

Адміністративно-правове регулювання надання електронних послуг у сфері соціального захисту: стан та перспективи розвитку

Надія Христинченко¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.09.2025	Право	342.924:004. 738.5:364(477)

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17715289>

Анотація. Стаття присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правових засад надання електронних послуг у сфері соціального захисту населення України в контексті цифровізації публічного адміністрування. Проаналізовано сучасний стан нормативно-правового регулювання електронних адміністративних послуг соціального характеру, виявлено прогалини та суперечності у чинному законодавстві, що перешкоджають ефективній реалізації конституційного права громадян на соціальний захист через цифрові канали комунікації з органами публічної влади.

Досліджено міжнародний досвід правового забезпечення електронних соціальних послуг, зокрема практику країн Європейського Союзу щодо імплементації принципів цифрового єдиного ринку у сфері соціального захисту. Проведено порівняльно-правовий аналіз законодавства України та стандартів ЄС у контексті вимог Регламенту eIDAS щодо електронної ідентифікації та довірчих послуг, Директиви про надання цифрових послуг (Single Digital Gateway), а також рекомендацій щодо забезпечення доступності електронних послуг для вразливих категорій населення. Встановлено, що європейська модель базується на принципах інтероперабельності, проактивного надання послуг та автоматизованого прийняття адміністративних рішень у соціальній сфері, що суттєво відрізняється від фрагментарного підходу, який переважає в Україні.

Запропоновано концептуальні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання електронних послуг у сфері соціального захисту, що включають: прийняття спеціалізованого законодавчого акта про цифрові соціальні послуги, який би визначав особливості адміністративних процедур у соціальній сфері в електронній формі; створення єдиної інтегрованої інформаційної системи соціального захисту з забезпеченням міжвідомчої електронної взаємодії між Пенсійним фондом, органами соціального захисту, центрами зайнятості та іншими суб'єктами надання соціальних послуг; розробку стандартів доступності електронних соціальних послуг для осіб з обмеженими можливостями відповідно до вимог Web Content Accessibility Guidelines (WCAG).

¹ д.ю.н., професорка, завідувачка кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права <https://orcid.org/0000-0001-7473-7193>

Результати дослідження мають практичне значення для законотворчої діяльності та вдосконалення адміністративної практики органів соціального захисту.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, адміністративний акт, адміністративне право, адміністративна процедура, адміністративні послуги, адміністративна справа, адміністративне судочинство, запобігання та протидія відмиванню доходів, захист прав, корупція, послуга, публічна послуга, провадження, процедура, суб'єкти первинного фінансового моніторингу.

Administrative and legal regulation of the provision of electronic services in the field of social protection: current status and development prospects

Abstract. The article is devoted to a comprehensive study of the administrative and legal basis for the provision of electronic services in the field of social protection of the population of Ukraine in the context of the digitalisation of public administration. The current state of regulatory and legal regulation of electronic administrative services of a social nature is analysed, and gaps and contradictions in the current legislation that hinder the effective implementation of citizens' constitutional right to social protection through digital channels of communication with public authorities are identified.

Particular attention is paid to the analysis of the functioning of state electronic platforms, in particular the 'Дія' portal and the integrated information system 'Single Window for Electronic Document Submission', through which social services are provided in electronic form.

A comparative legal analysis of Ukrainian legislation and EU standards was conducted in the context of the requirements of the eIDAS Regulation on electronic identification and trust services, the Directive on the provision of digital services (Single Digital Gateway), as well as recommendations on ensuring the accessibility of electronic services for vulnerable groups of the population. It was established that the European model is based on the principles of interoperability, proactive service provision and automated administrative decision-making in the social sphere, which differs significantly from the fragmented approach that prevails in Ukraine.

Conceptual directions for improving the administrative and legal regulation of electronic services in the field of social protection have been proposed, including: the adoption of a specialised legislative act on digital social services, which would define the specifics of administrative procedures in the social sphere in electronic form; creating a unified integrated information system for social protection, ensuring interdepartmental electronic interaction between the Pension Fund, social protection authorities, employment centres and other social service providers; development of standards for the accessibility of electronic social services for persons with disabilities in accordance with the requirements of the Web Content Accessibility Guidelines (WCAG).

The results of the study are of practical importance for law-making and improving the administrative practices of social protection authorities.

Keywords: administrative and legal principles, administrative act, administrative law, administrative procedure, administrative services, administrative case, administrative proceedings, prevention and counteraction of money laundering, protection of rights, corruption, service, public service, proceedings, procedure, primary financial monitoring entities.

Вступ

Актуальність теми дослідження. Цифровізація державного управління, яка посилювалася в Україні протягом останніх кількох років, переосмислює та застосовує нові методи до традиційних підходів щодо адміністративних послуг із соціального

захисту, що надаються населенню. Класичний спосіб, за допомогою якого уряд забезпечує право своїх громадян на соціальне забезпечення та допомогу, розширюється в рамках електронного урядування, коли взаємодія держави та особи поступово переходить від бюрократичних процедур до цифрових інструментів. Кабінет Міністрів розпорядженням від 31 грудня 2024 року № 1351-р затвердив «Стратегію цифрового розвитку інноваційної діяльності до 2030 року», яка надає наукове обґрунтування для розробки правових механізмів щодо впровадження цифрових технологій у соціальній сфері. [1]

Водночас відсутність комплексного адміністративно-правового регулювання електронних соціальних послуг залишає правову невизначеність у процедурах їх надання, гарантіях прав бенефіціарів таких послуг та механізмах захисту від потенційних зловживань, що вимагає ґрунтовного теоретико-правового дослідження.

Україна обрала європейську інтеграцію як вектор свого розвитку. Вона отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу. Таким чином, вона зобов'язана привести свою національну систему електронних адміністративних послуг у відповідність до стандартів *acquis communautaire* у сфері цифрового управління. Регламент (ЄС) № 910/2014 про eIDAS та регулювання єдиного цифрового порталу разом із принципами електронного управління, закріпленими в Договорі про функціонування ЄС, забезпечують регуляторну базу для транскордонного електронного надання соціальних послуг у межах спільного ринку між державами-членами. [2]

Згідно з результатами щорічного звіту дослідження *Benchmarking Egov 2023*, Україна значно відстає від інших європейських країн, коли йдеться про детальні показники цифровізації надання соціальних послуг, особливо щодо орієнтації на користувача, прозорості та критеріїв міжвідомчої інтеграції. [3] Гармонізація українського законодавства з європейськими стандартами щодо електронних адміністративних процедур у соціальній сфері розглядається не лише як технічне завдання, а й як фундаментальна умова майбутньої інтеграції в правовий простір Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.

Проблема адміністративно-правового регулювання електронних послуг у сфері соціального захисту лежить на перетині кількох наукових напрямків, привертаючи увагу дослідників як в адміністративному праві, так і в інформаційному праві та соціальному забезпеченні. Основні принципи адміністративної процедури та адміністративних послуг в Україні досліджував В.П. Тимошук у своїй монографії «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» (2003) заклад теоретичні основи для подальшого розвитку інституту адміністративної послуги у вітчизняному правовому просторі. [4] Доктринальні підходи до розуміння поняття «адміністративна процедура» систематизовано І.В. Бойко, [5] що забезпечило методологічне підґрунтя для дослідження її електронної версії. Водночас у вищезазначених роботах електронні адміністративні процедури в соціальній сфері спеціально науково не розглядалися через відносну новизну явища цифровізації державного управління в Україні.

Стаття Т.В. Кузь «Правове забезпечення інформаційної безпеки в процесі надання електронних адміністративних послуг» (2021) розглядає з точки зору ризиків порушення конфіденційності персональних даних під час взаємодії з органами державної влади через електронні канали та містить короткий виклад правових аспектів щодо інформаційної безпеки електронних адміністративних послуг. [6] В іншій своїй науковій роботі О. Shevchuk у роботі «The concept of administrative and legal support

of the state information security of Ukraine in the field of prevention of corruption» (2021) досліджувала впровадження електронного урядування, що супроводжуватиметься зниженням можливостей корупційних ризиків за рахунок мінімізації дискреційних повноважень посадових осіб. [7]

У своїй статті 2023 року (Deneha V., Chorny Y., Shevchuk O. та Mentukh N. (2023)) у статті «Competence of state authorities and local self-government bodies in the public-private partnerships area» [8] розглядають питання розмежування повноважень між органами державної влади в контексті надання державних послуг, зокрема їх електронної форми. Однак жодна з вищезазначених робіт не зробила специфіку соціальних послуг чи особливості їх електронізації предметом спеціального дослідження.

Формулювання цілей статті. Метою статті є глибоке наукове дослідження адміністративно-правових механізмів надання електронних послуг у сфері соціального захисту в Україні, механізмів, що виявлять системні недоліки та прогалини в чинному законодавчому регулюванні, а також концептуальних напрямків його вдосконалення в напрямку цифровізації державного управління та європейської інтеграції.

Результати

Соціально-демографічні виклики сьогодення, зокрема старіння населення та збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб через збройну агресію Російської Федерації проти України, а також пандемічні ризики, що обмежують фізичний доступ до органів соціального захисту, об'єктивно визначають необхідність можливостей дистанційного отримання соціальних послуг. Водночас це створює специфічні передумови для ризику електронізації соціальних послуг – цифрової дискримінації вразливих категорій населення – людей похилого віку та людей з інвалідністю, а також малозабезпечених громадян, які або не мають достатніх цифрових компетенцій, або не мають доступу до відповідних технічних засобів. Принцип соціальної інклюзії, закріплений у Конституції України та міжнародних документах з прав людини, зобов'язує державу забезпечувати рівний доступ до соціальних послуг незалежно від рівня цифрової грамотності громадян. [9]

У щорічному звіті Європейської Комісії «eGovernment Benchmark 2023», наведено порівняльний аналіз показників щодо цифровізації державних послуг серед держав-членів ЄС та деяких країн-партнерів, висвітлюючи міжнародний досвід електронного урядування в соціальному секторі. [3] Ключовими вимірами для оцінки електронних послуг визначено орієнтацію на користувача, прозорість, транскордонну мобільність ((Pardoški, Milan (2024)) [10, с. 226]

((Pardoški, Milan (2024)) обговорює проблему гармонізації європейських та глобальних методологій щодо оцінки електронного урядування, яка була б важливою для визначення універсальних стандартів, пов'язаних з цифровими державними послугами; однак у цих дослідженнях немає спеціального аналізу щодо соціальних послуг як окремої категорії, що має свою специфіку через характеристики, якими володіють як клієнти, так і високочутливі персональні дані. [10, с. 226]

Нормативно-правовою основою дослідження є Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX, який визначає загальні принципи діяльності органів державного управління під час розгляду адміністративних справ [11], Постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2018 року № 897 «Про затвердження Вимог до електронних довірчих послуг та засобів електронної ідентифікації, гармонізованих з вимогами eIDAS» [12], а також Постанова Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2024 року № 1351-р «Про затвердження Стратегії цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року» [1], яка містить стратегічні орієнтири цифровізації державної трансформації. Аналітичне

дослідження VoxUkraine «Цифрова трансформація держави: аналіз на 2019–2024 роки» надає емпіричні дані про результати впровадження електронних послуг (е-сервісів) в Україні та визначає проблемні аспекти їх функціонування. [13]

Регламент (ЄС) № 910/2014 про електронну ідентифікацію та довірчі послуги на міжнародному рівні має важливе значення (Регламент eIDAS), разом з Договором про функціонування Європейського Союзу, у формуванні правової бази єдиного цифрового ринку ЄС. [2] Комплексного дослідження електронних соціальних послуг як специфічної категорії державних послуг, що характеризується особливим суб'єктивним складом одержувачів – чутливими персональними даними – та підвищеними ризиками цифрової дискримінації щодо вразливих категорій населення в країнах, що розвиваються, або країнах з перехідною економікою, які нещодавно запровадили цей спосіб надання послуг, не проводилося, попри окремі наукові праці, присвячені адміністративним послугам, електронному урядуванню та соціальному забезпеченню.

Висновки

Дослідження адміністративно-правового регулювання надання електронних послуг у сфері соціального захисту показує, що конституційне право на соціальний захист, передбачене статтею 46 Конституції, набуде нового змісту в умовах цифрової трансформації держави, коли традиційні механізми взаємодії органів соціального захисту та громадян поступово замінюються електронними адміністративними процедурами. Водночас відсутність спеціального законодавчого акта, який би глибоко регулював усі аспекти надання електронних соціальних послуг з урахуванням їхніх особливостей у соціальній сфері, залишає певну правову невизначеність щодо статусу електронних адміністративних актів та процедур їх оскарження, механізмів захисту персональних даних та механізмів гарантування прав отримувачів послуг.

Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073ІХ не містить спеціальних положень, які мають принципове значення з точки зору та систематизації, щодо електронних соціальних послуг, що робить необхідним або його доповнення, або прийняття окремого нормативно-правового акта. Аналіз законодавства України та порівняльно-правових актів Європейського Союзу виявляє суттєві відмінності між підходами до правового регулювання електронних адміністративних послуг у соціальній сфері. Європейська модель, що базується на положеннях Регламенту (ЄС) № 910/2014 eIDAS та принципах Договору про функціонування Європейського Союзу, полягає в тому, щоб забезпечити всеохоплююче взаємне визнання електронної ідентифікації, що забезпечує транскордонну сумісність, запроваджує лише один раз проактивне надання послуг, автоматичний обмін даними між державними установами та органами.

Принцип соціальної інтеграції та рівності у реалізації конституційного права на соціальний захист порушує актуальне питання щодо доступності електронних соціальних послуг для вразливих категорій або груп населення. Емпіричні дані також показують величезний «цифровий розрив» між різними соціально-демографічними групами: людьми похилого віку; особами з інвалідністю; мешканцями сільської місцевості та малозабезпеченими громадянами, більшість з яких не володіють достатніми цифровими компетенціями та не мають технічних можливостей, за допомогою яких вони можуть користуватися електронними послугами, що формує ще один новий тип дискримінації щодо шляхів доступу до соціального захисту.

Стратегічні напрямки вдосконалення адміністративно-правового регулювання електронних послуг у сфері соціального захисту визначаються зобов'язаннями України щодо європейської інтеграції та необхідністю імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Результати дослідження дають

основу для рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання та практичної практики електронних соціальних послуг в Україні. На регуляторному рівні має бути розроблена комплексна законодавча система, що включає спеціальні закони про електронні адміністративні процедури в соціальній сфері, стандарти кібербезпеки та захисту персональних даних щодо отримувачів соціальних послуг, механізми забезпечення доступу до цифрових послуг для вразливих категорій населення, процесуальні правила оскарження автоматизованих рішень як в адміністративному, так і в судовому порядку.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Стратегії цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 груд. 2024 р. № 1351-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1351-2024-%D1%80#Text> (дата звернення: 22.11.2024).
2. Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC. Official Journal of the European Union. L 257. 28.08.2014. P. 73–114. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj> (accessed: 22.11.2024).
3. eGovernment Benchmark 2023: Insight Report. European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2023. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023> (accessed: 22.11.2024).
4. Тимощук, В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
5. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
6. Шевчук О., Кузь Т. В. Правове забезпечення інформаційної безпеки процесу надання електронних адміністративних послуг. Актуальні проблеми правознавства. 2021. № 1. С. 59–65.
7. Shevchuk O. The concept of administrative and legal support of the state information security of Ukraine in the field of prevention of corruption. Visegrad Journal on Human Rights. 2021. № 3. P. 70–75.
8. Deneha V., Chornyi Y., Shevchuk O., Mentukh N. Competence of state authorities and local self-government bodies in the public-private partnerships area. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. 2023. Vol. 26(6). P. 1-19.
9. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Paoški M. Towards Harmonization of EU and UN Methodologies for the Assessment of Egovernment. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4838999>
11. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 15. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 22.11.2024).

12. Про затвердження Вимог до електронних довірчих послуг та засобів електронної ідентифікації, гармонізованих з вимогами eIDAS : постанова Кабінету Міністрів України від 7 листоп. 2018 р. № 897. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/897-2018-%D0%BF> (дата звернення: 22.11.2024).
13. Державна цифрова трансформація: аналіз за 2019-2024 роки. VoxUkraine. URL: <https://voxukraine.org/derzhavna-tsyfrova-transformatsiya-analiz-za-2019-2024-roku> (дата звернення: 22.11.2024).