду із високим впливом на суспільство» [2], «особу, публічний вплив якої зберігається навіть після звільнення з такої посади», «особу, що обіймає високу посаду із серйозними повноваженнями, які зумовлюють підвищений ризик для суспільства» [3]. Як бачимо, надмірним є «насичення» зазначених положень оціночними поняттями, серед яких: «серйозні повноваження», «висока посада», «важлива посада», «посада з високим впливом» тощо. Хоча цілком зрозумілим є те, що правовий статус такої особи «пов'язаний» із посадою, зайняття якої передбачає значний обсяг публічно-владних повноважень стосовно прийняття важливих для суспільства в цілому рішень (наприклад, стосовно розподілу бюджетних коштів, визначення стратегічних напрямків розвитку держави, розподілу та реалізації публічної влади тощо). З огляду на зазначене, та з урахуванням функціонального призначення судової влади в цілому, цілком логічно вести мову про те, що діяльність останньої можна вважати такою, результати якої мають значення для суспільства (навіть з огляду на різні підходи щодо розуміння «суспільства»). Однак, чи можна вважати, наприклад, рішення за підсумками вирішення публічно-правового спору стосовно поновлення на посаді державної служби особи в окружному адміністративному суді таким,

що «має політичний вплив», «істотний вплив на суспільство», а суддю, який розглянув такий спір і прийняв відповідне рішення, – «національним політичним діячем»? Або ж суддю районного суду, який прийняв рішення за підсумками розгляду позову про поділ спільного майна екс-подружжя? Напевне, ні, з огляду «на вплив цього рішення на суспільство», «політичний вплив такого рішення», а коректніше буде вести мову про відсутність такого «впливу».

Інша справа, коли мова йде про діяльність Конституційного Суду України як «...органу конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України» (ст. 1 Закону України «Про Конституційний Суд України») [4], його суддів та їх «вплив на суспільство», «політичний вплив» як їх діяльності, так і результатів такої. Так, наприклад, згідно з рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу третього частини другої статті 22 Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 7 лютого 2023 року № 1-р/2023 (справа № 1-5/2020(118/20) були визнані такими, що «не відповідають Конституції України (є неконституційним), абзац третій частини другої статті 22 Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 року № 463-IX, згідно з яким «педагогічні працівники державних і комунальних закладів загальної середньої освіти, які досягли пенсійного віку та яким виплачується пенсія за віком, працюють на основі трудових договорів, що укладаються строком від одного до трьох років», унаслідок чого унеможливлено укладення безстрокових трудових договорів із цією категорією педагогічних працівників» [5]. Абзац третій частини другої статті 22 Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 року № 463-IX, було визнано неконституційним, а отже ці положення були визнані такими, втратили чинність із дня ухвалення відповідного Конституційним Судом України, що фактично означає модифікацію правових засад регулювання відповідних суспільних відносин у державі в цілому.

Аналогічним є підхід й стосовно з'ясування «політичної значущості» діяльності Верховного Суду як «... найвищого суду у

системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом» [6], суддів Верховного Суду та результатів їх професійної діяльності. Так, наприклад, згідно з постановою Верховного Суду у справі № 816/687/16, ухваленою судовою палатою під час воєнного стану (13 квітня 2022 року), було визначено підстави, «коли відступу від принципу стабільності в оподаткуванні при прийнятті змін до законодавства є правомірними», а саме «відступ від принципу стабільності в оподаткуванні при прийнятті змін до законодавства є правомірним, якщо дотримано балансу з принципами загальності оподаткування, фінансової достатності та соціальної справедливості з огляду на збалансування бюджету і забезпечення видатків на оборону, соціальний захист населення в складних економічних умовах фактичної військової агресії.» [7]. Цілком «політично впливовими», «суспільно значимими» у розумінні їх впливу на засади регулювання суспільних відносин у країні в цілому, формування практики правозастосування стосовно цілих категорій справ можна вважати й результати діяльності суддів вищих спеціалізованих судів та апеляційних судів. Саме тому «суддівський елемент» у законодавчо закріпленій дефініції «національний політичний діяч» цілком обґрунтовано «обмежений» лише суддями Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, апеляційних судів.

Отже, з урахуванням того, що судді вищезазначених судів займають посади, які передбачають прийняття рішень, значення яких для суспільства в цілому, для держави, для визначення напрямків державної політики та їх реалізації цілком можна вважати такими, що є «важливими», «впливовими» (і навіть після того, як особа вже припиняє свою професійну діяльність на посаді судді), цілком логічним є визнання їх «національними політичними діячами», стосовно яких передбачено застосування фінансового моніторингу як інструменту запобігання та протидії легалізації (відмиванню) «брудних грошей».

2. Довічний фінансовий моніторинг й професійна діяльність суддів: якою є нормативна модель їх взаємозв'язку?

Головне питання, яке виникає стосовно фінансового моніторингу по відношенню до суддів, – чи можливим є використання його як важелю впливу на професійну діяльність суддів? Аналіз положень «базового» законодавчого акту, який закріплює засади запобігання та

протидію легалізації (відмиванню) «брудних грошей», засади застосування фінансового моніторингу, в т.ч. й щодо суддів як «національних політичних діячів», дозволяє стверджувати, що його призначення не полягає у тотальному втручанні взагалі ні у приватне життя суддів, ні у професійну діяльність суддів. Вже сама його назва окреслює сферу відносин, щодо яких можливим є його застосування (п. 16 ст. 1 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»). Більше того, не всі фінансові операції за участю суддів «охоплюються» фінансовим моніторингом, а лише ті, ознаки яких чітко визначені. Так, наприклад, такими є «порогові фінансові операції» – «операції, сума яких ... дорівнює чи перевищує 400 тисяч гривень ... або дорівнює чи перевищує суму в іноземній валюті, банківських металах, інших активах, еквівалентну за офіційним курсом гривні до іноземних валют і банківських металів 400 тисяч гривень на момент проведення фінансової операції» (ст. 20 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення») або ж, наприклад, «підозрілі фінансові операції (діяльність)», щодо яких «... у суб'єкта первинного фінансового моніторингу є підозра або достатні підстави для підозри, що вони є результатом злочинної діяльності або пов'язані чи стосуються фінансування тероризму або фінансування розповсюдження зброї масового знищення» (ст. 21 цього ж Закону). Це визначає «межу дозволеної уваги з боку держави» до судді у його відносинах із використанням фінансових ресурсів. Основна увага має зосереджуватися на «прозорості легальних джерел» формування статків суддів й відсутності передумов для «сумнівів» щодо їх легальності й «прив'язки» до можливих «корозій» у їх професійній діяльності.

Визначаючи межі сфери фінансового моніторингу стосовно суддів як «національних політичних діячів», алгоритми дій суб'єктів відповідного моніторингу, в т.ч. й засади відповідальності за неналежне застосування ризик-орієнтованого підходу (за зловживання саме «жорсткою» моделлю фінансового моніторингу) по відношенню до суддів, законодавець фактично усуває передумови для «надмірного» втручання взагалі у фінансові відносини за участю суддів взагалі, а впровадження можливих «запобіжників від можливих зловживань» додатково актуалізує індивідуальний підхід

у застосування відповідного моніторингу щодо кожного судді, із можливістю його оскарження й застосування заходів примусу стосовно самих суб'єктів моніторингу.

Питання «довічності» такого інструменту запобігання легалізації «брудних грошей» пов'язане не стільки із діяльністю особи на посаді судді, що – є цілком логічний й загальноновизнаним у світовій практиці, скільки вже із пост-суддівською діяльністю особи (діяльністю після звільнення особи з відповідної посади). Додаткової актуальності надає цьому питанню практика вітчизняної нормотворчості, пов'язана із перманентною зміною відповідної ознаки фінансового моніторингу в Україні. Мова йде про «коливання» між двома нормативними моделями цього моніторингу – «довічною» (чинною до 2022 року й відновленою у жовтні 2023 року) й «лімітованою у часі» – «трирічною» (чинною у період 2022–2023 років). Саме ця ознака моніторингу («довічність», «пожиттєвість», яка відновлена у зв'язку із прийняттям в цілому законопроекту № 9269д «Про внесення змін до Закону України про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення щодо політично значущих осіб») характеризує спроможність його застосування по відношенню до особи не тільки під час перебування її посаді із «значним політичним впливом», «важливий посаді», «високій посаді», в й після звільнення з такої. Іншими словами, мова йде про впровадження одного із міжнародних принципів дії інструментів антикорупції, протидії легалізації «брудних грошей», стандарту Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму (FATF) – «PER – назавжди», «Once a PER – could always remain a PER», «Політично значуща особа – назавжди політично значуща особа», «Колишніх PER не буває» тощо. З огляду на те, що зазначена однака фінансового моніторингу закріплена у 12 Рекомендації FATF – «Політичні діячі за собою закріплюють довічний статус політичного діяча», є загальним стандартом у використанні цього інструментарію з акцентом уваги на зобов'язання України перед ЄС, МВФ щодо впровадження відповідних стандартів застосування інструментів антикорупції (впровадження норми 4 Директиви (ЄС) 2015/849 «Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей та фінансування тероризму» та Регламенту (ЄС) 2015/847 «Про інформацію, що супроводжує грошові перекази», зобов'язання

виконувати які Україна взяла на себе, підписавши Угоду про асоціацію з ЄС), цілком логічним є поширення довічної моделі фінансового моніторингу на всіх політично значущих осіб, в т.ч. й національних політичних діячів, якими є й судді, тим більше, що така практика вже позитивно себе зарекомендувала у більшості країн світу (наприклад, в Австрії, Бельгії, Великій Британії, Греції, Данії, Єгипті, Ефіопії, Ісландії, Іспанії, Ірландії, Литві, Мексиці, Норвегії, Панамі, Сербії, Словенії, Ямайці тощо). Важливим є розуміння того, що «значний політичний вплив особи» залишається й після звільнення її з посади як у свідомості такої особи, так і суспільства в цілому. Й усвідомлення того, що й після залишення «важливої посади», «впливової посади» джерела статків такої особи мають бути «... зрозумілими, легальними і прозорими» й не передбачати будь-якого, в т.ч. й «із паузою у часі», зв'язку із «корозіями» попередньої професійної діяльності особи на відповідній посаді. З огляду на зазначене, впровадження «презумпції винуватості» щодо можливого зв'язку результатів фінансового стану особи із «можливими корозіями» у діяльності особи на політично значущій посаді раніше є цілком дієвим «запобіжником» для професійної, в т.ч. й на посаді судді, діяльності, як під час самого перебування особи на посаді судді, так й із акцентом на пост-суддівський період життя особи. Особливий правовий статус особи під час перебування на посаді судді, специфіка самої професійної діяльності й значимість її результатів для суспільства в цілому безпосередньо пов'язані із безстроковістю застосування можливих «інструментів анти-корупції», «інструментів запобігання та протидії легалізації «брудних грошей» задля усунення передумов для «перспективних у часі» «корозійних дій» особи, із використанням «політично значимої посади» й бажанням «максимально» використати її ресурс для вчинення протиправних діянь. Саме тому, відновлення довічного фінансового моніторингу (навіть не зважаючи на наявні пропозиції стосовно обґрунтування доцільності збереження «лімітованої» у часі, хоча й із збільшенням відповідного терміну – «до 5 років» [8], «від 5 до 10 років» [2]), в т.ч. й по відношенню до суддів як національних політичних діячів, є не тільки «кроком» на шляху до імплементації міжнародних правових стандартів протидії легалізації «брудних грошей», протидії «корозії публічної влади», а й підтвердженням стійкості стратегічного вектору євроінтеграційної політики держави в цілому.

ВИСНОВОК

Відновлення довічного фінансового моніторингу як інструменту антикорупції, запобігання та протидії легалізації «брудних грошей», а відповідно й «корозії» публічної влади в цілому, в т.ч. й судової, стосовно політично значущих осіб, в т.ч. й національних політичних діячів, серед яких і судді, є свідомим кроком на шляху впровадження міжнародних та європейських стандартів протидії зазначеним протиправним явищам, що дозволяє не тільки підвищити «якість» вітчизняного нормативного підґрунтя зазначеної діяльності (в т.ч. й із акцентом на «очікувані у перспективі, із паузою у часі» можливі протиправні діяння особи), а й водночас впровадити ефективні «запобіжники» для усунення «штучного зовнішнього» впливу на суддю, на його професійну діяльність під час перебування на посаді судді, а також на «пост-суддівський» період його життя.

SUMMARY

Lifelong financial monitoring is seen as a type of “anti-corruption” tool, as a means of preventing and counteracting the legalisation of “dirty money” under Ukrainian law. It is argued that financial monitoring may also be applied to judges as national political figures, since their activities and the results of such activities have a significant “impact” on public relations in the State and are “politically influential”. At the same time, it is noted that the circle of judges in respect of whom financial monitoring is possible is “limited”. These are judges of the Constitutional Court of Ukraine, the Supreme Court, higher specialised courts and courts of appeal, which is quite logical given the specifics of their legal status and the subject matter of their professional activities. The restoration of the lifetime feature of financial monitoring, including in relation to judges, is seen as a step towards the implementation of international and European standards of “anti-corruption” and counteraction to the legalisation of “dirty money” in domestic legislation, strengthening of multi-vector cooperation with international partners, and improvement of the “quality” of domestic legislation and law enforcement. The author concludes that the updated regulatory model of lifelong financial monitoring of judges contains sufficient “fuses” to eliminate “artificial external” influence on the judge’s personality, professional activities, and post-judicial life.

Key words: judge, financial monitoring, lifetime, corruption, money laundering (legalisation), “dirty money”, anti-corruption legislation, professional activity, politically exposed person, national politician.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06 грудня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>
2. Ржеутська Л. Пожиттєвий фінмоніторинг РЕР – більше шкоди, ніж користі? URL: <https://www.dw.com/uk/pozittevij-finmonitoring-politichno-znacusih-osib-bilse-skodi-niz-koristi/a-66900853>
3. Калинюк Д. Пожиттєві РЕРи: антикорупційна необхідність, чи удар по держслужбі? URL: <https://ces.org.ua/peps-podcast/>
4. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу третього частини другої статті 22 Закону України «Про повну загальну середню освіту» від 7 лютого 2023 року № 1-п/2023, Справа № 1-5/2020(118/20). URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-r2023_0.pdf
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
7. Коли відступ від принципу стабільності в оподаткуванні при прийнятті змін до законодавства є правомірним: рішення ВС. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/211433_koli-vdstup-vd-printsipu-stablnost-v-opodatkuwann-pri-priynyatt-zmn-do-zakonodavstva--pravomrnm-rshennyua-vs
8. Гончар І. Канути в довічність. *Юридична практика. 2021. 06 квітня. № 13–14 (1214–1215). С. 1,6.* URL: <https://pravo.ua/articles/kanuty-v-dovichnist/>

Information about the authors:

Kolomoiets Tetiana Oleksandrivna,

Doctor of Law, Professor,

Corresponding Member of NALS of Ukraine,

Honored Lawyer of Ukraine,

Dean of the Faculty of Law, Zaporizhzhia National University,

66, Zhukovskoho, Zaporizhzhia, 69600, Ukraine

ORCID: 0000-0003-1101-8073

Yevtushenko Daria Serhiivna,
PhD in Law,
Assistant Professor at the Department of Constitutional
and Administrative Law,
Zaporizhzhia National University,
66, Zhukovskoho, Zaporizhzhia, 69600, Ukraine
ORCID: 0000-0001-5334-8498

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-9>

ORGANIZATIONAL-LEGAL INSTITUTES OF ANTI-CORRUPTION: CONTENT UPDATE

Kolpakov V.

RESEARCH

An important reason for reforming the anti-corruption system is the following indicators: a) perception of the prevalence of corruption; b) effectiveness of anti-corruption activities; c) corruption experience of society. The results of the study of these parameters were published in the report of the National Agency for the Prevention of Corruption “Corruption in Ukraine 2022: understanding, perception, prevalence”.

According to the report, corruption ranks 3rd among the main problems of society. High living costs and military activities ranked first and second in 2021–2022. 64,2% of the population consider corruption a very serious problem. This indicator statistically decreased after 2 years of stability (in comparison with 2021, the decrease was 4,4 p.p.).

Speaking about the corruption prevalence perception indicator in general, then 81,1% of the population and 69,2% of entrepreneurs believe that corruption is somewhat or very common in Ukraine.

As for corruption level dynamics, in 2022, more than twice as many representatives of the population reported its decrease in comparison with the previous year – 15,5% (in 2021 – 5,5%). At the same time, 29,2% of the population believe that the level of corruption in Ukraine has increased over the last 12 months (this share is significantly smaller than 10 in 2021 when it was 41,8%, though it's still larger than the share of those considering that the level of corruption has decreased). As for entrepreneurs, the share of the respondents who believe that the level of

corruption has decreased, is three times greater than the share of those reporting the increase of corruption (45,7% vs. 16%).

The vulnerability of the Ukrainian bureaucracy to the interventions of corruption temptations turned out to be an urgent and painful problem already in the initial phases of the development of state independence. Even in the interval between the adoption of the Declaration on the State Sovereignty of Ukraine (July 16, 1990) and the Act of Proclamation of Independence of Ukraine (August 24, 1991), the legislator considered it necessary to implement urgent measures to strengthen law and order in the republic and outline in this document the importance of combating corruption.

The first law on combating corruption was adopted in Ukraine in 1995. It was aimed at preventing corruption, identifying and crossing its manifestations, restoring the legitimate rights and interests of individuals and legal entities, eliminating the consequences of corrupt acts. Analysis of the practice of its application has shown that further strengthening of anti-corruption efforts is impossible without further reforms of the regulatory framework.

This led to the development of a new legislative act. As a result, in April 2011 the Law of Ukraine “On the Principles of Preventing and Combating Corruption” was adopted. It defined the basic principles: a) prevention and combating corruption in the public and private spheres of public relations, b) compensation for the damage caused by corruption offenses, c) restoration of violated rights, freedoms or interests of individuals, d) rights or interests of legal entities, e) interests of the state.

In October and November of that year, the “State Program to Prevent and Combat Corruption for 2011–2015” and the “National Anti-Corruption Strategy for 2011–2015” were adopted consecutively. Unfortunately, both documents were not based on substantive research and analysis of previous efforts. In this period, regular corruption studies, which would have provided an analytical basis for monitoring the implementation of the anti-corruption strategy and its future updates, were not conducted. The Central Election Commission, the Chamber of Accounts, the courts, and the Prosecutor’s Office were left out of their focus. There were no links to other relevant reforms, which are important in terms of eliminating the preconditions for corruption or creating effective tools for bringing perpetrators to justice: reforms of the law enforcement system, judiciary, external audit, etc. In addition, the State Program lacked clear, measurable, achievable, relevant and time-limited indicators of implementation of its tasks. The indicators themselves had

no qualitative basis and were formal (“report and proposals”, “corresponding legal act”, “conducted seminars”, “annual report”, etc.). In fact, they were process-oriented only, so even their full implementation could not lead to any significant changes and ensure the achievement of objectives.

Therefore, it was quite natural and reasonable to decide to develop a new anti-corruption legislative act. Such a document was adopted on October 14, 2014. It was the current Law “On Prevention of Corruption” [1].

The law synchronized anti-corruption policy and legislation, based on the current economic and socio-legal situation. With its adoption, the normative regulation of the anti-corruption mechanism evolved, a consistent improvement of the institutional system through new preventive mechanisms began.

Thus, the main components of the preventive anti-corruption system, according to this Law, are: 1) the functioning of the National Agency for the Prevention of Corruption, a specialized body for the prevention of corruption; 2) rules for the formation and implementation of anti-corruption policy; 3) anti-corruption restrictions: a) regarding the use of one’s official position, b) receiving gifts, c) combining jobs and combining with other activities, d) joint work of close persons related to the performance of state or local government functions; 4) prevention and settlement of conflicts of interest; 5) special anti-corruption tools: a) anti-corruption expertise, b) a special anti-corruption audit, c) the Unified State Register of Persons Who Committed Corruption or Corruption-Related Offenses, d) requirements for transparency of information and access to it; 6) protection of whistleblowers (persons who report facts of corruption) from unlawful dismissal, transfer, changes in the essential terms of the employment contract); 7) legal liability for corruption and corruption-related offences; 8) elimination of the consequences of corruption offenses: a) cancellation of acts, b) recognition of transactions as void, c) compensation for losses in court; 9) international cooperation.

In accordance with the Law of 2014 “On the Prevention of Corruption” and in the development of its provisions, important transformations took place in the system of organizationally structured anti-corruption institutions [2; 37].

First of all, it should be noted the creation of the National Agency for the Prevention of Corruption as a central executive body with a special status. Its main functions were: ensuring the formation and implementation of anti-corruption policy with the involvement of the

public; analysis and study of the situation with corruption; development, monitoring and coordination of the implementation of the Anti-Corruption Strategy and the state program for its implementation; monitoring and control over the implementation of acts of legislation on professional ethics and conflicts of interest; coordination and methodological assistance in identifying and eliminating corruption risks; implementation of financial control, verification of declarations, monitoring of the lifestyle of persons authorized to perform the functions of the state or local government; approval of the rules of ethical behavior of civil servants and officials of local self-government; cooperation with whistleblowers, taking measures for their legal protection; providing methodological and advisory assistance on the application of anti-corruption legislation; implementation of international cooperation in the field of anti-corruption policy.

At the same time, the Agency received the right to demand the necessary information from the governing bodies; make binding instructions (to eliminate violations of the implementation of anti-corruption legislation); apply to law enforcement agencies with mandatory conclusions regarding the identified signs of offenses; apply to the court with claims (applications) to declare illegal legal acts, individual decisions, invalidate transactions issued (accepted, concluded) as a result of violation of anti-corruption legislation) have access to databases of state and other bodies (for financial control, in particular for checking declarations).

In the format of the implementation of anti-corruption legislation, the following were also created: the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office; State Bureau of Investigation.

In the mechanism of combating corruption, these structures interact with each other, with other law enforcement agencies, the executive branch, local self-government, and civil society actors.

The National Anti-Corruption Bureau of Ukraine was established as a state law enforcement agency with broad enforcement powers. It is he who is entrusted with the duty of direct prevention, detection, suppression and disclosure of corruption crimes that are committed by senior officials authorized to perform the functions of the state or local self-government, and constitute a threat to national security. To this end, the National Bureau carries out operational-search activities; conducts a pre-trial investigation of criminal offenses related to its jurisdiction, as well as conducts a pre-trial investigation of other criminal offenses in cases

specified by law; takes measures to search for and seize funds and other property that may be subject to confiscation or special confiscation for criminal offenses related to the jurisdiction of the National Bureau; interacts with other state bodies, local governments and other entities to fulfill their duties; carries out information and analytical work in order to identify and eliminate the causes and conditions that contribute to the commission of criminal offenses attributed to the jurisdiction of the National Bureau; provides confidentiality and voluntary cooperation with persons who report corruption offences.

The Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office was created as part of the General Prosecutor's Office of Ukraine as an independent Department. Its leader is also the Deputy Prosecutor General of Ukraine. The main areas of activity of the Anti-Corruption Prosecutor's Office include: supervision over compliance with laws in the conduct of operational-search activities, preliminary investigation by the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; participation in the consideration by the courts of the petitions of detectives and prosecutors during the pre-trial investigation; participation in the judicial review of criminal proceedings investigated by detectives of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

The State Bureau of Investigation has the status of a state law enforcement body and exercises its powers directly and through territorial administrations. The State Bureau of Investigation solves the tasks of preventing, detecting, suppressing, disclosing and investigating crimes committed by officials who occupy a particularly responsible position in the public service; judges and law enforcement officials; officials of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Deputy Prosecutor General, the head of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office or other prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office.

The law of 2014 introduced significant changes to the regulatory framework for the institution of whistleblowers, anti-corruption expertise of legal acts; conflict of interest; information support for anti-corruption activities; special check and others.

Important changes have been made to the Criminal Code. For the first time in the history of Ukraine, it presents a list of corruption criminal offenses and states that the perpetrators of them are subject to a number of restrictions and prohibitions.

Thus, they cannot be released from criminal liability: in connection with repentance (Article 45); in connection with the reconciliation of the

perpetrator with the victim (Article 46); in connection with bail (Article 47); in connection with a change in the situation (Article 48); they cannot be given a more lenient punishment; than provided by law (Article 69); the court does not have the right to release such a person from punishment in connection with the loss of public danger by the act (part 4 of article 74); release from serving a sentence with a trial (part 1 of article 75; article 79) or on the basis of an amnesty (part 4 of article 86); the terms of the actual serving of the sentence have been increased; appointed by the court for a corruption offense; for parole (art. 81); replacement of the unserved part of the punishment with a milder one (Article 82); pardon (part 3 of article 87); a conviction for committing a corruption offense cannot be prematurely dismissed by the court (part 2 of article 91).

The Code of Administrative Offenses[3] was supplemented with Chapter 13-A “Administrative Offenses Related to Corruption”. It contains norms providing for responsibility for: violation of restrictions on part-time employment and combination with other types of activity (Article 172-4); violation of legal restrictions regarding the receipt of gifts (art. 172-5); violation of financial control requirements (art. 172-6); violation of the requirements for the prevention and settlement of conflicts of interest (art. 172-7); illegal use of information that became known to a person in connection with the performance of official or other powers determined by law (Article 172-8); violation of the restrictions established by law after the termination of the powers of a member of the national commission that carries out state regulation in the field of energy and utilities (Article 172-8-1); failure to take measures to combat corruption (art. 172-9); violation of the prohibition on placing bets on sports related to the manipulation of an official sports competition (art. 172-9-1); violation of legislation in the field of environmental impact assessment (art. 172-9-2).

As a result of these transformations, there are reasons to note some positive trends in combating corruption.

Thus, sociological studies have recorded a noticeable decrease in the proportion of citizens who have direct experience of involvement in corrupt relations. In 2013, 60 percent of respondents had it, and largely thanks to these data, in April 2017, the international audit company EY ranked Ukraine in first place in the world in terms of corruption among 41 countries surveyed (including from Africa). By the beginning of 2022, less than 40 percent of the citizens surveyed indicated its presence.

There is also some improvement in the comparative indicators of the level of corruption, which is recorded in a special rating by the international organization “Transparency International”. According to her, in the period from 2013 to 2019, it increased from 25 to 30 points. In 2021, Ukraine received 33 points and took 117th place out of 180 countries, which is 3 points better than the previous indicators.

However, this progress does not satisfy society. Citizens perceive it as too slow, and corruption is recognized as one of the most important problems. In scientific publications on this issue, it is noted that annually, experts estimate the loss of the state budget from the illegal activities of the shadow business in Ukraine at UAH 12–13 billion.

The reluctance of foreign investors to invest in the Ukrainian economy is mainly due to corruption, since the amount of bribes usually equals the amount of capital invested in the business. Corrupt bureaucracy has turned into a kind of all-powerful monster.

The impression is that it is in the interests of the bureaucracy that laws are adopted and amended. The official is omnipotent and unpunished. And in the country now there is no real force, including in the highest echelons of power, which would be able to curb bureaucratic arbitrariness [4; 122–123].

Returning to positive changes, we note that progress in minimizing corruption risks is correlated with: a) the start of work of the Supreme Anti-Corruption Court with appropriate jurisdiction; b) rebooting the National Agency for the Prevention of Corruption; c) modernization of legal regulation; d) improvement of law enforcement practice.

The update of the anti-corruption policy and its regulatory support is related to the new Anti-Corruption Strategy for 2021–2025, which became part of the Law of Ukraine “On the Basics of the State Anti-Corruption Policy for 2021–2025” [5].

The draft, among other measures, provides for the need to ensure the inevitability of legal liability for corruption and corruption-related offences. In particular, we are talking about disciplinary, administrative and criminal liability [6; 41–42].

CONCLUSIONS

The above study of administrative and legal means of combating corruption in Ukraine allows us to draw the following conclusions. In 2021–2022 (compared to 2019), Ukraine showed a slight improvement in its position in the global “Corruption Perception Index” of Transparency International. Its index was 33 points (30 points in 2019). Thus, it took

117th place among 180 states. In 2019, the country was nine places lower and ranked 126th in the ranking. Experts believe that this became possible thanks to the administrative, legal and organizational efforts to launch the High Anti-Corruption Court, reformat the National Agency for the Prevention of Corruption, and strengthen responsibility for corruption offenses. However, there are insufficient grounds for a positive assessment of this progress.

In this regard, it is advisable to rebuild anti-corruption practices on the basis of a) deep implementation of digital technologies in the field of corruption prevention; b) creation of a single state information processing center; c) will focus on the development of convenient alternatives to existing anti-corruption practices; d) intensify the formation of zero tolerance for corruption; e) to introduce the inevitability of responsibility for corruption; f) adopt relevant changes to the anti-corruption legislation.

SUMMARY

The purpose of the research is: a) to obtain new knowledge about the organizational and legal institutions for combating corruption; b) in highlighting the reform of anti-corruption structures; c) in the theoretical understanding of administrative and legal means of combating corruption in Ukraine under martial law. In terms of the Law of Ukraine dated May 12, 2015 “On the Legal Regime of Martial Law”; Decree of the President of Ukraine dated February 24, 2022 “On the introduction of martial law in Ukraine”; On the principles of the state anti-corruption policy for 2021–2025; On the principles of the state anti-corruption policy for 2021–2025; State anti-corruption program for 2023–2025 is analyzed: a) program documents on combating corruption; b) anti-corruption regulations; c) organizational and legal institutes; c) forms and methods of activities of entities fighting corruption; d) materials of the report of the National Agency for Prevention of Corruption “Corruption in Ukraine 2022: understanding, perception, prevalence”; e) materials of international organizations “Transparency International”, “Management Systems International (MSI)”, international auditing company “EY”. The work of the National Agency for Prevention of Corruption is described in detail; National Anti-corruption Bureau; Specialized anti-corruption prosecutor’s office; State Bureau of Investigation. A detailed analysis of the current Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption” 2014 is presented. Attention is focused on the norms of this law, which contain a list of specific restrictions on the use of an official position for personal gain; using gifts for personal gain; restrictions on the joint work of relatives in

the civil service; regulate the rules of ethical behavior of civil servants; regulate the submission of income tax returns. The important components of the preventive anti-corruption system are highlighted: a) anti-corruption expertise, b) special anti-corruption inspection, c) the unified state register of persons who have committed corruption or corruption-related offenses, d) requirements for the transparency of information and access to it; 6) protection of whistleblowers (persons reporting the facts of corruption) from illegal dismissal, transfer, changes in the essential terms of the employment contract).

Key words: anti-corruption institutes, anti-corruption regulations, corruption, martial law regime, National Agency for Prevention of Corruption, National Anti-Corruption Bureau, Specialized anti-corruption prosecutor's office, State Bureau of Investigation.

REFERENCES

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Kolpakov V. K. Regulatory support of counteraction corruption in Ukraine. *Studia Universitatis Moldaviae*. 2021. № 8 (148). P. 36–41.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Kolpakov V. K. Administrative-legal system of combating corruption in the conditions of martial law. Epistemological aspects of tort law transfiguration in the creation of anti-corruption legislation and its enforcement: monograph. Ed. T. Kolomoiets. Riga, Latvia: “Baltija Publishing”, 2023. 316 p. P. 117–129. DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-347-7-8>
5. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки. Закон України № 2322-IX від 20.06.2022. Офіційний вісник України. 2022. № 56. Ст. 3272.
6. Колпаков В. К. Антикорупційна місія адміністративного права. Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права: монографія. За ред. П. Діхтієвського. Рига, Латвія : “Baltija Publishing”, 2022. 986 с. С. 18–63. С. 41. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-1>.

Information about the author:

Kolpakov Valerii,

Doctor of Juridical Sciences, Professor,

Head of the Department of Constitutional and Administrative Law

Zaporizhzhya National University,

66, Zhukovskoho str., Zaporizhzhia, 69600, Ukraine

ORCID: 0000-0002-8580-3261

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-10>

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ**

Ковбас І. В., Крайній П. І.

Українське суспільство впродовж останньої декади ХХІ століття перебуває у стані якісних змін. Останні стосуються з-поміж іншого його активної участі в управлінських процесах: від надання пропозицій на громадських обговореннях до участі у процедурах пов'язаних із формуванням органів публічної влади. Очевидною є тенденція щодо формування в Україні власної парадигми забезпечення участі громадськості у здійсненні управління державними справами. Право що передбачено Основним Законом набуває нового забарвлення. Такі зміни викликані впливом значної кількості факторів які впливають на суспільно-політичні процеси як в суспільстві так й державі. Одним із них став виданий Президентом України Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи метою якої стало «... формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною» [1]. Навряд чи автори документу передбачали що проведення реформи відбуватиметься так довго. Однак, на сьогодні ми не можемо не враховувати прогресивність даного підзаконного акту та його виключну роль яку він відіграв в процесі еволюційних змін у взаємовідносинах людини та держави.

Паралельно із цим процесом наша держава намагалась відійти від радянської доктрини державного управління замінивши її публічно-сервісною діяльністю органів публічної влади. Такі зміни хоча й відбувались повільно, про те на сьогоднішній день адміністративне право фактично є локомотивом формування актуальних концепцій, ідей та поглядів які розглядають різні можливості вдосконалення механізмів взаємодії індивіда та органу публічної влади. Змінюється філософія діяльності органів публічної влади. Концепція людиноцентризму в публічному врядуванні яка була запропонована В. Б. Авер'яновим на даний час поступово набуває чіткого вираження [2, с. 14]. Сучасні дослідження з даного питання формують чіткий висновок про те що «...ідея людиноцентризму стала тригером для оновлення адміністративного права, змінила погляди на його сутність, роль в державі та суспільстві і сформувала уявлення про його призначення – забезпечення реалізації та захисту прав людини і громадянина у сфері публічного адміністрування» [3, с. 4].

Поряд із цим існуюча проблема корупції є однією із найобговорюваніших та найактуальніших впродовж всього періоду незалежності. Зміни які відбувається у сфері публічного управління стосуються також й протидії корупції яка доволі часто проявляється саме під час реалізації органами публічної влади повноважень. Прийняття у 2023 році Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 року» [4] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми» [5] відображають ті внутрішньо-державні процеси що відбуваються сьогодні які спрямовані на наближення стандартів публічного врядування до європейських стандартів. Підсилює здійснення антикорупційної російсько-українська війна яка продемонструвала окремі негативні випадки вчинення корупційних дій зі сторони представників органів різних гілок влади. В той же час категорія «адміністративні повноваження» є вкрай важливим елементом адміністративно-правового статусу органів публічної влади. Їх чітке визначення дозволяє окреслити межі діяльності такого органу що є однією із засадничих засад їх функціонування.

Сформована в нашій державі система органів публічної влади здійснює свою діяльність у встановлених юридичним актами межах. Звичайно що дане положення є надто загальним. Про те сьогодні існує окрема група органів влади які наділені повноваженнями у сфері боротьби та протидії корупції. Результати двох загально-

національних опитувань, проведених Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова та Київським міжнародним інститутом соціології з 9 по 15 серпня 2023 року демонструють актуальність проблеми корупції для українського суспільства. На питання «Чи погоджуєтесь ви з твердженням, що Президент несе пряму відповідальність за корупцію в уряді» 78% респондентів вказали що безпосередньо голова держави несе відповідальність за корупцію в уряді та воєнних адміністраціях. Водночас, не погоджуються з цим твердженням лише 18% опитаних [6].

Дещо іншу статистику наводить Національне агентство з питань запобігання та протидії корупції. У проведеному дослідженні «Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйняття, поширеність» на питання «Як Ви вважаєте, наскільки серйозними є вище перераховані проблеми для України?» респонденти вказали що дуже серйозними проблемами є збройна агресія росії проти України (90,4%), висока вартість життя та низькі доходи (69,2%), корупція (64,2%), безробіття (64%) та несправедливість в системі правосуддя (55,2%) [7]. Вказані соціологічні опитування демонструють наявність серйозних занепокоєнь суспільства щодо корупції в Україні. Враховуючи оцінку громадян щодо безпосередньої відповідальності Президента України за вчинювані корупційні діяння на рівні органів публічної влади, а також взяті державою зобов'язання щодо посилення боротьби з корупцією як однією з передумов майбутнього доцільно розглянути діючі правові форми посилення участі громадськості у здійсненні контролю за виконанням адміністративних повноважень органами публічної влади.

Наука адміністративного права приділяє значну увагу дослідженню категорії «адміністративні повноваження» які надають можливість органу публічної влади бути учасником адміністративно-правових відносин. Слушним є визначення адміністративних повноважень як категорії яка підтверджує існування суб'єкта публічної адміністрації. Вони входять до змісту компетенції такого суб'єкта та разом із організаційно-структурними та цільовими компонентами формують правовий статус конкретного суб'єкта публічної адміністрації [8, с. 185]. З огляду на важливість чіткого визначення таких повноважень досить суттєвою є їх роль у забезпеченні реалізації антикорупційної політики в нашій державі. Про те навіть чітко визначені адміністративні повноваження не забезпечують виконання завдань із проведення антикорупційної

політики держави не дивлячись на доволі високий запит громадськості щодо зменшення рівня корупції.

Взаємодія інституцій громадянського суспільства та органів публічної влади є нічим іншим як реальне втілення концепції людиноцентризму якою гарантуються чіткі можливості для осіб долучитись до вирішення різного кола питань які знаходяться в центрі діяльності того чи іншого органу. Існуюча модель залучення інституцій громадянського суспільства до здійснення управління державними справами дає можливість стверджувати що посилення контролю зі сторони громадськості на основі створення дієвих правових форм такої участі може призвести до позитивного ефекту зменшення вчинення корупційних діянь. Вузловим моментом в даному аспекті буде те які саме правові форми участі необхідно посилити або ж змінити. Аналізуючи діюче законодавство яким врегульовується можливість таких інституцій здійснювати консультування відповідних органів публічної влади можемо сказати на сьогодні існують відповідні нормативно-правові акти які забезпечують таку участь. Крім цього, в Україні існує та діє відповідна система консультативно-дорадчих органів які здійснюють свою діяльність при органах виконавчої влади.

Вже згадувана норма Основного Закону про можливість участі представників громадськості у процесах які пов'язані з діяльністю відповідних органів державної влади є основою на якій формується державна політика в Україні щодо створення відповідних правових механізмів для його реалізації. Аналізуючи положення Концепції адміністративної реформи щодо надання суспільству можливостей із здійснення контролю за функціонуванням системи державного управління. З огляду на час видання Указу Президента України поняття «державне управління» переважало в науці адміністративного права. В нашому дослідженні ми пропонуємо застосовувати протилежне йому – публічна адміністрація як «сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах» [9, с. 103]. Таке визначення нам видається досить змістовним. Дана категорія дозволяє зрозуміти місце, роль та значення консультативно-дорадчих органів при органах влади. Цим самим створюється публічно-правова деталізація можливостей представлення публічного інтересу через надання права на створення таких органів.

Якщо утворенню та діяльності громадських рад як різновиду консультативно-дорадчих органів при міністерствах, відомствах,

органах виконавчої влади зі спеціальним статусом тощо приділено достатньо уваги з точки зору вивчення їх адміністративно-правового статусу, встановлення окремих питань їх функціонування, то можливість діяльності таких рад при органах місцевого самоврядування на сьогодні не врегульована взагалі. Аналізуючи чинне законодавство яким врегульовано адміністративно-правовий статус громадських рад можемо ствердно сказати що на сьогоднішній день вони активно здійснюють свою діяльність у різних сферах. Останні визначаються профілем відповідних органів виконавчої влади які залучають громадськість до участі у своїй діяльності шляхом обговорення проєктів нормативно-правових актів, залучають їх до процесів напрацювання відповідних змін або доповнень до законодавства яке застосовується відповідним органом влади тощо. Тобто, громадські ради є повноцінними учасниками адміністративно-правових відносин. Саме досвід їх діяльності може бути перенесений на рівень місцевого самоврядування де існують проблеми щодо реалізації відповідними сільськими, селищними, міськими радами, об'єднаними територіальними громадами (далі – ОТГ) своїх повноважень. Паралельно із цим, держава створює відповідні можливості для контролю за їх виконанням, в тому числі й тих, які спрямовані на запобігання та протидію корупції на місцевому рівні.

Щодо адміністративно-правового статусу громадських рад слід зазначити що він врегульований окремою Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» відповідно до якої громадські ради є окремим суб'єктом адміністративних правовідносин який володіє праводієздатністю, має визначені права та обов'язки, наділений можливістю здійснювати свою діяльність із іншими органами влади [10]. Вони утворюються на рівні міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міській, районних, районних у м. Києві та Севастополі держадміністраціях. За своєю правовою природою громадські ради є особливою правовою формою взаємозв'язку між суспільством та державою. Вони мають особливу зовнішню форму вираження, власний механізм утворення та володіють власним адміністративно-правовим статусом [11, с. 140].

Відповідна статистка діяльності громадських рад свідчить про те що їх кількість не дивлячись на триваючу російсько-українську війну

залишається на довоєнному рівні. Так, впродовж II кварталу 2023 при органах виконавчої влади діяли 65 рад [12]. З огляду на те що такі ради здійснюють свою діяльність при переважній більшості органів публічної влади, а випадки припинення їх функціонування або ж не створення прослідковуються вкрай рідко, можемо стверджувати що така підсистема консультативно-дорадчих органів в Україні діє. Це дозволяє провести відповідну класифікацію громадських рад залежно від сфери діяльності органу виконавчої влади при якому вона сформована: громадські ради при органах виконавчої влади; громадські ради при органах виконавчої влади зі спеціальним статусом; громадські ради при місцевих органах виконавчої влади; громадські ради при органах виконавчої влади які здійснюють перевірку реалізації адміністративних повноважень щодо реалізації антикорупційної політики держави.

Законом України «Про запобігання корупції» визначає адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) [13]. Вказаний орган відповідає за розроблення двох ключових документів які визначають антикорупційну політику держави. При НАЗК діє громадська рада. Відповідно до п.1 Положення про Громадську раду при Національному агентстві з питань запобігання корупції затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952 вона є «колегіальним органом, що утворюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» для забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції» [14].

Загалом, консультативно-дорадчі органи діють лише при органах виконавчої влади. Будь-які заходи у яких прийматимуть участь органи місцевого самоврядування у програмі відсутні що на нашу думку є суттєвим недоліком і не відповідає повною мірою забезпечення права громадян щодо здійснення активної участі у контролі за діяльністю відповідних органів місцевого самоврядування. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає можливість громадянам які проживають на відповідній території впливати на діяльність відповідних органів завдяки проведенню громадських слухань та утворенню органів самоорганізації населення. Жодних інших правових форм такої участі законодавством не передбачено. В сучасних умовах, коли відповідні органи місцевого самоврядування завдяки триваючій реформі одержали можливість забезпечувати виконання завдань

через розширення можливостей у фінансовій, податковій, соціальній, спортивній та іншій сферах. Це у свою чергу може призвести до випадків коли відповідні рішення які приймаються органами місцевого самоврядування та міститимуть в собі відповідні корупційні ризики. Через це було б доцільним розглянути можливість утворення при органах місцевого самоврядування громадських рад.

Якщо проаналізувати конкретні повноваження що стосуються антикорупційної сфери то можливо передбачити відповідні ризики у діяльності такого органу. Відповідну аналітичну інформацію надає НАЗК [15]. Наприклад, існує ризик вчинення корупційних дій під час виконання органом місцевого самоврядування повноважень щодо відбору та затвердження осіб, які можуть бути відзначені державними нагородами. Такі корупційні дії можуть бути вчинені під час розгляду відповідних клопотань які надходитимуть від підприємств, установ та організацій коли останні вносять подання про нагородження державними нагородами України.

Оскільки особи які здійснюють свою діяльність в органах місцевого самоврядування також є суб'єктами на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» існують ризики неналежного виконання їх обов'язків що може підривати реалізацію антикорупційної політики держави. Саме тому під час реалізації повноважень які стосуються організації роботи із запобігання та протидії корупції залучення громадськості може допомогти у зменшенні випадків таких протиправних діянь. Так, депутати рад, посадові особи ОМС можуть умисно не подати декларацію задля прикриття свого реального матеріального становища або ж внаслідок відсутності знань з антикорупційного законодавства порушують строки подання таких декларацій. Посилення участі громадськості через створення таких консультативно-дорадчих органів може допомогти у запобіганні ситуацій в частині недопущення порушень передбачених; ч. 1 ст. 25 ЗУ «Про запобігання корупції» (заборона займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю); ч. 1 ст. 23 (заборона безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб); п. 3 ч. 1 ст. 28 (заборона на вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів

депутатами місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також посадовими особами місцевого самоврядування) тощо.

З огляду на викладене необхідно надати змогу інституціям громадянського суспільства утворювати відповідні громадські ради на рівні органів місцевого самоврядування. Один із варіантів може полягати у відповідному доповненні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 14–1 «Консультативно-дорадчі органи при ОМС», в якому зазначити таке: «Громадська рада при територіальних громадах, сільських, селищних, міських радах, районних та обласних радах є консультативно-дорадчим органом, який утворюється для сприяння участі територіальної громади у здійсненні регіональної та місцевої політики у різних сферах суспільного життя. Порядок створення, діяльності та припинення діяльності громадських рад визначається в порядку, встановленому Законом». Це дозволить завершити цикл доповнень для вдосконалення організаційно-правового врегулювання діяльності громадських рад в Україні.

Закріплення організаційно-правових засад діяльності громадських рад в Україні необхідно вдосконалювати та уніфікувати. Необхідно детально вивчити чинне законодавство, яким врегульовується діяльність таких рад. Оскільки їх функціонування певною мірою вже відбувається на рівні центральних та місцевих органів влади, слід віднести відповідні зміни також до постанови КМУ № 996 якою б передбачалось створення громадських рад при ОМС. З огляду на те, що наша держава має відповідні зобов'язання з імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування, необхідно встановити організаційно-правові засади функціонування громадських рад при органах місцевого самоврядування. Еволюціонування системи органів публічної влади та органів місцевого самоврядування з приводу реалізації наданих законодавством повноважень у різних сферах суспільного життя із залученням інституцій громадянського суспільства відображає важливість та актуальність зміни в організаційно-правових засадах такої участі окремих громадян.

SUMMARY

Changes in the anti-corruption legislation in Ukraine proportionally affect the change in the scope of administrative powers vested in the relevant public authorities. The article makes an attempt to analyse the importance of the category of “administrative powers” as one of the main

conditions for the implementation of Ukraine's policy on preventing and combating corruption. It is established that strengthening the participation of civil society institutions in exercising public control over the exercise of administrative powers by the relevant public authorities is an important component of ensuring the implementation of the State's anti-corruption policy. It is determined that strengthening the functioning of public councils as one of the types of advisory bodies can have a positive impact on reducing corruption risks that may arise in the activities of public authorities. The author emphasises the need to establish such councils at local self-government bodies, which will prevent violations by the relevant authorities in terms of exercising their powers, given the rapid trend of their expansion.

Key words: public authorities, anti-corruption policy, public participation, advisory bodies, public councils.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 : станом на 28 трав. 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 11.09.2023).

2. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. Право України : Респ. юрид. жур-нал . 2006. № 5 . С. 11–17.

3. Бойко Ірина., Соловйова Ольга. Вплив ідеї людиноцентризму на зміст адміністративного права. International Science Journal of Jurisprudence & Philosophy. Vol. 2, № 1, 2023, pp. 1–12. DOI: 10.46299/j.isjpp.20230201.01.

4. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 ро-ки : Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 11.09.2023).

5. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : Постанова Каб. Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text> (дата звернення: 11.09.2023).

6. Сприйняття загрози корупції громадянами: оцінка влади та вимоги до змін під час війни. *Головна – Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва*. URL: https://dif.org.ua/article/spriynyattya-zagrozi-koruptsii-gromadyanami-otsinka-vladi-ta-vimogi-do-zmin-pid-chas-viyni#_Toc145094543 (дата звернення: 12.09.2023).

7. Рівень корупції в Україні – розуміння та поширеність | НАЗК. *НАЗК*. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/doslidzhennya-korupsiyi/> (дата звернення: 12.09.2023).

8. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

9. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. Юридичний науковий електронний журнал. 2013. № 1. С. 102–104. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf

10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Каб. Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 : станом на 27 черв. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 14.09.2023).

11. Крайній П. І. Громадські ради в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика». 2022. 160 с.

12. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади. Інформаційно-аналітичні матеріали. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/gromadski-radi/informacijno-analitichni-materiali> (дата звернення: 14.09.2023).

13. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII : станом на 28 трав. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 24.07.2023).

14. Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції : Постанова Каб. Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952 : станом на 14 черв. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-п#Text> (дата звернення: 25.07.2023).

15. Корупційні ризики. *Антикорупційний портал НАЗК*. URL: <https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/catalog/?page=6> (дата звернення: 16.09.2023).

Information about the authors:

Kovbas Ihor Vasylovych,

Doctor of Law, Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department of Public Law,
Faculty of Law of Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University,
Kotsiubynskoho St, Chernivtsi, 58012, Ukraine
ORCID: 0000-0001-7039-1586

Krainii Pavlo Ivanovych,

PhD in Law, Assistant,
Department of Public Law of the Faculty of Law
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University,
Kotsiubynskoho St, Chernivtsi, 58012, Ukraine
ORCID: 0000-0002-1263-9392

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-11>

**REGULATORY SUPPORT FOR HAZARDOUS WASTE
MANAGEMENT AS AN AREA OF PUBLIC DIGITAL
ADMINISTRATION IN UKRAINE**

Leheza Yu. O.

Formulation of the problem. Optimization of the waste management regime in general, and in particular with industrial waste, defined as “hazardous” for Ukraine and for other countries of the world, does not lose its relevance. The establishment of appropriate administrative and legal regulation of the use of hazardous waste is a certain component of the environmental safety mechanism. In accordance with the current legislation of Ukraine, environmental safety is an integral part of the national security mechanism, and therefore belongs to the priority tasks of the functioning of state authorities and local self-government (Part 4 of Article 3 of the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” [1]).

The state of scientific development of the problem. The last decades of the development of society have updated the issues of optimizing the mechanism of handling (disposal, processing, transportation, etc.) with waste of both domestic and hazardous origin. At the same time, the study of the features of ensuring legal regulation of waste management, while

remaining relevant, was explored in the scientific developments of such representatives of legal science as V.A. Zuyev [2, c. 93–99; 3, c. 138–144], R. S. Kirin [4, c. 97–104], Yu. O. Leheza [5, c. 172–176; 6, c. 63–67], O. V. Hladii [7, c. 140–144] та ін.. Certain issues of waste management have been the subject of scientific developments by scientists such as N.R. Malysheva, V. I. Oleshchenko [8] and other authors. However, at the same time, a comprehensive scientific and practical study of the issues of ensuring the efficiency of hazardous waste management, despite its extreme public demand, has not been carried out, which actualizes the implementation of this development.

The purpose of the article is to characterize the legal framework for hazardous waste management as a sphere of public digital administration in Ukraine.

Presentation of the main material. It should be noted that the greatest degree of negative destructive impact on the environment is carried out as a result of the activities of mining and metallurgical complexes, which make up a significant part of the total number of enterprises in Ukraine [1]. According to official statistics, more than 160 thousand hectares of the territory of Ukraine are covered with hazardous waste, which is about 20% (to understand the scale of the environmental disaster, an area equal to twice the area of the city of Kiev is contaminated with hazardous waste) [9; 10].

As noted by the American agency 24/7 Wall Street, none of the 105 countries for which there is data on hazardous waste, like Ukraine, produces such waste in larger quantities (almost 448 million tons of waste/year), since Ukraine is one of the largest arms dealers in the world, it produces a total of no more than 474 million metric tons of waste per year. Hazardous waste management has been recognized in Ukraine as the most important and critical issue that must be addressed in waste management in general. The main reason for the lack of initiative for the disposal of such waste is “insufficient funding” [11].

As N.K. Cherkashina, a representative of the Kharkov scientific school of environmental law, notes, there are enough reasons why our state is experiencing difficulties in waste management. This includes outdated legislation, the lack of consistency in environmental and legal standards, the priority of waste disposal over disposal that has not yet been established, and the responsibility of citizens for improper waste management is not clearly spelled out, and the lack of economic incentives, and the lack of low-waste technologies and equipment. . could be used by business entities in the production process [12]. But still, the

main reason should be recognized as the absence of a national system for preventing the formation of waste – a set of measures preceding the transformation of an object, material, product or substance into waste. Instead of separate collection of waste, subsequent processing and production of secondary raw materials, preference is given to their disposal at landfills or landfills. The most eloquent indicator can be seen in the figures according to which Ukraine disposes of about 95% of all its own household waste, covering more than 9 thousand hectares of land. Along with this, only waste glass, scrap metal and waste paper are reused to some extent, which has almost no effect on reducing the volume of waste disposed of in landfills [13]. Not only are the data themselves stunning, but they also contrast sharply with the background of European countries. For example, in our neighboring Poland, only 44% of the total amount of household waste is buried (the other part is recycled), and with Sweden, any comparisons are generally inappropriate, because this country demonstrates an incredible and impressive quality of less than one percent [14].

Our state's attraction to waste disposal is most often explained by its economic attractiveness compared to recycling, because the latter is almost ten times more expensive. However, such an argument is very controversial, since the secondary raw materials obtained as a result of the processing process more than recoup the funds spent on the entire processing cycle. In addition, obtaining secondary raw materials could help Ukraine solve some of the problems of resource dependence, which are also of considerable concern. For example, China, realizing that secondary raw materials are gradually becoming established as a full-fledged product of international trade, is not at all shy about purchasing huge volumes of waste, processing them on its own territory. Less developed countries also recognize the economic benefits of buying and selling waste, but they act somewhat differently. They accept hazardous waste for the purpose of generating funds, but do not recycle it, but add it to their own and carry out the disposal process, completely ignoring the potential environmental risks [15]. In general, transportation of waste, including hazardous waste, is, objectively speaking, a fairly liquid business in which powerful cross-border corporations are involved.

A more realistic reason for the dominant approach to waste disposal by landfill in Ukraine is the virtual lack of processing capacity (only one plant in Rivne is partially operational). Even with a great desire to build modern waste processing complexes (plants), to find funds in the state budget, where every hryvnia and every penny is allocated to the smallest detail,

the task is almost utopian, especially considering the high cost of such construction. One cannot count on investments from international companies, since the investment field of our state does not inspire confidence [16]. At the same time, it is interesting that at the legislative level Ukraine seems to be moving in the right direction. Thus, in 2017, the National Waste Management Strategy in Ukraine until 2030 was adopted, according to the provisions of which the volume of solid waste disposal at landfills should be gradually reduced: from 95% at the time of adoption of the Strategy to 50% in 2023 and to 30% directly in 2030 [17]. True, now positive changes have a numerical expression of only two percent. Taking this into account, it becomes clear that fundamental transformations have not occurred, the Strategy is not working, and waste recycling is still unattractive to investors.

At the same time, despite the obvious danger to the natural environment, this situation contains threats to the development of the economy of both individual regions (Dnepropetrovsk, Zaporozhye, Kharkov, Donetsk, Lugansk regions), but also of Ukraine as a whole. It is worth noting that in the world, waste disposal and recycling has remained one of the priority areas of development for a relatively long time, including being an unconditional and necessary component of the system of intranational economies.

Hazardous waste should become a revenue part of the state budget, are the basis for solving the country's energy problems, help reduce the cost of urban planning activities, so income from things defined as "unnecessary" acquire the properties of useful things. Despite the existing possibilities for converting industrial hazardous waste into secondary energy resources, Ukraine is not introducing innovative technologies for their processing. Of the large volumes of global mineral production, amounting to tens of billions of tons, only 5–10% are used directly in production. The remains of extracted raw materials become waste from mining and processing industries. This waste contains substandard minerals, overburden and host rocks, waste from mining and metallurgical complexes, constituting the majority (70–80%) of the total mass of solid, liquid and gas and dust waste from all major industries [18, p. 4]. Over the 125 years of exploitation of iron ore deposits, the regions of Krivoy Rog (the cities of Krivoy Rog, Kaminsky, Dnepr, Mariupol, Donetsk, Zaporozhye, etc.) have become a zone of environmental disaster, where a sharp increase in the volume of waste containing microparticles and toxic substances poses a significant threat to resources. atmosphere, hydrosphere and lithosphere and indicates the limitations of their natural

self-healing. By the way, this is 15% of the territory of Ukraine, which belongs to the category of “extremely polluted regions with an increased risk to human health and areas of environmental disaster.” 70% of the territories in this region have lost their natural landscape and have become naturally hazardous and mostly dangerous. The undoubted reason, among other things, is the low efficiency of the implementation of state and regional policies for the processing of hazardous waste.

This indicates the relevance of the issue of hazardous waste management.

As already noted, the issue of legal regulation of hazardous waste management is a problem that has the nature of a comprehensive intersectoral study and requires the concentrated efforts of representatives of technical, economic, environmental, and legal sciences.

As part of the research carried out on the issues of ensuring environmental safety requirements for the management of hazardous waste, an approach is substantiated, the essence of which boils down to the search for directions for optimizing such activities in close connection not only with improving the economic component of such activities, but also the legal level of regulation. Thus, in the scientific developments of G. P. Evgrashkina, N. P. Sherstyuk, I. A. innovative technologies and economic tools for business optimization [19, p. 31–32]. However, despite the practical demand for solving the problem of legal regulation of hazardous waste management, the current legislation of Ukraine has not yet defined their administrative and legal regime. Thus, within the framework of the Law of Ukraine “On Waste,” the category of “industrial” waste is mentioned only once (clause “i” of Article 42) in the context of determining the grounds for liability of persons guilty of violating waste legislation [20]. In addition, despite the existence of a requirement to establish special grounds for applying administrative liability measures for violation of the use of hazardous waste in accordance with the provisions of the current administrative and tort legislation of Ukraine, it has not been defined. Thus, the current administrative and tort legislation, without specification of types of waste, provides for administrative liability for “Tearing and pollution of agricultural and other lands” (Article 52 of the Code of Administrative Offenses), “Damage to forests by wastewater, chemicals, oil and petroleum products, harmful emissions” (Article 72 of the Code of Administrative Offenses), “Contamination of forests with waste” (Article 73 of the Code of Administrative Offenses), “Violation of waste management requirements during their collection, transportation, storage, processing, disposal, neutralization, disposal or burial” (Article 82 of the Code of Administrative

Offenses), “Violation rules for maintaining primary accounting and monitoring waste management operations or failure to submit or submit reports on the generation, use, neutralization and disposal of waste” (Article 82-1 of the Code of Administrative Offenses), "Production of products from waste or using it without the appropriate regulatory and technical and technological documentation" (Article 82-2 of the Code of Administrative Offenses), “Concealment, distortion or refusal to provide complete and reliable information at the request of officials and appeals from citizens and their associations on the safety of waste generation and handling” (Art. 82-3 of the Code of Administrative Offenses), “Mixing or dumping of waste, for the disposal of which appropriate technology exists in Ukraine, without special permission” (Article 82-4 of the Code of Administrative Offenses), “Violation of the rules for the transfer of waste” (Article 82-5 of the Code of Administrative Offenses), “ Violation of the established rules and operating regime of installations and production facilities for waste treatment and disposal” (Article 82-6 of the Code of Administrative Offenses), “Concealing the excess of established limits on the volume of waste generation and disposal” (Article 91-3 of the Code of Administrative Offenses). Special grounds for administrative liability are established for committing an act related to the disposal of unprocessed (unprocessed) household waste (Article 82-8 of the Code of Administrative Offenses), failure to take measures to ensure the protection of soporific poppy or hemp crops, places of their storage and processing (Article 10). 1 of the Code of Administrative Offenses), violation of the procedure for the extraction, production, use and sale of precious metals and precious stones, precious stones of organogenic formation and semi-precious stones (Article 189-1 of the Code of Administrative Offenses) [21].

In accordance with the requirements of Article 339 of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, the need to determine a special regime for the management of hazardous (industrial) waste is established [22]. Consequently, one of the conditions for the success of Ukraine’s European integration processes is the establishment at the legislative level of the specifics of the regime for handling hazardous (industrial) waste. Currently, in modern conditions, the only regulatory mention of the concept of “industrial (hazardous) waste” or the concept of “industrial waste” is carried out in accordance with the provisions of the State Classification of Waste, which is a document of information support and waste management [23]. Thus, according to the State Classification of Waste, it is determined that waste, depending on its origin, is divided into production waste (industrial waste) (within the framework of this study,

the use of the concept “hazardous” refers to a synonymous categorical series); and household waste (consumer waste or consumer waste). However, in Ukraine there is not a single legal act establishing a regime for the management of hazardous waste [24; 25]. The absence of a regulatory and legal basis in accordance with the current legislation of Ukraine for the classification of waste and the determination of the degree of danger of their use has a negative consequence of further deepening the dangerous environmental disaster.

CONCLUSION

Thus, the use of hazardous waste in Ukraine occurs in conditions of absolute regulatory uncertainty. In accordance with the established requirements of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, it is necessary, at the level of a special legislative act, to determine the specifics of the use of hazardous (industrial) waste, to determine the regulatory grounds for classifying hazardous waste according to the degree of their environmental hazard, to establish a special procedure and grounds for applying legal liability measures in the event of violation or improper implementation of such regime provisions.

Thus, in Ukraine, the problem of accumulation of hazardous waste lies in the lack of an adequate number of equipped landfills for the disposal of toxic industrial waste, in the absence of enterprises for their disposal and specification, in the absence of an adequate number of centralized points for collection, recycling, neutralization and disposal by type of waste (including .ch. .ch. toxic), which must be generated in virtually all enterprises, which results in uncontrolled processes of waste placement and accumulation both on the enterprises’ own territories and on agricultural lands and on residential and public development lands. Activities using hazardous waste are characterized as being carried out in violation of environmental safety requirements, and are therefore defined as contrary to national security and defense standards.

Taking into account the classification of the task of optimizing the hazardous waste management regime as a strategic task of a modern state as a component of the national security system, its solution requires intensifying the role and importance of public authorities. The management of hazardous waste requires the use of an administrative-legal regime and refusal in the field of private-legal regulation with a dominant dispositive method of influence. It should be noted that despite the fairly widespread practice of using the category “administrative legal regime”, its normative definition is still under scientific discussion. In

general, the application of the concept of “legal regime” is not exclusively an administrative category. This term is constantly introduced in the regulation of both private law and public law relations, which indicates its ambiguity and complexity of application.

SUMMARY

The purpose of the article is to characterize the legal framework for hazardous waste management in Ukraine, to establish the priority of ensuring control and transparency of administration in this area of social and economic life. The methodology of this study is based on the method of structural and logical analysis and the application of the modeling method to formulate acceptable and necessary directions for optimizing hazardous waste management processes, including through the digitalization of public administration. The author concluded that the use of hazardous waste in Ukraine occurs under conditions of absolute regulatory uncertainty. The author noted that in accordance with the established requirements of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, it is necessary, at the level of a special legislative act, to determine the specifics of the use of hazardous (industrial) waste, to determine the regulatory grounds for classifying hazardous waste according to the degree of their environmental hazard, to establish a special procedure and grounds for the use of measures legal liability for violation or improper implementation of such regime provisions. It has been determined that in Ukraine the problem of accumulation of hazardous waste lies in the lack of an adequate number of equipped landfills for the disposal of toxic industrial waste, in the absence of enterprises for their disposal and specification, in the absence of an adequate number of centralized points for collection, recycling, neutralization and disposal by type of waste. toxic), which must be generated in virtually all enterprises, which results in uncontrolled processes of placement and accumulation of waste both on the enterprises' own territories and on agricultural lands and on residential and public development lands. The author emphasizes that activities using hazardous waste are characterized as carried out in violation of environmental safety requirements, and therefore are defined as contrary to the standards of national security and defense. The conclusion is substantiated that, taking into account the classification of the task of optimizing the hazardous waste management regime as a strategic task of a modern state as a component of the national security system, its solution requires the activation of the role and importance of public authorities. It is noted that the management of hazardous waste

requires the use of an administrative-legal regime and refusal in the field of private legal regulation with a dominant dispositive method of influence.

Key words: regulatory support, hazardous waste, transparency, public administration, management, digitalization.

REFERENCES

1. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05 березня 1998 року № 188/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38–39. Ст. 248.
2. Зуєв В.А. Екологічна політика у сфері поводження з відходами в Україні на сучасному етапі. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Право*. 2014. № 1. С. 93–99.
3. Зуєв В.А. Організаційно-правові проблеми забезпечення реалізації громадської та виробничої екологічної політики у сфері поводження з відходами. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 138–144.
4. Кірін Р.С. Самовільне користування надрами: варіативність суб'єктів та об'єктивної сторони правопорушення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 7. С. 97–104.
5. Легеца Ю.О. Здійснення державної екологічної політики в умовах децентралізації державної виконавчої влади. *Науковий вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія Право*. 2016. № 38. Т. 1. С. 172–176.
6. Легеца Ю. О. Публічне адміністрування у сфері використання техногенних родовищ в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 5/2. С. 63–67.
7. Гладій О. В. Суб'єкти публічного управління у сфері регулювання, використання та охорони техногенних родовищ. *Право і суспільство*. 2017. № 1. С. 140–144.
8. Малишева Н.Р., Олещенко В.І. Правові аспекти збереження біорізноманіття в контексті сталого розвитку. *Проблеми сталого розвитку України*. К., 2001.
9. Шевченко О.А., Деркачов Е.А., Огір К.Д. та ін. Проблема методичних та екологічних ризиків у концепції сталого розвитку гірничо-металургійного комплексу Придніпров'я. *Екологічний вісник*. 2008. № 6. С. 27–28.

10. Кашук Д. Як вирішити проблему утилізації відходів. URL: <https://nv.ua/ukr/biz/experts/shcho-bude-z-cinami-na-zhitlo-2174620.html>

11. Забруднення територій небезпечними відходами в Україні загрожують екологічними й техногенними катастрофами – Голова Держекоінспекції Андрій Мальований. Офіційний сайт Державної екологічної інспекції України. URL: <https://www.dei.gov.ua/posts/1035>

12. Canada produces the most waste in the world. The US ranks third. – Hristina Byrnes and Thomas C. Frohlich (24/7 Wall Street). URL: <https://www.usatoday.com/story/money/2019/07/12/canada-united-states-worlds-biggest-producers-of-waste/39534923/>

13. Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія. А. П. Гетьман, А. К. Соколова, Г. В. Анісімова [та ін.]; за ред. А. П. Гетьмана. Х.: Право, 2014. С. 656–657.

14. Зеркалов Д. В. Екологічна безпека та охорона довкілля: монографія. К.: Основа, 2012.

15. Кращі європейські практики управління відходами (посібник). А. Войціховська, О. Кравченко, О. Мельнь-Забрамна, М. Панькевич, за заг. ред. О. Кравченко. Львів: Видавництво «Компанія “Манускрипт”», 2019. 64 с.

16. Мягченко О. П. Основи екології: підручник. К.: Центр учбової літератури, 2010.

17. Крилов Д. В. Важелі організаційно-економічного механізму реалізації інвестиційних проектів на промислових підприємствах. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2015. Вип. 25.4. С. 240–247.

18. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року: Розпорядження, Стратегія від 08.11.2017 р. № 820-р/ Кабінет Міністрів України. Урядовий кур'єр від 22.11.2017 р., № 220; Офіційний вісник України від 01.12.2017 р., № 94. стор. 61. стаття 2859. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80>

19. Олійник О. М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2010. 16 с.

20. Євграшкіна Г. П., Шерстюк Н. П., Власова І. А. Екологічна експертиза територій, що прилягають до хвостосховища Північного гірничо-збагачувального комбінату (Кривбас). *Екологічний вісник*. 2009. № 1. С. 31–32.

21. Про відходи : Закон України від 05 квітня 1998 р. № 187/98-ВР.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>

22. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

23. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України № 1678-VII від 16 вересня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 83. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

24. Державний Класифікатор відходів ДК 005-96: Наказ Державного комітету по стандартизації, метрології та сертифікації України від 29.02.1996 № 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0089217-96#Text>

25. Державний класифікатор відходів: класифікація відходів на основі системи обліку. URL: <https://ecolog-ua.com/news/derzhavnyy-klassifikator-vidhodiv-klassifikaciya-vidhodiv-na-osnovi-sistemy-obliku>

Information about the author:

Leheza Yu. O.,

Professor of the Department of Civil, Economic and Environmental Law of the Dnipro University of Technology, Doctor of Law, Professor,
19, Dmytra Yavornytskoho Avenue, Dnipro, 49005, Ukraine
ORCID: 0000-0002-4896-3178

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-12>

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Лукашук В. В.

Постановка проблеми. Триваючі реформи системи законодавства у сфері застосування заходів адміністративної відповідальності обумовлюють необхідність з'ясування нормативних основоположних засад їх реалізації. Такими засадами є принципи адміністративно-деліктного права. Запровадження нової національної доктрини адміністративно-деліктного права є

нагальною проблемою для правової системи України, вирішення якої наразі потребує суспільство та правоохоронна система. Адміністративно-деліктне право є підгалуззю адміністративного права, яке своїм нормативним базисом має вчення про інститут адміністративної відповідальності, засади його реалізації та забезпечення ефективності. Відтак визначення принципів адміністративно-деліктного права сприятиме підвищенню рівня ефективності норм про застосування заходів адміністративної відповідальності, а отже і ефективності здійснення правоохоронної функції держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання встановлення принципів застосування заходів адміністративної відповідальності та адміністративно-деліктного права досліджувалось в різні часи у наукових розробках таких вчених, як В останні часи над зазначеною проблематикою у тій або іншій мірі працювали такі вчені як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. В. Миронюк, Р. С. Мельник, С. О. Мосьондз, О. В. Панасюк та інші. Галузева проблематика застосування принципів адміністративно-деліктного права розглядалась у публікаціях Ю. О. Легези [1], Л. Є. Хижня [2] та ін..

Але при цьому варто підкреслити, що зосередження дослідницької уваги на встановленні принципів адміністративно-деліктного права характеризується певною фрагментарністю, та здійснюється в межах комплексних питань визначення ефективності реалізації механізму адміністративної відповідальності.

Метою статті є здійснення загальнотеоретичної характеристика принципів адміністративно-деліктного права.

Виклад основного матеріалу. Реалізація принципів адміністративно-деліктного права здійснюється в межах здійснення процесуальної діяльності, що впроваджується в межах визначених чинним законодавством порядку задля досягнення істини у справі. По суті процесуальна діяльність у справі про адміністративний делікт називається адміністративно-деліктним провадженням [3, с. 197], що означає допустимість проведення дослідницьких паралелей між принципами адміністративно-деліктного провадження та принципами адміністративно-деліктного права. Функціональним завдання адміністративно-деліктного провадження є забезпечення з'ясування обставин справи на засадах всебічності, оперативності та об'єктивності. При цьому пріоритетним принципом реалізації адміністративно-деліктного провадження є реальність

заходів обмеження, що застосовуються до винної особи, а також впровадження заходів загальної превенції.

Принципи адміністративно-деліктного права встановлюються на законодавчому рівні в ряді норм чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). При цьому варто підкреслити, що принципи адміністративно-деліктного права є незмінними та не залежать від різновиду адміністративно-деліктного провадження, що є необхідним у справі. Але очевидно, що звичайне адміністративно-деліктне провадження вимагає більш детальної регламентації та більш ґрунтовного підходу, виходячи із ступеня суспільної небезпеки, які мають гарантувати дієвість врегулювання спору. Спрошене провадження допускається до справ, визначених у ст. 258 КУпАП (зокрема, за «самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід» (ст. 70 КУпАП), «порушення правил рибальства» (ч. 3 ст. 85 КУпАП) та ін.). Спрошене провадження на відміну від загального провадження вимагає вчинення незначної кількості дій, і передусім не вимагає складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Важливу роль у забезпеченні функціонування адміністративно-деліктного процесу провадження мають принципи його здійснення. Саме принципи є тим засобом, що здатен забезпечити об'єктивне відображення соціальної дійсності [4, с. 110–111], повно та комплексно [5, с. 5; 6, с. 31].

Принципами адміністративно-деліктного права, що є основою для здійснення адміністративно-деліктного провадження, є: принцип законності; принцип збалансованості приватних та публічних інтересів; принцип гласності та офіційного оприлюднення адміністративних актів; принцип неупередженості прийняття індивідуальних адміністративних актів; принцип поєднання диспозитивного та імперативного методу впливу; принцип рівності; принцип своєчасності та доцільності; принцип провадження процесу державною мовою; принцип об'єктивності розгляду справи; принцип непорушності права особи на захист.

Принцип законності є одним із пріоритетних принципів адміністративно-деліктного права, що відображено у статті 7 КУпАП, яка має назву «Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення». Відповідно до чинного законодавства України принцип законності розуміється як відповідність застосованого правообмежувального принципу

ступеню вчиненого адміністративного делікту, що пов'язується із встановленими межами нормативного впливу. Гарантування дотримання принципу законності пов'язується із реалізацією державної адміністративно-деліктної політики системно та комплексно, із створенням можливості адміністративного оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Принцип збалансованості приватних та публічних інтересів держави і особи означає реалізації демократичних засад адміністративного процесу, що вимагає забезпечення не лише інтересів владних суб'єктів, вимог суспільства, але і врахування інтересів окремих соціальних груп чи осіб.

Реалізація особою права на захист вимагає створення умов як доступності юридичних послуг, так і гарантування прав адвоката чи інших осіб, що забезпечують юридичний супровід справи. Зокрема, ст. 271 КУпАП встановлює права захисника у адміністративно-деліктній справі, серед яких необхідно виокремити право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу та інші права.

Принцип гласності та офіційного оприлюднення адміністративних актів має розумітися як доступність інформації про стан розгляду адміністративної справи, так і про відкритість визначення системи адміністративних стягнень та прозорість їх застосування. Гласність адміністративно-деліктного процесу також виявляється у встановленні обов'язку держави щодо офіційного оприлюднення результатів розгляду справи. Фінансування розгляду адміністративно-деліктної справи здійснюється за рахунок публічних ресурсів та публічних надходжень до державного та місцевих бюджетів, що гарантує доступність адміністративно-деліктного провадження.

Принцип неупередженості прийняття індивідуальних адміністративних актів полягає у тому, що владні суб'єкти мають ухвалювати: самостійно, що означає їх персональну відповідальність за дотримання неупередженості ухваленого адміністративного акту; незалежно, тобто без стороннього впливу на суб'єкта провадження. Принцип неупередженості прийняття індивідуальних адміністративних актів відображено у статті 217 КУпАП, що має назву «Повноваження посадових осіб, які розглядають справи про

адміністративні правопорушення», де визначено компетенцію тих чи інших владних суб'єктів у врегулювання адміністративно-деліктних спорів.

Поєднання диспозитивності та імперативності управлінського впливу в адміністративно-деліктних провадженнях вимагає досягнення ефективного сполучення як ухвалення рішень на засадах ініціативності, так і дотримання вимог процесуальної дискреції та розсуду.

Диспозитивність вказує на те, що особа має певні права і можливості в рамках її власного розсуду. Це означає, що вона може вирішувати, як використовувати ці права. Імперативність вказує на обов'язки, які особа повинна дотримуватися, і які встановлені законом. Це означає, що особа має обов'язок діяти відповідно до закону. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має високий рівень диспозитивності, що дозволяє їй активно здійснювати свої процесуальні права в рамках цього процесу. Суб'єкти адміністративної юрисдикції мають високий рівень імперативності, що означає, що вони повинні суворо дотримуватися закону і виконувати свої обов'язки, майже без можливості вибору. Диспозитивний метод надає особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, більше можливостей, такі як доступ до матеріалів справи, подача пояснень, представлення доказів, звернення за юридичною допомогою, виступ рідною мовою і використання послуг перекладача та можливість оскарження рішень. Отже, створення диспозитивних можливостей для прояву ініціативи у реалізації прав та інтересів учасників адміністративно-деліктного провадження. Отже, реалізація процесуальних прав та інтересів на засадах диспозитивності сприяє здійсненню розгляду справи із врахуванням суб'єктивних потреб учасників спору. Але при цьому найбільш високий рівень диспозитивності і низький імперативності встановлений для особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Засади реалізації імперативного впливу у розгляді адміністративно-деліктних справ встановлюється відповідно до положень ст. ст. 44, 51, 146, 160, 160-2, 173, 178, 185, 185-1, 185-3, 185-7 і 187 КУпАП.

Застосування принципу рівності учасників адміністративно-деліктного процесу базується на відповідному конституційному положенні про рівність осіб перед законом. Всі громадяни рівні перед законом незалежно від походження, соціального та майнового

стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання, інших обставин.

Принцип своєчасності та доцільності адміністративно-деліктного процесу дійсно важливий для ефективного функціонування правової системи і забезпечення правопорядку. Реалізація таких принципів забезпечуються шляхом: встановлення строків вирішення справ з урахуванням складнощів конкретних проваджень, що означає, що для різних видів справ можуть бути встановлені різні строки для їх розгляду і вирішення. Це допомагає забезпечити, що справи розглядаються та вирішуються в обґрунтовані розумні терміни, враховуючи їхню складність і важливість. Принцип своєчасності та доцільності адміністративно-деліктного процесу вимагає запровадження спрощених процедур – наприклад, накладення стягнення на місці вчинення проступку без складання протоколу. Такий підхід допомагає зекономити час та ресурси, оскільки деякі незначні проступки можуть бути вирішені на місці вчинення без необхідності складання докладного протоколу і довгих судових процедур. Це може бути доцільним для невеликих порушень, які не потребують складного адміністративного розгляду.

Завдяки цим підходам правопорушення можуть бути швидко та ефективно розглянуті, а винні можуть бути покарані або накладено необхідні обмеження. Це сприяє забезпеченню гнучкості і ефективності в адміністративно-деліктному процесі, щоб відповідати конкретним обставинам і потребам.

Принцип провадження процесу державною мовою визначається не лише згідно із вимогами адміністративно-деліктного законодавства, але і згідно із положеннями Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [7]. Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється українською мовою, а у випадках, коли особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не володіє мовою, якою здійснюється адміністративне провадження, то вона може виступати рідною мовою і користуватися допомогою перекладача.

Принцип об'єктивності розгляду справи має розумітися як основоположна засада, що дозволяє всебічно та комплексно з'ясувати обставини справи про адміністративне правопорушення. Такий принцип вимагає від службових та посадових осіб, що проводять розслідування у справі про адміністративне

правопорушення, з'ясувати фактичні обставини конфлікту, що унеможливорює суб'єктивізм ухвалення індивідуальних та нормативних адміністративних актів. Відповідно до коментаря до КУпАП до ст. 251 «Докази» встановлюється, що стратегічного значення у здійсненні розслідування у справі про адміністративні правопорушення має повне та неупереджене з'ясування обставин делікту, що власне і розуміється як пошук істини у справі [8]. Саме цей принцип має розумітися як складова системи гарантій у забезпеченні справедливого та неупередженого розслідування справи.

Реалізація безумовності захисту права особи на представлення її інтересів в адміністративному процесі є гарантією дотримання презумпції невинуватості у справі. Відповідно до ст. 268 КУпАП особа, до якої мають бути застосовані заходи адміністративної відповідальності, може здійснювати самостійно чи через свого представника (захисника) ряд процесуальних прав, зокрема, права ознайомлення з матеріалами справи, права пояснювати обставини справи, права подавати докази, заявляти клопотання, а також право оскаржувати рішення у адміністративній справі тощо. Право на захист є невід'ємним та непорушним правом особи, і жодна особа не може його порушити, і відповідно створює належні умови для гарантування справедливого врегулювання справи, як з врахуванням інтересів потерпілої особи, але і з врахуванням процесуальних потреб підозрюваної особи.

Потерпілою особою у справі про адміністративні правопорушення відповідно до ст. 269 КУпАП розуміється особа, що зазнала моральної чи майнової шкоди, в тому числі шкоди її здоров'ю чи іншим її особистим немайновим правам.

Важливим принципом адміністративно-деліктного права є створення умов для оскарження дій органів і посадових осіб в адміністративному порядку, а також у порядку адміністративного судочинства, що також гарантується рядом положень КУпАП (зокрема, ст.ст. 7, 267, 268, 281, 283, 287-289, 291-293 та ін.). При цьому нормативно не закріплюються вимоги щодо процесуального оформлення адміністративної скарги, але вона має бути підготовлена із дотриманням положень Законів України «Про звернення громадян» від 12 жовтня 1996 р. та «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р.. Право подання адміністративну скаргу надається ряду учасників справи про адміністративне правопорушення, серед яких важливе значення має реалізація такої

можливості такими суб'єктами, як «особа, що притягається до адміністративної відповідальності»; «потерпілий», за його наявності, а також законним представникам таких осіб, а також адвокат.

ВИСНОВОК

Таким чином, принципами адміністративно-деліктного права, що є основою для здійснення адміністративно-деліктного провадження, є: принцип законності; принцип збалансованості приватних та публічних інтересів; принцип гласності та офіційного оприлюднення адміністративних актів; принцип неупередженості прийняття індивідуальних адміністративних актів; принцип поєднання диспозитивного та імперативного методу впливу; принцип рівності; принцип своєчасності та доцільності; принцип провадження процесу державною мовою; принцип об'єктивності розгляду справи; принцип непорушності права особи на захист. Зазначені принципи реалізуються у складній взаємодії та складних взаємозв'язках, і у своїй сукупності є гарантією об'єктивного та неупередженого розгляду адміністративної справи, а отже гарантує дотримання приватних та публічних інтересів у процесах розбудови правової та демократичної держави.

SUMMARY

The author determined that the purpose of the article is to provide a general theoretical characterization of the principles of administrative tort law. The author finds out that the implementation of the principles of administrative tort law is carried out within the framework of procedural activities, which are implemented within the limits of the order determined by the current legislation to achieve the truth in the case. The author emphasizes that, in essence, the procedural activity in a case of administrative tort is called administrative-tort proceedings, which means that it is permissible to draw research parallels between the principles of administrative-tort proceedings and the principles of administrative-tort law. The author determined that the functional task of administrative tort proceedings is to ensure clarification of the circumstances of the case on the basis of comprehensiveness, efficiency and objectivity. The author determined that the principles of administrative tort law are established at the legislative level in a number of norms of the current Code of Ukraine on Administrative Offenses. The author concluded that the principles of administrative tort law, which are the basis for the implementation of administrative tort proceedings, are: the principle of legality; the principle of balancing private and public interests; the principle of transparency and

official publication of administrative acts; the principle of impartiality in the adoption of individual administrative acts; the principle of combining dispositive and imperative modes of action; principle of equality; the principle of timeliness and expediency; the principle of producing the process in the state language; the principle of objectivity in the consideration of the case; the principle of the inviolability of the human right to protection.

Key words: administrative tort law, administrative offense, efficiency, legality, principle, legal system.

ЛІТЕРАТУРА

1. Легеца Ю.О. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері використання природних ресурсів. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 140–147.

2. Хижня Л.Є. Застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері захисту довкілля в Україні: стан та перспективи правового регулювання. *Південно-український правничий часопис*. 2019. № 3. С. 154–157.

3. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

4. Волошин Ю. О. Принципи. В кн. *Юридична енциклопедія: В 6 т.* К.: Видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2003. Т. 5. С. 110–111.

5. Коломосьць Т. О. Принципи адміністративного права: монографія. Запоріжжя : Сору Art, 2012. 203 с.

6. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний процес : Навчальний посібник / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. Х. : «Харків юридичний», 2012. 228 с.

7. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25 квітня 2019 року № 2704-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>

8. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. За заг. ред. С.В. Петкова. К., 2017. 544 с.

Information about the author:

Lukashuk Vitalii Vasylovych,

Postgraduate Student at the Department of Constitutional and Administrative Law, Zaporizhzhia National University
66, Zhukovskoho, Zaporizhzhia, 69600, Ukraine
ORCID: 0009-0001-7784-6712

ОБҐРУНТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Мельник Р. С.

Застосування права здійснюється відповідно до законних (конституційно-правових, підзаконних) норм. При цьому часто необхідно з'ясувати зміст норми та відповідних дефініцій, вирішити колізії між нормами, надати конституційно-правову оцінку, тобто прийняти рішення. Оскільки у сучасному демократичному суспільстві і правовій державі право твориться передусім у процесі обговорення, обґрунтування виконує дуже важливу функцію, адже тоді рішення переконливе та зрозуміле. Таким чином творяться легітимація та суспільний мир¹.

У розвиток сформульованою думки, можна повторити також і давно відому тезу про те, що правозастосування являє собою мистецтво аргументації та обґрунтування. З огляду на це, тема, заявлена у назві, є важливою та принциповою з різних причин. Відповідно, якщо ми хочемо підвищити рівень правозастосування, підсили довіру суспільства до усіх гілок влади та їх представників, і особливо тих, хто приймає юридичні рішення, то без покращення ситуації щодо обґрунтування, зокрема, адміністративних актів нам не обійтись.

Поряд з викладеним, необхідно наголосити також і на тому, що належне обґрунтування адміністративного акту виступає чи не найголовнішим чинником, спроможним позитивно вплинути на зниження рівня корупції у діяльності адміністративних органів. У даному випадку я веду мову саме про належне обґрунтування, а не про просте згадування норми права. Ми усі добре розуміємо, що свідомо неправомірне рішення (корупційне рішення) апіорі неможливо обґрунтувати. Неможливо переконливо обґрунтувати, що біле є чорним чи навпаки. Намагання це зробити буде настільки

¹ Методика вирішення юридичних задач (казусів): теоретичні та практичні аспекти : навч. посіб. / Б. Шлоєр, В. Поєдинок, І. Лукач, О. Косілова ; за заг. редакцією Р. Мельника. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2020, С. 21.

зрозумілим для усіх, що, очевидно ні у кого не виникне навіть бажання вдатися до таких «експериментів».

Це у рівній мірі діє і щодо сфери публічного управління. Неправду, корупцію, злочинну діяльність можливо сховати лише у межах рішення, позбавленого будь-якого обґрунтування.

Обґрунтоване рішення є несумісним з корупцією.

З огляду на це, безумовно, варто подякувати українському законодавцю, який у Законі України «Про адміністративну процедуру»² (далі – Закон) у ст.ст. 8, 72 досить чітко і однозначно закріпив обов’язок адміністративного органу обґрунтовувати власні адміністративні акти. У такий спосіб, відповідно, був зроблений один із важливих кроків у напрямку подолання та попередження корупції.

Чи не є вимога обґрунтування адміністративного акта занадто абсолютизованою?

Поряд з викладеним, я не можу не звернути увагу і на певну абсолютизацію, яка, на мій погляд, має місце у питанні обґрунтування адміністративного акта. Як вже було підкреслено, я високо ціную значимість обґрунтування, проте це не виключає необхідності дотримання і певного балансу у цій сфері. Наразі є веду мову про ті наслідки, які виникають у разі відсутності обґрунтування адміністративного акта.

Цей аспект врегульовано у частині 3 ст. 85 Закону, де встановлено, що *«У разі якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини, у випадку, якщо відповідно до цього Закону вона є обов’язковою, такий акт скасовується»*. Подібне формулювання свідчить, що законодавець у цій частині жорсткий та безальтернативний – немає обґрунтування – скасування акту.

Такий підхід, при усій моїй повазі до обґрунтування та мотивування, я не можу розділити.

Скасування адміністративного акта – це завжди щонайменше призупинення управлінських процесів та відносин; це відтермінування стадії реалізації прийнятого рішення, а значить і зниження ефективності управління.

З іншого боку, зрозуміло, що намагання пришвидшити управління за рахунок порушення прав приватних осіб є також неприпустимим. Тому тут потрібен справедливий баланс!

² Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX // Офіційний вісник України. 2022. № 49. Ст. 2675.

У підґрунтя скасування адміністративного акта може бути покладена лише одна єдина підстава – його **незаконність** / **протиправність** (якщо таке рішення приймається судом) і дуже часто незаконність, якщо рішення про скасування приймається в адміністративному порядку (окрім законності підставою для скасування може бути і **недоцільність**).

З огляду на викладене, виникає запитання: а чи призводить відсутність обґрунтування в адміністративному акті до його незаконності?

Доктрина адміністративного права пояснює, що **законність** адміністративного акта визначається дотриманням двох груп вимог: **формальних** та **матеріальних**³. Частково з цим погоджується і законодавець, який у ч. 2 ст. 85 Закону згадує про порушення норм матеріального права як на підставу для скасування адміністративного акта. І це, дійсно, варто підтримати.

Проте, на жаль, він нічого не говорить про **наслідки недотримання формальних вимог**, тобто тих, які стосуються процедурних аспектів та вимог прийняття адміністративного акта. Очевидно, що далеко не кожне формальне порушення є настільки принциповим аби стати підставою для скасування прийнятого рішення.

На подібній позиції перебуває також і Верховний Суд, який в одному із своїх рішень чітко наголосив, що порушення процедури може бути підставою до скасування рішення суб'єкта владних повноважень лише за тієї умови, що воно вплинуло або могло вплинути на правильність рішення⁴.

З огляду на це, на мій погляд, щодо формальних порушень у Законі має бути закріплено наступне положення: «Формальне порушення може бути підставою для скасування адміністративного акту лише у тому випадку, якщо воно призвело до прийняття іншого за своїм змістом акту».

Обґрунтування адміністративного акта – це формальна вимога, а тому вона не може у безапеляційному варіанті бути підставою для скасування адміністративного акта.

Поряд з цим, можна звернути увагу і на підхід німецьких колег, які вважають (на рівні закону), що слід доволі виважено ставитися до

³ Мельник Р.С. Общее административное право Республики Казахстан: учебник : в 3 томах / Р.С.Мельник; Алматы: LEM, 2022. Том первый: Введение в теорию, С. 278.

⁴ Постанова Верховного Суду від 18 січня 2023 року у справі № 826/10888/18.

формальних порушень, а особливо тих, які можуть бути виправлені на наступних стадіях, як то на стадії адміністративного або судового оскарження. Це стосується також і вимоги обґрунтування адміністративного права.

Напрямки покращення інституту обґрунтування адміністративного акта

Обґрунтування адміністративного акта являє собою одну з вимог правової держави та принципу юридичної визначеності. Це, як наслідок, означає, що будь-яка держава, яка заснована та функціонує на підставі названих принципів, має дотримуватися також і єдиних (високих) стандартів обґрунтування рішень, які приймаються адміністративними органами.

Наразі в Україні (щонайменше щодо адміністративних актів) ані юридичною доктриною, ані практикою не вироблено стандартів обґрунтування рішень. Відсутні пояснення та рекомендації з цього приводу і у навчальній літературі.

З огляду на такий стан справ, варто подумати про наступні аспекти:

1) посилення на норму права, яка використана підчас прийняття рішення, а також просте (необґрунтоване) твердження про те, що вона відповідає фактичній ситуації, не є обґрунтуванням. Адміністративні акти, як будуть містити подібні положення, вимагатимуть або обґрунтування на наступних стадіях адміністративного провадження, бо скасування відповідно до вимог ч. 3 ст. 85 Закону;

2) різні види адміністративних актів вимагають різного обсягу обґрунтування. Так, адміністративні акти прийняті на підставі дискреційних повноважень мають бути обґрунтованими краще (повніше) у порівнянні з, так званими, зв'язаними актами. Дискреційні повноваження дозволяють адміністративному органу самостійно обрати один з варіантів рішення; визначитись, чи буде він діяти у тій або іншій ситуації, і якщо буде, то з яким рівнем інтенсивності та по відношенню до якого суб'єкта чи об'єкта. Зроблений вибір, відповідно, має бути належним чином обґрунтовано;

3) обґрунтування адміністративного акта має здійснюватися з орієнтацією на специфіку адресата адміністративного акта⁵. Є прин-

⁵ Otto Lagodny Juristisches Begründen. Wien, 2013, S. 15.

ципова різниця між пересічним громадянином та юридичною особою, представленою великою кількістю фахівців у тому числі з юридичною освітою. Принаймні різниця обґрунтування має стосуватися мови мотивувальної частини адміністративного акту. Рівень читабельність адміністративного акта не може бути універсальним;

4) обґрунтування адміністративного акта має складатися з низки послідовних кроків: 1) аналіз та розкриття змісту норми права, на якій засновано адміністративний акт; 2) аналіз та дослідження фактичних обставин справи; 3) субсумування, тобто логічне пояснення (доведення) того факту, що запропонована норма права дійсно регулює відповідні фактичні обставини. Саме ці аспекти і складають зміст належного (повного) обґрунтування;

5) обґрунтування адміністративного акта здійснюється насамперед щодо тих аспектів, які є проблемними, неоднозначними, складними для розуміння; які викликають різні підходи та різне розуміння у юристів. Очевидно зрозумілі речі і аспекти не вимагають обґрунтування, бо розлогі міркування на тему простих речей, будуть лише зайвим чином обтяжувати мотивувальну частину адміністративного акта.

Проблеми у розумінні тих або інших юридичних положень можуть виникати:

- на рівні тлумачення норми права, тобто тоді, коли ще не сформувався загальний підхід до розуміння її змісту чи меж регулювання. Особливі проблеми можуть виникнути щодо невизначених юридичних понять, які вимагатимуть від правозастосовника формулювання їх визначення, оскільки без цього здійснити правозастосування буде неможливо. У подібних випадках юрист повинен буде звернутися до методів тлумачення права та використати їх для обґрунтування обраного шляху вирішення такої ситуації⁶;

- на рівні відмежування однієї норми від іншої. У цій ситуації головне завдання буде полягати вже не у розкритті змісту тієї або іншої норми, а пошуку відповіді на питання, яка саме з двох чи трьох існуючих норм буде підходити для вирішення відповідної юридичної проблеми. Таке завдання, наприклад, може мати місце у ситуації,

⁶ Методика вирішення юридичних задач (казусів): теоретичні та практичні аспекти : навч. посіб. / Б. Шлоер, В. Поєдинок, І. Лукач, О. Косілова ; за заг. редакцією Р. Мельника. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2020, С. 103–119.

коли треба буде визначитися з тим, чи є прийняте рішення адміністративним актом, внутрішнім розпорядженням чи проміжним рішенням;

- на рівні вибору однієї із сукупності зв'язаних між собою норм, наприклад, у ситуації пошуку юридичної підстави для прийняття рішення;

- на рівні формулювання висновків за результатами вивчення відповідних норм права (що саме з цього випливає і чому треба дійти саме до такого висновку?);

- на рівні пошуку норми, на підставі якої може діяти адміністративний орган, приймаючи адміністративний акт (особливо у сфері спеціальних знань, як-то технічні, медичні питання тощо);

- на рівні «юридичного дизайну», тобто оформлення прийнятого рішення, де може постати питання про обсяг обґрунтування та юридичні форми, які можуть бути для цього використані;

- на рівні фактичних обставин справи. Як відомо, правозастосування вимагає детального вивчення фактичних обставин справи, які виступають «спусковим гачком» для вибору та наступного застосування тієї або іншої норми права. Оцінка змісту наявних фактичних обставин також може вимагати обґрунтування, оскільки фактичні обставини також можуть бути неоднозначними⁷;

б) напрацювання навичок обґрунтування адміністративних актів має стати одним з основних завдань у межах викладання адміністративного права у навчальних закладах. Студенти, відповідно, повинні вчитися не лише робити правильний вибір у частині відшукування норми права та її оцінки, але і вміти викладати свої думки на «папері», зокрема, обґрунтовуючи причини прийнятого ними рішення.

Таким чином, перед українською юридичною наукою та практикою правозастосування постало нове завдання, пов'язане з необхідністю розробки системного вчення про обґрунтування адміністративного акта, яке є для вітчизняних юристів «Terra Incognita». У цій частині може бути надзвичайно корисним досвід наших західноєвропейських партнерів, на якій нам варто звернути увагу аби прискорити формування вітчизняного доктрини щодо названого питання.

⁷ Otto Lagodny Juristisches Begründen. Wien, 2013, S. 29–33.

SUMMARY

The author of the article has conducted initial analysis of the significance of the administrative act's institution of justification, in particular, for the field of overcoming corruption within public administration, as well as for improving legal enforcement in Ukraine. It has been concluded that the justification of an administrative act is one of the most important factors capable to positively influence on the reduction of the corruption level in the activities of administrative agencies. According to the author, a reasoned decision is incompatible with corruption.

The issue of a certain absolutization of the administrative act's institution of justification is the object of discussion in the article. The absolutization is considered in the fact that the lack of justification of an administrative act, according to the decision of the legislator, is an indispensable condition for its cancellation. The author of the article disagrees with such an approach stressing that the requirement for the justification of an administrative act is included in the list of formal conditions of an administrative act's legitimacy. Referring to case-law, as well as the approaches of German lawyers, the author of the article offers to amend the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", enshrining there the following provision: "Formal violation can be the ground for the annulment of an administrative act only in case, if it led to the adoption of another act in terms of its content".

Special attention of the article has been paid to determining the main aspects that should be taken into account while developing the Ukrainian doctrine of justification of an administrative act. First of all, the author has emphasized that all human rights defenders should clearly understand that reference to the norm of law used while making a decision, as well as a simple (unjustified) statement that it corresponds to the actual situation, is not a justification.

The author also affirms that: 1) various types of administrative acts require different scope of justification; 2) justification of an administrative act must be carried out with the orientation to the specificity of the administrative act's consignee; 3) justification of an administrative act must consist of a number of consecutive steps: (a) analysis and interpretation of the norm of law, which is the basis for the administrative act; (b) analysis and research of the actual circumstances of the case; (c) subsummation, i.e. logical explanation (proof) of the fact that the suggested norm of law really regulates the relevant factual circumstances; 4) justification of an administrative act is primarily carried out with regard

to those aspects that are problematic, ambiguous, difficult to understand; which cause various approaches and different understanding among lawyers; 5) developing the skills of justifying administrative acts should become one of the main tasks in the course of administrative law in educational institutions.

Key words: administrative act, justification, public administration, motivational part, administrative agency, legitimacy.

Information about the author:

Melnyk Roman Serhiiovych,

Doctor of Jurisprudence, Professor,

Director of the Scientific School of Administrative and German Law

of Maqsut Narikbayev KAZGUU University

8, Korgalzhyn highway, Astana, 010000, Republic

of Kazakhstanr_melnik@kazguu.kz

ORCID: 0000-0002-3375-6117

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-14>

**ДОБРОЧЕСНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
ЯК ЕТИКО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ У СФЕРІ
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

Муза О. В.

Інститут доброчесності державних службовців об'єднує правові та етичні правила поведінки у системі відносин публічного управління. Принцип доброчесності характеризує моральні якості та стійкі моральні принципи поведінки державних службовців.

У європейських державах «революцію доброчесності» у сфері урядування пов'язують з ідеальним типом веберівської бюрократії, а також появою елітного корпусу досвідчених і чесних чиновників у другій половині XIX століття. При цьому глобалізація 1980-х років спровокувала світовий спалах корупції у політиці, державних фінансах, правоохоронних та судових органах, у зв'язку з чим сформувалася думка, що «дрібна корупція порушує правила, велика корупція їх пише» [1, с. 43].

З огляду на це, морально-етична поведінка державних службовців впливає на прийняття ними актів та вчинення дій, що можуть межувати із корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією.

В умовах адміністративно-правової доктрини людиноцентризму доброчесність можна називати одним із показників взаємовідносин між органами публічної адміністрації та приватними особами. Це визначає ефективність публічного управління та механізмів публічного адміністрування. Так, доброчесність державних службовців передбачає усвідомлення найманими державою службовцями загальносуспільних цінностей, необхідності поваги до прав і свобод людини і громадянина, основних засад функціонування демократичної, соціальної та правової держави.

В основі категорії доброчесності державних службовців покладено правило про превалювання публічного інтересу при здійсненні останніми завдань і функцій держави. У цьому контексті вкрай важливим є запобігання конфлікту інтересів на державній службі.

Варто додати, що формування доброчесності державних службовців є одним із завдань впровадження загальної професійної етики і культури на державній службі, оскільки етичні правила поведінки державних службовців відображають загальні моральні принципи відносин у соціумі, що обов'язково повинні знаходити своє відображення у службово-професійній діяльності.

До основних принципів етики державних службовців відносять:

- 1) об'єктивність;
- 2) повага до прав і потреб приватної особи;
- 3) професійна компетентність;
- 4) додержання ділового етикету і спілкування;
- 5) конфіденційність;
- 6) відповідальність.

У Законі України «Про державну службу» визначено принцип доброчесності як «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмову державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» [2].

У Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб ООН 1996 року закріплено, що державні посадові особи виконують свої обов'язки і функції компетентно і ефективно у відповідності до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю;

вони постійно прагнуть того, щоб забезпечити найефективніше і вміле розпорядження державними ресурсами, за які вони несуть відповідальність [3].

Зауважу, що побудова моделі доброчесної державної служби є одним із пріоритетних завдань реформи державного управління в Україні, яка триває ще з 1990-х років у різних концептуальних змінах. Така модель має ґрунтуватися на європейських стандартах належного урядування та принципі верховенства права, поваги до прав і свобод людини і громадянина.

У Рекомендаціях Організації економічного співробітництва та розвитку з питань публічної доброчесності визначено такі основні напрями формування доброчесної системи публічного урядування та державної служби як:

1) *зобов'язання* (забезпечення наявності законодавчих та інституційних основ, які б дозволяли ефективно управління доброчесністю публічного сектору, а також державних службовців, демонстрацію високих стандартів доброчесності при виконанні службових обов'язків);

2) *обов'язки* (встановлення чітких обов'язків на відповідних рівнях за розробку, керівництво та впровадження елементів системи доброчесності для публічного сектору);

3) *стратегія* (встановлення стратегічних цілей і пріоритетів для публічної системи доброчесності, розробка орієнтирів і індикаторів збору достовірних та відповідних даних на рівні впровадження ефективної системи публічної доброчесності);

4) *станданти* (включення стандартів доброчесності до правової системи та державної політики (кодекси поведінки або кодекси етики); встановлення чітких і пропорційних процедур запобігання порушенням стандартів публічної доброчесності та вирішення фактичних чи потенційних конфліктів інтересів);

5) *загальносуспільна доброчесність* (визнання в системі культури загальносуспільної доброчесності ролі приватного сектору, громадянського суспільства та окремих осіб у повазі до суспільних цінностей доброчесності у їхній взаємодії з державним сектором);

6) *лідерство* (відбір, призначення або просування по службі на керівні посади за стандартами доброчесності; підтримка керівників у виконанні ними ролі етичних лідерів та проведення для них періодичного навчання);

7) *система заслуг* (професійний розвиток державної служби, заснований на заслугах, цінностях державної служби та належного врядування);

8) *нарощування потенціалу* (навчання державних службовців щодо застосування стандартів доброчесності);

9) *відкритість* (заохочення відкритої культури доброчесності, забезпечення чітких правил і процедур звітування за порушенням вимог доброчесності);

10) *ефективна підзвітність*, що включає у себе чотири складові: ризик-менеджмент, розслідування фактів корупції, нагляд, участь стейкхолдерів у виробленні та реалізації державних політик [4].

Доброчесність державних службовців забезпечується такими інструментами, як:

1) високі стандарти поведінки та важливість підтримки цінностей державної служби;

2) нормативно-правові акти, які зміцнюють стандарти доброчесності;

3) чіткі та пропорційні процедури для управління та запобігання порушенням доброчесності;

4) внутрішні та зовнішні інструменти підвищення обізнаності про стандарти доброчесності [5].

Відомо, що доброчесна державна служба є одним із показників ефективності діяльності органів державного управління [6, с. 98], а також фундаментальною концепцією, що тісно пов'язана з ідеєю довіри до представників органів публічної влади [7, с. 129].

Стратегією реформування державного управління України на 2022–2025 роки передбачено продовження процесу розроблення і впровадження сучасних інструментів, які сприятимуть мінімізації ризиків, що пов'язані з неетичною поведінкою державних службовців і зловживанням службовим становищем. Зокрема:

1) надання державним службовцям можливості отримання консультацій у складних етичних ситуаціях та подання скарг у разі виявлення фактів недоброчесної поведінки;

2) проведення навчання щодо практичних аспектів доброчесності та включення питань, які стосуються етичної поведінки державних службовців, у програми професійного розвитку;

3) проведення тестувань та опитувань щодо проявів недоброчесної поведінки серед державних службовців; декларування інтересів державного службовця, що засвідчує відсутність конфлікту між особистими інтересами державного службовця, членів його

родини та його повноваженнями на посаді державної служби (особливо щодо посад державної служби категорії «А») [8].

Додержання державними службовцями правил етичної поведінки та доброчесності необхідно розглядати як інструмент запобігання корупції. У системі органів публічної адміністрації корупційні правопорушення негативно впливають на можливості держави щодо прийняття ефективних управлінських рішень у різних сферах суспільного розвитку. Як наслідок, у суспільстві формується низький рівень довіри населення до владних структур, що погіршує стан взаємовідносин між державою і приватною особою.

У Законі України «Про запобігання корупції» визначені правила етичної поведінки державних службовців, зокрема:

- 1) пріоритет публічних інтересів над приватними;
- 2) політична нейтральність;
- 3) неупередженість;
- 4) компетентність і ефективність;
- 5) нерозголошення конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом;
- 6) утримання від виконання незаконних рішень чи доручень [9].

Антикорупційним законодавством України передбачено заходи протидії корупції, що включають у себе:

- 1) виявлення корупційних правопорушень та правопорушень пов'язаних з корупцією;
- 2) діяльність спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;
- 3) здійснення фінансового контролю (перевірка декларацій державних службовців);
- 4) моніторинг способу життя державних службовців;
- 5) затвердження антикорупційних програм;
- 6) інші заходи.

У наукових джерелах визначено додаткові параметри забезпечення доброчесності державних службовців:

- 1) підтримання доброчесності та об'єктивності офіційних політичних і адміністративних рішень;
- 2) пошук балансу через виявлення ризиків для добропорядності службових осіб;
- 3) заборона неприйнятних форм конфліктів;
- 4) управління конфліктними ситуаціями;
- 5) врегулювання конфліктних ситуацій [10, с. 81].

Важливо відмітити, що утвердження культури доброчесності є одним із принципів антикорупційної політики України на 2021–2025 роки. Зокрема, її невід’ємною складовою є вироблення доброчесності інституту уповноважених з питань запобігання корупції. У суспільстві має існувати стійкий запит до публічних осіб щодо дотримання ними визначених правил етичної поведінки та доброчесності. Завданням антикорупційної політики є вироблення усвідомлення, що недоброчесні практики, навіть коли виглядають зручною можливістю вирішити свої проблеми у короткотерміновій перспективі, завжди є не вигідними для людини та суспільства у середньостроковій та довгостроковій перспективі [11].

Державна політика у сфері протидії корупції на думку експертів Світового банку повинна обов’язково передбачати систему заходів із систематичного збору інформації про неетичні практики та корупцію на державній службі. З метою реалізації таких заходів на національному рівні має функціонувати державна система доброчесності, яка може сприяти розширенню доступу до програм доброчесності державним службовцям, формуванню проактивної ролі керівників державних органів у просуванні програм доброчесності [12].

Одним із інструментів запобігання корупції у контексті побудови доброчесної моделі державної служби є розробка на національному рівні кодексу етичної поведінки державних службовців. За даними GRECO такий акт має обов’язково включати питання регулювання конфлікту інтересів і визначення переліку заборонених дій. У державі мають існувати належні механізми забезпечення виконання етичного кодексу, включаючи нагляд, порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності та застосування заходів дисциплінарного впливу. Крім цього, про етичні правила поведінки державних службовців має бути проінформовано суспільство [13, с. 8].

З метою підвищення обізнаності державних службовців щодо змісту і вимог доброчесності в Україні передбачено проведення професійно-етичного навчання. Такий вид підвищення кваліфікації державних службовців «має бути спрямований на засвоєння етико-правових знань (принципів, норм, правил) з метою попередження корупції, підвищення мотиваційної складової, стимулювання готовності до розуміння необхідності виконання відповідних принципів і волевиявлення як установки до професійної діяльності, вчинку» [14, с. 96].

Програми підвищення кваліфікації державних службовців з питань доброчесності на постійні основі розробляє та впроваджує Національне агентство України з питань державної служби, що також є одним із завдань у сфері реформування державного управління та державної служби України.

Таким чином, створення ефективної моделі доброчесної державної служби передбачає вироблення високих стандартів етичної поведінки державних службовців.

Професійне середовище державних службовців, що ґрунтується на етико-правових принципах і правилах соціуму, потребує додаткових інституційних механізмів забезпечення його стабільного розвитку.

Нормативно-правове закріплення змісту і вимог доброчесності державних службовців ще не є достатнім кроком для забезпечення справедливої управлінської діяльності. Необхідним та важливим є здійснення постійного моніторингу з дотримання державними службовцями вимог доброчесності спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. Такі заходи здатні забезпечити реальний взаємозв'язок «правового» та «етичного» на державній службі у сфері публічного урядування в цілому.

SUMMARY

The institute of integrity of civil servants combines legal and ethical rules of conduct in the system of public administration relations. The principle of integrity characterizes the moral qualities and stable moral principles of behavior of civil servants.

The integrity of civil servants is ensured by such tools as:

- 1) high standards of behaviour and the importance of maintaining the values of civil service;
- 2) legal acts that strengthen standards of integrity;
- 3) clear and proportionate procedures for managing and preventing integrity violations;
- 4) internal and external tools for raising awareness of integrity standards.

Compliance with the rules of ethical behaviour and integrity by civil servants should be considered as a tool to prevent corruption. In the system of public administration bodies, corruption offenses negatively affect the state's ability to make effective management decisions in different spheres of social development.

The Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” defines the rules of ethical behaviour of civil servants, in particular:

- 1) priority of public interests over private ones;

- 2) political neutrality;
- 3) impartiality;
- 4) competence and efficiency;
- 5) non-disclosure of confidential and other information with limited access;

6) refraining from executing illegal decisions or instructions.

The creation an effective model of honest civil service involves the development of high standards of ethical behaviour of civil servants. The professional environment of civil servants, based on ethical and legal principles and rules of society, needs additional institutional mechanisms to ensure its effective development. It is necessary and important to carry out constant monitoring of civil servants' compliance with integrity requirements by specially authorized entities in the sphere of anti-corruption. Such measures are able to ensure a real relationship between “legal” and “ethical” on the civil service in the sphere of public governance as a whole.

Key words: integrity, ethics, public administration, civil service, corruption offense, public interest, conflict of interest.

ЛІТЕРАТУРА

1. Offer A. Understanding the Private-Public Divide Markets, Governments and Time Horizons. Cambridge University Press, 2022. 228 p.

2. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

3. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text

4. Recommendation of the Council on Public Integrity. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

5. Public Integrity Handbook. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org>

6. Пікулик О. І., Власюк Н. І. Основні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів державного управління. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2023. № 1. Том 34 (73). С. 94–100.

7. Popescu V. Legal Regulations on the Concept of Civil Service Integrity. Studii Juridice si Administrative. 2021. № 2. P. 129–138.

8. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07.2021 року № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text>

9. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

10. Корчак Н. М., Пархоменко-Куцевіл О. І. Добросесність державного службовця: етичний та юридичний виміри. Юридичний вісник. 2021. № 2 (59). С. 78–83.

11. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20.06.2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#top>

12. Ethics and Corruption in the Federal Public Service: Civil Servants' Perspectives. World Bank Group. 2021. URL: <https://documents1.worldbank.org>

13. Integrity in civil service. The Institute for Development of Freedom of Information, 2022. 59 p.

14. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : монографія. Дніпро : Грані, 2020. 224 с.

Information about the author:

Muza Oleh Valentynovych,

Doctor of Law, Senior Research Associate,

Professor at the Department of Criminal and Administrative Law,

The Academy of Advocacy of Ukraine,

Taras Shevchenko boulevard 27, Kyiv, 01032, Ukraine,

ORCID: 0000-0003-0869-2542

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-15>

**КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ
ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ТА ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ**

Миронюк Р. В.

Актуальність статті. Корупція – це негативне соціальне явище, джерело економічних, політичних і соціальних ризиків для суспільства. Вона є однією із найнебезпечніших загроз правам людини, перешкоджає економічному розвитку держави, має негативні фінансові наслідки як для держави, так і для громадян. Нині в нашій державі вживаються заходи у сфері запобігання та

протидії корупції. Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків.

Слід зауважити, що законодавчого визначення поняття та видів корупційних ризиків невизначено. Однак, ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) передбачає необхідність розробки та затвердження в кожному органі державної влади, у тому числі в Національній поліції, антикорупційних програм, складовою яких є: визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми; оцінка корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють; заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси [1].

На виконання цієї норми в Національній поліції щорічно затверджується Антикорупційна програма з урахуванням розпоряджень Кабінету Міністрів України від 05 жовтня 2016 року № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» [2], «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2018 рік» від 31 січня 2018 року № 86-р [3], з дотриманням положень Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) від 02 грудня 2016 року № 126 [4], Методичних рекомендацій щодо розробки антикорупційних програм органів влади, затверджених рішенням НАЗК від 19 січня 2017 року № 31 [5], та з урахуванням Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затвердженого рішенням НАЗК від 08 грудня 2017 року № 1379 [6].

Попри це сучасне антикорупційне законодавство України не в повній мірі регулює систему корупційних ризиків в діяльності публічної служби в цілому та Національної поліції, зокрема, в ньому в першу чергу звернуто увагу на вжиття системних заходів недопущення (мінімізації) корупційних ризиків в окремо взятому органі публічної влади, в той же час не визначено тлумачення

корупційних ризиків, які зустрічаються в повсякденній роботі окремо взятого поліцейського, воно є досить складним для розуміння поліцейськими та не дає відповіді на питання: від яких дій, рішень має відмовитись чи бездіяти поліцейський для того щоб його діяння не оцінювалось як корупційне чи пов'язане з корупцією.

Таким чином *метою наукової статті* є з'ясування тих корупційних ризиків, які слід усунути, недопустити (мінімізувати) їх настання поліцейськими щоб не стати суб'єктом вчинення корупційного правопорушення.

На виконання поставленого завдання в межах статті будуть вирішені наступні *задачі*: визначити корупційні ризики в діяльності працівника поліції; з'ясувати способи діяльності (бездіяльності) поліцейського що призводять до настання корупційних ризиків та виокремити шляхи їх усунення (мінімізації).

Виклад основного змісту. Повертаючись до поняття корупційних ризиків в діяльності поліції слід зауважити, що їх нормативне визначення дано в Методичних рекомендаціях НАЗК – Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженій рішенням НАЗК від 02 грудня 2016 року № 126, відповідно до якої під корупційним ризиком (в діяльності поліцейського) слід вважати ймовірність того, що рішення, дії чи бездіяльність поліцейського можуть привести до корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією. Об'єктом оцінки корупційних ризиків є функції, завдання та повноваження поліцейського, визначені законодавчими актами, та способи їх реалізації; оцінка корупційних ризиків це процес визначення, аналізу та безпосередньої оцінки корупційного ризику; до чинників корупційного ризику віднесено умови та причини, що заохочують (стимулюють), викликають або дозволяють скоєння поліцейським діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією [4].

Оцінку корупційних ризиків може проводити комісія з оцінки корупційних ризиків Національної поліції (або відокремленого її структурного підрозділу), до складу якої входять крім посадові особи поліції, та за згодою, представники громадськості, експерти, які володіють знаннями про внутрішнє і зовнішнє середовище поліції та мають досвід роботи у правоохоронній (правозахисній) сфері. Така комісія створюється керівником відокремленого структурного підрозділу МВС (Національної поліції), зокрема в Національній поліції склад такої комісії затверджений наказом Національної

поліції України № 35 від 18 січня 2019 року [7]. В навчальних закладах МВС з особливими умовами навчання така комісія створюється і діє на підставі положення, затвердженого керівником (ректором) закладом вищої освіти [8].

Процес оцінки корупційних ризиків складається з таких основних етапів: організаційно-підготовчі заходи; ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків; оцінка корупційних ризиків; складання звіту за результатами оцінки корупційних ризиків, які не має сенсу аналізувати, оскільки вони детально розтлумачені у вищезгаданих методичних рекомендаціях і стосуються перед усім корупційних ризиків для відповідного органу публічної влади а не конкретного державного службовця. Також слід додати що детальному аналізу піддані форми (види) корупційних ризиків для суб'єктів владних повноважень в методичних рекомендаціях «Корупційні ризики в діяльності державних службовців», які дані в роз'яснені Міністерства юстиції України від 12.04.2011 [9], відповідно до яких за поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців можна розташувати в такому порядку: не доброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; недостатній рівень контролю або безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень.

На досягнення мети дослідження через виконання чітко сформульованих його задач, нижче ми будемо вести мову про ті реальні рішення, дії чи бездіяльність працівників поліції, які зумовлюють наявність корупційних ризиків в їх діяльності та визначимо шляхи їх усунення.

Зокрема почнемо з використання службових повноважень чи свого становища, обмеження на які визначені статтею 22 Закону. Аналіз цієї норми вказує на те, що поліцейським забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах. Не вдаючи до юридичного аналізу даної норми-заборони (обмеження), попри все тут слід враховувати декілька факторів: 1) використання своїх службових повноважень (визначених посадовою інструкцією) або свого становища як поліцейського (не безпосередні повноваження, а дотичні можливості, наприклад, доступ до відповідних облікових баз даних поліції); 2) отримання (реальне або потенційне) неправомірної вигоди, під якою слід розуміти грошові

кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону); 3) ви-користання будь-якого державного чи комунального майна або коштів (які безпосередньо знаходяться у використанні поліцейським, наприклад транспортний засіб, або до яких тимчасово має доступ поліцейський, наприклад, спеціальні засоби, в приватних інтересах (тобто поза межами їх законного використання в публічних інтересах)) [1].

Наступним є обмеження щодо одержання подарунків. Тут слід виокремлювати законне та незаконне одержання поліцейським подарунків. До законних подарунків та способів їх отримання слід віднести: 1) прийняття подарунків, які відповідають загально-визнаним уявленням про гостинність, а саме якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки (слід враховувати прожитковий мінімум для працездатних осіб у відповідності до Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік складає на сьогодні 2589 грн. [10]; 2) будь-які дарунки, що даруються близькими особами або одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. Відповідно, незаконні подарунки це ті, що перевищують один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки; а під незаконним способом їх отримання слід вважати безпосередньо або через інших осіб вимагання, прохання або одержання таких подарунків для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування або якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи. Інші способи отримання подарунків поліцейським є цілком законними (зокрема, отримання подарунків від друзів, які не перебувають у будь-яких зв'язках з поліцейським

пов'язаних з його професійною діяльністю, мається на увазі реальне а не потенційно можливе перебування у таких відносинах (прикладом може слугувати цілком законний подарунок патрульному поліцейському подарунка на день народження від друга, який є водієм і може бути потенційно в службових відносинах з патрульним у випадку винесення останнім постанови про застосування стягнення за вчинення ПДР), однак не можливим є отримання подарунку члену комісії про призначення на посаду від особи яка претендує на заняття цієї посади.

Поліцейський у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, зобов'язані невідкладно вжити таких заходів: відмовитися від пропозиції; за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників; письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Також статтею 24 Закону визначено досить чіткий алгоритм дій при виявленні у своєму службовому приміщенні майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунку; в цьому разі він зобов'язаний невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника; про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду або подарунок, та її безпосереднім керівником (слід зауважити, що дана вимога поширюється на випадки виявлення такого майна і службовому автомобілі поліцейського) [1].

Наступним корупційним ризиком в діяльності поліцейського є сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності. Норма стаття 25 Закону вказує на те, що обмеженням (забороною) для поліцейського є зайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) [1]. Не вдаючись в ретельний порівняльно-правовий аналіз доцільності запровадження таких обмежень для поліцейських все ж необхідно відзначити, що законодавство і правозастосовна практика більшості демократичних держав допускає можливість сумісництва поліцейської діяльності з іншими видами діяльності, які передбачають використання трудового ресурсу поліцейського з метою отримання останнім додаткового прибутку як стимулюючого фактору удосконалення його особистісних здібностей та можливості

їх реалізації. Однак існують цілком логічні і розумні обмеження такої діяльності, зокрема: вона може здійснюватись виключно поза робочий час поліцейського (в залежності від графіку його служби, але не в межах як правило в середньому 40 годинної робочої неділі); вона не має бути пов'язана з використанням поліцейським свого службового становища з рахунок державної служби в поліції; така діяльність має бути документально оформлена, і поліцейським мають бути сплачені всі податки з отриманого прибутку, який підлягає декларуванню. Сподіваємось, що в перспективі з удосконаленням антикорупційного законодавства такі перспективи сумісництва будуть відкриті і для наших поліцейських. Наразі поліцейському забороняється безпосередньо займатися підприємницькою діяльністю, тобто відповідно до ст. 42 Господарського кодексу України – самостійною, ініціативною, систематичною, на власний ризик господарською діяльністю, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємствами) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку [11]. Виключенням є викладацька, наукова і творча діяльність, медична практика, інструкторська та суддівська практика із спорту, які можуть здійснюватись з певними обмеженнями: поза службовий (робочий) час; з належним юридичним оформленням, як правило за контрактом з обов'язковою сплатою податків з прибутку та декларуванням таких прибутків. Слід відмітити, що Наказом Міністерства праці України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 28.06.93 № 43 «Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій») передбачено, що усі працівники, крім основної роботи та роботи за сумісництвом, мають право виконувати роботи, які відповідно до чинного законодавства не є сумісництвом. Зокрема пунктом 3 вищезазначеного Переліку зазначена педагогічна робота з погодинною оплатою праці в обсязі не більше як 240 годин на рік [12]. Однак Розпорядженням КМУ від 22 листопада 2022 р. даний наказ було скасовано, без прийняття іншого альтернативного рішення, тому питання можливості сумісництва дозволених поліцейському видів діяльності залишається відкритим [13]. Хоча в такому сумісництві є нагальна потреба, особливо коли мова йде до можливості залучення досвідчених працівників поліції до навчального процесу в ЗВО зі специфічними умовами навчання в яких готують поліцейських ва якості лекторів, викладачів, тренерів.

Наступним обмеженням поліцейського щодо сумісництва є заборона входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України, зокрема це стосується норми статті 66 Закону України «Про Національну поліцію», в якій зазначено, що поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої [14]. Для визначення наявності чи відсутності корупційних ризиків поліцейським слід враховувати наступне: 1) категоричною заборорою входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. У той же час поліцейський може бути засновником, членом правління та заступником голови неприбуткової громадської організації, якщо не буде отримувати відповідний прибуток за результатами діяльності цієї організації [15]. 2) не є корупційним ризиком, а відповідно порушенням закону право бути пасивним акціонером акціонерного товариства, тобто не здійснення безпосередньої підприємницької діяльності, в той же час отримання прибутків від акцій, але з урахуванням однієї умови, що наявність такої кількості акцій не дає право приймати управлінські рішення, які впливають на діяльність підприємства; також це стосується відкриття депозитних рахунків, які передбачають отримання прибутку у формі дивідендів поліцейським за умови декларування суми дивідендів (акціонерних коштів), а також прибутків отриманих від їх розміщення.

Наступний корупційним ризиком для поліцейського є спільна робота близьких осіб, на яку встановлено обмеження статтею 27 Закону. Так, поліцейські не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам, перелік яких визначений ст. 1 Закону [1]. Слід враховувати, що закон дає досить широке поняття «пряме підпорядкування», під яким слід розуміти відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у

вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням. Однак це питання пов'язане безпосередньо з наявністю чи відсутністю конфлікту інтересів про який звернемо увагу нижче. Для наглядного розуміння прямого підпорядкування по службі в поліції наведемо такі приклади: очевидним є те, що донька не може перебувати на посаді слідчого відділу керівником якого є її батько; з іншої сторони чи може син працювати на посаді дільничного офіцера поліції в підрозділі в якому його батько є керівником кадрової служби? І відповідь на це питання ствердне – так, але має бути усунутий конфлікт інтересів – батько має бути виключений з комісії, яка приймає кадрові рішення щодо його сина.

Очевидним шляхом усунення даного корупційного ризику є повідомлення особою, яка претендує на зайняття посади у відповідному підрозділі поліції керівництва органу, на посаду в якому вона претендує, про працюючих у цьому органі близьких їй осіб. У разі, якщо такий корупційний ризик вже наявний він має бути усунений з ініціативи суб'єктів конфлікту інтересів протягом п'ятнадцяти днів, або за рішенням керівника в місячний строк з моменту виникнення обставин дані особи (особа) підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Найбільш складною категорією виникнення корупційних ризиків в діяльності поліцейського є наявність реального або потенційного інтересів, як категорій аналізу яких необхідно приділити окреме дослідження. Нижче, виходячи з законодавчого визначення потенційного конфлікту інтересів, як наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень, або реального конфлікту інтересів, як суперечності між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень, наведемо окремі приклади конфлікту інтересів, які можуть виникати в діяльності

поліцейського: слідчий не може здійснювати кримінальне провадження щодо свого родича; інспектор дозвільної системи не може займатись оформленням дозволу на носіння, перевезення чи зберігання зброї родичу чи куму; дільничний офіцер поліції не може здійснювати адміністративний нагляд відносно родича та ін. Для недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів поліцейський зобов'язаний повідомити про наявність конфлікту інтересів безпосереднього керівника, не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, самостійно вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів. Безпосередній керівник поліцейського протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, шляхом: усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; обмеження доступу особи до певної інформації; перегляду обсягу службових повноважень особи; переведення особи на іншу посаду; звільнення особи [16].

Ще одним корупційним ризиком в діяльності поліцейського є недотримання строків заповнення декларації та внесення в неї змін. Поліцейський зобов'язаний щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті НАЗК декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік за формою, що визначається НАЗК, а також упродовж семи днів після подання декларації поліцейський має право подати виправлену декларацію. Також слід враховувати те, що у разі суттєвої зміни у майновому стані поліцейського, а саме отримання ним доходу, придбання майна на суму, яка перевищує 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року (у 2023 – 129 тис.450 грн.), поліцейський у десятиденний строк з моменту отримання доходу або придбання майна зобов'язаний письмово повідомити про це НАЗК, зазначена інформація вноситься до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та оприлюднюється на офіційному веб-сайті Національного агентства.

ВИСНОВОК

Таким чином, на виконання поставленого завдання в межах статті нами було здійснено спробу визначити основні корупційні ризики в діяльності поліцейського, з'ясовано способи діяльності (бездіяльності) поліцейського, що призводять до настання корупційних ризиків та виокремлено алгоритми діяльності поліцейського щоб виключити або принаймні мінімізувати настання негативних правових наслідків у формі відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або діяння пов'язаного з корупцією.

SUMMARY

The article outlines the main corruption risks in the activities of the policeman, elucidates the ways in which the policeman acts (inactivity) leading to the occurrence of corruption risks, and identifies the algorithms for the policeman to exclude or at least minimize their offense in the form of liability for committing a corruption offense or a related offense with corruption

It is established that under the corruption risk of a policeman, the probability that a decision, action or inactivity of a policeman can lead to a corruption offense or a corruption offense should be considered. The object of assessment of corruption risks is the functions, tasks and powers of the police, determined by legislative acts, and the ways of their implementation; assessment of corruption risks is the process of identifying, analyzing and directly assessing corruption risk; factors of corruption risk include the conditions and reasons that encourage (stimulate), cause or permit the commission of police actions that may lead to committing a corrupt offense or offense related to corruption. An assessment of corruption risks can be made by the National Police (or its separate subdivision) corruption risk assessment commission, which includes police officers and with consent, representatives of the public, experts who have knowledge of the internal and external environment of the police and have experience work in the law-enforcement (human rights) sphere.

It is revealed that the greatest corruption risks that arise in the activities of the police are related to: use of official powers in order to obtain unlawful benefits; receiving gifts; combining and combining with other activities; engaging in entrepreneurial and other paid activities; the work of close friends and the presence of real or potential interest.

Key words: public service, public servant, police, police activities, police officer, corruption, corruption risks, minimization of corruption risks in police activities.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.

2. Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 жовтня 2016 року № 803-р. *Урядовий кур'єр*: офіційне видання від 12.11.2016. № 213.

3. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на 2018 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 року № 86-р. *Урядовий кур'єр*: офіційне видання від 21.02.2018. № 36.

4. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 року № 126. *Офіційний вісник України*: офіційне видання від 13.01.2017 р. № 4. Стор. 811. Ст. 168.

5. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розробки антикорупційних програм органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 19 січня 2017 року № 31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0031884-17>. (дата звернення 10.10.2023)

6. Про затвердження Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 08 грудня 2017 року № 1379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0087-18>. (дата звернення 10.10.2023)

7. Про затвердження складу комісія з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Національної поліції України: Наказ Національної поліції України від 18 січня 2019 року № 35. URL: <https://dp.npu.gov.ua/assets/sites/dp>. (дата звернення 10.10.2023)

8. Про затвердження Положення про комісію з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Дніпропетровського державного університету внутрішніх

справ: наказ ДДУВС від 11.04.2017 № 257. URL: <http://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/anticorruption/2017/4.pdf>. (дата звернення 10.10.2023)

9. Корупційні ризики в діяльності державних службовців: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>. (дата звернення 10.10.2023)

10. Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 3 листопада 2022 року № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>. (дата звернення 10.10.2023)

11. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.

12. Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Наказ Міністерства праці України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 28.06.93 № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0076-93>. (дата звернення 10.10.2023)

13. Про скасування наказу Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 р. № 43: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2022 р. № 1047-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1047-2022-%D1%80#Text>. (дата звернення 10.10.2023)

14. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

15. Щодо можливості державного службовця бути засновником, членом правління та заступником голови неприбуткової громадської організації: Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 15.08.2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0003859-14>. (дата звернення 10.10.2023)

15. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: Рішення НАЗК від 29.09.2017 № 839. URL: https://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2017-10-30/2017-10-30_2.pdf. (дата звернення 10.10.2023)

Information about the authors:

Myroniuk Roman Viktorovych,
Doctor of Law, Professor,
Professor at the Department of Administrative Law, Process
and Administrative Activity,
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs,
26, Naharina avenue, Dnipro, 49005, Ukraine
ORCID: 0000-0002-9620-5451

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-16>

**ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЛОКЧЕЙН
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Пішта В. І.

Сьогодні ми переживаємо період активної цифровізації усіх сфер суспільного життя. Не є винятком і сфера охорони здоров'я. Одразу варто виокремити три чинники, які пришвидшили цифровізацію та покращили віддалену комунікацію між лікарем та пацієнтом. По-перше, сам розвиток цифрових технологій з кожним роком дає все більше нових можливостей при отриманні медичних послуг, наприклад, отримання реабілітаційної допомоги пацієнтом за допомогою використання технології доповненої реальності. По-друге, виклики, спричинені пандемією Covid-19, призвели до необхідності шукати нові форми взаємодії між суб'єктами системи охорони здоров'я. Наслідком цього став активний розвиток засобів дистанційного зв'язку для надання пацієнтам медичних послуг та зокрема медичних мобільних додатків, дані з яких лікар може отримувати в режимі реального часу. По-третє, збройна агресія РФ проти України призвела до значної міграції населення. Внаслідок цього в окремих областях України збільшилась кількість населення та відповідно пацієнтів, що також вимагає пошуку нових рішень для забезпечення якісною медичною допомогою населення України.

У рамках цього дослідження ми хочемо проаналізувати не розвиток цифрових технологій у сфері охорони здоров'я цілому, а дослідити саме блокчейн-технологію. У зв'язку з цим ми сформулювали три питання, на які хочемо отримати відповіді: (1) чи

можливо використовувати блокчейн у сфері охорони здоров'я, (2) чи існують норми права, які регулюють використання блокчейну та (3) чи потрібно удосконалити законодавство про захист персональних даних для того, щоб належним чином захистити права пацієнтів у зв'язку з використанням блокчейну у сфері охорони здоров'я.

1. Блокчейн та сфера охорони здоров'я

Перш за все варто дати визначення поняттю «блокчейн». *Britannica* дає визначення блокчейну як «технології бази даних, яка спирається на облікову книгу, що розподілена по всій комп'ютерній мережі та чий записи відомі як блоки» [1]. Окремо варто додати, що блоки є незмінними, як незмінною є і їхня послідовність. Саме через цю обставину можна відслідкувати будь-які маніпуляції, здійснені щодо конкретного блоку.

Такий підхід до захисту даних дозволяє говорити про можливість використання блокчейну у сфері охорони здоров'я. Варто зазначити, що дані про стан здоров'я пацієнта зберігаються відповідно до принципу «клієнт-сервер», що дозволяє закладу охорони здоров'я зберігати управління даними пацієнтів. Такий стан справ зумовлює ситуацію, коли записи пацієнта розкидані між різними закладами охорони здоров'я за допомогою різнорідних серверів баз даних. Це у свою чергу обмежує надання всебічного доступу до історії хвороби пацієнта для лікарів.

Через це виникає потреба здійснювати впровадження елементів децентралізації у системі охорони здоров'я. Однією з таких можливостей є використання блокчейн-технології для обміну медичною інформацією, функції якого можуть стати основою для розробки сервісів нового покоління для обміну даними про здоров'я. Як слушно зауважує В. Пашков «... вся медична інформація зберігається, як правило, на паперових носіях, а в деяких випадках – в електронних базах закладів охорони здоров'я. При цьому пацієнти не мають жодних механізмів контролю за тим, що відбувається з їхніми персональними даними, які зберігаються у різних медичних документах» [2, с. 34]. Актуальності щодо необхідності використання блокчейну додає факт того, що з початку повномасштабної збройної агресії РФ проти України пошкоджено 1447 медичних закладів, а 190 – зруйновано повністю [3]. За таких обставин безповоротно втрачається медична документація, яка містить важливі дані про стан здоров'я пацієнтів.

Окремо слід звернути увагу на можливості використання блокчейну з метою ведення медичних карток пацієнта. У такому разі «Фактичні дані пацієнта не потрапляють у технологію розподіленого реєстру, а кожен новий запис, доданий до системи – записка лікаря, рецепт чи результат аналізів – перетворюється на хеш-функцію. Кожна хеш-функція є унікальною. Розшифрувати її можна лише в тому випадку, якщо пацієнт дає свою згоду на це. Щоразу, коли карту вносять поправки чи пацієнт погоджується поділитися даними, у блокчейні реєструється транзакція» [4]. Саме децентралізована інфраструктура забезпечує більшу безпечність та стійкість до збоїв. Крім того є відомості про те, що система, заснована на блокчейні, також зменшить витрати на підтримку та обмін даними, що також важливо [5].

Інші напрямки використання блокчейну у сфері охорони здоров'я стосуються забезпечення прозорості та можливості перевірки медичних експериментів [6, с. 3], а також підтримку відстеження ліків для запобігання проблемам підробки [7, с. 1212].

Одним з варіантів існування системи, заснованої на блокчейні, є використання алгоритму консенсусу Istanbul Byzantine Fault Tolerant (IBFT) та корпоративної платформи Ethereum Blockchain. У такому разі блокчейн використовується для керування дозволами, зберігаючи фактичні дані поза ланцюгом у безпечній децентралізованій файлової системі, відомій як Interplanetary File System (IPFS) [8, с. 5046].

2. Проблема правового регулювання застосування блокчейну у сфері охорони здоров'я

Крім упровадження самої технології необхідно напрацювати правову базу для її використання в системі охорони здоров'я, оскільки станом на сьогодні нормотворення у цій галузі не відбувається.

У 2017 році була законопроектна ініціатива, яка містила поняття «система блокчейн», під яким було запропоновано було розуміти:

«децентралізований публічний реєстр усіх проведених криптовалютних транзакцій, які були проведені суб'єктом криптовалютних операцій» [9].

Недоліком такого визначення є те, що все зводиться лише до криптовалютних операцій, чим нівелюється можливість використання блокчейну в інших сферах [10, с. 269], зокрема й у сфері охорони здоров'я.

Також деякі натяки на блокчейн містяться в Законі України «Про віртуальні активи», який оперує поняттям «система забезпечення обороту віртуальних активів», під яким слід розуміти:

«програмний або програмно-апаратний комплекс обміну електронними даними, який забезпечує ідентифікацію та оборото-здатність віртуальних активів» [11].

Вочевидь таке визначення законодавця наголошує на широкому розумінні технологій захисту віртуальних активів. При цьому у Законі України «Про віртуальні активи» не міститься згадки про можливість використання блокчейну для забезпечення ідентифікації та оборото-здатності віртуальних активів.

Слід звернути увагу на те, що у Європейському Парламенті наразі також не напрацьовано законодавства, яке уможливило б використання блокчейну у сфері охорони здоров'я, хоч про необхідність такого кроку йдеться у звіті European Union Blockchain Observatory «Застосування блокчейну в секторі охорони здоров'я» [12].

3. Персональні дані та блокчейн

Також варто звернути увагу на те, яким чином можна захистити персональні дані пацієнта у разі впровадження блокчейн-технології.

Основи законодавства України про охорону здоров'я (далі – Основи) (частина 1 статті 24²) визначають, що захист інформації під час використання електронної системи охорони здоров'я здійснюється у порядку, визначеному законом [13]. При цьому в Основах не йдеться про захист інформації у зв'язку з використанням будь-якої іншої цифрової технології.

Закон України «Про захист персональних даних» оперує таким поняттям як «персональні дані», під яким слід розуміти «відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована» [14].

Цей закон визначає деякі ключові положення, що стосуються поводження з персональними даними, зокрема й медичною інформацією. Насамперед йде мова про підстави для обробки персональних даних, якими відповідно до статті 11 Закону України «Про захист персональних даних» є:

1) згода суб'єкта персональних даних на обробку його персональних даних;

2) дозвіл на обробку персональних даних, наданий володільцю персональних даних відповідно до закону виключно для здійснення його повноважень;

3) укладення та виконання правочину, стороною якого є суб'єкт персональних даних;

4) захист життєво важливих інтересів суб'єкта персональних даних;

5) необхідність виконання обов'язку володільця персональних даних, який передбачений законом;

6) необхідність захисту законних інтересів володільця персональних даних або третьої особи, якій передаються персональні дані, крім випадків, коли потреби захисту основоположних прав і свобод суб'єкта персональних даних у зв'язку з обробкою його даних переважають такі інтереси [14].

Крім цього важливими є положення щодо захисту персональних даних від несанкціонованого доступу, забезпечення права суб'єкта даних на доступ до своїх персональних даних, їх виправлення та видалення, а також відповідальності за порушення законодавства про захист персональних даних [4].

Однак Закон України «Про захист персональних даних» не оперує такими важливими категоріями як медична інформація або ж медичні дані, також не деталізовано положення, що стосуються використання цифрових технологій у тій чи іншій сфері.

У зв'язку з цим, на нашу думку, цілком виправданим є необхідність прийняття нового закону, що буде регулювати відносини, що виникають у зв'язку із захистом та обробкою персональних даних, зокрема й медичної інформації. Відтак важливим є Проект Закону «Про захист персональних даних», який внесено на розгляд до Верховної Ради України 25 жовтня 2022 року.

Вказаний Проект Закону містить такі терміни як генетичні дані та дані про стан здоров'я. Попри наявність цих термінів Проект Закону «Про захист персональних даних» не приділяє належної уваги питанням, які стосуються захисту персональних даних у сфері охорони здоров'я. Так, частина 1 статті 7 цього законопроекту визначає заборону на обробку чутливих даних, які, зокрема, стосуються здоров'я особи. Відповідно до положення частини 2 статті 7 Проекту Закону «Про захист персональних даних» положення частини 1 статті 7 цього законопроекту не застосовуються у разі «...якщо в цілях профілактики та лікування професійних захворювань, оцінки працездатності працівника, встановлення медичного діагнозу, надання соціальних послуг або послуг в сфері охорони здоров'я (включаючи електронну систему охорони здоров'я), лікування або управління системою охорони здоров'я та

соціальних послуг ...», а також у разі, якщо обробка персональних даних «необхідна в цілях суспільного інтересу в сфері громадського здоров'я, такого як захист від серйозних транскордонних загроз для здоров'я або забезпечення високих стандартів якості та безпеки послуг з охорони здоров'я та медичних продуктів або медичного устаткування ...» [15]. Вказані положення, по суті, дублюють Загальний регламент про захист даних (GDPR) у частині поводження зі спеціальними категоріями персональних даних [16].

Негативним аспектом є те, що у законопроекті не визначено процедури передачі чутливих персональних даних (які стосуються охорони здоров'я) між закладами охорони здоров'я. Також ігноруються питання щодо використання цифрових технологій у сфері охорони здоров'я і зокрема блокчейн-технології. Вважаємо, що доповнення цими положеннями Проекту Закону «Про захист персональних даних» лише підвищить його якість. Слід зазначити, що вказані аспекти також не відображені у вже згаданому Загальному регламенті про захист даних (GDPR).

Станом на сьогодні відсутні спеціальні норми права, які б регулювали відносини у сфері охорони здоров'я, що виникають у зв'язку з використанням цифрових технологій. Попри це важливо розуміти, що такі норми мають бути створені, оскільки специфіка вказаних відносин потребує законодавчого регулювання питання захисту медичної інформації. Зокрема йдеться про регулювання при використанні шифрування даних, контролю доступу до інформації та автентифікації користувачів. На законодавчому рівні також має йтися про закріплення положень про необхідність проведення аудитів безпеки інформаційних систем з метою виявлення потенційних ризиків. Цей крок є необхідним, враховуючи той факт, що медична інформація відноситься до категорії чутливих даних та потребує особливого поводження.

Розвиток цифрових технологій дає багато нових можливостей, але при цьому необхідно значну увагу приділяти захистові інформації, яка потрапляє у цифрове середовище [17, с. 314], а тим більше, коли така інформація стосується стану здоров'я пацієнта.

ВИСНОВКИ

Використання блокчейн-технології у сфері охорони здоров'я є перспективним та необхідним кроком, що допоможе вирішити проблеми, які виникають у цій сфері, враховуючи наслідки Covid-19 та збройну агресію РФ проти України. При цьому використання

блокчейну є неможливим без якісного законодавства, оскільки йдеться про децентралізовану технологію, яка постійно вдосконалюється. Саме тому необхідно створити спеціальні норми права, які будуть регулювати використання блокчейну у сфері охорони здоров'я. З іншого боку потрібно змінити законодавство про захист персональних даних, що допоможе належним чином захистити чутливу інформацію про пацієнта у зв'язку з використанням блокчейну.

SUMMARY

This study is devoted to the issue of legal regulation of the use of blockchain in the field of health care. Active digitalization in the field of health care leads to the introduction of new technologies that allow improving the quality of medical services. One such technology is blockchain, which is characterized by a high level of data protection. To ensure the proper use of this technology, it is necessary to adopt special regulations that will regulate data encryption standards, information access control and user authentication. Provisions on security audits of information systems in order to identify potential risks should also be established. Particular attention is paid to the use of consensus algorithms, where Istanbul Byzantine Fault Tolerant and the corporate platform Ethereum Blockchain are considered among the options. Attention is focused on the need to change the legislation on the protection of personal data, which will help to properly protect sensitive patient information in connection with the use of blockchain. The draft law "On Protection of Personal Data" dated October 25, 2022 is being analyzed. It is determined that additions to this draft law are necessary in the context of the transfer of sensitive data between health care institutions, in particular in the case of the use of blockchain.

Key words: blockchain, legal regulation, health care system, personal data, digital technologies.

ЛІТЕРАТУРА

1. Blockchain. *Britannica*: website. URL: <https://www.britannica.com/money/blockchain> (дата доступу: 15.10.2023).
2. Пашков В. М. Блокчейн у системі охорони здоров'я: проблеми правового забезпечення. *Медичне право*. 2018. № 2 (22). С. 32–40.
3. Втрати медичної системи: росія вже пошкодила 1 447 об'єктів медзакладів та ще 190 – зруйнувала вщент. *Міністерство охорони здоров'я України*: вебсайт. URL: <https://moz.gov.ua/article/news/vtrati>

medichnoi-sistemi-rosija-vzhe-poshkodila-1-447-ob%e2%80%99ektiv-medzakladiv-ta-sche-190-%e2%80%93-zrujnuvala-vschent– (дата доступу: 15.10.2023).

4. Блокчейн у медицині. *wbblog*: website. URL: <https://blog.whitebit.com/uk/blockchain-in-medicine/> (дата доступу: 15.10.2023).

5. Ferrari V., Klinker G., Cutolo F. Augmented reality in healthcare. *Journal of healthcare engineering*. 2019. URL: <https://www.hindawi.com/journals/jhe/2019/9321535/> (дата доступу: 15.10.2023).

6. Bell L., Buchanan W., Cameron J., Lo O. Applications of Blockchain Within Healthcare. *Blockchain in Healthcare Today*. 2018. № 1. P. 1–9.

7. Kuo T. T., Kim H. E., Ohno-Machado L. Blockchain distributed ledger technologies for biomedical and health care applications. *Journal of the American Medical Informatics Association*. 2017. № 24 (6). P. 1211–1220.

8. Shuaib K., Abdella J., Sallabi F., Adel Serhani M. Secure decentralized electronic health records sharing system based on blockchains, Journal of King Saud University. *Computer and Information Sciences*. 2022. Volume 34, Issue 8, Part A. P. 5046.

9. Проект Закону про обіг криптовалюти в Україні від 06 жовтня 2017 року № 7183. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62684 (дата доступу: 15.10.2023).

10. Гурова А., Кіпачова М. Правові засади застосування блокчейну в космічній діяльності: особливості регулювання технології на національному, регіональному та міжнародному рівнях. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 265–275.

11. Про віртуальні активи: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2074-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text> (дата доступу: 15.10.2023).

12. Blockchain Application in the Healthcare Sector. *EU Blockchain Observatory and Forum*: website. URL: https://www.eublockchainforum.eu/sites/default/files/reports/eubof_healthcare_2022_FINAL.pdf (дата доступу: 15.10.2023).

13. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата доступу: 15.10.2023).

14. Про захист персональних даних: Закон України від 01 червня 2010 року № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата доступу: 15.10.2023).

15. Проект Закону України «Про захист персональних даних» від 25 жовтня 2022 року № 8153. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=75101 (дата доступу: 15.10.2023).

16. Регламент європейського парламенту і ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#top (дата доступу: 15.10.2023).

17. Пішта В. І. Законодавчий аналіз захисту медичної інформації у зв'язку з використанням цифрових технологій. *Scientific Research and Innovation: Proceedings of the 2nd International Scientific and Practical Internet Conference*, April 3–4, 2023. FOP Marenichenko V.V. Dnipro, Ukraine. P. 312–314.

Information about the authors:

Pishta Vadym Ivanovych,

PhD in Law, Lecturer at the Department of Administrative, Financial and Information Law, SE “Uzhhorod National University”

14, Universytetska, Uzhhorod, 88000, Ukraine

ORCID:0000-0003-2769-7189

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-17>

ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ДОСВІД КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Шевчук О.

Цифровізація процесу публічного управління як і інших сфер суспільного життя зараз є глобальним світовим трендом. В Україні на загальнодержавному рівні також є розуміння необхідності розвитку цифрової економіки та суспільства а також важливої ролі

цифрових технологій, як одного з ключових драйверів сталого розвитку процесу публічного управління.

У 2015 році вперше було розраховано Індекс цифрової економіки та суспільства (*Digital Economy and Society Index (DESI)*) щоб визначити пріоритетні сфери інвестування для створення цифрових ринків і допомогти країнам ЄС у покращенні цифрової продуктивності. [2].

Як зазначає Дж. Дуччі (*Ducci G., Materassi L., Solito L.(2020)*) він складається з п'яти підіндексів, які охоплюють 37 показників, що вимірюють розвиток:

- інфраструктури для підключення до високошвидкісного Інтернету (connectivity);
- розвитку людського капіталу (Human Capital);
- використання Інтернету громадянами (Citizen use);
- інтеграція цифрових технологій у бізнес-процеси (Digital Technology Integration);
- охоплення цифрових технологій у державному секторі (Digital Public Services).

Зміни, оцінені за допомогою субіндексів, не відіграють однакову роль у досягненні цифрової продуктивності та вимірюються з урахуванням вагових коефіцієнтів кожного індексу в термінах абсолютних показників та швидкості їх зміни [3, с. 1065].

Таким чином, за допомогою цих субіндексів для кожної країни було обрано чотири групи країн ЄС. Згідно з індексом DESI, Данія, Фінляндія, Швеція та Нідерланди належать до групи країн з найбільш швидкозростаючою цифровою економікою в ЄС, а Румунія, Болгарія, Греція та Італія належать до групи з нижчими оцінками. Відповідно до Індексу цифрової економіки та суспільства за 2020 рік, заснованого на даних за 2019 рік, Фінляндія, Швеція, Данія та Нідерланди мають найрозвиненіші цифрові економіки ЄС, за ними йдуть Мальта, Ірландія та Естонія. Найнижчий цей показник у Болгарії, Греції, Румунії та Італії. Аналіз даних показує, що хоча європейські країни займають вищу позицію в аналогічних рейтингах у світі, вони поступаються Японії, Південній Кореї та США [4, с. 710].

З першою цифровізацією, тобто впровадженням цифрових технологій, суспільство зіткнулося понад 50 років тому, коли компанією IBM були анонсовані перші комп'ютери, що справляються із завданнями виробництва. Далі були представлені персональні комп'ютери, що дозволяють оцифровувати завдання у

сфері державного управління. Вони повинні були підвищити ефективність у роботі компаній та збільшити швидкість переробки інформації. Нині ж люди активно користуються останнім словом прогресу – автоматизацією систем робочих операцій, яка вплинула як на ефективність і точність виконання управлінських завдань, а й у швидкість реалізації усіх процесів. Цифровізація на всьому проміжку її розвитку – це впровадження технологій у роботу економічних суб'єктів з метою підвищення якості роботи у тій чи іншій сфері діяльності.

Трохи інший процес – автоматизація. Він являє собою низку процедур, призначених для зміни робочих операцій через впровадження технологій, що дозволяють здійснювати управління інформацією, даними та ресурсами через комп'ютери та різні програмні забезпечення. В даному випадку мета, на думку Карте Т. (*Carte T. A., Dharmasiri A., Perera T. (2011)*) мінімізація або повне виключення участі людини в робочих процесах з направленням на покращення якості та стабільності виконання тих чи інших операцій, адже автоматизовані процеси мають меншу ймовірність помилок і недоліків, ніж процеси, що виконуються в ручному режимі. Крім цього, автоматизація дозволяє зменшити ризики отримання травм на небезпечному здоров'ю людини виробництві завдяки використанню віддалених механічних систем, що працюють на передовому програмному забезпеченні [5, с. 302]. Оптимізація ж включає у собі поняття цифровізації, адже спрямована на максимізацію характеристик та співвідношень, які є більш вигідними у певних умовах. Вона прагне зменшення витрат і збільшення продуктивності, що цілком забезпечується при цифровізації економічних процесів [6, с. 177].

Зовсім інше поняття «інтернет речей» (*«internet of things»*), воно є глобальною мережею пристроїв, підключених до інтернету, які взаємодіють один з одним через вбудовані технології передачі даних. Важлива особливість: всі вони зазвичай підключені до центрів, які здійснюють аналіз, управління та контроль інформації. Ці технології створені для об'єднання реальних об'єктів у віртуальні системи. Прикладами можуть бути «розумні» будинки, віддалено керовані автомобілі, лічильники тощо. Основна ідея, на думку Н. Бертович (*Dukić D., Dukić G., Bertović N. (2017)*) об'єднати в одну мережу якнайбільше речей та отримати зручну керовану систему. Інтернет речей умовно вважатимуться одним із інструментів автоматизації життя суспільства. Тепер перейдемо до поняття цифрової

трансформації. Її важко визначити однозначно, адже для різних компаній у різних сферах економіки вона передбачає сукупність абсолютно різних методів і рішень [7, с. 530].

Проте, поєднуючи всі сфери впливу цифрової трансформації та її методи, можна спробувати сформулювати таке визначення: цифрова трансформація – це впровадження інноваційних технологій у процеси публічного управління, що передбачає фундаментальні зміни у частині технічної організації, та у підходах до управління, комунікацій, та корпоративної культури загалом.

Варто звернути увагу на особливості цифрової трансформації:

1. Зміни відбуваються у всіх поточних практиках прийняття рішень у галузі публічного управління (все виробляється або досвідченим фахівцем, або системами, що виключають людину з процесу).

2. Відбуваються активні зміни у моделях державного управління, сучасні технології у сумі з усіма змінами до підходів ведення управлінських процесів.

3. Забезпечення максимальної технологічності в управлінських процесах. Нові моделі, призначені для аналізу даних, дозволяють персоналізувати їх, збільшити швидкість обробки, знизити вартість трудових процесів, звівши їх до обробки вже структурованої інформації.

4. Активна увага до клієнтів як важлива частина процесу. При цифровізації запитів клієнта необхідно аналізувати їх та намагатися максимізувати ефективність результатів.

5. Використання комплексних стратегій. Оцифрування одного бізнес-процесу або використання лише однієї технології не призводить ні до чого хорошого. Комплексний підхід – єдиний грамотний підхід реалізації цифрової трансформації.

6. Інформаційні технології використовуються у всіх операціях, причому варто звертати увагу не тільки на внутрішні зміни, а й на взаємодії з оточенням, партнерами, замовниками та державою [8, с. 320].

Характер змін, пов'язаних з переходом до цифрових технологій, дозволяє говорити про виникнення нової цифрової епохи у державному управлінні як нової концепції управління. Швидкий розвиток цифрових технологій і, як наслідок, становлення цифрового суспільства спричинило виникнення концепції «електронного уряду». З цього розпочався перехід від окремих процедур автоматизації рутинних завдань до процесів комплексної оптимізації

діяльності апарату державного регулювання та її вдосконалення на основі використання нових технологій. Державним та муніципальним, на думку Матерассі (*Materassi L. (2016)*) органам належить здійснити перехід до нової інформаційної ери, що вимагатиме від них змінити систему взаємовідносин населенням, бізнесом, державними установами [9, с. 87].

Очевидно, що розвиток інформаційного суспільства стимулює організації до реалізації у своїй діяльності концепції «електронного уряду» [10, с. 405] з метою:

- надання послуг населенню та бізнесу із застосуванням Інтернету;
- розширення можливостей здобуття освіти;
- формування процесів взаємодії з населенням;
- розвитку економіки та ін. [10, с. 406].

Впровадження електронного уряду спрямоване на вдосконалення роботи органів державної та муніципальної влади, зростання якості надання державних та муніципальних послуг, що надаються населенню та бізнесу, зниження інформаційних витрат держави, населення та бізнесу та ін. Одна з цілей впровадження цифрових технологій до державного управління спрямовано підвищення результативності державного управління та місцевого самоврядування з допомогою поширення сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Це вимагатиме реінжинірингу процесів на всіх рівнях управління та перехід від відомчої орієнтації у діяльності держави до орієнтації на потреби громадян [11].

На нашу думку, актуальними проблемами застосування цифрових технологій у системі державного управління нині є:

- незбалансованість розподілу державних повноважень, проблеми формування організаційної структури державних органів та характер взаємодії взаємодій між структурними елементами;
- недостатня ефективність видатків бюджету на утримання державного апарату та виконання функцій;
- недостатній рівень продуктивності праці органів виконавчої влади;
- низький рівень цифрової компетентності державних службовців.

Досвід використання цифрових технологій показує, що цифрові переклади та угоди дешевші за аналогові, як у паперовому форматі, так і в очному режимі. Однак цього ефекту можна досягти лише коли цифровим стає весь процес керування. Тому цифровізація

державного апарату має здійснюватися за всіма напрямками діяльності, особливо у сфері забезпечення належного управління. Успішна реалізація можлива лише у разі повного охоплення всіх рівнів та напрямів цифровою трансформацією [12, с. 180].

Основним для успішної цифровізації є перепроєктування всіх управлінських процесів від відмови від традиційних «паперових» документів та безпосередньої взаємодії «людини і представника держави».

Цифрова трансформація публічного управління є не просто процедурою впровадження автоматизації процесів при здійсненні державних функцій, впровадження та використання тих чи інших сучасних інформаційно-комунікаційних технологій з метою забезпечення діяльності державних органів. Цифрова трансформація, на думку Ф. Амсарі (*Husin, L. H., Pratama, H. M., Prasetyo, W., Hendra, D., Manan, W. B., Amsari, F., & Amsari, F. (2021)*), спрямована на якісну зміну самого змісту державного управління як загалом, так і окремих процесів, стадій управлінського циклу, що в кінцевому підсумку має на меті зростання якості державного управління, гарантій обґрунтованості державних рішень, підвищення результативності та ефективності діяльності органів державної влади [13, с. 59].

Таким чином, основні завдання цифровізації публічного управління сформульовані в такий спосіб:

- 1) створення єдиних інформаційно-довідкових служб, єдиних регіональних та загальнонаціональних реєстрів;
- 2) створення центрів соціального доступу до інформації;
- 3) формування єдиної системи інформаційно-довідкової підтримки взаємодії громадян із державними органами;
- 4) удосконалення системи підготовки фахівців, які мають відповідну кваліфікацію у сфері цифровізації, інформатики, документознавства, лінгвістики, інформаційного права та інформаційної безпеки, інтелектуальної власності та службової етики;
- 5) навчання людей навичкам грамотного використання інформаційної техніки, організація відкритих всім бажаючих комп'ютерних курсів у центрах зайнятості, навчальних закладах, будинках культури та бібліотеках.

Зазначені заходи, безсумнівно, зроблять процес управління більш гнучким, раціональним, ефективнішим і відповідальним.

У сучасних умовах соціально-економічні процеси постійно прискорюються, і встежити за світом, що швидко розвивається, стає все складніше. Пандемія COVID-19, військова агресія російської федерації, війна в Ізраїлі прискорила цифровий розвиток економічних відносин приблизно на 5–10 років, що свідчить про глобальність змін, з якими нам усім довелося зіткнутися у 2024 році.

Якщо подивитися на цифрову трансформацію з боку держави як соціального інституту, що організує гідне проживання населення на певній території та має певні властивості для здійснення влади в межах своєї легітимності, то виходить, що кардинальні зміни в системі управління процесами не обійдуть і його. Економічне зростання безпосередньо пов'язане з якісними та сучасними методами державного управління на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Тому раціональне управління державними інституціями та їх злагоджена взаємодія безпосередньо впливають на рівень соціально-економічного розвитку України. Світ у цілому досяг тієї стадії розвитку, коли потрібно створення автоматизованих систем управління даними, кількість яких постійно зростає навіть зараз.

Яскравим прикладом є цифровий застосунок «Дія», який з'явився в Україні три роки тому. Додаток заховав у цифровізацію мільйони українців, а тепер і весь світ. «Дія» – це автоматизована послуга без офіційної особи, де банківський рахунок відкривається за 5 хвилин, а документи завжди присутні на смартфоні. Ми вже звикли, що найпопулярніші державні послуги надаються за кілька кліків, без черг і хабарів. Україна розпочала свій цифровий шлях лише три роки тому і за цей період успішно пройшла 20-річний шлях трансформації деяких країн.

Сьогодні «Дія» – це додаток, яким користуються 18,7 мільйона українців, який революціонує сприйняття взаємодії між державою та її громадянами. За 3 роки було впроваджено 14 цифрових документів і понад 25 сервісів у додатку. Найпопулярнішими є цифрові документи. Україна стала першою країною у світі, де цифровий паспорт такий же дійсний, як паперовий або пластиковий. Всього в «Дія» українці використовували в додатках 4,7 млн. посвідчень особи, 12,2 млн. за-кордонних паспортів і 6,6 млн. водійських прав [14].

Країна стала четвертою країною в Європі, яка має цифрові водійські права. Водії можуть сплатити штраф або поділитися автомобілем із родичем чи другом у кілька кліків, щоб техпаспорт

з'явився в «Дія». За час роботи в «Дії» було сплачено понад 400 мільйонів гривень штрафів [16].

Однією з найпопулярніших послуг для підприємців є реєстрація ФОП та ТОВ на порталі Дія. Це найшвидша реєстрація бізнесу в світі. За 10 хвилин зі своїм цифровим паспортом та підписом «Дія» ви можете стати підприємцем – відкрити ФОП, не виходячи з дому. В автоматичному режимі – реєстрація програми займає всього 2 секунди. Ця послуга досі вражає людей в Україні та за кордоном. За весь час роботи сервісу АвтоФОП українці відкрили через Дію понад 260 тисяч ФОПів. [16].

Як зазначає Михайло Федоров міністр цифрової трансформації України: «...Ми змінили уявлення про виплати від держави, коли запустили «Підтримку». Подібних послуг для державних виплат немає в жодній країні світу, тому повністю розробили власне рішення. За пів року трансформували та значно розширили цю послугу...» [14] Таким чином, найближчим часом головним трендом розвитку системи державного управління буде саме створення умов для технологічного прориву та прискорення процесів цифровізації всієї країни. Державі доводиться підлаштовуватися під вимоги громадян, які хочуть взаємодіяти з державними органами безпосередньо, як із онлайн-магазинами та банківськими організаціями [17, с. 140].

У зв'язку з цим доводиться скорочувати дистанцію між громадянами та державою та розвиватися у напрямку відносин, побудованих на моделях G2C (державна та громадянин), G2G (державна та держава), G2B (державна та бізнес), G2E (державна та її працівники) та C2G (громадянин та держава) – саме ці елементи становлять комплексне поняття «цифрова держава».

Ці моделі передбачають повну трансформацію у взаємовідносинах вищеперелічених суб'єктів взаємодії та переведення відносин між ними в цифрове середовище з практично миттєвим зворотним зв'язком та прозорими методами вирішення завдань. передбачає як формування середовища взаємодії всіх верств населення з державою через електронні послуги, а й створення умов самовдосконалення державного апарату, як цільної екосистеми, що включає у собі безліч інститутів, які обмінюються між собою інформацією з допомогою єдиних серверів і здійснюють координоване управління за допомогою нових інструментів, таких як блокчейн, штучний інтелект, хмарні сховища даних та інтернет речей – це все дозволяє створити умови для скорочення часу для виконання рутинних завдань та скоротить витрати, що припадають

на забезпечення державного апарату. Ми спостерігаємо, як в Україні вже створюється держава майбутнього – багатофункціональні центри (ЦНАПи) вже є у кожному регіоні країни та дозволяють отримувати величезний перелік державних послуг у режимі «одного вікна». Центр надання адміністративних послуг є сполучною ланкою між цифровим урядом та населенням.

З аналізу публікацій з даного питання очевидний висновок, що повну цифрову платформу слід розуміти не як систему бізнес-аналізу, а як інтелектуальну структурну одиницю, функцією якої є управління кожним учасником механізму або елементами. Тому мережева модель управління має багато переваг щодо скорочення ієрархічних рівнів системи управління та підвищення швидкості всіх процесів. Цифрова модель державного управління має адаптуватися до вимог конкретного періоду розвитку інформаційного суспільства.

Зі структурної точки зору цифрова модель державного управління включає дві взаємопов'язані та незалежні підсистеми: внутрішню державну інформаційну інфраструктуру та зовнішню інформацію.

Вважаємо, що складовими елементами структури моделі цифрового публічного управління є:

- складові елементи системи публічного управління цифровою економікою (законодавство, органи влади їх компетенція, уповноважені структурні підрозділи);
- функції, принципи та завдання органів державної влади у реалізації механізмів публічного управління;
- складові елементи цифрової інфраструктури країни;
- індикатори розвитку цифрової економіки.

Розглядаючи цифрову модель державного управління як сучасну форму державного управління, важливо бачити її основне призначення – забезпечити доступ до повного обсягу державної інформації. Це, у свою чергу, стимулює розвиток сфери послуг шляхом впровадження в цивільний обіг нової суспільно значущої інформації.

Висновки і перспективи подальших розвідок. На даному етапі Україна тільки почала свою цифрову трансформацію відповідно до вимог цифрової економіки, і більшість регіонів вже наблизилися до світових цифрових стандартів управління. Тому безсумнівно, що в рамках цифровізації та цифрової трансформації необхідно розробити комплексну модель державного управління.

Вагомі підтверджені результати на основі позитивного досвіду за кордоном можуть проілюструвати доцільність впровадження в

Україні нової моделі публічного цифрового менеджменту, яка враховуватиме всі виклики цифрової економіки та завдання її розвитку. Актуальною видається також цифрова комунікаційна та управлінська платформа, яка працює в умовах національної економіки.

Фундаментальною проблемою для подальших досліджень може бути те, що центральний орган влади нової моделі не зможе впоратися з усіма питаннями, пов'язаними з прийняттям рішень, які виникають у результаті впровадження цієї моделі. Водночас існує висока ймовірність дефіциту професійних менеджерів з професійними функціями сучасних менеджерів.

Для досягнення цілей цифрової трансформації публічного управління необхідними є:

1. Організація постійного процесу цифрового реінжинірингу системи державного управління, структури та повноважень органів виконавчої влади як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

2. Відмова від типових стандартів та вимог до інформаційних систем управління.

3. Перехід до централізації витрат на цифрову трансформацію управління.

4. Формування нормативно-правової бази державних інформаційних систем.

5. Забезпечення взаємозв'язку та взаємодії існуючих та створюваних ІТ-рішень у рамках загальної архітектури цифровізації державного сектору.

SUMMARY

The paper proves that digitalisation is one of the key megatrends of social development today, which affects all spheres of public life. Digital technologies have penetrated into the everyday life of modern people, exist in various forms of professional activity and leisure, and are an important part of communication, cognition and social interaction. It is established that, in general, micro-level digitalisation is the process of introducing digital technologies, tools and platforms into the activities of business entities, including private organisations. The author proves that digitalisation is a process of improving procedures, mechanisms and methods of activity through the introduction of information and communication technologies into activities and communication.

The author concludes that at this stage, Ukraine has only just begun its digital transformation in line with the requirements of the digital economy, and most regions have already approached the global digital governance standards. Therefore, it is undoubtedly necessary to develop a comprehensive model of public administration as part of digitalisation and digital transformation.

Significant confirmed results based on positive experience abroad can illustrate the feasibility of introducing a new model of public digital management in Ukraine that will take into account all the challenges of the digital economy and the tasks of its development. A digital communication and management platform that works in the context of the national economy also seems relevant.

To achieve the goals of the digital transformation of public administration, it is necessary to: organise a permanent process of digital reengineering of the public administration system, the structure and powers of executive authorities at both the national and regional levels, abandon standard standards and requirements for management information systems, move to centralisation of costs for digital transformation of management, form a regulatory framework for state information systems, ensure interconnection and interaction of existing and newly created.

Key words: digitalisation, public administration, information and communication tools, digital technologies, e-government system.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кіпішинова О., Сметаніна Л. Цифровізація управління персоналом в органах державної влади. Актуальні проблеми державної служби. 2021. № 3 (84). С. 202–205.
2. Software for evaluating the effectiveness of professional performance of federal government employees in the United States. URL: <https://www.opm.gov/services-for-agencies/technology-systems/usaperformance>
3. Ducci G., Materassi L., Solito L. Re-Connecting Scholars' Voices: An Historical Review of Public Communication in Italy and New Challenges in the Open Government Framework. *Partecipazione e conflitto*. 2020. Vol. 3. Is. 2. P. 1062–1084. DOI: 10.1285/i20356609v13i2p1062.
4. Brunetti F., Matt D.T., Bonfanti A., De Longhi A., Pedrini G., Orzes G. Digital Transformation Challenges: Strategies Emerging from a

Multi-Stakeholder Approach. The TQM Journal. 2020. Vol. 32. Is. 4. P. 697–724. DOI: 10.1108/TQM-12-2019-0309.

5. Carte T.A., Dharmasiri A., Perera T. Building IT Capabilities: Learning by Doing. Information Technology for Development. 2011. Vol. 17. Is. 4. P. 289–305. DOI: <https://doi.org/10.1080/02681102.2011.604083>.

6. Manoharan A.P., McQuiston J. Technology and Pedagogy: Information Technology Competencies in Public Administration and Public Policy Programs. Journal of Public Affairs Education. 2016. Vol. 22. Is. 2. P. 175–186. DOI: <https://doi.org/10.1080/15236803.2016.12002239>.

7. Dukić D., Dukić G., Bertović N. Public Administration Employees' Readiness and Acceptance of E-Government: Findings from a Croatian Survey. Information Development. 2017. Vol. 33. Is. 5. P. 525–539. DOI: <https://doi.org/10.1177/0266666916671773>.

8. Ducci G., Lovari A., D'Ambrosi L. “Fra schermi e schermaglie. Le sfide del visual nello storytel-ling istituzionale, H-ermes. Journal of communication. 2019. № 15. P. 313–352.

9. Materassi L. Intermediari e pratiche di disintermediazione. Nuove tecnologie e social media nei Comuni toscani. Problemi dell'informazione. 2016. № 1. P. 87–112.

10. Solito L. Comunicazione istituzionale e società digitale. Un nuovo ruolo per i comunicatori pub-blici. Comunicazione Politica. 2018. № 3. P. 393–412.

11. Васильєва Н. Досвід Естонії у наданні електронних послуг населенню. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=650>.

12. Андрєєва О. Європейські перспективи розбудови електронного уряду. Політичний менеджмент. 2013. № 1–2. С. 179–186.

13. Husin, L. H., Pratama, H. M., Prasetyo, W., Hendra, D., Manan, W. B., Amsari, F., & Amsari, F. (2021). Malpraktik dan korupsi pemilu di Indonesia: Analisis terhadap proses penghitungan dan rekapitulasi pada pemilu 2019. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 7(1), 57–11. <https://doi.org/10.32697/integritas.v7i1.720>

14. Дії 3 роки. Як Україна отримала місце у світовій історії цифровізації? URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/02/14/697034/>

15. Пилаєва В.М. Правові засади реалізації електронного врядування в країнах Європейського Союзу. Вісник Харківського

національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». 2019. № 28. С. 82–89.

16. Цифровізація: переваги та шляхи подолання викликів. Разумков центр. URL: <https://razumkov.org.ua/statti/tsyfrovizatsiia-perevagyta-shliakhy-podolannia-vyklykiv>.

17. Разумей Г.Ю., Разумей М.М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 2(25). С. 139–145.

Information about the author:

Shevchuk Oksana,

PhD in Law, Senior Lecturer at the Department of Constitutional,
Administrative and Financial Law of the Faculty of Law,
West Ukrainian National University,
11, Lvivska St, Ternopil, 46009, Ukraine
ORCID:0000-0001-6453-355X

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-18>

ЦИФРОВІ ТРЕНДИ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Соловйова О.

Зараз ми живемо у світі, який дуже швидко змінюється та стає складнішим. Безперечно ХХІ століття запам'ятається науково-технічним прогресом, який не спиняє свої швидкості, а тільки набирає обертів. Ми навіть не можемо уявити, як буде виглядати світ через десять-двадцять років. 3D-друк, open source, Інтернет речей, Blockchain, штучний інтелект, доповнена реальність, це лише частина технологій, які стали доступними в цьому столітті.

Поштовхом для нових винаходів та досліджень стало відкриття в минулому столітті комп'ютеру та Інтернету. Ці інструменти дозволили впроваджувати інновації з постійно зростаючою швидкістю. Сьогодні без комп'ютерної техніки важко уявити життєдіяльність сучасної людини, а мережа Інтернет не тільки джерело великої кількості інформації, але й спосіб зв'язку й взаємодії.

Інформаційні та комунікаційні технології становлять собою не просто напрями розвитку науки і техніки, це тренд сучасного життя сучасної людини та нової цифрової держави.

При системному державному підході цифрові технології стимулюють розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з істотних факторів розвитку демократії в країні, підвищують продуктивність, економічне зростання, а також якість життя громадян України. Проведена останніми роками відцифровка управлінських процесів та всього спектру державної діяльності дозволило повністю змінити вектор спілкування влади з громадянами, забезпечити відкритість і спрощення комунікації, економію часу та ресурсів.

В Україні на державному рівні визнано, що цифрова трансформація становить один із основних напрямів реформування управління. При цьому цифровій трансформації піддаються різні сфери, що в подальшому має привести до створення суцільної управлінської системи взаємодії.

Так, серед пріоритетних напрямів та завдань цифрової трансформації на період до 2023 року були виокремлені: удосконалення та модернізація окремих державних реєстрів, автоматизація діяльності арбітражних керуючих, створення електронної системи нотаріату, модернізація Автоматизованої системи виконавчого провадження, створення електронного кабінету пацієнта, забезпечення функціональності електронних медичних записів стаціонару та обстеження, планів лікування, підготовка і проведення Всеукраїнського перепису населення та житлового фонду, запровадження електронних послуг у різних сферах [1]. Частина із запланованого вже на повну працює сьогодні. І це лише загальні питання, вирішення яких має охопити більшість сфер публічного адміністрування. Окремими актами передбачається впровадження цифрових технологій і в конкретні сфери – управління державними фінансами [2], соціальна сфера [3; 4; 5], охорона здоров'я [6; 7], будівництво [8]. Держава не просто декларує цифровізацію як один із напрямків реформ, а й активно впроваджує, починаючи з закріплення правових та технологічних засад для їх застосування.

Одразу зауважимо, що в науковій літературі відсутній єдино узгоджений підхід до розгляду поняття «цифровізації» [9], що зумовлено багатоаспектністю та складною взаємодією її з іншими суспільними явищами. Взагалі цифровізація в перекладі з англійської

(digitalization) означає зміни в усіх сферах суспільного життя, пов'язанні з викорис-танням цифрових технологій. Для позначення цього процесу застосовуються і суміжні терміни, такі як цифрова трансформація [10; 11; 12] або діджиталізація. До речі Словник сучасної української мови та сленгу «Мислово» обрав «діджиталізація» словом 2019 року.

В законодавстві під терміном «цифровізація» розуміється процес впровадження цифрових технологій у всі сфери суспільного життя [13], або насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливорює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір [14].

Використання цифрових технологій стало стимулом для розвитку різних сфер у державі. Не дивлячись на те, що цифровізація проявляється з різною швидкістю і по-різному в кожній галузі, майже всі сфери піддалися впливу різного рівня трансформації.

Цифровізація здійснює вплив на всі сфери та напрямки публічного адміністрування, зокрема і на відносини адміністративної процедури, в межах якої забезпечується реалізація прав, законних інтересів особи, а в окремих випадках і виконання ними обов'язків.

У правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування. Ключовим у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату [15, с. 6]. Іншими словами, можна говорити, що адміністративна процедура це універсальний спосіб прийняття рішень про права та обов'язки приватної особи у сфері публічного адміністрування. Крім зазначеного, в межах адміністративної процедури адміністративні органи захищають та сприяють публічному інтересу. Повністю підтримуємо думку про те, що в сьогоденнішніх умовах, жодна держава, ймовірно, не зможе керувати державними справами та виконувати управлінські функції без адміністративної процедури, і не буде можливості повністю її замінити [16]. В більшості країни правове регулювання різновидів адміністративної процедури відбувається не лише за допомогою одного нормативно-правового акту. Не є виключенням і законодавство України, яке крім унормування загальних питань

адміністративної процедури намагається відповідати сучасним викликам та реаліям.

Відсутність, поки що, загального закону про адміністративну процедуру в Україні не означає відсутність норм, що регламентують відносини суб'єктів публічного адміністрування з приватними особами щодо реалізації останніми суб'єктивних публічних прав і виконання покладених на них обов'язків. У таких актах закріплюються основні принципи та правила, які найліпшим чином забезпечують таку реалізацію.

Серед групи таких нормативно-правових актів можна виокремити ті, що носять загальний універсальний характер, і стосуються загальних питань вирішення індивідуальних справ у сфері публічного адміністрування. Крім актів загального характеру, варто виділити так звані рамкові закони, які регулюють адміністративну процедуру при здійсненні численними суб'єктами публічного адміністрування достатньо об'ємних функцій: надання адміністративних послуг або ж контрольно-наглядової (інспекційної) діяльності. Окремого врегулювання процедурними нормами зазнала сфера соціального спрямування та відносини з приводу задоволення суспільних потреб та представлення інтересів неперсоніфікованого кола осіб.

Спробуємо довести на підставі аналізу чинного законодавства, що цифрові технології це тренд сучасного нормотворення, зокрема в частині регламентації взаємовідносин держави з приватною особою.

Закон України «Про звернення громадян» передбачає можливість електронної комунікації при поданні зауважень, рекомендацій, заяв, скарг і петицій [17]. Відповідно до ст. 5 зазначеного Закону письмове звернення може бути надіслане з використанням мережі Інтернет та засобів електронного зв'язку. До оформлення електронного звернення пред'являються ті ж самі вимоги, що й до звичайного, і на додачу в ньому має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.

Крім того, змінами в 2015 році до цього Закону було передбачено право на звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

Ще одним актом в цій сфері є Закон України «Про адміністративні послуги» [18], який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Надання адміністративних послуг в електронній формі здійснюється з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг (Портал-Дія), у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Взагалі, Портал Дія – це інформаційно-телекомунікаційна система, яка організаційно та функціонально складається з реєстру адміністративних послуг, електронного кабінету, мобільного додатка Дія, інших підсистем та програмних модулів [19].

Надання адміністративних послуг в електронній формі вимагає налагодженої системи міжвідомчої взаємодії між суб'єктами публічного адміністрування в різних сферах; відкритого доступу до різного роду інформаційних систем та баз даних; зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги.

Закон України «Про адміністративні послуги» оминув своєю увагою питання порядку надання адміністративних послуг в електронній формі, зосередившись тільки на можливості та інструменті, за допомогою якого надаються послуги у такий спосіб.

Ці питання дістали висвітлення у Законі України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [20]. Закон закріпив низку важливих моментів, які стосуються надання послуг в електронній формі: 1) якщо законодавством для отримання електронної публічної послуги вимагається подання документів та/або інформації, що міститься в інформаційно-телекомунікаційних системах, такі документи та/або інформація не подаються, а в заяві (зверненні, запиті) про надання публічної (електронної публічної) послуги зазначаються відомості, необхідні для надання такої послуги. У такому випадку документи та/або інформація, отримуються суб'єктом надання електронних публічних послуг шляхом його доступу до відповідних інформаційно-телекомунікаційних систем або в автоматичному режимі шляхом електронної інформаційної взаємодії інформаційно-телекомунікаційних систем; 2) надання окремих адміністративних послуг за принципом за замовчуванням – принцип, згідно з яким суб'єкт надання електронних публічних послуг надає послуги без одержання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації, державних та комунальних підприємств, установ та організацій у порядку та випадках, визначених законодавством, відомостей та/або документів (крім судових рішень та виконавчих документів), необхідних для надання відповідної публічної (електронної публічної) послуги, за умови що такі органи, посадові особи, підприємства, установи та організації не направили до суб'єкта надання електронної публічної послуги такі відомості або документи у визначений законодавством строк; 3) встановлення фізичної (юридичної) особи під час звернення за наданням послуги в електронній формі здійснюється шляхом електронної ідентифікації фізичної особи, яка подає такі документи з використанням електронного підпису, що базується на кваліфікованому сертифікаті електронного підпису; 4) перевірка цивільної правоздатності та дієздатності особи для надання електронних публічних послуг здійснюється шляхом отримання відомостей про таку особу з Державного реєстру актів цивільного стану громадян, Єдиного державного демографічного реєстру, якщо така інформація міститься в зазначених реєстрах та Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; 5) комплексна електронна публічна послуга – у результаті якої суб'єкту звернення на підставі однієї заяви, одним або декількома суб'єктами надання електронних публічних послуг або в автоматичному режимі програмними засобами інформаційно-телекомунікаційних систем надаються декілька електронних публічних послуг. Вибір суб'єктом звернення послуги, які він бажає одержати у складі комплексної електронної публічної послуги забезпечується інструментами Порталу-Дія; 6) оформлення результату надання електронної публічної послуги може відбуватися в паперовій формі, у тому числі у формі електронного відображення інформації, що міститься в документі та формується засобами інформаційно-телекомунікаційних систем. Результати надання публічних (електронних публічних) послуг в електронній формі, розміщені в інформаційно-телекомунікаційних системах, прирівнюються до результатів, оформлених у паперовій формі; 7) автоматичний режим надання публічних, зокрема адміністративних послуг.

Можливості електронного спілкування між владою і особою, правда в обмежених способах, передбачаються і в контрольно-інспекційних провадженнях. Так, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»

[21] зазначає, що письмове повідомлення суб'єкта господарювання про проведення планового заходу, і так само розпорядчий документ щодо усунення порушень вимог законодавства надсилається зокрема за допомогою електронного зв'язку (у тому числі через електронний кабінет чи іншу інформаційну систему, користувачами якої є відповідний орган державного нагляду (контролю) та суб'єкт господарювання, який ним перевіряється). Інформаційна система [22] забезпечує доступ суб'єктів господарювання та органів державної влади, органів місцевого самоврядування до інформації про заходи державного нагляду (контролю) з використанням Інтернету та призначена для: збереження та систематизації відомостей про заходи державного нагляду (контролю); автоматизованого виявлення суб'єктів господарювання, які на відповідний плановий період включені до річних планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) одночасно кількох органів державного нагляду (контролю), та формування проекту плану здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю) на плановий період. Маючи зареєстрований в системі персональний електронний кабінет зареєстрований користувач може: 1) повідомляти Державній регуляторній службі про відмову від проведення комплексного планового заходу державного нагляду (контролю); 2) над-силати скарги на дії органів державного нагляду (контролю) до Державної регуляторної служби та отримувати інформацію про результати їх розгляду; 3) взаємодіяти із суб'єктами наповнення з інших питань, які можуть бути реалізовані в електронній формі засобами електронного зв'язку.

Забезпеченню можливостей використання цифрових технологій у взаємовідносинах приватної особи з органами публічного адміністрування сприяє нормативна регламентація порядку використання електронних документів, які створюються під час надання адміністративних послуг в електронній формі та в повсякденній управлінській діяльності органів публічної влади. В будь-якому разі, важко уявити цифрову адміністративну процедуру без ефективного електронного документообігу. Щодо цього, то в Україні прийнятий Закон України «Про електронний документ та електронний документообіг» від 22.05.2003, який встановив основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів [23]. Порядок проходження електронного документа з моменту його створення або одержання і до моменту відправлення або передавання до архівного підрозділу

установи як і загальні засади функціонування та використання системи електронної взаємодії органів виконавчої влади регламентуються підзаконними нормативно-правовими актами, приміром Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання документування управлінської діяльності» від 17.01.2018 № 55.

Так само окремої регламентації дістали питання захисту інформації в інформаційно-комунікаційних мережах (Закони України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» від 05.07.1994 № 80/94-ВР, «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI, «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII). Частина положень таких актів стосуються засобів електронної ідентифікації, яка при електронній взаємодії відіграє особливу роль. Деталізація питань ідентифікації та авторизації користувачів в мережі відбувається в Законі України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 № 2155-VIII, Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації» від 09.06.2019 № 546.

Не став виключенням у використанні цифрових технологій і довгоочікуваний Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) [24], яким Україна приєдналася до більшості країн Європейського Союзу, в яких існує загальна адміністративна процедура для всіх випадків взаємодії громадян і бізнесу з органами публічної влади. ЗАП забезпечує не лише впровадження сервісно-орієнтованої держави в Україні без корупційних проявів та непомірної бюрократії, але й проведення поступової цифровізації публічного адміністрування. Положення Закону набудуть чинності у грудні 2023 року. Норми цього Закону зазнали впливу цифровізації та передбачають можливість використання інформаційно-комунікаційних технологій при вирішенні адміністративної справи.

До таких положень належать:

1. Можливість подання заяви в електронній та паперовій формі (ст. 39). Заява, що подається в електронній формі, повинна відповідати вимогам Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг». Заявник або його представник підписує заяву, подану в письмовій формі чи оформлену в письмовій формі, власноручно або з використанням електронного підпису, крім випадків, передбачених законодавством. Реєстрація заяви, поданої в електронній формі, підтверджується автоматично надісланим електронним повідомленням (ст. 41).

2. Забезпечення доступу до матеріалів справи (ч. 4 ст. 51). Адміністративний орган за можливості забезпечує учасникам адміністративного провадження безоплатний віддалений доступ у режимі реального часу до всіх матеріалів справи, що зберігаються в електронній формі, у тому числі з використанням засобів Порталу Дія.

3. Автоматичний режим прийняття адміністративного акта (ч. 2 ст. 69). Якщо рішення у справі може бути прийнято на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, адміністративний акт може бути прийнято в автоматичному режимі у випадках, передбачених законом.

4. Електронна форма адміністративного акта (ст. 70). Адміністративний акт, як правило, приймається у письмовій (електронній або паперовій) формі. Адміністративний акт в електронній формі оформлюється відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг. Якщо час отримання адміністративного акта, надісланого поштою, електронною поштою або переданого з використанням інших засобів комунікаційного зв'язку, не зафіксовано, такий адміністративний акт вважається доведеним до відома особи на п'ятий календарний день з дня його надсилання адміністративним органом, крім випадків, якщо адміністративний акт не надійшов до особи або надійшов пізніше. Якщо особа заявляє про неотримання адміністративного акта або про отримання його пізніше ніж на п'ятий календарний день з дня відправлення, обов'язок доказування факту і часу доведення адміністративного акта до відома особи покладається на адміністративний орган (ч. 4 ст. 74).

5. Електронна форма скарги (ст. 81). Скарга подається в письмовій (електронній або паперовій) формі.

Таким чином, ми можемо спостерігати про оформлення правил адміністративної процедури, як при класичному розгляді адміністративної справи, так шляхом електронного (цифрового) адміністративного провадження. При цьому норми виписані таким чином, що гарантії забезпечення прав і законних інтересів особи будуть діяти в обох варіантах, з урахуванням принципів адміністративної процедури та належного врядування.

Не залишилась поза увагою держави і практична реалізація цифровізації адміністративної процедури, яку можна спостерігати через роботу низки сервісів, приміром проекту «Цифрова держава» –

«Дія», мобільний застосунок та однойменний сайт якого були запуснені у 2019 році. Сьогодні Портал Дія забезпечує реалізацію права на звернення до органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, отримання інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, яка необхідна для надання послуг, для проведення моніторингу та оцінки якості послуг, а також для отримання соціальної допомоги. І функціонал раз за разом збільшується (забезпечення офіційного електронного листування під час надання послуг, проведення опитування щодо ініціатив, проєктів у різних сферах суспільного життя, сплата штрафів за адміністративні правопорушення, тощо).

З урахуванням зазначеного, можемо зробити висновок, що за останні роки в Україні прийнято низку важливих правових актів, зміст яких свідчать про трансформацію відносин у сфері публічного адміністрування, зокрема адміністративної процедури в електронну форму. Цифровізація з деталізацією адміністративної процедури, починаючи від звернення, реєстрації заяви та прийняття акта і його реалізації, створюють умови для максимального скорочення впливу суб'єктивних чинників на прийняття рішення, усунення зловживань чи необґрунтованих зволікань або відмов. Безперечно наявність такого законодавства є важливим кроком у удосконаленні взаємодії держави-особи (людини), та створенні відкритих зрозумілих, а подекуди звичних простих алгоритмів покрокової адміністративної процедури.

SUMMARY

In the conditions of building a legal democratic state in Ukraine, of particular importance are the issues of ensuring the implementation and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals in relations with public authorities. The article is devoted to the legal principles of relations between a private individual and public authorities and local self-government bodies in terms of digitalization and e-governance. The work analyzes the legal acts in the field of administrative procedure to consolidate the possibilities of using digital technologies in the practice of power entities. The article concludes that the introduction of information and communication technologies into the relations of the administrative procedure creates new opportunities for ensuring interaction and cooperation between authorities, citizens and business, increasing the efficiency, openness and transparency of the

activities of public authorities and local governments, simplifying and simplifying such interaction, involving the public in the decision-making process and taking into account the individual needs of the person in the provision of services. Nevertheless, digital technologies should not be perceived by the authorities as a panacea for solving problems and overcoming existing difficulties, but only as another way for the authorities to interact with the person to ensure common interest.

Key words: rights, legitimate interests of a private person, administrative procedure, legislation in the field of administrative procedure, digitalization, information and communication technologies, digital procedure.

ЛІТЕРАТУРА

1. Деякі питання цифрової трансформації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 № 365-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2021-р#Text>.

2. Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 № 1467-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-р#Text/>

3. Про затвердження плану заходів на 2023 рік щодо розвитку Єдиної інформаційної системи соціальної сфери в межах реалізації Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2023 № 634-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2023-р#Text>.

4. Про затвердження Положення про Єдину інформаційну систему соціальної сфери: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 № 404. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-2021-п#Text>.

5. Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери: Розпорядження Кабінету Міністрів України 28.10.2020 № 1353-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-р#Text>.

6. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 411. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-п#Text>.

7. Про створення інформаційно-комунікаційного комплексу системи крові: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2023 № 143. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-2023-п#Text>.

8. Деякі питання забезпечення функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2021-п#n40>.

9. Руденко М. В. Цифровізація: категоріальні особливості та специфіка трактування. Економічний форум. 2021. № 4. С. 3–13.

10. Бречко О. В. Детермінанти цифрової трансформації національної економіки. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2020. Вип. 4. С. 7–24.

11. Воржакова Ю. П., Хлебінська О.І. Сутність цифрової трансформації з різних позицій підприємців та науковців. Економіка та держава. 2021. № 9. С. 107–111.

12. Якушко Інна Сутність та особливості цифрової трансформації. Проблеми і перспективи економіки та управління. 2023. № 4 (28). URL: <http://ppeu.stu.cn.ua/article/view/262608/259013>.

13. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 01.12.2022 № 2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>.

14. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-р#Text>.

15. Адміністративна процедура: навчальний посібник / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик; за заг. ред. І.В. Бойко. Харків: право, 2019. 206 с.

16. Lukáš Potěšil, Krisztina Rozsnyai, Jan Olszanowski and Matej Horvat. Simplification of Administrative Procedure on the Example of the Czech Republic, Poland, Slovakia, and Hungary (V4 Countries). Administrative Sciences. 2021. № 11 (1), 9. <https://doi.org/10.3390/admsci11010009>.

17. Про звернення громадян: Закон України 02.10.1996 № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

18. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 76. Ст. 3067.

19. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-п#Text>.

20. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15.07.2021 № 1689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20/card2#Card>.

21. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text/>

22. Про Порядок функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), внесення відомостей до неї та строки розміщення цих відомостей: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05. 2017 № 387. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/387-2017-п#Text>.

23. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. Ст. 275.

24. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Голос України. 2022. № 123.

Information about the authors:

Soloviova Olha,

PhD in Law, Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department of Administrative Law,
Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine
ORCID:0000-0003-3801-9113

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-19>

ОКРЕМІ ВИКЛИКИ ЦИФРОВІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Тимошук В. П.

Україна стрімко і цілеспрямовано впроваджує цифровізацію у публічному адмініструванні. Найдинамічніше розвивається цей напрям державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Результати останніх років є дуже вагомими. Лише кількість користувачів застосунку «Дія» називалася на рівні більше 17 млн. осіб. Це дуже важливе досягнення, адже й у попередні роки

кількість адмінпослуг, переведених у цифрову форму була досить великою (біля 150 е-послуг), проте рівень користування ними був незначним. Тож саме популяризація електронних послуг та кардинальне зростання рівня користування цими послугами є дуже важливим результатом.

Українцям подобаються цифрові документи у мобільному застосунку, як-от: паспорт, посвідчення водія, реєстраційний документ на авто та ін. У «Дії» можна легко зареєструвати ФОП, отримати витяг про місце проживання. Постійно запроваджуються нові послуги і зручності. Безумовною перевагою цифровізації є антикорупційний ефект.

Водночас, крім значних переваг цифровізації потрібно системно аналізувати та обговорювати виклики, які несе цифровізація, особливо – прискорена. У цій статті зупинимось на деяких з них.

1. Одним з очевидних викликів у питанні цифровізації в Україні є власне порядок формування державної політики (полісі) у цій сфері та її впровадження. Наша держава досі не має офіційного системного програмного документа, що визначає цю політику, її пріоритети, напрямки, заходи, зв'язки з іншими державними політиками, ризики та шляхи їх подолання. Фактична політика базується на баченні, яке комунікує Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифри). Але вона не оформлена належним чином, а відтак має власні ризики. Така політика може бути ревізована у разі зміни персональних носіїв її впровадження, не має гарантій до сталості та наступництва. Така політика також не дає можливості суспільству бачити її пріоритети, послідовність кроків, у тому числі розуміти чому певні зручності розвиваються, а гострі проблеми не вирішуються роками.

Вкрай лаконічно візія Мінцифри в частині «публічних послуг» визначена у формі цілі до 2024 року: *«100% публічних послуг доступні громадянам та бізнесу онлайн»*. До питання вжитої термінології звернемося далі окремо, як і до питання про реалістичність та коректність цієї цілі.

Повноцінним документом у царині цифровізації до 2019 року була Концепція розвитку електронного урядування в Україні [1]. Окремі положення щодо цифровізації є також у Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки [2]. Але Мінцифри не покладається у своїй комунікації та й реальній політиці на цей документ, і його важко визнати фундаментом у питанні цифровізації.

При цьому у 2022 році в Мінцифри з'являлися достатньо системні проекти. Зокрема, варто відзначити проект робочої групи «Діджиталізація», що був підготовлений в рамках розробки Плану відновлення України і презентований у Лугано. Але надалі цей документ так і залишився проектом.

2. У цьому ж контексті варто звернути ще на один недолік у зв'язку з відсутністю програмного документа у сфері цифровізації. Йдеться про сам процес формування політики, участь суспільства через публічні консультації тощо. Адже коли немає прозорого процесу, то немає місця для залучення зацікавлених сторін. Немає навколо чого проводити такі комунікації та пошук збалансованих рішень, у тому числі щодо пріоритетів політики та її ризиків.

Відтак суспільство має брак інформації про те чому певні зміни щодо цифровізації впроваджуються, а реальні проблеми у сфері адміністративних послуг не вирішуються роками. Адже цифрове надання адмінпослуг – це лише одна з форм їх надання, і Мінцифри є органом, що формує державну політику для адміністративних послуг загалом. На жаль, не приділяється належної уваги саме проблемам, натомість основні зусилля спрямовувалися на цікаві зручності («сервіси»). До прикладу, введення цифрових документів у застосунок «Дія» це передусім сервіс. Натомість багато років не вирішуються проблеми, як-от, ускладнення доступу громадян до послуг реєстрації актів цивільного стану, (не)тестування державних реєстраторів нерухомості і бізнесу тощо. Тож важливо дотримуватися балансу. Пріоритетно мають вирішуватися проблеми, і вже другим рівнем планування може бути впровадження ідей спрямованих на додатковий комфорт. У будь-якому разі, не можна нехтувати дійсними проблемами (див., наприклад, [3]).

3. У зв'язку з попередніми питаннями можна висловити загальне застереження до такої теоретичної та практичної проблеми як некоректність ключової термінології, яка вживається у сфері цифровізації. У цитованій вище меті сказано про *«100% публічних послуг доступні громадянам та бізнесу онлайн»*. Проте така мета є недосяжною, адже поняття «публічних послуг» є об'єктивно широким і включає не лише адміністративні послуги (хоча й тут ще жодна країна не досягла 100% доступності онлайн). Це також щонайменше: дошкільне виховання, освіта, охорона здоров'я, соціальні послуги, культура і т.д.. Ці послуги в принципі не потребують переведення в онлайн та/або не можуть бути переведені

у цифрову форму, хіба що тільки окремі елементи з них. Тож треба бути коректними і з цілями, і з термінологією.

Некоректне вживання термінології прослідковується не лише на рівні публічної комунікації, але й внесено у законодавство. До прикладу, у Положенні про Мінцифри широко вживається конструкція «*надання електронних та адміністративних послуг*». Хоча електронні послуги у публічному адмініструванні – це лише вид адміністративних послуг за формою їх надання.

У низці законодавчих актів є ще складніші формулювання. До прикладу, широко вживається конструкція «*публічних (електронних публічних) послуг*» [4], хоча частинка у дужках є не синонімом публічних послуг, а їх підвидом. Власне інший недолік цієї конструкції полягає у тому, що вона впроваджена в українське законодавство при широкому багаторічному використанні іншої легальної конструкції – «адміністративних послуг». Якщо порівняти ці визначення, то різниця дуже незначна:

- «адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону» (п. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [5]);

- «публічна послуга – юридично або соціально значуща дія суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результаті якої набуваються, переходять, припиняються права та/або здійснюються обов'язки суб'єктом звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення» (п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [6]).

Навіть попри дещо відмінні формулювання у самому регулюванні в останньому зазначеному Законі йдеться фактично саме про електронне надання адміністративних послуг. Тобто для цілей нового регулювання достатньо було перейти на формулювання похідне саме від базової категорії «адміністративна послуга». Адже і по суті повноцінна цифровізація застосовна передусім до переведення паперової (фізичної) взаємодії у електронний формат. До інших публічних послуг вона придатна дуже обмежено.

Отже, у нормативному обігу треба бути коректними, і обґрунтовано вводити нову термінологію.

4. Наступним блоком викликів, які склалися у зв'язку з інтенсивною цифровізацією в Україні є недостатнє врахування двох інших напрямків державної політики у сфері адміністративних послуг: *децентралізації*, а також *дерегуляції* та адміністративного спрощення.

Прикладами недостатньої уваги до дерегуляції та спрощення можна назвати дві адміністративні послуги: надання довідки (витягу) про відсутність судимості, а також недореформовану систему обліку (реєстрації/декларування) місця проживання. Держава уже кілька разів презентувала як значене досягнення переведення довідки (витягу) про відсутність судимості у електронну форму, у тому числі через відповідний застосунок. Проте з цією «послугою» пріоритетно потрібно було працювати з зовсім іншим акцентом – звести до мінімуму кількість потреб у цій довідці (витягу). Адже ця інформація потрібна не особі, а отримується від одного органу для передачі іншому органу влади: при участі у конкурсах на публічну службу та публічні закупівлі, для отримання дозволів на зброю (тут взагалі неприйнятна ситуація, адже такі дозволи видають органи у системі МВС, і цю ж довідку формують в системі МВС), при отриманні послуги на відшкодування за майно, втрачене внаслідок агресії рф.

Тож проблема полягає у тому, що цю інформацію органи влади та інші публічні суб'єкти мали б отримувати у порядку міжвідомчої взаємодії, звісно за згодою особи, але не покладати цей обов'язок на громадянина. До речі, у цій частині також прослідковується конфлікт і з принципом офіційності за Законом України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) [6], який серед іншого передбачає, що «адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу» (ч. 3 ст. 16).

Ще одним прикладом, коли поспішна і неінклюзивна (без залучення навіть експертних кіл) політика оцифрування послуги не врахувала головні цілі такої реформи, і навіть породила нові проблеми – стала сфера обліку місця проживання. Мінцифри восени 2021 року ініціювало і дуже швидко провело у парламенті Закон України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні».

Відповідна адміністративна послуга потребувала істотного реформування саме на рівні її суті, а не простого переведення в електронну форму. Адже система реєстрації місця проживання мала та досі має суттєві недоліки і для держави, і для громадян. Для держави ця система не надає коректного обліку, оскільки значна частина громадян не може зареєструвати своє реальне місце проживання. Серед підтверджень цього стану є різноманітні дослідження, які вказували, що у містах обласних центрах біля 30% мешканців мали іншу офіційну реєстрацію місця проживання. Ще одне дослідження показувало, що загалом в Україні біля 7 млн. громадян мали невідповідність у зареєстрованому та фактичному місцях проживання. Тобто це означає, що держава не володіє достовірними даними про те, де мешкають громадяни. Це важливо не лише для дієвої комунікації (офіційного листування тощо), але й для формування політики, розподілу публічних ресурсів тощо. Для громадян – це також велика проблема. Адже якщо особа не може зареєструвати своє реальне місце проживання, то вона обмежена навіть у частині політичних прав (включаючи можливість обирати місцеву владу у громаді свого проживання), і в доступі до певних адміністративних та інших публічних послуг (як-от, отримання першого паспорта чи вклейка фото в паспорт-книжку при досягненні 25/25 років, доступ дітей до середньої освіти у межах шкільного округу тощо).

Можна додатково аналізувати причини відповідного стану справ з системою обліку місця проживання, оскільки тут є чинники тіньового ринку орендованого житла, «страхи» власників житла щодо зайвих обтяжень їх нерухомості тощо. Але загалом є випробуваний у зарубіжній практиці варіант політики, що дозволяє суттєво поліпшити ситуацію. Це перехід на повідомну модель обліку місця проживання, коли особа, декларує своє фактичне місце проживання, без потреби додаткового підтвердження (документами чи згодою власників). До прикладу, так працює ця модель у Латвії. Варто нагадати, що за схожим принципом в Україні вказують своє фактичне місце проживання внутрішньо переміщені особи (при взятті на облік як ВПО, і при зміні місця проживання). Такий підхід дозволяє людям поліпшити умови для отримання публічних послуг, а для держави та громад – отримати коректніші реєстри.

Наразі ж в Україні фактично цифровізовано недосконалу систему. Гірше того, новим законодавством у цій сфері породжено низку нових проблем. Адже тепер в Україні функціонує дві підсистеми:

а) декла-рування місця проживання, якщо йдеться про онлайн-формат; та б) ре-єстрацію місця проживання, якщо йдеться про фізичне отримання послуг в органі реєстрації, у т.ч. ЦНАП. Це некоректний підхід по формі і по суті. Адже і в онлайн-форматі це далі реєстрація місця проживання, оскільки суть механізму та ж сама – треба бути або власником житла, або отримати згоду власників. Тож тут некоректно використано термін «декларування».

Ця система має елементи дискримінації на нормативному рівні. Адже встановлені різні вимоги до однопорядкових адміністративних справ залежно від форми їх вирішення. Наприклад, якщо є потреба «зареєструвати» місце проживання особи віком від 14 до 18 років не за місцем проживання батьків, то зробити це у офлайн-форматі складніше, оскільки треба згода обох батьків, а при «декларуванні» – достатньо згоди одного з батьків.

Загалом багатьох проблем можна було б уникнути, якби процес ухвалення цього та інших законів у сфері цифровізації, був би відкритим, та включав дієві публічні консультації, експертні обговорення. Цієї інклюзивності дуже бракувало у сфері адмінпослуг протягом останніх 4 років.

Цей же Закон, замість того, щоб спростити життя громадян, у т.ч. рухаючись до «пеперлес» (життя без паперів) породив ще нову проблему. У паспорт у формі книжечки перестали ставити штамп про реєстрацію місця проживання. І кількість звернень за витягами з Реєстру територіальної громади зросла неймовірно. За I півріччя 2023 року таких звернень було більше 4 млн. На прикладі окремих громад – ця статистика теж дуже промовиста. До прикладу, у ЦНАП Луцька за вересень 2023 р. було вчинено біля 1,0 тисячі реєстрацій місця проживання, при цьому видано більше 3,7 тисяч «інформацій про місце проживання». Так держава замість простого рішення (штамп у паспорті-книжці, напис на картці) породила багатомільйонну «послугу». Не остання причина у тому, що іноді цифровізація виступає як самоціль, і не враховуються потреби людей, реальні проблеми та нецифрові варіанти рішень.

5. Ми вже побіжно зачепили у попередньому блоці ще одну проблему – це певне протиставлення політики цифровізації до політики *децентралізації*. Це стосується саме повноважень з надання адміністративних послуг. Останні роки від Уряду не було жодної ініціативи щодо делегування таких повноважень від держави до компетенції органів місцевого самоврядування (ОМС). Хоча у попередні роки ця реформа показала себе дуже успішно на прикладі

делегування реєстрації місця проживання, нерухомості та бізнесу. Ці три сфери були делеговані у 2015–2016 роках і як наслідок суттєво прискорилося надання відповідних послуг, покращилася їх територіальна доступність, рівень інтегрованості у ЦНАП.

Але останні роки ключовим напрямом політики у сфері адмінпослуг є лише цифровізація, попри формальні зобов'язання щодо делегування повноважень в ОМС за згаданою вище Стратегією реформи державного управління України на 2022–2025 роки [2]. Як і немає політичного сприяння з боку Мінцифри для ОМС у виконанні вже делегованих повноважень.

Більше того, завдяки цифровізації чи з посиланням на можливості цифровізації відбувається зворотній процес – централізація повноважень. Так, зокрема, сталося у сфері соціального захисту, у частині призначення житлових субсидій та деяких державних допомог. Держава забрала ці повноваження в ОМС (зокрема, у колишніх міст обласного значення) і передала до ПФУ з обґрунтуванням наявності дієвих реєстрів та інших електронних інструментів у ПФУ, а також найбільш розгалуженої мережі офісів. Проте з таким рішенням і його підставами важко погодитися. Адже найбільшу мережу для територіального обслуговування громадян мають ОМС, бо це доступність у кожній територіальній громаді. Якщо ж держава має дієві цифрові рішення, то треба надавати їх у користування ОМС. Натомість наразі маємо ситуацію, що ускладнилося надання послуг соцзахисту. ЦНАП ОМС, що виступають фронт-офісами, не мають інформації про результати послуг. Громадяни нарікають на вимагання додаткових документів, на суттєві затримки у строках, брак обґрунтування відмовних рішень і т.і. Треба також пам'ятати, що у простих справах – централізація, навіть з цифровізацією, – це часто нераціональне подвійне опрацювання однієї справи кількома працівниками (органами).

Загалом треба враховувати, що Україна є великою територіально, децентралізованою країною, з розпорошеним розселенням, значною кількістю пенсіонерів та і іншими чинниками. Тому фізичне наближення послуг, їх доступність у кожній громаді через делегування повноважень ОМС є дуже важливим напрямком політики. У послугах треба орієнтуватися передусім на потреби кожної людини, у т.ч. без цифрових навичок або технічних засобів.

У цьому ж контексті треба розглядати і місце ЦНАП у наданні послуг. Адже є чимало послуг, які доступні громадянам онлайн, але не доступні у ЦНАП. До прикладу, це стосується витягів з реєстрів

ДРАЦС. Кожен користувач «Дії» може замовити відповідний витяг чи повторне свідоцтво онлайн. Але громадянин не може замовити такий витяг ДРАЦС у ЦНАП (хоча це теж легко було б зробити надавши відповідний рівень доступу). Тут має використовуватися інструмент ЦНАП як «цифрового посередника».

Деякі органи відмовляються надавати свої послуги через ЦНАП і розвивають лише електронні канали. Особливо складно обґрунтувати таку позицію ПФУ, адже значна кількість пенсіонерів не володіють необхідними цифровими навичками та/або не мають необхідних технічних засобів.

6. Вище уже кілька разів згадувалися приклади дискримінації в отриманні послуг, якщо йдеться про цифровий та фізичний формати. До прикладу, «Допомогу для бізнесу при ковіді не отримали біля 30% підприємців, бо не мали доступу до «Дії». Схожі виклики і з «Відшкодуванням, оскільки спочатку ці послуги доступні тільки онлайн. Це теж певний елемент дискримінації».

Загальним правилом має бути не «100% послуг онлайн», а **«100% доступність послуг»** взагалі. Якщо послуга запускається онлайн, то вона одночасно має бути доступна і фізично. Треба також пам'ятати, що офлайнове надання послуг є важливою альтернативою в умовах повномасштабної війни, проблем з електроенергією та Інтернетом, доступами до реєстрів тощо.

7. Окремим викликом на перспективу стає питання політики цифровізації у контексті ЗАП. З одного боку, Закон «Про адміністративну процедуру» усіляко заохочує електрону взаємодію: електронні заяви, формат відео-конференції для участі у провадженні, повне або часткове вирішення справи в автоматичному режимі тощо. Водночас, треба забезпечити вимоги ЗАП про відповідальність адміністративного органу за адміністративні акти, прийняті в автоматичному режимі» (ч. 3 ст. 62). Адже сьогодні можуть поставити актуальні питання: чи зрозуміло який суб'єкт (орган) реєструє ФОП у застосунку «Дія», куди оскаржувати відмову у такій реєстрації?

Також потрібно впроваджувати консультування в онлайн-послугах, обґрунтування негативних адміністративних актів (зокрема, відмовних), зазначення порядку їх оскарження. Стандарти адміністративної процедури повинні пронизувати і цифрову форму взаємодії держави з громадянами.

Треба також орієнтуватися на питання, які опрацьовуються світовими лідерами у цій тематиці. До прикладу, в Естонії

піднімаються питання справ, які не можуть бути переведені в автоматичний режим. Естонський науковець та суддя Іво Пілвінг слушно описує бачення поєднання адміністративної процедури і цифровізації, вказуючи й потреби коригування законодавства. Зокрема, серед ключових позицій те, що «право бути почутим, міркувати та спілкуватися з посадовою особою буде гарантовано – без таких гарантій автоматизація не буде дозволена, за винятком обмежених винятків» [7]. У Естонії готуються поправки до власного ЗАП, які серед іншого передбачають, що можна застосовувати автоматизовану електронну адміністративну процедуру, чи видати автоматизований адміністративний, якщо *«інформації достатньо, немає потреби заслуховувати думки та заперечення ... та не відхилено наявні дані; ... не порушуються права та інтереси третіх та зацікавлених осіб»*. Це були б дуже слушні поради і для України, адже ми перебуваємо лише на початку шляху із запровадженням загальної адміністративної процедури. Треба віднаходити необхідний баланс з цифровізацією. При цьому, цифровізація та електронні канали лише полегшують відповідну взаємодію держави з громадянами.

Загалом варто підсумувати, що попри великі досягнення України у цифровізації, є значний потенціал для покращення відповідної державної політики, її вироблення та впровадження, правового регулювання. Передусім це стосується адміністративних послуг, де потрібне: офіційне стратегічне планування; увага до реальних проблем, використання усіх інших напрямків політики у сфері послуг, як-от, децентралізації, дерегуляції та адміністративного спрощення; неприпустимість цифрової дискримінації чи ігнорування потреб нецифровізованої частини суспільства. Важливо віднайти оптимальний баланс для дотримання правових стандартів загальної адміністративної процедури і трендів цифровізації. Водночас пріоритетом та головним мірилом таких змін є повага до прав людини, увага до потреб кожного громадянина. Цифровізація є не самоціллю, а інструментом для надання якісних послуг, ефективного вирішення справ громадян і суб'єктів господарювання органами публічної адміністрації.

SUMMARY

The article discusses the challenges for the administrative service sector in Ukraine in connection with the priority state policy of digitalization. The author notes not only the tangible positive

achievements in Ukraine's digital transformation, but also analyzes some of the challenges that have arisen in this area in recent years. In particular, the author emphasizes the problem of the lack of a Digitalization Policy Strategy as an official government document that defines the directions, tasks, measures and other elements of the relevant state policy. This hinders the prioritization of problems, the solution of real problems, and the participation of all stakeholders in the formation of such a policy. Attention is also drawn to such a drawback as the arbitrary use of regulatory terminology in the field of administrative services in the context of their digitalization. The author also raises the issue of the negative impact of digitalization policy on decentralization policy, since in recent years the delegation of powers from the state to local governments has been completely stopped, and departmental barriers to the exercise of previously delegated powers have not been removed. Digitalization is sometimes mistakenly perceived as a complete alternative to decentralization. Additional warnings are made about insufficient consideration of deregulation and administrative simplification policies before taking measures to digitize services. Attention is also focused on the inadmissibility of digital discrimination (inequality). The thesis of European experts on the need to care "not about 100% of online services" but "about 100% availability of services" is developed, with all (different) categories of consumers, including non-digitalized ones. Particular attention is also paid to the impact of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" and its interaction with the digitalization policy. In particular, the author emphasizes the need to: determine the responsible administrative body for administrative acts adopted in the automatic mode; justify negative administrative acts and indicate the procedure for appealing them; and, in general, take into account legal standards in cases that are partially or fully resolved in the automatic mode. This also applies to such basic rights as the right to participate (to be heard), restrictions on automatic resolution of cases that affect legitimate interests of other persons. Digitalization is not an end in itself, but only a tool for building good public administration.

Key words: administrative services, digitalization, decentralization, deregulation, administrative simplification, administrative procedure.

ЛІТЕРАТУРА

1. Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р.

2. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р.

3. Біла книга політики у сфері адміністративних послуг (друга редакція, квітень 2021) // <https://prosto.in.ua/ua/biblioteka/posibnyku>

4. Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15.07.2021 р. № 1689-IX.

5. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI.

6. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-IX.

7. Ivo Pilving. The Effect of Automated Decision-Making Systems on Basic Principles of EU Public Law: An Estonian Perspective // <https://ceridap.eu/guidance-based-algorithms-for-automated-decision-making-in-public-administration-the-estonian-perspective/?lng=en>

Information about the authors:

Tymoshchuk Viktor Pavlovych,

PhD in Law,

Senior Research Associate,

Koretsky Institute of State and Law of NAS of Ukraine,

Deputy Head of the Centre of Policy and Legal Reform,

4, Trokhsviatytska St, Kyiv, 01011, Ukraine

ORCID: 0000-0001-6109-0909

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-20>

DIGITALISATION OF THE HEALTHCARE SECTOR AS A SEPARATE FACTOR IN PREVENTING CORRUPTION

Volkova Yu.

Corruption remains one of the most painful problems for Ukraine. Thus, in 2021, according to the ranking of countries sensitive to the emergence of corruption risks, Ukraine ranked 122nd out of 180 possible [1]. Measures taken to create an anti-corruption ecosystem in Ukraine, in particular, in terms of the creation and functioning of specialized control and supervisory and quasi-judicial entities for the prevention and

elimination of negative manifestations of corruption (which, in particular, include the National Agency for the Prevention of Corruption, the High Anti-Corruption Court, etc.); introduction of online services designed to ensure transparency in the use of public finances (in particular, the introduction of the PROZORO public procurement procedure), etc. However, the Corruption Perceptions Index in Ukraine has grown by only 6 points over the years of its use. Of course, such indicators are low for a country that has recognized the prevention of corruption as one of the strategic tasks of its development.

Ukraine took part in the Global Digital Health Partnership. Together with representatives of countries from all over the world, they discussed global cooperation in the development and implementation of new approaches in terms of modern technologies.

The priority for the development of the eHealth electronic system was identified at the beginning of the transformation of the healthcare system. It is this component that will help to complete the decommunization of the system and lay down market principles in it (where possible). And, to make medicine as independent as possible from manual state management and micromanagement from above.

Recognition of a person, his/her life and health, honor, and dignity as the highest social values in accordance with Article 3 of the Constitution of Ukraine and proclaimed European standards, where the right to health care is the basis for socio-economic, cultural development and a guarantee of political stability of the state, defines the health care sector as one of the areas for preventing corruption.

Article 49 of the Constitution of Ukraine establishes the right of everyone to health, which must be ensured by an effective system of medical care and service institutions, including free of charge.

By the Decree of the President of Ukraine № 1313/2000 of December 7, 2000, the Concept for the Development of Health Care of the Population of Ukraine. The purpose of the Concept for the Development of Health Care of the Population of Ukraine was to create an effective system of medical care and medical care based on accessibility and transparency of financing to ensure the implementation of the policy of a healthy lifestyle of the population. Unfortunately, this Concept for the Development of Health Care remained a declarative document and was not properly implemented.

One of the principal problems that could not be properly implemented in the realities of Ukrainian life was the constitutional norm on the need to provide primary health care free of charge. According to the Decision of

the Constitutional Court of Ukraine in the complaint lodged by 53 People's Deputies of Ukraine on the official interpretation of the provision of part three of Article 49 of the Constitution of Ukraine «in state and municipal health care institutions medical care shall be provided free of charge» (the case of free medical care) of May 29, 2002 № 10-пн/2002, it was substantiated that the interpretation of the content of part three of Article 49 of the Constitution of Ukraine on the provision of medical care on the basis of free medical care in state and municipal health care institutions is that such a right is granted to any citizen without taking into account the monetary or other types of payment for such activities transferred by him [2]. The said decision of the Constitutional Court of Ukraine raised the issue of interpretation of the concept of «health insurance», which, in the opinion of the constitutional body, does not contradict the principles of free medical care in the case when the payers of mandatory insurance payments (contributions) are organizations, institutions, enterprises, other economic entities engaged in entrepreneurial activity, state funds, etc. At the same time, the collection of insurance premiums from citizens in accordance with the constitutional decision of May 29, 2002 № 10-рп/2002 contradicts the principles of free medical care [3].

Reforming the health care system requires the accumulation of public finances, funds of the state and local budgets, funds of mandatory state social health insurance and voluntary health insurance, funds of accumulation funds of territorial communities and charitable foundations, charitable contributions and donations of legal entities and individuals, funds received for the provision of paid medical services, as well as other sources not prohibited by law [3].

However, at the same time, the issue of ensuring transparency in the use of such public finances was not considered within the framework of the Concept for the Development of Health Care of the Population of Ukraine in 2000, which, however, is obviously necessary, since the health care sector, especially in the context of the pandemic and the Ukrainian-Russian war, has become one of the most corrupt spheres of public life.

Assessment of the effectiveness of the implementation of the policy in the field of prevention of corruption in general, and in particular, on the issues of ensuring the implementation of the right of a person to health care, can be carried out taking into account the results of national sociological surveys and studies. In particular, according to the results of sociological surveys conducted over the past five years (for example, a survey conducted with the assistance of the Ilko Kucheriv Democratic

Initiatives Foundation), almost 45% of respondents said that corruption is one of the most painful problems of modern Ukrainian society [4]. About 60% of respondents believe in the success of the reform to overcome corruption in the public administration system in the healthcare sector, launched in 2017. At the same time, only about 30% are aware of the content of the reform of the health care system. Despite the rather long period of medical reform in state and municipal health care institutions, the practice of paying for services provided to the patient in cash or in the form of charitable contributions is preserved. Only 10% received services free of charge, as established by the provisions of the Constitution of Ukraine. The money is paid by patients for the provision of related services, in particular, the cost of film for X-ray examination, the cost of a kit for gynecological examination (about 27.5% of cases), 6% of patients paid for scarce medicines and medical devices. Every fourth patient paid extra for the services of nurses (brothers) [4]. Thus, in the field of health care, manifestations of corruption risks, conflicts of interest are widespread, which actualizes the conduct of this study.

The strategy for the prevention of corruption should be developed at the state level, guaranteed by it, and is an unconditional component of its functioning, which is also characteristic of the development of Ukraine. Currently, Ukraine is implementing the State Anti-Corruption Policy for 2021–2025, approved by the Law of Ukraine of June 20, 2022 № 2322-IX [5]. One of the priority areas of implementation of state policy in the field of prevention of corruption is the creation of conditions for information and transparency and openness of the functioning of public officials, which creates an effective basis for monitoring their activities. The components of normative regulation of the implementation of measures to ensure transparency and openness of public authorities include both legislative acts (Laws of Ukraine «On Access to Public Information»; «On the Openness of the Use of Public Funds»; «On the National Informatization Program»; «On Prevention of Corruption», etc.), and by-laws (in particular, the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Rules for Ensuring the Protection of Information in Information, Telecommunication and Information and Telecommunication Systems», «On the Procedure for Publishing Information on the Activities of Executive Authorities on the Internet» dated January 4, 2002, № 3; «On Measures for the Creation of the Electronic Information System «Electronic Government» dated February 24, 2003, № 208, «On Approval of the Procedure for Legalization of Computer Programs in the Executive Authorities» dated March 4, 2004,

№ 253; Decrees of the President of Ukraine «On Measures for the Development of the National Information Network Internet and Ensuring Wide Access to this Network in Ukraine» dated July 31, 2000, № 928/2000; Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of Formation of the System of National Electronic Information Resources» dated May 5, 2003, № 259-p; «On Approval of the List of Tasks (Projects) of the National Informatization Program, Their State Customers and the Amount of Funding» dated November 8, 2006, № 552-p; «On Approval of the Concept for the Development of E-Governance in Ukraine» dated September 20, 2017, № 649-p; «On Approval of the Concept for the Development of E-Democracy in Ukraine and the Action Plan for its Implementation» dated November 8, 2017, № 797-p; «On Approval of the Concept for the Development of the Digital Economy and Society of Ukraine for 2018–2020 and Approval of the Action Plan for its Implementation» dated January 17, 2018, № 67-p.

Ensuring the effectiveness of preventing corruption in the healthcare sector requires the implementation of the function of public control, which is possible through the functioning of the Unified State Register of Persons Who Committed Corruption or Corruption-Related Offenses, the procedure for maintaining which is established by the decision of the National Agency for the Prevention of Corruption dated February 9, 2018 № 166.

Thus, the Anti-Corruption Strategy is the main conceptual document that establishes the goals, objectives, priorities, and procedural aspects of the implementation of the state's policy to combat illegal official acts. Within the framework of the provisions of the Anti-Corruption Strategy, the following areas are established to ensure the effectiveness of health care: establishing mechanisms for public procurement of medicines and medical devices by state and municipal health care institutions; establishment of mechanisms for the treatment of citizens of Ukraine and the provision of medical care to them, if necessary, which, despite the existing legislative framework in the form of the Law of Ukraine of 17.05.2018 № 2427 «On the use of transplantation of anatomical materials to humans» and relevant by-laws, is implemented at an inadequate level of legal efficiency, as there are numerous corruption risks to ensure the transparent formation of lists of persons in need of such protection; carrying out preventive examinations of representatives of certain professions (teachers, cooks, pharmacists, etc.) and other persons at the appropriate level of transparency and objectivity of conclusions and expert

assessments; introduction of competitive selection for senior positions in state and municipal health care institutions.

Corruption risks in the field of public procurement on health care issues are associated with the formation of official documentation, where the requirements for manufacturers of medicines and medical devices, according to which there is a situation of «choice without choice», are prescribed for a specific business entity. The current situation of corruption in the field of public procurement in the field of health care is associated with the fact that the activities of the state enterprise «Medical Procurement of Ukraine» [6], which is authorized to use public financial resources aimed at ensuring the provision of free medical care to the population, operate without a supervisory board, despite the announcement of the expediency of its creation back in 2020 [7].

Manifestations of corruption in the healthcare sector were also detected during the declaration of income and property of chief physicians, which did not correspond to their official earnings, which did not correlate with their official income.

The problems of the healthcare sector on the prevention of corruption also include the presence of real and potential conflicts of interest that arise between officials of medical institutions and manufacturers of medicines, other stakeholders interacting on the use of public finances. The presence of conflicts of interest in the field of public procurement of medicines and medical devices is associated with the low level of public control functions, in particular, it concerns the activities of such authorities as the National Health Service of Ukraine, the State Enterprise «Medical Procurement of Ukraine», the State Institution «Public Health Center of the Ministry of Health of Ukraine» and the State Enterprise «Electronic Health». The implementation of the function of public control depends on the creation of mechanisms for competitive selection for senior positions in health care institutions.

The problem of exercising the function of public control in the field of health care requires the creation of registers of open data based on imperativeness and accessibility, which should be used within the framework of the program of digitalization and digitalization of the activities of state and local authorities, and other subjects of power. In order to prevent corruption, the activities of the State Enterprise «Medical Procurement of Ukraine» should take place within the framework of the functioning of the electronic system, which allows to ensure the transparency of coverage of information on the stocks and supply of medicines, i.e. the functioning of the logistic management information

system (LMIS). Access to the drug management system should be open not only to medical workers, but also to patients, which requires its integration into the eHealth system [8].

At present, the eHealth system now includes two subsystems: 1) a central database, which is a structural grouping of information on public finances and state registers of electronic interaction of medical information systems, and 2) an electronic medical information system that functions to ensure the interaction of health care institutions and business entities whose activities are aimed at the manufacture of medicines, medical devices, etc. [8]. Creation within the eHealth system of another subsystem for the circulation and implementation of requests for activities related to the implementation of the procedure for the implementation of public procurement in the field of healthcare, starting from the registration of an offer from a business entity to the supply of medicines and medical devices.

The assessment of corruption risks in the healthcare sector is carried out in accordance with the provisions of the Corruption Risk Management Methodology approved by the National Agency for the Prevention of Corruption dated 28.12.2021 № 830/21 [9].

The problems of preventing corruption in the healthcare sector include the lack of criteria for assessing the quality of medical care, which requires the development and consolidation of national standards for its implementation at the sectoral level.

Corruption risks in health care arise in the field of rule-making legal relations; in the field of material resources and public finance management; in the field of staffing; in the field of administrative services, licensing; in the field of public procurement; in the field of state control (supervision) over the implementation of medical activities [10].

In the field of rulemaking, corruption risks associated with the implementation of medical activities and medical services arise due to the insufficient level of knowledge of officials of bodies authorized to develop and adopt regulations for strategic monitoring and forecasting of the development of the medical services industry; imperfection of the regulatory framework regarding the procedure for sending patients for treatment abroad, which needs to be updated.

In the relations arising in the field of management of material resources and public finances for the implementation of medical activities, there are corruption risks, which are: in preventing the adoption in the estimates of budgetary institutions and changes to them of amounts not confirmed by calculations and economic justifications; in preventing violations of the

law when making a decision on the transfer of state-owned objects to communal ownership, to the sphere of management of state-owned objects, the transfer of state-owned objects from one enterprise to another, which may contribute to the commission of a corruption or corruption-related offense; in preventing violations of the law when making decisions on the selection of public investment projects.

Corruption risks at the stage of formation of staffing in the healthcare sector arise in the process of selection for vacant positions in the civil service, which is influenced by the proposals of third parties in order to facilitate admission to the civil service.

In the field of provision of administrative services, licensing of legal relations related to the implementation of medical activities and medical services, corruption risks arise that correlate with: deontological problems of public service by persons authorized to perform state functions; with licensing procedures for state registration of medicines and medicines.

In the field of public procurement for the implementation of medical activities and the provision of medical services, corruption risks associated with non-transparency and lack of regulation, which requires ensuring the compliance of the procurement subject with the protocols and standards for the provision of medical care, as well as the formation of the need and nomenclature of medicines and medical devices.

In the field of state control (supervision) over the implementation of medical activities, it is associated with: imperfection of the functioning of the system of reporting on corruption, and other information related to corruption; unregulated procedure for monitoring the implementation of measures at enterprises, institutions and institutions belonging to the sphere of administration of the Ministry of Health of Ukraine; lack of anti-corruption programs in enterprises, institutions and organizations related to the administration of the Ministry of Health of Ukraine.

CONCLUSIONS

Summarizing the above, it is expedient to conclude that the implementation of the policy to prevent corruption in the healthcare sector should be based on the following principles: improvement of the administrative and legal mechanism for the implementation of the functions of the state and local self-government bodies on the formation of a healthy lifestyle of the population; minimization of subjectivity in managerial decision-making and decisions on the organization of public procurement of medicines and medical devices; introduction of the functioning of supervisory councils as forms of public control; revision of

normative approaches to the understanding of the category of «medical service» in the direction of its transformation into a type of public service. Accordingly, digitalization is an effective safeguard against corruption risks, since the system can clearly track to whom, how much and for what services funds were allocated by the National Health Service of Ukraine.

SUMMARY

The article examines the issues of digitalisation of the healthcare sector as one of the main factors of corruption prevention. The author concludes that the implementation of the policy of preventing corruption in the healthcare sector should be based on the following principles: improvement of the administrative and legal mechanism for exercising the functions of the State and local self-government bodies to promote a healthy lifestyle; minimisation of subjectivity in making managerial decisions and decisions on organising public procurement of medicines and medical products; introduction of supervisory boards as a form of public control; revision of regulatory approaches to understanding the Accordingly, digitalisation is an effective safeguard against corruption risks, as the system can clearly track to whom, how much and for what services the National Health Service of Ukraine has allocated funds.

Key words: digitalisation, healthcare, corruption, public interest, prevention of corruption.

REFERENCES

1. Bez prohesu – Ukraina v indeksi spryiniattia koruptsii-2021. Pro shcho hovoryt svizhyi Indeks spryiniattia koruptsii. Transperensi Interneshnl Ukraina. 2022. 22 sichnia. URL.: <https://cpi.ti-ukraine.org>
2. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 53 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo ofitsiinoho tлумachennia polozhennia chastyny tretoi statyi 49 Konstytutsii Ukrainy "u derzhavnykh i komunalnykh zakladakh okhorony zdorovia medychna dopomoha nadaietsia bezoplatno" (sprava pro bezoplatnu medychnu dopomohu) vid 29 travnia 2002 roku u spravi № 1-13/2002 № 10-rp/2002. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02#Text>
3. Pro Kontseptsiiu rozvytku okhorony zdorovia naselennia Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 7 hrudnia 2000 roku № 1313/2000. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000#Text>
4. Koruptsiia u sferi okhorony zdorovia: shcho pro tse dumaiut ukraintsi. URL: <https://www.apteka.ua/article/432444>

5. Pro zasady derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky na 2021–2025 roky: Zakon Ukrainy vid 20 chervnia 2022 roku № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>

6. Derzhavne pidpriemstvo «Medychni zakupivli Ukrainy». Ofitsiynyi sait. URL.: <http://medzakupivli.com/uk/pro-mzu/pro-na>

7. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro nahliadovu radu derzhavnoho pidpriemstva «Medychni zakupivli Ukrainy»: Nakaz MOZ Ukrainy vid 28.09.2020 № 2211. URL.: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-28092020--2211-pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro--nagljadovu-radu-derzhavnogo-pidpriemstva-medichni-zakupivli-ukraini>

8. Elektronna systema okhorony zdorovia v Ukraini. EHEALTH. Ofitsiynyi sait. URL.: <https://ehealth.gov.ua>

9. Pro vdoskonalennia protsesu upravlinnia koruptsiinymy ryzykamy: rishennia Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii vid 28.12.2021 № 830/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16>

10. Antykoruptsiina prohrama Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy na 2017 rik: Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 14 veresnia 2017 roku № 1086. URL.: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01/Ministerstvo-okhorony-zdorovya-Ukrayiny-18.09.2017.pdf>

Information about the author:

Volkova Yuliia,

Doctor of Law, Professor,

Professor of the Department of Administrative Law and Process

Taras Shevchenko National University of Kyiv

Volodymyrska str., 60, Kyiv, 01033 , Ukraine

Honorary Associate at University of Liverpool (Liverpool, UK)

ORCID: 0000-0002-2799-3933

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У ЦАРИНІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Зима О. Т.

Адміністративна відповідальність за правопорушення у царині охорони здоров'я слід розглядати як елемент механізму забезпечення реалізації конституційних права особи на життя, здоров'я та медичну допомогу. Однак цей елемент є малоефективним і його теперішній стан потребує істотного удосконалення. Далі ми спробуємо окреслити основні його недоліки та сформулювати напрямки удосконалення в контексті роботи над проектом нового Кодексу України про адміністративні проступки.

Почнемо з того, що за останнє десятиріччя кількість правопорушень у сфері охорони здоров'я істотно зросла. Це зумовлено як збільшенням кількості суб'єктів, які можуть скоїти таке порушення (особливо у фармацевтичній сфері) так і збільшенням складів правопорушень, що пов'язані з медициною, фармацевтикою, санітарно-епідемічним благополуччям. В 2011 році Міністерство юстиції України (надалі Мінюс) у своєму роз'ясненні виділяв лише три таких правопорушення (порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм (ст. 42 КУпАП); незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП) та порушення встановленого порядку взяття, переробки, зберігання, реалізації і застосування донорської крові та (або) її компонентів і препаратів (ст. 45-1 КУпАП) [1]. Згодом З. С. Гладун пише не про три правопорушення, а про правопорушення, які розміщені у трьох різних главах КУпАП [2, с. 75]. У 2017 О. С. Доценко виокремлює уже 17 правопорушень, пов'язаних з охороною здоров'я, а ще кілька залишаються під питанням [3, с. 128–129]. За два роки потому Б. Логвиненко нарахував уже 20 таких правопорушень, які закріплені у 5, 12, 13, 13-А та 15 главах КУпАП 108-109 [4, с. 108–109].

На нашу думку результати розрахунків наших колег дещо завищені, однак точно відображають динаміку розвитку деліктного законодавства. Перш ніж перейти до власних розрахунків,

зазначимо, що під адміністративними правопорушенням у царині охорони здоров'я ми матимемо на увазі проступки, які посягають на суспільні відносини, пов'язані з реалізацією системи заходів, спрямованих на збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя. При чому здійснювати такі заходи може дуже широке коло суб'єктів: органи публічного адміністрування, заклади охорони здоров'я, медичні працівники, громадяни, тощо. Наше визначення базується на дефініції, закріпленій у ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я (надалі «Основи») [5].

До числа типових ознак такого правопорушення можна віднести наступні.

По-перше, адміністративне правопорушення посягають на одну з груп суспільних відносин, що пов'язані з реалізацією права на охорону здоров'я та медичну допомогу. До їх числа належать (а) правовідносини з надання медичної та реабілітаційної допомоги та здійснення медичного обслуговування; (б) фармацевтичні правовідносини; (в) правовідносини щодо забезпечення громадського здоров'я. Відносини, пов'язані зі здійсненням курортної, справи теоретично можуть стати об'єктом посягання, однак на даний момент відповідні правопорушення в КУпАП [6]. Відсутність такої ознаки виключає можливість віднесення до числа досліджуваних правопорушень та передбачений ст. 172-9-2: «Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля». Хоча Б. Логвиненко пропонує протилежне [4, с. 108], однак об'єкт правопорушення не належить до жодної з перерахованих груп правовідносин. Він близький але все ж не входить до групи правових відносин щодо забезпечення громадського здоров'я в Україні

По-друге, проступки у царині охорони здоров'я посягають на правовідносини, врегульовані Основами або іншими законодавчими актами, що є складовою медичного (у широкому сенсі цього терміну) законодавства. Саме тому ми не можемо віднести до числа досліджуваних нами проступків, такі, що посягають на правовідносини врегульовані нормами, відображеними у господарському (правопорушення у сфері якості товарів та продуктів) чи екологічному (правопорушення, що пов'язані із забрудненням води та повітря) законодавстві.

По-третє, правопорушення у царині охорони здоров'я може бути скоєне виключно спеціальним суб'єктом, зокрема пацієнтом, медичним чи фармацевтичним працівником, народним цілителем, посадова особа або підприємець, які зобов'язані дотримуватись санітарних норм, тощо. Єдиний виняток – порушення правил щодо карантину людей (ст. 44-3 КУпАП). Це самий новий з досліджуваних нами проступків, який був запроваджений під час боротьби з пандемією коронавірусу. Можна сказати, що тут спеціальний суб'єкт правопорушення замінено спеціальними обставинами його вчинення (скоєння), пов'язаними з запровадження адміністративного режиму на всій території України чи її частині.

Нині відповідають перерахованим ознакам та можуть бути включені до числа адміністративних правопорушень у царині охорони здоров'я проступки, що передбачені наступними статтями КУпАП:

- 1) Стаття 42. Порушення санітарних норм
- 2) Стаття 42⁻⁴. Порушення встановленого порядку реалізації (відпуску) лікарських засобів
- 3) Стаття 44⁻². Порушення обмежень, встановлених для медичних і фармацевтичних працівників під час здійснення ними професійної діяльності
- 4) Стаття 44⁻³. Порушення правил щодо карантину людей
- 5) Стаття 45. Ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу
- 6) Стаття 45⁻¹. Порушення встановленого порядку взяття, переробки, зберігання, реалізації і застосування донорської крові та (або) її компонентів і препаратів
- 7) Стаття 46. Умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою
- 8) Стаття 46⁻². Порушення встановлених законодавством вимог щодо заняття народною медициною (цілительством)
- 9) Стаття 188⁻¹⁰. Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів
- 10) Стаття 188⁻¹¹. Невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само інших законних вимог посадових осіб органів державної санітарно-епідеміологічної служби.

Щодо ст.ст. 44 та 44-1, які традиційно відносять до «медичних» то така позиція є цілковито хибною. Річ у тім, що медичне законодавство регламентує легальний обіг наркотиків в Україні.

Пов'язані з цим правові відносини входять до фармацевтичної групи і виникають під час отримання дозволів на вирощування нарковмісних рослин, переробки сировини, зберігання та реалізації наркотичних та психотропних речовин та прекурсорів, а також їх використання в фармацевтиці та медичній практиці. Відносини щодо нелегального обігу наркотиків цією групою не охоплюються. По суті ст.ст. 44 та 44-1 передбачають відповідальність за порушення заборони на використання наркотиків поза межами системи охорони здоров'я. Беззаперечно адміністративна відповідальність за такі діяння є необхідною, однак склади правопорушень значно ближчі до таких проступків, як Незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку та конопель (ст. 106-2 КУпАП), виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення (ст. 176 КУпАП) чи розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді (ст. 178 КУпАП). Відповідно, пропонуємо розмістити правопорушення, пов'язані з нелегальним обігом наркотиків у главі, яка містить порушення, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку.

Тепер кілька слів про кожну зі статей КУпАП що передбачають відповідальність за «медичні» правопорушення.

Статті 45 та 46 спрямовані на запобігання поширення венеричних захворювань, вони не часто, але регулярно застосовуються. Ці проступки посягають як на відносини у царині надання медичної допомоги так і на відносини щодо забезпечення громадського здоров'я. Суб'єктом правопорушення виступає пацієнт. Текст статей фактично не змінювався з моменту прийняття КУпАП. На нашу думку це вказує на їх виваженість та ефективність. Відповідно, доопрацювання вони не потребують.

Щодо ст. 46-2, «Порушення встановлених законодавством вимог щодо заняття народною медициною (цілительством)», то вона є мертвонародженою. Протокол у цій справі мають складати органи Національної поліції, які навряд чи знайомі з усім комплексом підзаконних актів, що визначають порядок надання послуг з народної медицини. Справу вирішує суд, який теж буде неспроможним оцінити рівень належності надання послуг з цілительства. Як наслідок – реальне застосування цієї статті вкрай обмежене. Так автори наукової статті «Адміністративна відповідальність встановлених законодавством вимог щодо заняття народною медициною (цілительством)» наводять теоретичні положення,

результати опитувань щодо довіри народним цілителям, тощо. Однак вони не знайшли ні статистики щодо притягнення до відповідальності «цілительів», ні конкретних прикладів адміністративних справи [7, с. 20–23]. На наш погляд таку статтю не доцільно включати до КУпАП.

Стаття 44-2 викликає істотне зауваження. Вона, власне, встановлює відповідальність за порушення обмежень, передбачених ст. 78-1 Основ, але притягнення до відповідальності по цій статті покладено на Держлікслужбу України, орган, який реалізує політику у царині обігу лікарських засобів, донорства крові та обігу наркотиків. Суб'єктами правопорушення виступають фармацевтичні та медичні працівники. Щодо перших, то питання відсутні. Під час перевірки роботи аптеки інспектор обласного управління Держлікслужби може виявити згадане правопорушення і накласти стягнення. Разом з тим Держлікслужба не уповноважена перевіряти діяльність медичних закладів і, відповідно, не має навіть теоретичної можливості накласти стягнення на медичного працівника. Таким чином ст. 44-2 працює тільки на половину, а оскільки МОЗ України не має структурних підрозділів на місцевому рівні то навіть теоретична можливість притягнення до відповідальності медичних працівників за порушення обмежень, встановлених ст. 78-1 Основ немає. За таких обставин логічно було б уточнити склад правопорушення.

Порушення, передбачені ст. 42-4 та 45-1 також посягають на фармацевтичні правовідносини (відповідно на відносини у сфері обігу лікарських засобів та у сфері донорства та обігу крові і її компонентів). Особливих зауважень щодо змісту цих статей та порядку їх застосування у нас не має, за винятком того, що текст ст. 45-1 потребує низки незначних уточнень, в тому числі й термінологічних, зумовлених прийняттям в 2020 нового закону, який регулює питання донорства в Україні [8].

Аналогічна ситуація і зі ст.ст. 188-10 та 188-11. Ці статті передбачають відповідальність за невиконання постанов, розпоряджень, приписів, законних вимог органів Держлікслужби та санітарно-епідемічної служби відповідно. За змістом питання та зауваження щодо них відсутні. Разом з тим санітарно-епідемічна служба ліквідована в Україні ще в 2014 році. Її повноваження розділено між МОЗ України та Державною службою України з безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів. А в 1.10.2023 вступив в дію закон України «Про систему громадського

здоров'я» [9], якій змінює всю модель публічного адміністрування у царині санітарно-епідемічного благополуччя. Відповідно, ст. 188-11 слід зберегти, але привести у відповідність з новим нормативним актом. Цього ж потребує і дві останні ст.ст. 42 «Порушення санітарних норм» та ст. 44-3 «Порушення правил щодо карантину людей». Обидві вони захищають відносини, які регулюються нормами права, зафіксованими у вище згаданому законі і потребують узгодження з ним. Закон два тижні тому вступив в дію, формування його інституціонального підґрунтя ще не завершено, але вже зараз можна стверджувати, що ст. 42 має змінити свою назву, оскільки замість терміну «санітарні норми» запроваджено два нових: державні медико-санітарні правила (санітарні регламенти) та державні медико-санітарні нормативи (санітарні нормативи). Тобто відбулось не просто перейменування одного з термінів, а його поділ та зміна змістовного наповнення. Можливо доцільно ст. 42 розділити на дві частини. Однак це питання потребує обговорення з фахівцями, які застосовують вказаний припис на практиці. Є схожі питання і до ст. 44-3. На нашу думку доцільно було б її розширити і встановити відповідальність не лише за порушення правил карантину (ст. 21 закону «Про систему громадського здоров'я»), а й правил інших обмежувальних протиепідемічних заходів (ст. 22 того ж закону).

Таким чином пропонується з десяти чинних статей КУпАП, які встановлюють відповідальність за проступки у царині охорони здоров'я одну виключити, як нефункціональну (ст. 46-2 про цілительство), чотири залишити без змін (ст. 42-4, 44, 45, 188-10). Ст. 44², яка встановлює відповідальність медичних та фармацевтичних працівників за порушення обмежень, встановлених ст. 78-1 Основ, змінити, виключивши з всього тексту термін «медичні працівники», оскільки механізм притягнення їх до відповідальності відсутній, а його запровадження потребує серйозних перебудов механізму публічного адміністрування. Статті 45-1 та 188-11 потребують узгодженнями з новими законодавчими актами, а ст. 42 (про санітарні норми) та ст. 44-3 (про карантин) також узгодження і, можливо внесення змін, що підвищать їх ефективність.

Щодо встановлення відповідальності за нові правопорушення у царині охорони здоров'я, то тут маємо зазначити наступне.

Встановлювати адміністративну відповідальність медичних працівників вважаємо недоцільним. З одного боку відсутні спеціалізовані органи, які могли б забезпечити її застосування на місцевому рівні. Надання таких повноважень безпосередньо МОЗ

зробить відповідальність фрагментарною, а передача неспеціалізованим органам, на кшталт Національної поліції приведе до безсистемного юридичного тиску на лікарів та створить додаткові корупційні ризики. З іншого ж боку медична практика передбачає існування комплексу спеціалізованих механізмів, які крім іншого дають змогу вирішувати значну частину юридичних конфліктів. Це, зокрема, лікарська контрольна комісія, кваліфікаційна комісія медичного закладу, процедура атестації медичного персоналу та акредитації медичних закладів, право МОЗ на припинення та відкликання ліцензії, письмове оформлення інформованої згоди, тощо.

Відповідальність у царині фармацевтики функціонує нормально. Обласні управління Держлікслужби накладають за рік від 50 до 100 адміністративних штрафів, що є достатнім для ефективного адміністрування перед усім аптечних закладів (інформація з офіційного сайту Держлікслужби [10]). Особливого удосконалення вона не потребує. Разом з тим слід зважати, що нова редакція закону України «Про лікарські засоби» [11] має вступити в дію через 30 місяців після завершення воєнного стану і ця подія (якщо вона відбудеться) може створити передумови для перегляду та оновлення низки статей КУпАП (ст.ст. 42-4, 44-2, 188-10).

Щодо адміністративної відповідальності у царині громадського здоров'я, то тут можливі зміни. Три з них ми запропонували. Їх запровадження не приведе до введення в КУпАП нових статей, але розширить коло діянь, які будуть віднесені до числа адміністративних правопорушень.

Крім того нагадаємо, що в Україні відбулась реформа фінансування системи охорони здоров'я (див. закон «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [12]). Це призвело до утворення цілого комплексу раніше невідомих нам суспільних відносин, пов'язаних з реалізацією державних фінансових гарантій надання медичної допомоги. Вони надзвичайно важливі для реалізації прав громадян на медичну допомогу і, відповідно, потребують додаткового захисту. Для публічного адміністрування (реалізації державної політики) був утворений новий орган виконавчої влади – Національна служба здоров'я України (надалі «НСЗУ»). Питання потребує додаткового аналізу, однак вважаємо що за таких обставин, наділення НСЗУ юрисдикційними повноваженнями і включення до складу КУпАП відповідної статті може бути доречним. Важливо що НСЗУ є першим

в Україні органом, який з самого початку вибудовувався як суб'єкт електронного урядування і, можливо, саме він міг би випробувати можливість притягнення до адміністративної відповідальності повністю у електронній формі. Якщо ж ні – то нині НСЗУ утворило п'ять регіональних представництв, що дозволить здійснювати притягнення до відповідальності на місцях в загальному порядку.

Підсумовуючи зазначимо, що основні кроки по удосконаленню законодавства про адміністративну відповідальність за порушення в сфері охорони здоров'я мають бути наступними.

По-перше, слід визначитись з доцільністю притягнення до відповідальності за ті чи інші порушення.

По-друге, слід проаналізувати можливість, перед усім інституціональну, притягнення до адміністративної відповідальності, наявність спеціалізованого органу, який міг би вирішити конкретну справу, притягнути до відповідальності за статтею КУпАП.

По-третє, відредагувати склади правопорушень з огляду на оновлення в законодавстві про охорону здоров'я.

По-четверте, забезпечити відсутність протиріччя, внутрішню гармонію викладення матеріалу в межах КУпАП.

При роботі над проектом нового КУпАП слід враховувати всі викладені зауваження і мати на увазі, що встановлюючи юридичну відповідальність у царині охорони здоров'я треба використовувати суто медичний принцип «не зашкодь». Практика країн ЄС вказує, що формальний підхід до застосування покарань та стягнень у цій сфері в кінцевому результаті тягне негативні наслідки не стільки для медичних чи фармацевтичних працівників та закладів охорони здоров'я, як для пацієнтів чи осіб, які користуються лікарськими засобами. Україна спроможна цього уникнути.

У пропонованій статті розглядалися лише питання адміністративної відповідальності фізичних осіб з опорою на приписи чинного КУпАП. Проблема відповідальності юридичних осіб за адміністративні проступки у царині охорони здоров'я потребує окремого дослідження. Тут же можемо лише зазначити, що встановлення адміністративної відповідальності щодо закладів охорони здоров'я, які займаються медичною практикою є недоцільним з тих самих причин, що й встановлення адміністративної відповідальності щодо медичних працівників (лікарів та молодшого медичного персоналу). Разом з тим встановлення адміністративної відповідальності за порушення у

царині обігу лікарських засобів, легального обігу наркотичних засобів та прекурсорів, забезпечення громадського здоров'я (в тому числі й санітарно-епідемічного благополуччя) є цілком виправданим і може підвищити ефективність публічного адміністрування у цих сферах. Навіть більш доречним чим для фізичних осіб буде встановлення відповідальності юридичних осіб за адміністративні проступки, пов'язані пов'язаних з реалізацією державних фінансових гарантій надання медичної допомоги (медичного обслуговування).

SUMMARY

The article proposes a definition of the term “administrative offense in the field of health care”, develops a system of signs of such an offense. The positions of scientists regarding which administrative offenses encroach on relations related to the implementation of the right to health care and medical care are analyzed. Further, based on the signs of an administrative offense in the field of health care, the author offers his own list of articles Code of Ukraine on Administrative Offenses, which establish liability for such offenses. The list includes ten articles. A general analysis of each of these articles is carried out and their positive features and disadvantages are identified. Suggestions for improving some of them are provided. A significant place among the proposals is occupied by recommendations for harmonization of provisions Code of Ukraine on Administrative Offenses with new regulations that regulate relations in the field of health care. In particular, with the laws “On Medicines”, “On the Public Health System”. The author also considers it expedient to establish administrative liability for administrative offenses in the field of implementation of state financial guarantees for medical care. On the other hand, it is proposed to waive responsibility for violating the rules of traditional medicine. It is noted that the effectiveness of responsibility depends on a balanced system of administrative bodies that decide on specific cases on the imposition of administrative penalties. Separately, the sequence of actions necessary to improve the legislation on administrative liability for violations in the field of health care is proposed. In conclusion, the author notes how the material presented in this article can be used in the work on the draft of the new Code of Ukraine on Administrative Offenses.

Key words: misdemeanours in the field of health care, administrative offenses, medical care.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лист Департамент конституційного, адміністративного та соціального законодавства Міністерства юстиції України/ URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0040323-11#Text>
2. Гладун З. С. Проблеми адміністративної відповідальності у сфері охорони здоров'я та шляхи їх вирішення. *Вісник Львівського Університету Серія юридична* № 46. 2008. С. 72–80.
3. Доценко О. С. Адміністративна відповідальності за правопорушення у галузі охорони здоров'я населення. *Підприємництво, господарство і право*. № 1. 2017. С. 128–132.
4. Логвиненко Б. Провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я: поточні проблеми і прогнозовані перспективи. *Публічне право*. № 2. 2019. С. 107–111.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7.12.1984 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n1904> та URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>
7. Шемелинець І.І., П'яtkова К.К. Адміністративна відповідальність встановлених законодавством вимог щодо заняття народною медициною (цілительством). *Науковий вісник Ужгородського націo-нального університету*. Серія Право, випуск 47, том 3. 2017. С. 20–23.
8. Про безпеку та якість донорської крові та компонентів крові : Закон України від 30.09.2020 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-20#Text>
9. Про систему громадського здоров'я : Закон України від 6.09.2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#n429>
10. Офіційний сайт Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками URL : <https://www.dls.gov.ua/>
11. Про лікарські засоби : Закон України від 28.07.2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-20/ed30010101#Text>
12. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19.10.2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>

Information about the author:

Zyma Oleksandr Tarasovych,

PhD in Law, Associate Professor,

Senior Lecturer at the Department of Administrative Law,

Yaroslav Mudryi National Law University

77, Pushkinska, Kharkiv, 61024, Ukraine

ORCID:0000-0003-4937-871X

NOTES

**DIGITAL TRENDS AND ANTI-CORRUPTION REFORMS
IN PUBLIC ADMINISTRATION**

Scientific monograph

*Under the general editorship of Dmytro Luchenko,
Tetiana Kolomoiets, Iryna Boiko*

Izdevniecība “Baltija Publishing”
Valdeķu iela 62 – 156, Rīga, LV-1058
E-mail: office@baltijapublishing.lv

Iespiests tipogrāfijā SIA “Izdevniecība “Baltija Publishing”
Parakstīts iespiešanai: 2023. gada 30. novembris

Tirāža 150 eks.