

**Пропозиції**  
**до проекту Закону України «Про Єдиний соціальний реєстр»**  
*(реєстр. № 10068 від 18.09.2023 р.)\**

*Метою законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці, є врегулювання порядку наповнення, функціонування та адміністрування Єдиного соціального реєстру (далі – ЄСР) – централізованої системи, призначеної для збереження та обліку електронних даних про отримувачів усіх видів соціальної допомоги, пілґ, послуг та інших соціальних виплат, що надаються відповідно до законодавства.*

Законопроект не суперечить Конституції України та міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Окремі положення потребують доопрацювання з метою приведення їх у відповідність із нормами інших законодавчих актів України.

*Проектом пропонується визначити: організаційно-правові засади функціонування ЄСР як невід'ємної частини Єдиної інформаційної системи соціальної сфери (далі – ЄІССС); структуру ЄСР; порядок наповнення інформацією; повноваження та обов'язки держателів (власників) і адміністраторів ЄСР та його відокремлених структурних підсистем. Прикінцевими положеннями пропонуються зміни до законів України: «Про інформацію», «Про дорожній рух», «Про Державну прикордонну службу України», «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та інших законодавчих актів, якими передбачається можливість використання центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення, відомостей (інформації), що міститься в національних електронних інформаційних реєстрах / системах / базах даних.*

Ідея формування та підтримання в актуальному стані єдиного інформаційного простору у сфері соціального захисту є вкрай важливою з погляду забезпечення адресного соціального захисту осіб, які дійсно його потребують. Розглянувши законопроект, вважаємо слушним зауважити таке.

*Пропозиції та зауваження концептуального характеру.*

Законодавча регламентація цифровізації соціальної сфери вже певний час активно реалізується в нашій державі. Відповідно до Положення про Єдину інформаційну систему соціальної сфери<sup>1</sup> (далі – Положення) ЄІССС – це комплексна інформаційно-аналітична система соціальної сфери, призначена для накопичення, зберігання та автоматизованого оброблення інформації щодо соціального захисту населення, яка створена з урахуванням новітніх інформаційних та управлінських технологій, єдиних сучасних стандартів якості обслуговування заявників, можливостей вироблення ефективних організаційних і структурних рішень. Сьогодні ЄІССС має низку функціоналів,

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про Єдину інформаційну систему соціальної сфери: постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 р. № 404. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-2021-%D0%BF/ed20210414#n26>

зокрема: надання соціальних послуг на Порталі Дія; платформа «Допомога»; державний сервіс «Малюшко тощо». Держателем ЄІССС є Міністерство соціальної політики, яке забезпечує подальше функціонування єдиного інформаційного простору. Перші пілотні проекти впроваджено у десяти територіальних управліннях соціального захисту населення (УСЗН) Київської та Житомирської областей<sup>2</sup>. Метою ЄІССС є автоматизація та централізація всіх аспектів функціонування системи соціального захисту, яка організаційно й технічно розгалужена по кількох інформаційних системах, що певною мірою дублюють одна одну. Основну роль у вирішенні цих проблем має відігравати Єдиний соціальний реєстр – ядро ЄІССС.

Зауважимо, що законопроект змістовно пов'язаний із Положенням про ЄІССС, тому дублювання окремих дефініцій, способів структурної організації, методів взаємодії та інших вимог і умов щодо інформаційної взаємодії суб'єктів соціальної сфери є припустимим та обґрунтованим. Водночас проект не містить усталених для законів, які регулюють порядок створення та функціонування публічних електронних реєстрів, норм щодо: принципів функціонування реєстру; гарантій захисту і безпеки інформації реєстру; детального порядку процесу створення реєстрової інформації, її отримання, зміни, виправлення, скасування тощо. Такі аспекти регламентації є важливими, враховуючи специфіку інформації ЄСР та основну функцію реєстру – функцію централізації інформації. Детальна регламентація процесу створення реєстрової інформації передбачає дотримання базового принципу законодавства про електронні реєстри, а саме: одноразовості реєстрації та недопущення реєстрації реєстрової інформації одних реєстрів в інших реєстрах чи повторного внесення ідентичної інформації (змін до неї). Таким чином, положення законопроекту не дозволяють визначити ступінь дотримання вимог, передбачених статтею 26 Закону України «Про публічні електронні реєстри», зокрема: що є об'єктом реєстру; призначення реєстру; спосіб створення інформації про об'єкт реєстру; форми і порядок оприлюднення та отримання реєстрової інформації, права та обов'язки користувачів; перелік послуг реєстру тощо. Однак, головним є дотримання вимоги про недопустимість «створення реєстру, який буде містити ідентичні реєстрові дані про об'єкт реєстру, що вже створений».

Окреме зауваження стосується змісту статей 2, 4, 6 та 8 проекту щодо забезпечення мети і завдань закону, які визначені у Преамбулі, а саме: «Закон визначає правові та організаційні засади створення та функціонування Єдиного соціального реєстру, забезпечення збору та обліку інформації, необхідної для його наповнення». Фактично всі питання про порядок ведення ЄСР, доступу до відомостей, що містяться в ньому, блокування, відновлення та анулювання доступу, збирання, накопичення, обліку, обробки, зберігання та захисту іншої інформації та документів відповідно до вищезазначених статей визначаються

---

<sup>2</sup> Соціальна підтримка в смартфоні. Як будуть цифровізовані соціальні виплати і що вже зроблено. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/04/26/699466/>; Перший пілотний проект впровадження Єдиної інформаційної системи соціальної сфери успішно завершився. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/20577.html?PrintVersion>

Кабінетом Міністрів України. Такий підхід ставить під сумнів доцільність прийняття законопроекту.

Інше концептуальне зауваження стосується положень пункту десятого частини першої статті 1 законопроекту, в якому термін «соціальна підтримка» визначається як «передбачені законодавством види соціальної допомоги, субсидії, пільги, соціальні послуги, місцеві програми соціального захисту населення, виплати соціальної сфери та накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, здійснення або надання яких забезпечується суб'єктами Єдиної інформаційної системи соціальної сфери за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України, інших джерел, не заборонених законодавством». Із наведеного визначення очевидно, що поняття «соціальна підтримка» пропонується як узагальнююче для всіх видів соціальних виплат і соціальних послуг. Аналогічне визначення наведено в Положенні, однак останнє є документом програмного характеру, де застосування узагальнюючого (тобто збирального) поняття є допустимим для лаконічності формування завдань та окреслення напрямів розвитку. У нормах закону до застосування таких узагальнюючих понять потрібно підходити вкрай обережно і в жодному випадку не робити їх базовими (наприклад, «отримувачі соціальної підтримки», «надавачі соціальної підтримки») або застосовувати у прив'язці до права, наприклад: «встановлення / позбавлення права (у тому числі потенційного) на отримання фізичними особами (сім'ями, домогосподарствами) усіх видів соціальної підтримки, передбаченої законодавством» (частина перша статті 6 законопроекту); потенційне право на отримання соціальної підтримки (стаття 8 законопроекту) тощо. Конституція України передбачає право на соціальний захист, а в законах України з питань соціального захисту, норми яких забезпечують реалізацію цього конституційного права, відсутні поняття «соціальної підтримки», «права на соціальну підтримку» і тим більше «потенційного права на соціальну підтримку». Також у законодавстві не ототожнюють терміни «соціальний захист», «соціальні послуги», «соціальна допомога», «соціальне страхування», «соціальні гарантії» тощо. Всі вони є формами або видами соціального захисту, мають різну правову природу та призначення, а також свої принципи співвідношення в межах єдиної системи соціального захисту. Більш того, у науковій юридичній літературі під «соціальною підтримкою» (чи піклуванням) розуміють систему заходів (а не право) із матеріального забезпечення за рахунок державного та місцевого бюджетів та інших джерел фінансування громадян, які не набули з різних причин права на пенсії та інші види допомог, але потребують соціального захисту і не можуть самостійно вийти із скрутного становища. Дослідники підкреслюють, що соціальна підтримка надається у вигляді матеріальної допомоги, соціального обслуговування та різноманітних соціальних преференцій найменш захищеним категоріям населення в індивідуальному порядку після перевірки наявності у них засобів для існування. Вид, форма і розмір соціальної підтримки залежать від особливостей кожного окремого випадку, а її надання здійснюється на засадах: адресності; доступності;

гуманності при визначенні критеріїв допомоги; цільового використання коштів, передбачених для надання соціального захисту; безповоротності заходів соціальної підтримки. Серед найбільш поширених видів соціальної підтримки визначається матеріальна, психологічна, педагогічна, правова підтримка. Матеріальна форма державної соціальної підтримки згідно із законодавством України надається у грошовому та натуральному вигляді, а також у формі соціального обслуговування для окремих категорій: малозабезпечених сімей, сімей із дітьми, дітей-інвалідів, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з інвалідністю тощо<sup>3</sup>. Водночас сформульований у законопроекті термін охоплює виплати в межах загальнообов'язкового державного соціального страхування, у тому числі пенсії. Такий підхід містить потенційну небезпеку ототожнення соціальних страхових виплат, правова природа яких має змішаний характер і більше тяжіє до права власності особи, ніж до виплат у межах заходів соціальної підтримки. Саме з таких позицій виходить практика Європейського суду з прав людини.

У зв'язку з тим, що юридичні терміни повинні бути чіткими, однозначними та зрозумілими, вважаємо, що запропонована дефініція, яка є ключовою для розуміння предмета правового регулювання, що ініціюється законопроектом, потребує доопрацювання та коректного застосування.

Дискусійними є й окремі пропозиції Прикінцевих положень законопроекту. Із прийняттям Закону України «Про публічні електронні реєстри», який встановлює правові, організаційні й фінансові засади створення та функціонування публічних електронних реєстрів, а головне – визначає засади створення та функціонування системи електронної взаємодії електронних ресурсів (статті 7, 43 Закону), необхідність у внесенні змін до законів про інші публічні електронні реєстри відсутня, за умови визнання ЄСР базовим реєстром відповідно до статті 6 Закону України «Про публічні електронні реєстри».

*Зауваження щодо дотримання вимог техніко-юридичного характеру.* Загальні положення законопроекту потребують суттєвого доопрацювання. Так, у Преамбулі частина речення, починаючи зі слів «та повноваження...» і закінчуючи «...та підтримку» підлягають виключенню, оскільки їх зміст вже передбачений у першій половині речення сполученням слів «організаційні засади».

У соціальної сфери не може бути «електронної особової справи». Тому дефініцію потрібно визначити просто як «електронна особова справа» та виключити із її змісту друге речення.

Дискусійною є можливість одночасного застосування по тексту законопроекту термінів «Єдиний соціальний реєстр» та «Соціальний реєстр» (як його скороченої назви).

---

<sup>3</sup> Форманюк В.В. Правова природа категорій: соціальний захист, соціальна допомога, соціальна підтримка. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9487/%D0%A4%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D1%8E%D0%BA.pdf?sequence=1&isAllo wed=y>; Шумна Л.П. Поняття та види соціальної підтримки. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpkhnpu\\_pravo\\_2011\\_17\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpkhnpu_pravo_2011_17_20)

Не можуть бути підтримані положення пункту п'ятого частини першої статті 1 законопроекту: «поточні статуси та права особи – частина Соціального реєстру». Реєстри не є базою, що визначає права громадянина. Вони створюються з метою захисту прав і законних інтересів громадян та їх об'єднань, юридичних осіб, територіальних громад, суспільства та держави, формування правових та інформаційних гарантій такого захисту з боку держави та органів місцевого самоврядування, з метою одноразового збору і багаторазового використання актуальної та достовірної інформації під час організаційного та інформаційного забезпечення надання адміністративних, соціальних та інших публічних послуг, провадження дозвільної діяльності, провадження іншої управлінської діяльності та здійснення державного регулювання.

Варто зазначити, що приписами Положення про ЄІССС визначено низку понять, окремі з яких доцільно було б визначити на рівні закону, передбачивши їх у загальних положеннях законопроекту, зокрема: «інституції соціального захисту», «суб'єкти інформаційної взаємодії» (на заміну визначеного у законопроекті поняття «суб'єкти Єдиної інформаційної системи соціальної сфери»).

*Види ризиків ухвалення законопроекту.*

Ризики ухвалення законопроекту:

– невідповідність принципу правової визначеності – чіткості, зрозумілості викладу пропозицій щодо питань, які потребують правового регулювання, обґрунтування необхідності розроблення законопроекту, оскільки регулювання базових питань передбачається здійснювати на рівні підзаконних актів;

– створення колізій у законодавчому регулюванні (щодо базових дефініцій законодавства про соціальний захист, щодо засад функціонування із дотриманням вимог Закону України «Про публічні електронні реєстри»).

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\*Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*