Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо окремих аспектів надання публічних (електронних публічних) послуг у контексті гармонізації з acquis Європейського Союзу*

Анотація. *В аналітичній записці представлено результати порівняльного аналізу законодавства України та Європейського Союзу щодо надання електронних публічних послуг. Акцентовано на питаннях гармонізації національного законодавства з вимогами регламентів та директив Європейського Союзу щодо окремих аспектів надання публічних електронних послуг у контексті проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» щодо унормування питання розгляду і вирішення адміністративних справ у сфері надання публічних (електронних публічних) послуг» (реєстр. № 16032 від 04.09.2026). Також проаналізовано відповідність положень законопроєкту нормам Закону України «Про адміністративну процедуру».*

Ключові слова: *адміністративна послуга, адміністративна процедура, Єдиний державний вебпортал електронних послуг, електронна ідентифікація, електронна публічна послуга, кваліфікований електронний підпис (КЕП), публічна послуга, удосконалений електронний підпис (УЕП).*

Вступ

Україна є одним зі світових лідерів у розвитку цифрової держави навіть в умовах повномасштабної війни. Розробка функціоналу для надання публічних послуг в електронному форматі посідає вагоме місце у цьому процесі та є одним із ключових інструментів забезпечення стійкості, безпеки й безперервності функціонування державної влади. На сьогодні цифровізація послуг перетворилася з елемента зручності на стратегічний чинник національної безпеки, що підтверджується провідними світовими рейтингами. Згідно з офіційним звітом ООН E-Government Survey 2024[1] Україна посіла перше місце у світі за Індексом електронної участі (E-Participation Index), розділивши лідерство з деякими державами-флагманами, та п’яте місце у світі за Індексом онлайн-послуг (Online Services Index).

Надання публічних електронних послуг належить до євроінтеграційних зобов’язань України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [2] (далі – Угода про асоціацію), є невід’ємною частиною переговорного процесу щодо вступу України до Європейського Союзу (зокрема, в межах Кластера 1 «Основи процесу

---

[1] UN E-Government Survey 2024. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2024 ; Україна посіла 5-те місце за індексом онлайн-сервісів у глобальному рейтингу ООН. URL: https://thedigital.gov.ua/news/technologies/ukraina-posila-5-te-mistse-za-indeksom-onlayn-servisiv-u-globalnomu-reytingu-oon

[2] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

вступу до ЄС» щодо реформи державного управління[3], розділу 10 Кластера 3 «Цифрова трансформація та медіа»[4]), умовою доступу України до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу (далі – ЄС).

Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг" щодо унормування питання розгляду і вирішення адміністративних справ у сфері надання публічних (електронних публічних) послуг» (реєстр. № 16032 від 04.09.2026)[5] (далі – законопроєкт) розроблено з метою «унормування питання розгляду і вирішення адміністративних справ у сфері надання публічних (електронних публічних) послуг та узгодження термінології законодавства».

Ключові пропозиції законопроєкту (Рис. 1):

врегулювання особливостей розгляду і вирішення адміністративних справ у сфері надання публічних (електронних публічних) послуг

- визначення правил та специфіки вирішення справ, які виникають під час надання сервісів у електронному форматі на етапах прийняття, розгляду заяв та винесення рішень автоматичними системами (наприклад, через портал Дія або інші інформаційно-комунікаційні системи);
- встановлення меж відповідальності уповноважених органів у випадках надання публічних послуг в автоматичному або змішаному режимах

визначення дефініцій та узгодження термінології

- узгодження термінології Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» із термінологією інших законів;
- визначення термінів «арифметичний контроль» та «формато-логічний контроль»

Рис. 1.

---

[3] Chapters of the acquis. *Website of the European Commission*. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en ; Звіт за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) за 2023 рік. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf ; Україна та ЄС розпочали переговори про членство за ключовим Кластером «Основи». URL: https://nazk.gov.ua/uk/ukraina-ta-es-rozpochaly-peregovory-pro-chlenstvo-klyuchovym-klasterom-osnovy/ ; Дорожня карта з питань реформи державного управління : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya_karta_z_pytan_reformy_derzhavnogo_upravlinnya.pdf?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR6I7VXdSyXcm6z8MKGnip4uwMuT5tN3J5vTdqFcBCC8nl8kmf8bmN-oLvC3pQ_aem_A56yTF9eSRFPC4D7jaJphw ; Закон про адміністративну процедуру та відкриття Кластера «Основи»: чому його імплементація стала частиною євроінтеграційних зобов'язань України. URL: https://par.in.ua/information/publications/540-zakon-pro-administratyvnu-protseduru-ta-vidkryttia-klastera-osnovy-chomu-yoho-implementatsiia-stala-chastynoiu-yevrointehratsiinykh-zoboviazan-ukrainy

[4] Переговори про вступ до ЄС. URL: https://storage.thedigital.gov.ua/files/d/bd/ec4796ff1807e31569f7e602d91c6bd7.pdf ;

[5] Про внесення змін до Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» щодо унормування питання розгляду і вирішення адміністративних справ у сфері надання публічних (електронних публічних) послуг : Проєкт Закону України від 04.09.2026 №16032. Картка законопроєкту. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/CardByRn?regNum=16032&conv=9

Також проаналізовано відповідність положень законопроєкту нормам Закону України «Про адміністративну процедуру».

Основна частина

Узгодженість положень законопроєкту з нормами Закону України «Про адміністративну процедуру».

Гармонізація законодавства, що регулює надання публічних послуг та адміністративну процедуру, є необхідною умовою забезпечення єдності правозастосовної практики та належного захисту прав особи. Принципи адміністративної процедури становлять нормативну основу всієї системи публічного адміністрування, визначаючи обов'язковий стандарт взаємодії держави з особою. Саме тому поширення загальних правил адміністративного провадження на процедури надання публічних і, зокрема, електронних публічних послуг вимагає точного відтворення змісту цих принципів. Це є важливим для запобігання колізіям у законодавстві, а також для гарантування того, що цифровізація процесів не призводитиме до зниження встановленого рівня правових гарантій. У цьому контексті слід враховувати положення частини другої статті 3 Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з яким законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ. Водночас ця норма встановлює імперативну вимогу: такі особливості обов'язково повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом. Таким чином, будь-яка спеціальна регламентація процедур у сфері публічних (зокрема, електронних публічних) послуг не повинна звужувати зміст принципів адміністративної процедури.

Попри задекларовану мету, запропонована редакція змін до законодавства про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг містить певні розбіжності із положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру».

Закон України «Про адміністративну процедуру» спрямований на забезпечення прав та законних інтересів усіх осіб, на правовий статус яких може вплинути прийняте рішення. Відповідно до статті 27 цього Закону учасниками адміністративного провадження є не лише адресат – особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті (зокрема й заявник, який звертається із заявою за захистом чи реалізацією свого права), а й заінтересована особа – особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути прийняте рішення чи результат провадження. Згідно з частиною п'ятою статті 49 Закону заінтересована особа наділена повним обсягом процесуальних прав та обов'язків учасника провадження, передбачених статтею 28 Закону (за винятком права подавати клопотання про закриття провадження). Крім того, частина перша статті 49 Закону України «Про адміністративну процедуру» покладає на адміністративний орган обов'язок невідкладно (а за наявності обґрунтованих причин – не пізніше трьох робочих днів) повідомити заінтересованих осіб про початок розгляду справи, роз'яснивши їхні права та обов'язки, порядок ознайомлення з матеріалами справи, а також способи і строки подання пояснень

та зауважень. Більше того, частинами другою та третьою статті 49 Закону гарантується можливість залучення такої особи до участі в адміністративному провадженні за ініціативою адміністративного органу, за клопотанням іншого учасника або за клопотанням самої особи, право, свобода чи законний інтерес якої зачіпається справою.

Натомість, у запропонованій законопроєктом редакції статті 10^1, якою передбачається доповнити Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», механізми реалізації права на участь у провадженні закріплено виключно для «суб'єкта звернення» (заявника). Водночас у разі надання публічних (електронних публічних) послуг, наслідки яких мають публічно-правовий характер або безпосередньо зачіпають права третіх осіб, ухвалене за зверненням рішення чи оформлений результат надання послуги можуть безпосередньо впливати на права інших осіб. Зведення процедур захисту прав таких осіб у частині четвертій згаданої статті 10^1 виключно до оскарження вже оформлених результатів надання публічних послуг, на наш погляд, може призвести до звуження передбачених законом процесуальних гарантій захисту прав таких осіб і не повною мірою узгоджується з нормами статей 27, 28 та 49 Закону України «Про адміністративну процедуру».

Разом із тим, законопроєкт передбачає, що право суб'єкта звернення на участь в адміністративному провадженні під час надання публічних (електронних публічних) послуг реалізується шляхом інформування суб'єкта звернення про прийняття заяви (звернення, запиту) до розгляду, стан розгляду заяви (звернення, запиту), виявлені недоліки (невідповідності/розбіжності) або неповноту відомостей за результатами перевірки поданої заяви (звернення, запиту) та доданих до неї документів/відомостей, прийняте рішення.

Водночас стаття 17 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачає ширший обсяг гарантій, передусім право особи бути заслуханою шляхом надання пояснень або заперечень до прийняття акта, який може негативно вплинути на її права. Варто враховувати, що пункт 3 частини другої статті 63 Закону України «Про адміністративну процедуру» дійсно передбачає незастосування процедури заслуховування у разі прийняття адміністративного акта в автоматичному режимі. Проте, надання публічних (зокрема, електронних публічних) послуг не зводиться виключно до автоматичного ухвалення рішень, адже значний їх обсяг передбачає розгляд справи посадовими особами адміністративних органів. Крім того, у запропонованих законопроєктом нормах не відображено обов'язку адміністративного органу щодо консультування учасників провадження, що не забезпечує належного закріплення відповідного елементу процедурної участі заявника на етапі розгляду справи.

Також положення законопроєкту, допускаючи можливість надання додаткових відомостей у разі виявлення недоліків заяви, не встановлюють чіткого строку для їх усунення та наслідків пропуску встановленого строку. Це не повною мірою узгоджується зі статтею 43 Закону України «Про адміністративну процедуру», яка передбачає встановлення адміністративним органом достатнього строку для усунення недоліків та визначає, що в разі їх

усунення заява вважається поданою в день її первинного подання, а строк розгляду справи продовжується на строк залишення заяви без руху.

Окремої уваги потребує й те, що абзац четвертий частини третьої статті 10^1 Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» (у редакції законопроєкту) передбачає розгляд справи за загальними правилами адміністративної процедури лише у разі неможливості перевірки всіх відомостей шляхом електронної інформаційної взаємодії. Таке оціночне формулювання створює широку адміністративну дискрецію щодо визначення режиму розгляду справи, не визначаючи чітких процесуальних гарантій участі суб'єкта звернення у виборі відповідного порядку розгляду справи та реалізації свого права бути заслуханим до прийняття остаточного рішення.

Не повною мірою узгодженим видається і підхід до реалізації принципу обґрунтованості. Відповідно до статті 8 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний орган зобов'язаний забезпечити належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо дослідити докази та інші матеріали справи та обґрунтовувати всі адміністративні акти, які він приймає, крім випадків, визначених законом. У законопроєкті ж вимогу щодо обґрунтування обмежено лише обґрунтуванням результатів надання тих послуг, які мають негативний вплив на особу, а положення щодо врахування пояснень суб'єкта звернення та обов'язку дослідження всіх обставин справи залишаються поза межами регулювання. Також такий підхід не повною мірою узгоджується з пунктом 4 частини першої статті 28 Закону України «Про адміністративну процедуру», яким особі гарантується право бути заслуханою адміністративним органом з питань, що є предметом адміністративного провадження, до прийняття адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес учасника такого провадження.

Відповідність положень законопроєкту законодавству ЄС. Відносини, правове регулювання яких має бути забезпечене нормами національного законодавства у сфері надання електронних публічних послуг, становлять предмет регулювання таких ключових актів законодавства ЄС *(Рис. 2):*

Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) 910/2014 від 23 липня 2014 року про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС (далі – Регламент (ЄС) 910/2014)[6];

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) (далі – Регламент (ЄС) 2016/679)[7];

[6] РЕГЛАМЕНТ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ І РАДИ (ЄС) № 910/2014 від 23 липня 2014 року про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_016-14#Text

[7] 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#Text

Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2018/1724 від 2 жовтня 2018 року про створення єдиного цифрового шлюзу для забезпечення доступу до інформації, процедур та послуг із допомоги та вирішення проблем, а також про внесення змін до Регламенту (ЄС) 1024/2012 (далі – Регламент (ЄС) 2018/1724)[8];

Директива Європейського парламенту і Ради 2006/123/ЄС від 12 грудня 2006 року про послуги на внутрішньому ринку (далі – Директива 2006/123/ЄС)[9].

Рис. 2.

Регламент (ЄС) 910/2014 є засадничим актом ЄС, що регулює електронну ідентифікацію, автентифікацію та довірчі послуги. Ключовим актом законодавства України, який повністю адаптований до вимог згаданого Регламенту, є Закон України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги»[10].

Відповідність норм національного законодавства згаданому Регламенту має полягати в узгодженості з європейськими цифровими стандартами національних процедур ідентифікації особи при наданні електронних публічних послуг. Зокрема:

1) щодо термінологічної сумісності: у законопроєкті пропонується оновити деякі терміни відповідно до сучасних стандартів цифровізації, наприклад, замінити словосполучення «інформаційно-телекомунікаційна система» на «інформаційно-комунікаційна система», що загалом узгоджується із сучасним європейським підходом до законодавства з питань цифровізації;

2) щодо загального контексту надання послуг в електронному вигляді: надання електронних публічних послуг в Україні технологічно базується на електронній ідентифікації користувачів, тому процес розгляду адміністративних справ повинен відповідати вимогам Закону України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», який ґрунтується на положеннях Регламенту (ЄС) 910/2014.

У Регламенті не деталізовано, який саме вид цифрового підпису потрібен для надання публічної електронної послуги. Його положеннями встановлюється відповідність між рівнями довіри схем ідентифікації та типами електронних підписів: низький, середній, високий рівні довіри. Завдяки гармонізації Закону України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» з європейськими цифровими стандартами кваліфікований електронний підпис (наприклад, Дія.Підпис) технічно та юридично відповідає високому рівню довіри, визначеному згаданим Регламентом, а удосконалений електронний

[8] Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU) № 1024/2012 (Text with EEA relevance.). URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1724/oj/eng

[9] Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj/eng

[10] Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text

підпис – середньому рівню довіри. В Україні ідентифікація особи під час отримання публічних електронних послуг зазвичай здійснюється із використанням таких засобів електронної ідентифікації *(Рис. 3)*:

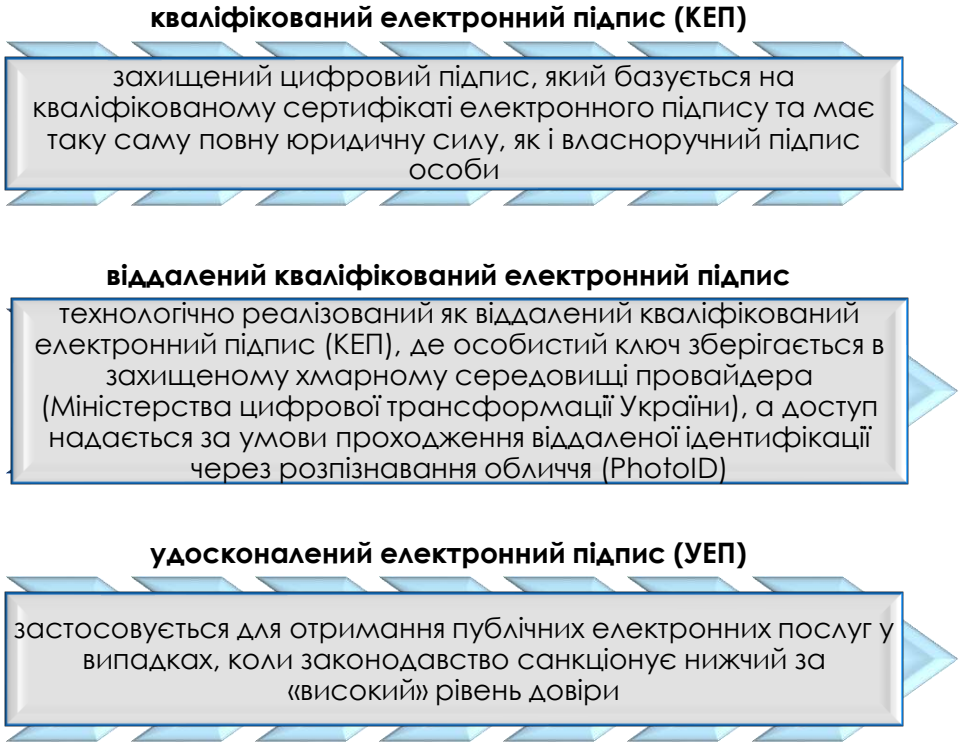


Рис. 3.

Зважаючи на викладене, положення законопроєкту узгоджуються зі статтями 25, 26 та 27 Регламенту (ЄС) 910/2014 щодо юридичної сили електронних підписів, прирівнювання кваліфікованого електронного підпису до власноручного підпису, а також умов використання удосконаленого електронного підпису.

У цьому контексті зазначимо, що в Україні для фізичних осіб санкціоновано використання удосконаленого електронного підпису (УЕП) замість кваліфікованого електронного підпису (КЕП), зокрема при отриманні електронних публічних послуг [11] . Такий підхід повністю узгоджується з Регламентом (ЄС) 910/2014, який не зобов'язує держави використовувати виключно кваліфікований електронний підпис для абсолютно всіх внутрішніх послуг чи сервісів. Гармонізація із законодавством ЄС зобов'язує Україну унормувати використання єдиної сумісної шкали рівнів довіри й технічних стандартів, але право визначати, які саме операції яким ризикам відповідають і якого рівня ідентифікації вимагають, – залишається виключною національною прерогативою.

Питання відповідності положень законопроєкту вимогам ***Регламенту (ЄС) 2016/679*** варто, на нашу думку, розглядати у широкому та вузькому розумінні.

[11] Вимоги до форматів удосконалених електронних підписів та печаток, які використовуються для надання електронних публічних послуг : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2023 № 1298. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1298-2023-%D0%BF#Text

Широкий підхід полягає у врахуванні зобов'язань України відповідно до статті 15 Угоди про асоціацію щодо гарантування рівня захисту персональних даних, еквівалентного тому, що передбачений в оновленій Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних [12]. Цей документ сукупно з Регламентом (ЄС) 2016/679 виступають головним орієнтиром для реформування національного законодавства про захист персональних даних.

Очевидно, що Закон України «Про захист персональних даних»[13], який діє з 1 січня 2011 року та ґрунтується на Директиві 95/46/ЄС Європейського парламенту і Ради від 24 жовтня 1995 року про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних, яка наразі скасована і замінена Регламентом (ЄС) 2016/679, потребує приведення у відповідність до сучасних європейських стандартів у цій сфері.

На жаль, гармонізація законодавства України щодо захисту персональних даних із законодавством ЄС є незавершеною. Зокрема, проєкти законів України «Про захист персональних даних» (реєстр. № 8153 від 25.10.2022)[14] та «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» (реєстр. № 6177 від 18.10.2021) [15], визначені як євроінтеграційні, дотепер перебувають на розгляді в парламенті.

Вузький підхід передбачає власне тлумачення положень законопроєкту. Оскільки його метою є доповнення норм Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» у частині розгляду і вирішення адміністративних справ у сфері електронних публічних послуг, то захист персональних даних здійснюється у порядку, визначеному цим Законом. Так, частиною п'ятою статті 5 зазначеного Закону передбачено, що «обробка інформації та персональних даних суб'єктів звернення, необхідних для отримання електронної публічної послуги та/або електронного відображення інформації, що міститься у документах, здійснюється володільцем та держателем Єдиного державного веб-порталу електронних послуг у порядку, встановленому Законом України «Про захист персональних даних».

Бланкетна норма щодо обробки персональних даних суб'єктів звернення, необхідних для отримання електронних публічних послуг в автоматичному режимі, застосовується й у Порядку надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі[16], затвердженому урядом на виконання положень Закону

---

[12] Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text ; Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. URL: https://rm.coe.int/090000168098837a

[13] Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text

[14] Про захист персональних даних : Проєкт Закону України від 25.10.2022 № 8153. Картка законопроєкту. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/40707

[15] Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації : Проєкт Закону України від 18.10.2021 № 6177. Картка законопроєкту. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/27996

[16] Порядок надання електронних публічних послуг в автоматичному режимі : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2022 № 868. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/868-2022-%D0%BF#Text

України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» (пункт 14 Порядку).

Отже, спеціальним законодавством України закріплено процедуру надання публічних (електронних публічних) послуг в автоматичному режимі за допомогою програмних засобів інформаційно-комунікаційних систем (зокрема, через Портал «Дія») без безпосередньої участі суб'єкта надання послуги. Водночас забезпечення безпекових і процесуальних гарантій, а також правовий режим обробки інформації під час надання таких послуг в автоматичному режимі визначаються Законом України «Про захист персональних даних» та іншими нормативно-правовими актами у сфері захисту інформації в інформаційно-комунікаційних системах. З огляду на викладене, доцільним є проведення порівняльного аналізу положень цього Закону на відповідність вимогам Регламенту (ЄС) 2016/679 у питанні надання публічних (електронних публічних) послуг.

Відповідно до статей 5, 13, 14, 15 Регламенту (ЄС) 2016/679 усі автоматичні алгоритми електронних послуг повинні суворо базуватися на таких засадах *(Рис. 4)*:

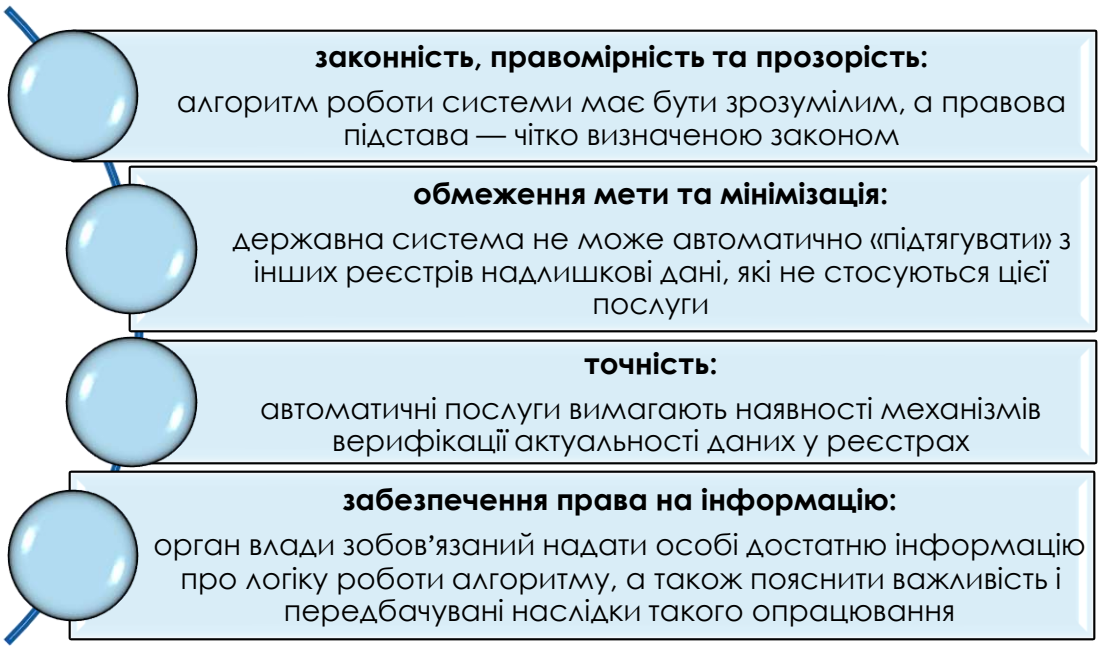


Рис. 4.

Відповідно до статей 32 та 35 Регламенту (ЄС) 2016/679 встановлені обов'язки щодо безпеки опрацювання та оцінки впливу на захист даних. Так, якщо послуга надається без участі людини, контролер повинен впровадити максимальні технічні та організаційні заходи безпеки (шифрування, псевдонімізацію, регулярне тестування вразливостей систем), щоб унеможливити витік даних чи несанкціоновану зміну результатів алгоритму. Проведення оцінки впливу є обов'язковим перед запровадженням автоматичного режиму послуг, оскільки використання нових технологій та виключно автоматизоване опрацювання даних (особливо у публічному секторі) створює високий ризик для прав і свобод громадян.

Закон України «Про захист персональних даних» не містить прямих, комплексних і настільки деталізованих положень щодо безпекових і процесуальних аспектів автоматичного режиму надання електронних послуг, як це передбачено Регламентом (ЄС) 2016/679 *(Табл. 1)*:

Таблиця 1

Положення Регламенту (ЄС) 2016/679 та Закону України «Про захист персональних даних» щодо автоматичного режиму надання електронних публічних послуг

Регламент (ЄС) 2016/679	***Закон України «Про захист персональних даних»***
частина друга статті 5 встановлює такі принципи обробки інформації: законність, прозорість, обмеження мети, мінімізація даних, точність, обмеження зберігання, цілісність і конфіденційність, підзвітність	***стаття 6*** декларує схожі базові принципи (законність, визначеність мети, відповідність складу даних меті), проте не визначає чіткий інститут підзвітності
статті 13, 14 закріплюють право на інформацію як обов'язок володільця детально інформувати суб'єкта (зокрема про наявність автоматизованого прийняття рішень/профайлінгу, його логіку та наслідки)	***стаття 12*** зобов'язує повідомляти про володільця, склад і мету збору даних, але не містить вимог щодо розкриття логіки автоматизованої обробки чи надання специфічної інформації при наданні публічних послуг в автоматичному режимі
стаття 15 визначає право суб'єкта знати, чи обробляються його дані. Право отримати інформацію про логіку автоматизованої обробки чітко прив'язане виключно до випадків автоматизованого прийняття рішень, включно з профайлінгом (ст. 22(1) Регламенту (ЄС) 2016/679)	***частина друга статті 8*** закріплює право на доступ до персональних даних та отримання інформації про умови надання доступу. Право знати механізм автоматичної обробки персональних даних та право на захист від автоматизованого рішення, яке має для суб'єкта даних правові наслідки, сформульовані загально
стаття 32 закріплює вимогу безпеки обробки інформації: обов'язок впроваджувати технічні та організаційні заходи (шифрування, псевдонімізацію, регулярне тестування)	***стаття 24*** зобов'язує володільців забезпечувати захист даних від незаконної обробки та випадкових втрат. Заходи деталізуються підзаконними актами, але без гнучкого ризик-орієнтованого підходу, передбаченого Регламентом (ЄС) 2016/679
стаття 35 встановлює необхідність оцінки впливу на захист даних DPIA): обов'язкове проведення оцінки ризиків перед початком технологічних процесів високого ризику (наприклад, при масштабному автоматичному оцінюванні осіб)	повністю відсутній такий інструмент, як DPIA. Оцінка ризиків для прав людини при впровадженні автоматичного режиму надання публічних послуг на рівні цього закону не врегульована

У контексті автоматичного режиму надання послуг ключовими є положення статті 22 Регламенту, які визнають право суб'єкта даних не підпадати під дію рішення, що базується виключно на автоматизованій обробці (включаючи профайлінг), яке породжує правові наслідки для нього або іншим чином істотно впливає на нього. Зокрема, у статті 22 Регламенту (ЄС) 2016/679 визначаються (Рис. 5):

положення статті 22 Регламенту (ЄС) 2016/679

- ***загальна заборона та виключення*** : суб'єкт даних має право не підпадати під дію рішення, що ґрунтується виключно на автоматизованому опрацюванні. Проте, у сфері публічних послуг таке рішення може бути санкціоноване законодавством держави-члена ЄС, якому підпорядкований контролер (орган влади), і цим законом передбачено належні заходи захисту прав суб'єкта;
- ***гарантії для особи*** : держава повинна забезпечити право особи як мінімум на людське втручання (право на перегляд рішення живою людиною/апеляцію), право висловити власну думку та оскаржити автоматичне рішення;
- ***обмеження щодо чутливих даних*** : автоматичні рішення не можуть ґрунтуватися на особливих категоріях даних (біометрія, здоров'я, політичні погляди тощо), крім випадків наявності чіткої згоди або суспільного інтересу, визначеного законом

Рис. 5.

Таким чином, положення статті 22 Регламенту (ЄС) 2016/679 є ключовим запобіжником проти «автоматичного детермінізму», який спрямований на захист людської гідності та права контролювати рішення, які суттєво впливають на життя особи. Попри застосування слова «право», Європейська рада із захисту даних (EDPB) та судова практика (справа CJEU проти SCHUFA, 2023 рік) тлумачать цю норму як загальну заборону, що має винятки (наприклад, явна згода чи виконання договору), де автоматизоване прийняття рішень прямо пов'язане із профайлінгом як інструментом оцінки особистих характеристик людини. Натомість Закон України «Про захист персональних даних» не містить і не визначає поняття «профайлінг», декларує право на захист від автоматизованого рішення як одне з багатьох прав суб'єкта, не деталізуючи критерії, процедуру оскарження чи винятки.

Завдання ***Регламенту (ЄС) 2018/1724*** полягає у створенні єдиної цифрової точки доступу, яка забезпечує громадянам та бізнесу безперешкодний онлайн-доступ до офіційної інформації, адміністративних процедур і послуг у будь-якій державі-члені ЄС. Положеннями частини першої статті 4 згаданого Регламенту держави-члени ЄС зобов'язані забезпечити через таку єдину точку доступу три ключові компоненти *(Рис. 6)*:



Рис. 6.

Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», до якого законопроєктом пропонується внести зміни, частково гармонізований із Регламентом (ЄС) 2018/1724, оскільки закладає базові внутрішні механізми для легкого, швидкого й прозорого надання та отримання електронних публічних послуг. Проте, повної правової та технічної гармонізації (для забезпечення транскордонної інтеграції) на рівні цього Закону ще не досягнуто, оскільки нормативний акт створювався насамперед для внутрішнього ринку електронних послуг України.

Ключовими аспектами відповідності Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» Регламенту (ЄС) 2018/1724 є (Рис. 7):



Рис. 7.

Положеннями згаданого Закону встановлена заборона для відповідних державних органів вимагати від особи документи чи довідки в паперовій формі за умови їх наявності в публічних електронних реєстрах. Це повністю корелюється з вимогою Регламенту (ЄС) 2018/1724 щодо автоматичного обміну даними.

Щодо автоматизації надання публічних послуг та комплексності таких послуг, то нормами цього Закону санкціоновано надання послуг в «автоматичному режимі» (без людського втручання) та передбачено надання комплексної електронної послуги. Європейські стандарти прямо зобов'язують держави-члени ЄС забезпечити дистанційне подання відомостей через інтегровані цифрові рішення. Зокрема, стаття 14 Регламенту (ЄС) 2018/1724 передбачає створення технічної системи для автоматизованого транскордонного обміну даними між компетентними органами різних держав за принципом «лише один раз» (once-only principle). Це означає, що за наявності відповідної згоди або запиту користувача системи мають самостійно та в електронній формі

верифікувати необхідну інформацію без вимоги повторного надання документів суб'єктом звернення.

У контексті досліджуваного законопроєкту зазначимо, що пропоновані у частині третій статті 10^1 законопроєкту новації щодо:

• гарантування права заявника на участь в адміністративному провадженні шляхом його наскрізного інформування на всіх етапах розгляду справи (від реєстрації заяви до ухвалення остаточного рішення та повідомлення про виявлені помилки);

• впровадження автоматизованої інформаційної взаємодії для отримання відповідним органом необхідних відомостей із державних електронних ресурсів без залучення суб'єкта звернення –

повною мірою узгоджуються зі статтями 6, 11 та 14 Регламенту (ЄС) 2018/1724.

Директива 2006/123/ЄС і Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», до якого пропонується внести зміни, співвідносяться як загальне європейське рамкове регулювання ринку комерційних послуг та спеціальне національне законодавство щодо цифровізації державних послуг. Вимоги цієї Директиви застосовуються до комерційної діяльності з надання послуг за винагороду (стаття 1, частини перша та друга статті 2, частина перша статті 4) і не поширюються на публічно-владні та соціальні функції держави й некомерційні послуги загального інтересу, як-от надання публічних електронних послуг.

Ці документи мають принципово різну юридичну природу та предмет правового регулювання, проте тісно взаємодіють у контексті інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС. Оскільки згаданий Закон України розроблявся з урахуванням сучасних цифрових стандартів ЄС, він враховує базові засади Директиви у таких аспектах, як *(Рис. 8)*:

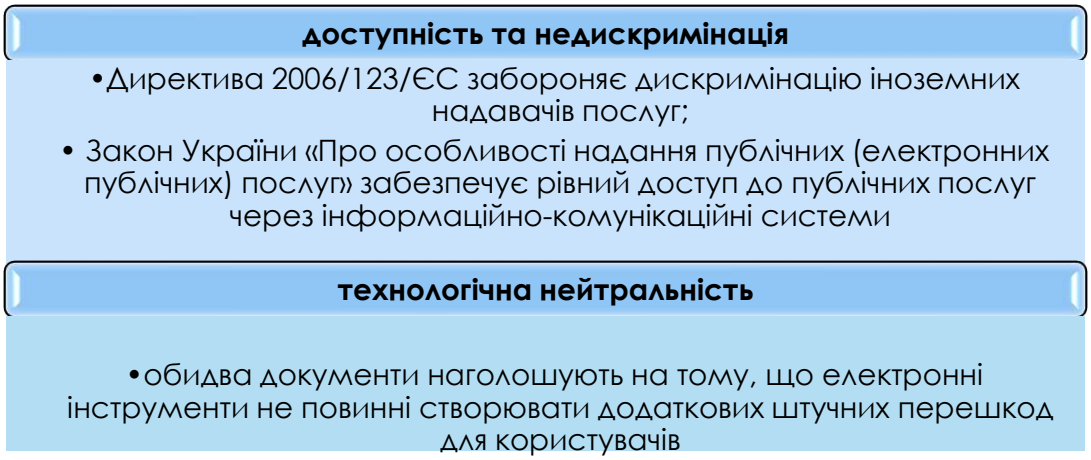


Рис. 8.

Спільним також є вимоги щодо цифровізації, дебюрократизації та спрощення провадження адміністративних процедур. У статті 6 Директиви 2006/123/ЄС визначено зобов'язання для держав-членів ЄС створити «Єдині контактні пункти для бізнесу», через які підприємець (зокрема іноземний) може дистанційно та в електронному вигляді пройти всі процедури, отримати дозволи

чи ліцензії для старту бізнесу. Подібні концептуальні положення містить Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», оскільки передбачає надання публічних електронних послуг в автоматичному режимі та надання комплексної електронної послуги за принципом «лише один раз».

Щодо приведення положень законопроєкту у відповідність до вимог Директиви 2006/123/ЄС, то до сфери дії цієї Директиви потрапляє лише та його частина, де публічна послуга є схемою авторизації доступу до діяльності (дозвіл, ліцензія, включення до реєстру, погодження тощо), без якої постачальник не може розпочати або здійснювати таку діяльність.

Зокрема, положення частини третьої статті 10^1 зазначеного Закону в редакції законопроєкту узгоджуються з частиною першою статті 5 та статтею 8 згаданої Директиви в частині впровадження автоматизованого електронного обміну даними між державними реєстрами без залучення заявника з метою спрощення процедур, а також із частинами п’ятою та шостою статті 13 щодо обов’язковості підтвердження отримання заяви, інформування заявника про стан її розгляду, строки, а також про наявні недоліки у разі подання неповного пакета документів.

Положеннями частин четвертої та п’ятої статті 10^1 зазначеного Закону в редакції законопроєкту пропонується зобов’язати суб’єкта надання послуги обґрунтовувати рішення (результат), яке негативно впливає на права, свободи чи законні інтереси заявника під час отримання публічної електронної послуги. Передбачається обов’язкове інформування особи про спосіб, порядок і строки його оскарження в судовому порядку або відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру». Зазначений підхід повністю узгоджується з вимогами частини шостої статті 10 та статті 13 Директиви 2006/123/ЄС щодо забезпечення права на оскарження та прозорості дозвільних процедур.

Висновки

Закріплені Законом України «Про адміністративну процедуру» стандарти забезпечення прав учасників провадження та вимоги до процедурних рішень мають базовий характер для системи публічного адміністрування. Запропонований законопроєктом підхід орієнтований насамперед на взаємодію із суб’єктом звернення, не передбачаючи відповідних процесуальних гарантій щодо інших осіб, на права яких може вплинути прийняте рішення, а також зводить участь у справі переважно до інформування без прямого закріплення механізмів заслуховування та консультування.

Водночас видається, що запропоновані у законопроєкті зміни не повною мірою забезпечують системну узгодженість законодавства про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг із засадами адміністративної процедури, зважаючи на відсутність чітко визначеного строку усунення недоліків поданих заяв, відсутність чітких меж і критеріїв для застосування автоматичного режиму або переходу від нього до розгляду справи посадовою особою, а також обмеження вимог щодо всебічного з’ясування обставин і обґрунтування відповідних рішень. За таких умов, на наш погляд, положення законопроєкту не повною мірою відповідають вимогам частини другої статті 3

Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо відповідності встановлюваних особливостей адміністративного провадження визначеним у ньому принципам.

Узгодження законодавчих актів у сфері надання електронних публічних послуг з іншими актами законодавства України та стандартами Європейського Союзу є умовою створення цілісної, несуперечливої та правової цифрової екосистеми України. Водночас імплементація стандартів Європейського Союзу, що охоплюють це питання, є не лише виконанням євроінтеграційних зобов'язань України, а й стратегічним кроком для інтеграції до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу (Digital Single Market). Це гарантує транскордонну взаємодію електронних послуг, високий рівень захисту персональних даних та взаємне визнання засобів електронної ідентифікації, що є критично важливим для повноцінної євроінтеграції нашої держави.

Положення законопроєкту не потребують приведення у відповідність до вимог Регламенту (ЄС) № 910/2014 від 23 липня 2014 року про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку та про скасування Директиви 1999/93/ЄС, оскільки йдеться про різні види відносин. Водночас у ключових аспектах між ними має бути забезпечено повну узгодженість, а саме *(Рис 9)*:

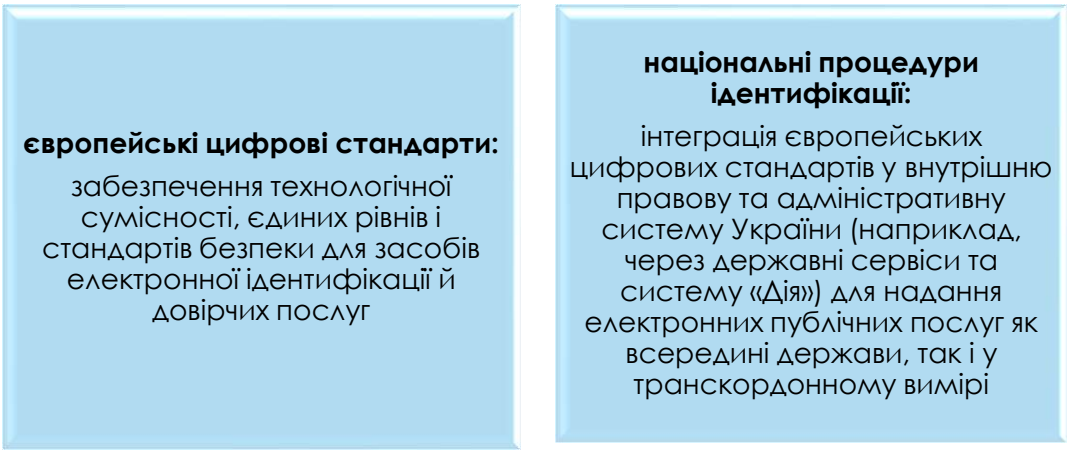


Рис. 9.

Положення законопроєкту не суперечать вимогам Регламенту 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. Водночас порівняльний аналіз свідчить, що національне законодавство про захист персональних даних поступається Регламенту (ЄС) 2016/679 за рівнем конкретизації та комплексності норм, що регулюють автоматичний режим надання публічних електронних послуг.

Оскільки Україна є одним із лідерів у впровадженні електронних публічних послуг (зокрема, завдяки порталу «Дія»), безпека даних користувачів має бути гарантована на найвищому рівні. Комплексна відповідність надання електронних публічних послуг європейським стандартам безпеки даних має

забезпечуватися шляхом прийняття базового закону, відсутність якого юридично ускладнює інтеграцію національних цифрових документів та послуг у Єдиний цифровий ринок Європейського Союзу.

Крім того, унормування потребує визначення контролюючого органу у сфері захисту персональних даних. Нині контроль за дотриманням законодавства про захист персональних даних покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який не наділений достатніми правовими та ресурсними інструментами задля ефективного виконання цієї функції.

Передбачені законопроєктом зміни демонструють системний підхід до гармонізації національного законодавства з Регламентом (ЄС) 2018/1724 та Регламентом (ЄС) 1024/2012 Запропоновані зміни покликані адаптувати національну систему розгляду адміністративних справ у сфері публічних електронних послуг (понятійно-категоріальний апарат та процедурні механізми) до вимог згаданих Регламентів, забезпечуючи відповідність українських е-сервісів європейським технічним і семантичним стандартам.

Компаративний аналіз законопроєкту і положень Директиви Європейського парламенту і Ради 2006/123/ЄС від 12 грудня 2006 року про послуги на внутрішньому ринку свідчить про високий рівень *гармонізації*.

Спільною також є концептуальна основа щодо принципів цифровізації, дебюрократизації та спрощення адміністративних процедур. Це знаходить відображення у впровадженні передових стандартів публічного адміністрування: наскрізній автоматизації та інтеграції публічних послуг, забезпеченні транспарентності й обов'язковості зворотного зв'язку із заявником, а також у гарантуванні надійної правової захищеності користувачів електронних сервісів у процесі розгляду адміністративних справ.

Дослідницька служба
Верховної Ради України

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у 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.*