

УДК 342.922:342.6(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4.34>

Г. О. Канцер

аспірант

Одеського державного університету внутрішніх справ

## ЗАСОБИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено засоби адміністративно-правового забезпечення впровадження електронного урядування в Україні з використанням інструментального правового підходу. Зазначено, що особливістю застосування адміністративно-правових засобів у досліджуваній сфері є те, що такі засоби є поєднуваною ланкою не тільки між суб'єктами правовідносин, але й між суб'єктами та інформаційно-комунікаційними технологіями (ІКТ). Тобто на відміну від традиційних сфер правового регулювання у досліджуваній галузі механізм правового регулювання передбачає наявність ІКТ, а у деяких випадках штучного інтелекту. Охарактеризовано адміністративно-правові засоби впровадження електронного урядування як сукупність інструментів впливу на відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними, юридичними особами щодо надання адміністративних послуг, реалізації владних повноважень, державної політики із застосуванням ІКТ, цифрової інфраструктури. Аргументовано доцільність віднесення до таких засобів норм адміністративного права, адміністративно-правових відносин, актів тлумачення норм адміністративного права, актів реалізації адміністративно-правових норм. Визначено особливості реалізації окремих правових засобів. Особливістю адміністративно-правових відносин у досліджуваній сфері є те, що правові зв'язки між суб'єктами налагоджуються за допомогою ІКТ. Платформою для такого зв'язку є електронна інфраструктура. На відміну від традиційних адміністративних відносин, істотна частина досліджуваних відносин має сервісний характер, обумовлений наданням суб'єктами публічного адміністрування електронних послуг. Конкретизовано акти тлумачення норм адміністративного права як результативності діяльності органів державної влади, посадових осіб, громадських об'єднань і окремих громадян щодо встановлення змісту адміністративно-правових норм, розкриття вираженої в них державної волі щодо впровадження електронного урядування. Зазначено, що акти реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у сфері впровадження електронного урядування передбачають використання наданих суб'єктам прав та виконання обов'язків. Визначено форми правової поведінки суб'єктів впровадження електронного урядування: додержання, використання та виконання норм адміністративного права.

**Ключові слова:** правовий засіб, адміністративно-правовий засіб, інформаційно-комунікаційні технології, норма адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акт тлумачення норм адміністративного права; акт реалізації адміністративно-правових норм.

**Постановка проблеми.** Протягом останніх десяти років в Україні прийнято значну кількість законів та підзаконних актів, спрямованих на впровадження електронного урядування як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях. Зокрема, розпорядження Кабінету Міністрів України (надалі – КМУ) «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні», постанови КМУ «Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства» та «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»». Проте наявність норм права не є гарантією належного впрова-

дження електронного урядування у публічне управління. Адже соціальна цінність права передбачає досягнення поставлених у нормативно-правових актах завдань. Інструментальний підхід у досліджуваній сфері передбачає застосування належних правових засобів.

Особливістю застосування адміністративно-правових засобів у сфері впровадження електронного урядування є те, що такі засоби є з'єднувальною ланкою не тільки суб'єктів правовідносин, але й суб'єктів та інформаційно-комунікаційних технологій (надалі – ІКТ). Тобто на відміну від традиційних сфер правового регулювання у досліджуваній галузі механізм пра-

вового регулювання передбачає наявність ІКТ, а у деяких випадках навіть штучного інтелекту. Така особливість передбачає застосування традиційних адміністративно-правових засобів регулювання у новій сфері суспільних відносин – цифровому просторі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Незважаючи на велику кількість досліджень у сфері е-демократії, питання адміністративно-правових засобів впровадження електронного урядування досліджено фрагментарно. Зокрема, науковцями при дослідженні інформаційно-правового забезпечення електронного урядування в Україні визначено інституційну складову та особливості впровадження електронного урядування на місцевому рівні [1, с. 126]. В. В. Марченко конкретизовано механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади [2, с. 125-131]. М. П. Ільницьким досліджено особливості адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні [3, с. 97-101]. С. Ю. Обрусною, К. М. Пасинчук проаналізовано електронний суд як адміністративно-правову категорію [4, с. 120-124]. О. В. Левченком досліджено механізм впровадження безконтактних адміністративних послуг Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру [5, с. 20].

Правовим підґрунтям дослідження є фундаментальні праці науковців у сфері теорії держави та права. Зокрема, юридичний інструментарій досліджували С. С. Алексєєв, С. В. Бобровник, С. Д. Гусарєв, Л. А. Луць, В. С. Нерсєсянц, Ю. А. Тихомиров.

**Метою дослідження** є конкретизація засобів адміністративно-правового забезпечення впровадження електронного урядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Для досягнення поставленої мети проаналізуємо змістовне наповнення категорії «правові засоби», «адміністративно-правові засоби» та, виходячи з особливостей впровадження електронного урядування у правове середовище, визначимо правовий інструментарій за предметом дослідження.

Натепер легітимного визначення правових засобів та адміністративно-правових засобів немає. Проте у законодавстві застосовується термін «засіб». Відповідно до ч. 5 ст. 55 Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправ-

них посягань [6]. У нормативно-правових актах за предметом дослідження використовуються поняття «засоби» щодо ІКТ. Зокрема, у Законі України «Про електронні довірчі послуги» містяться такі поняття, як «програмний засіб», «засіб електронної ідентифікації», «засіб кваліфікованого електронного підпису чи печатки», «засобів криптографічного захисту інформації», «технічний засіб контролю» [7]. У постанові КМУ «Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» визначено засоби організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів – засоби програмного комплексу Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів [8]. За певними сферами професійної діяльності впроваджено спеціальні засоби електронного урядування: електронні земельні торги (постанова КМУ «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення») [9]; комплексну послугу «є Малятко» (постанова КМУ «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення сприятливих умов для реалізації прав дитини») [10] тощо. Проте зазначені засоби доцільно віднести до інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, розвиток якої як техніко-технологічної основи електронного урядування передбачено Концепцією розвитку електронного урядування в Україні [11].

Зазначені засоби не є правовими, а є технічними інструментами впровадження електронного урядування, які потребують легалізації шляхом закріплення правової можливості їх використання органами місцевої влади, державної влади, громадянами, юридичними особами.

На доктринальному рівні змістовна складова правових засобів досліджувалася як у радянський, так і розглядається у сучасний період. Проте позиція щодо змістовного наповнення категорії «правові засоби» є неоднозначною.

Л. А. Луць розглядає правові засоби як частину правової системи, спрямовану на забезпечення належного правопорядку [12, с. 7-10]. Аналіз наукової літератури дозволяє прийти до висновку, що під правовими засобами розуміються різні правові категорії. У юридичних енциклопедіях відсутнє поняття «правові засоби». Проте такий термін міститься в академічному словнику наукової термінології [13, с. 482].

У зарубіжній юридичній доктрині термін «instrument» має досить усталене значення правового акту [14, с. 132]. У національній доктрині застосовується більш широке трактування терміну «засіб». С. С. Алексєєв до правових засобів відносить: норми права, індивідуальні приписи та веління, договори, засоби юридичної техніки, всі інші інструменти регулювання, які розглядаються у єдності характерного для них змісту та форми [15, С. 14]. Тобто правові засоби є інструментом забезпечення належної правової поведінки.

У науці адміністративного права сукупність адміністративно-правових засобів прирівнюється до механізму адміністративно-правового регулювання [16, с. 20-21; 17, с. 14-17].

Узагальнюючи зазначимо, що адміністративно-правові засоби впровадження електронного урядування можна охарактеризувати як сукупність інструментів впливу на відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними, юридичними особами щодо надання адміністративних послуг, реалізації владних повноважень, державної політики із застосуванням ІКТ, цифрової інфраструктури. До таких засобів доцільно віднести: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права, акти реалізації адміністративно-правових норм.

Норми адміністративного права у сфері впровадження електронного урядування складаються з норм Конституції України, спеціальних законів та підзаконних актів, до яких слід віднести норми законів України «Про адміністративні послуги», «Про електронні довірчі послуги», постанов КМУ «Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів» тощо; та норм загальних законів та підзаконних актів, а саме законів України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» тощо. Такий засіб забезпечує формування об'єктивного права, загальнообов'язкових правил поведінки.

Адміністративно-правові відносини з впровадження електронного урядування виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними особами, юридичними особами. На цьому етапі відбувається трансформація правових норм у певну правову поведінку. Особливістю таких відносин є те, що правові зв'язки між суб'єктами

налагоджуються за допомогою ІКТ. Платформою таких зв'язків є електронна інфраструктура. Традиційно вважається, що адміністративно-правові відносини виникають як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів публічного управління, та утворюють при цьому зв'язки, які мають державно-владний характер. Проте особливістю правовідносин з впровадження електронного урядування є те, що істотна їх частина має сервісний характер, обумовлений наданням суб'єктами публічного адміністрування електронних послуг. В іншому такі відносини мають традиційну структуру: суб'єкт (органи державної, місцевої влади, фізичні особи, юридичні особи), об'єкт (ІКТ, поведінка фізичних осіб, дії/бездіяльність органів публічного адміністрування, управління), зміст (сукупність прав та обов'язків).

Актами тлумачення норм адміністративного права є результати діяльності органів державної влади, посадових осіб, громадських об'єднань і окремих громадян щодо встановлення змісту адміністративно-правової норми, розкриття вираженої в ній державної волі щодо впровадження електронного урядування.

Акти реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у сфері впровадження електронного урядування передбачають використання наданих суб'єктам прав та виконання обов'язків. Правова поведінка може виражатися у додержанні норм права (наприклад, інформаційна взаємодія суб'єктів електронного урядування); використанні норм права (отримання фізичними та юридичними особами електронних сервісних послуг); виконанні норм адміністративного права (надання органами державної влади за електронними запитами публічної інформації).

**Висновки.** Отже, проведений аналіз дає підстави визначити, що адміністративно-правовими засобами впровадження електронного урядування є сукупність інструментів впливу на відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними, юридичними особами щодо надання адміністративних послуг, реалізації владних повноважень, державної політики із застосуванням ІКТ, цифрової інфраструктури. До таких засобів доцільно віднести: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права; акти реалізації адміністративно-правових норм.

**Список використаних джерел:**

1. Riadinska V.O. Legal regulation of electronic money circulation (on example of legislation in EU and Ukrain). Nauka i Pravoohorona. Legal and Organizational Support of Law Enforcement Activities: monograph. O.N. Kryvolapchuk, M.H. Verbenskyi, T.O. Protsenko, ect. Lviv Liha-Pres, 2019. P. 158–176
2. Марченко В. В. Механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади. *Публічне право*. 2016. № 3 (23). С. 125–131.
3. Ільницький М. П. Адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Випуск 6 (15). С. 97-101.
4. Обрусна С. Ю., Пасинчук К. М. Електронний суд як адміністративно-правова категорія. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 3. С. 120-124.
5. Левченко О. В. Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпропетровськ. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ МВС України. 2016. 20 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T172155?an=1&hide=true>
8. Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 357. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP180357?hide=true>
9. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення: постанова Кабінету Міністрів України від 21.06. 2017 № 688. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP170688?hide=true>
10. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення сприятливих умов для реалізації прав дитини: постанова Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 691. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/KP190691?an=21&q=%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8&searchType=phrase&is\\_no\\_morph=false&hide=true&lang=ua](https://ips.ligazakon.net/document/KP190691?an=21&q=%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8&searchType=phrase&is_no_morph=false&hide=true&lang=ua)
11. Концепція розвитку електронного урядування в Україні Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>
12. Луць Л. Структура правової системи суспільства: загальнотеоретичні аспекти. *Право України*. 2002. № 9. С. 7-10.
13. Андерш Й. Ф., Воробйова С. А., Кравченко М. В. та ін. Російсько-український словник наукової термінології: Суспільні науки . Київ. Наукова думка. 1994. 600 с.
14. Березовенко С. М., Березовенко Ю. Ф., Чернобай Д. М., Яценко І. С. Новий англо-російський юридичний словник. Київ. Євроіндекс Лтд. 1993. 320 с.
15. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 12-19.
16. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративне право України: основні поняття: *навч. посіб.* Київ. ГАН. 2005. 231 с.
17. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: *навч.-метод. посіб.* 2-ге вид., переробл. і доп. Одеса. Юрид. л-ра. 2002. 312 с.

**Kantser H. O. Means of administrative and legal support for the introduction of e-governance in Ukraine**

*The article examines the means of administrative and legal support for the introduction of e-governance in Ukraine using an instrumental legal approach. It is noted that the peculiarity of the application of administrative and legal means in the research area is that such means are a link not only between the subjects of legal relations but also between the subjects and information and communication technologies (ICT). That is the mechanism of legal regulation provides for the presence of ICT, and in some cases artificial intelligence unlike the traditional areas of legal regulation in the study area. The administrative and legal means of implementing e-governance were described as a set of tools to influence the relationship between public authorities, local governments, and individuals, legal entities due to the provision of administrative services, government, public policy using ICT, digital infrastructure. The author argued the expediency of classifying the rules of administrative law, administrative-legal relations, acts of interpretation of the rules of administrative law, the act of implementation of administrative-legal to such means. Peculiarities of realization of separate legal means have been defined. The peculiarity of administrative and legal relations in the research area is that legal relations between the subjects are established through ICT. The*

*platform for such communication is the electronic infrastructure. Unlike traditional administrative relations, a significant part of the studied relations has a service character due to the provision of electronic services by public administration entities. The article defines acts of interpretation of rules of administrative law as results of activity of public authorities, officials, public associations and separate citizens on the establishment of the content of administrative and legal rules, disclosure of the state will expressed in them concerning the introduction of electronic government. It is noted that the acts of realization of subjective rights and legal obligations in the field of e-governance provide for the use of the rights granted to the subjects and the fulfilment of obligations. The forms of legal behaviour of the subjects of e-governance implementation have been determined viz. observance, use, and observance of the norms of administrative law.*

**Key words:** *legal means, administrative and legal means, information and communication technologies, rule of administrative law, administrative and legal relations, the act of interpretation of rules of administrative law, the act of implementation of administrative and legal rules.*