УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2026.5/24

Іщенко Є. М.
https://orcid.org/0009-0007-4029-0320
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВИЙ БАЗИС ЦИФРОВІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

У науковій статті розглянуто правову основу цифровізації адміністративної процедури. Автор наголошує на важливості розмежування понять «цифровізація», «діджиталізація» та «діджитизація» публічного адміністрування та адміністративної процедури. Зауважено, що в літературі часто ці всі терміни є синонімічними. Запропоновано використовувати термін «цифровізація» як такий, що є більш автентичний до української мови та вжитку. Крім того, надано авторське бачення такого правового феномену як «цифровізація адміністративної процедури». Під неї запропоновано розглядати впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (у т.ч. цифрових артефактів, технологій штучного інтелекту) в адміністративне провадження, яке забезпечується правовими, науковими та організаційно-технічними заходами.

Висунуто ідею про багаторівневість правового базису цифровізації адміністративної процедури. Обґрунтовано, що за таких умов він складається із трьох рівнів.

Перший рівень представлений тими правовими актами нормативного та організаційно-розпорядчого характеру, що закладають засади та вектори цифрової трансформації публічного адміністрування в цілому.

Другий рівень правового забезпечення цифровізації адміністративної процедури складають правові акти, які встановлюють можливість та/або необхідність використання інформаційно-комунікаційних технологій в адміністративному провадженні.

Акти, що визначають організаційну складову цифровізації адміністративної процедури, повноваження публічної адміністрації, яка забезпечує процедуру використання ІКТ в адміністративному провадженні, а також, що регламентують функціонування електронних інформаційних систем, мереж тощо, порядок обміну інформацією між адміністративними органами та ін. віднесено до третього рівня правового базису цифровізації адміністративної процедури.

Ключові слова: *адміністративна процедура, цифровізація, правове регулювання, адміністративне провадження, електронні послуги, адміністративний орган, публічне адміністрування*

Постановка проблеми. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) впливає не лише на повсякденне життя суспільства, а й пронизує діяльність публічної адміністрації. Процес цифровізації взаємодії публічної адміністрації між собою та приватною особою за останні роки стрімко пришвидшився та виходить на якісно новий рівень. Свідченням цього є зростання України у світовому рейтингу розвитку електронного урядування. З розвитком ІКТ та електронного урядування у науковий вжиток і правові акти увійшли поняття «цифровізація», «діджиталізація» та «діджитизація» публічного адміністрування та адміністративної процедури, що, як свідчить аналіз нормативних приписів та наукових доробок, часто ототожнюються та вживаються як взаємозамінні, а іноді розрізняються. Наведене обумовлює науковий пошук остаточної відповіді на розуміння цих понять та доречності їх однакового застосування з тим або дослідити правове унормування використання ІКТ саме в адміністративно-процедурній діяльності органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемами становлення та розвитку у правовій площині адміністративної процедури опікувалися низка визнаних вчених-адміністративістів, зокрема, Балакарєва І. М., Бєлікова М. І.,

© Іщенко Є. М., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

Бойко І. В., Тимощук В. П., Маркова О. О., Школик А. М. та ін. Разом із тим, питання цифровізації публічного адміністрування підіймалися у роботах Битяк О. В., Георгієвського Ю. В., Ковтун М. І., Лученка Д. В., Соловйової О. М. Поряд із цим дослідження архітектури правового регулювання саме цифровізації адміністративної процедури є недостатнім та малоактивним.

Постановка завдання. Мета статті полягає у тому, щоб на підставі положень чинних законодавчих актів окреслити правовий базис цифровізації адміністративної процедури задля встановлення його системи та змісту.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукових робіт вітчизняних та закордонних експертів у царині цифровізації публічного управління та його правового регулювання надає підстави нам для розгляду «цифровізації адміністративної процедури» як впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (у т.ч. цифрових артефактів, технологій штучного інтелекту) в адміністративне провадження, яке забезпечується правовими, науковими та організаційно-технічними заходами.

Правове підґрунтя цифровізації адміністративної процедури складає чимало нормативно-правових актів, що були ухвалені відповідними суб'єктами нормотворення за останнє десятиріччя. Як відзначає Соловйова О. М. «… за останні роки в Україні прийнято низку важливих правових актів, зміст яких свідчать про трансформацію відносин у сфері публічного адміністрування, зокрема адміністративної процедури в електронну форму. Цифровізація з деталізацією адміністративної процедури, починаючи від звернення, реєстрації заяви та прийняття акта і його реалізації, створюють умови для максимального скорочення впливу суб'єктивних чинників на прийняття рішення, усунення зловживань чи необґрунтованих зволікань або відмов. Безперечно наявність такого законодавства є важливим кроком в удосконаленні взаємодії держави-особи (людини), та створенні відкритих зрозумілих, а подекуди звичних простих алгоритмів покрокової адміністративної процедури» [1]. Ми цілковито підтримуємо позицію дослідниці та підкреслимо, що хоча питання цифровізації адміністративного провадження досить ґрунтовно віднайшло свого закріплення на рівні профільного закону – Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX (далі – ЗАП) [2], існує й інший правовий масив, що включає акти різної юридичної сили, що прямо чи опосередковано врегульовують цифровізацію адміністративного провадження.

Здійснений науковий аналіз нормативного масиву надає можливість стверджувати про існування кількох рівнів правового унормування використання ІКТ публічною адміністрацією, зокрема й в адміністративному провадженні.

Перший рівень складають правові акти, котрі визначають вектори розвитку ІКТ та їх застосування в діяльності органів публічного адміністрування.

Так, Національна програма інформатизації від 01.12.2022 № 2807-IX визначає особливості реалізації державної політики у сфері інформатизації для забезпечення потреб та розвитку інформаційного суспільства, впровадження інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій та спрямована на забезпечення: 1) розробки, впровадження та застосування інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні, місцевому самоврядуванні та суспільному житті; 2) реалізації та впровадження заходів, спрямованих на розвиток електронного урядування та електронної демократії; 3) створення та розвитку системи державних інформаційних ресурсів; 4) рівного доступу до інформаційно-комунікаційних технологій та підвищення рівня освіченості громадян з питань інформаційно-комунікаційних технологій; 5) удосконалення процедури надання публічних (електронних публічних) послуг; 6) організації інформаційної взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування за допомогою електронного документообігу; 7) створення систем інформаційної та аналітичної підтримки діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування; 8) підвищення ефективності вітчизняного виробництва шляхом використання інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій; 9) створення умов для розвитку господарської діяльності у сфері інформатизації [3].

Іншим актом – Державною Стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695 визначається засади розвитку муніципалітетів в умовах війни та цифрової трансформації. У ній окреслено вектори подолання негативних наслідків, пов'язаних із війною, які включають в себе різні сфери суспільного життя громади, а також визначено стратегічні цілі та завдання, серед яких в межах нашого дослідження, виокремимо наступні: 1) надання адміністративних послуг та послуг у сфері соціального захисту через онлайн-сервіси громадянам України, які проживають у населених пунктах, що розташовані на лінії розмежування;

2) забезпечення: а) цифровізації системи надання послуг у сфері соціального захисту; б) оприлюднення органами місцевого самоврядування та обласними державними (військовими) адміністраціями публічної інформації у формі відкритих даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних (data.gov.ua); підвищення рівня цифрової грамотності населення, зокрема шляхом створення можливостей для навчання на Єдиному державному веб-порталі цифрової освіти «Дія. Освіта»; в) впровадження системи електронного отримання документів та забезпечення можливості звернення за послугами у сфері соціального захисту через онлайн-сервіси; 3) розвиток мереж доступу до високошвидкісного Інтернету в усіх населених пунктах; 4) сприяння: а) модернізації інфраструктури електронних комунікацій з метою мінімізації безпекових ризиків та забезпечення роботи електронних комунікаційних мереж незалежно від централізованого постачання електроенергії; б) операторам електронних комунікацій в доступі до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики та оренді державного і комунального майна з метою розміщення технічних засобів електронних комунікацій, у відведенні земельних ділянок для розгортання електронних комунікаційних мереж та/або їх інфраструктури тощо; 5) проведення реінжинірингу адміністративних та інших публічних послуг та ін. [4].

Відзначимо, що до першого рівня правового забезпечення входять й акти організаційно-розпорядчого характеру. Прикладом такого акту є Стратегія цифрової трансформації соціальної сфери, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 28.10.2020 р. № 1353-р. Її метою визначалося «забезпечення європейських стандартів функціонування інституцій соціального захисту, надання послуг соціального характеру, фінансової стабільності соціальної сфери, підвищення її прозорості та оптимізації її адміністративних видатків» [5]. Нею було встановлено необхідність створення Єдиної інформаційної системи соціальної сфери (далі – ЄІССС), яка враховує новітні інформаційні та управлінські технології, єдині сучасні стандарти якості обслуговування громадян, з можливістю прийняття ефективних організаційних і структурних рішень. Задля цього були заплановані певний комплекс заходів, серед яких: 1) створення в ЄІССС підсистеми «Єдиний соціальний процесинг» для забезпечення автоматизації звернень громадян, пов'язаних з наданням соціального захисту (розгляд звернень, формування відповідних електронних документів, призначення виплати, зміна умов надання, перерахунки тощо); 2) забезпечення на базі ЄІССС можливості обслуговування громадян незалежно від їх зареєстрованого місця проживання; 3) створення на Єдиному державному веб-порталі електронних послуг «Портал Дія» Єдиного соціального веб-порталу як підсистеми ЄІССС для забезпечення дистанційного доступу громадян до всіх послуг, що надаються інституціями соціального захисту, зокрема осіб, які мають порушення зору, слуху, опорно-рухового апарату, мовлення та інтелектуального розвитку, а також різні комбінації порушень, з дотриманням вимог ДСТУ ISO/IEC 40500:2015 Інформаційні технології. Настанова з доступності веб-контенту W3C (WCAG) 2.0» [5].

Другий рівень правового забезпечення цифровізації адміністративної процедури, на наше переконання, складають правові акти, які встановлюють можливість та/або необхідність використання ІКТ в адміністративному провадженні.

Першочергово таким актом є ЗАП. Так, його частина перша статті 39, частина друга статті 41, частина друга статті 40, стаття 81, частина перша та п'ята статті 51, частина четверта статті 54, частина десята статті 67, стаття 75, частина тертя статті 98 гарантують приватній особі право:

1) звертатися із заявою в електронній формі до адміністративного органу;

2) подавати таку заяву в електронній формі, у тому числі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг;

3) підписувати заяву з використанням електронного підпису, якщо інше не встановлене законодавством;

4) звертатися із скаргою в електронній формі на стадії адміністративного оскарження;

5) ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії, у тому числі з використанням технічних засобів;

6) мати віддалений доступ у режимі реального часу до всіх матеріалів справи, що зберігаються в електронній формі;

7) надавати пояснення та/або зауваження в режимі відеоконференції поза межами приміщення адміністративного органу;

8) під час слухань проводити фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу адміністративного органу, з урахуванням обмежень, встановлених законом;

9) отримувати адміністративний акт, попередження про застосування заходів впливу, рішення за скаргою на адресу електронної пошти.

Своєю чергою, окремі положення ЗАП уповноважують адміністративний орган використовувати ІКТ задля:

1) надсилання запрошення електронною поштою;

2) здійснення електронної інформаційної взаємодії;

3) засвідчування витягу з відповідного національного електронного інформаційного ресурсу, розпорядником (держателем) якого є інший адміністративний орган;

4) забезпечення учасникам адміністративного провадження безоплатний віддалений доступ у режимі реального часу до всіх матеріалів справи, що зберігаються в електронній формі, у тому числі з використанням засобів Єдиного державного вебпорталу електронних послуг;

5) розміщення повідомлення про початок адміністративного провадження невідкладно на своєму офіційному веб-сайті, у разі якщо адресат та/або заінтересована особа невідомі;

6) користування даними відповідних національних електронних інформаційних ресурсів, які визначаються засобами доказування в адміністративній справі;

7) забезпечення технічної можливості надати особі свої пояснення та/або зауваження в режимі відеоконференції поза межами приміщення адміністративного органу, крім випадків, якщо присутність особи згідно із законом є обов'язковою;

8) фіксування технічними засобами відео- та звукозапису відеоконференції, у випадку, якщо про таке клопотала особа, яка бере у ній участь;

9) збереження відео- та/або звукозапису відеоконференції у встановленому ним (адміністративним органом) порядку протягом строку, передбаченого для оскарження рішення в такій справі, з подальшою передачею цих матеріалів до відповідного архіву;

10) проведення під час огляду на місці або огляд речей фотозйомки, відеозапису, здійснення електронного копіювання доказів;

11) розміщення повідомлення про початок адміністративного провадження з великою кількістю осіб та про суть справи в медіа та/або на своєму офіційному веб-сайті;

12) вжиття заходів для розгляду справ в автоматичному режимі;

13) прийняття адміністративного акту в електронній формі;

14) надсилання на адресу електронної пошти чи передачі з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку адміністративного акту, рішення за скаргою, попередження про застосування заходів впливу;

15) доведення до відома адміністративного акту, що стосується великої кількості осіб через його (адміністративного органу) офіційний вебсайт та/або шляхом публікації у друкованих медіа із зазначенням суті рішення, порядку ознайомлення з актом та порядку його оскарження;

16) опублікування на своєму офіційному вебсайті із дотриманням вимог Закону України «Про захист персональних даних» інформацію щодо практики розгляду та вирішення скарг.

У деяких випадках ЗАП має бланкетні норми, що відсилають до правоположень вміщених в інших нормативних актах.

Наприклад, статті 39, 70 ЗАП відсилає нас до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 № 851-IV, у якому визначено основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів.

Відповідно до його положень електронним документом є «документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа. Електронний документ може бути створений, переданий, збережений і перетворений електронними засобами у візуальну форму». Для ідентифікації автора електронного документа може використовуватися електронний підпис. Для підтвердження достовірності походження та цілісності електронного документа може використовуватися електронна печатка. Накладанням електронного підпису та/або електронної печатки завершується створення електронного документа. Надано у цьому Законі також й поняття електронного документообігу (обігу електронних документів) як сукупності «процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів. Відправлення та передавання електронних документів здійснюються автором або посередником в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем або шляхом відправлення електронних носіїв, на яких записано цей документ» [6].

Задля тлумачення положень статей 40, 41, 71 ЗАП необхідно звернутися до приписів Закону України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 № 2155-VIII,

який надає визначення таким термінам, які мають значення при здійсненні адміністративного провадження з використанням ІКТ як «електронний підпис», «електронна печатка», «кваліфікований електронний підпис», «електронні данні», «електронна ідентифікація», «електронна довірча послуга», «електронна послуга», «автентифікація». Автентифікацією визнається електронний процес, що дає змогу підтвердити електронну ідентифікацію фізичної, юридичної особи, інформаційної або інформаційно-комунікаційної системи та/або походження та цілісність електронних даних. Електронним підписом є електронні дані, що додаються до інших електронних даних або логічно з ними пов'язуються і використовуються підписувачем як підпис [7].

Не можна оминути увагою й Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», який був ухвалений ВРУ пізніше за попередній, а саме 15.07.2021 року. Ним встановлено «засади надання електронних публічних послуг, публічних послуг, комплексних електронних публічних послуг, автоматичного режиму надання електронних публічних послуг» [8]. Під електронною публічною послугою розуміється «послуга, що надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, у тому числі адміністративна послуга (у тому числі в автоматичному режимі), яка надається з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем на підставі заяви (звернення, запиту), поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг), або без подання такої заяви (звернення, запиту)». Автоматичним режимом надання електронної публічної послуги визнається «надання електронної публічної послуги програмними засобами інформаційно-телекомунікаційних систем, без додаткового опрацювання суб'єктом надання електронної публічної послуги у режимі реального часу або з відкладальною умовою на підставі заяви (звернення, запиту) суб'єкта звернення, у тому числі поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг)» [8].

Наведені вище приписи закону кореспондують положенням статті 62 ЗАП. Проте на відміну від Закону України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» до Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» не було внесено змін у зв'язку із прийняттям ЗАП.

Положення статей 35, 40, 41, 53, 69 ЗАП передбачають використання національних електронних інформаційних ресурсів в адміністративному провадженні, тому для розуміння їх сутності слід звернутися до Закону України «Про основні засади кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII у якому національні електронні інформаційні ресурси – це «систематизовані електронні інформаційні ресурси, які містять інформацію незалежно від виду, змісту, форми, часу і місця її створення (включаючи публічну інформацію, державні інформаційні ресурси та іншу інформацію), призначену для задоволення життєво важливих суспільних потреб громадянина, особи, суспільства і держави». Під електронними інформаційними ресурсами розуміється «будь-яка інформація, що створена, записана, оброблена або збережена у цифровій чи іншій нематеріальній формі за допомогою електронних, магнітних, електромагнітних, оптичних, технічних, програмних або інших засобів»[9].

Третій рівень правового базису складають акти, які: визначають організаційну складову цифровізації адміністративної процедури, повноваження публічної адміністрації, яка забезпечує процедуру використання ІКТ в адміністративному провадженні; регламентують функціонування електронних інформаційних систем, мереж тощо, порядок обміну інформацією між адміністративними органами та ін.

Висновки. Все вищенаведене свідчить про те, що розгляд правового базису цифровізації адміністративної процедури виключно у площині ЗАП як профільного нормативного акту не видається таким, що відповідає сучасному стану правового регулювання використання ІКТ в діяльності адміністративного органу та під час здійснення ним адміністративного провадження. Саме тому багаторівневість правового базису, що запропонована нами, надасть можливість до розуміння як векторів розвитку цифровізації публічного адміністрування, так і тих цифрових інструментів, що вже впроваджені на загальнодержавному та місцевому рівнях.

Список літератури:

1. Соловйова О. М. Цифрові тренди законодавства у сфері адміністративної процедури. International scientific conference (Riga, November 17, 2023). Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2023. DOI https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-18
2. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#top
3. Національна програма інформатизації : Закон України від 01.12.2022 № 2807-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text
4. Державна Стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text
5. Стратегія цифрової трансформації соціальної сфери : Розпорядження Кабінету Міністрів України 28.10.2020 р. № 1353-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text
6. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text
7. 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
8. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 №1689-IX URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text
9. Про основні засади кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text

Ishchenko Ye. M. LEGAL BASIS OF DIGITALIZATION OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

This article examines the legal basis of digitalization of the administrative procedure. The author emphasizes the importance of distinguishing the concepts of «цифровізація», «діджиталізація», and «діджитизація» of public administration and the administrative procedure (three Ukrainian terms denoting related but distinct notions of digital transformation, with no single-word English equivalents capturing the distinction). It is noted that in the literature these terms are often used synonymously. It is proposed to use the term «цифровізація» as being more authentic to the Ukrainian language and its usage. In addition, the author offers his own vision of such a legal phenomenon as the digitalization of the administrative procedure. It is proposed to understand it as the introduction of information and communication technologies (including digital artifacts and artificial intelligence technologies) into administrative proceedings, ensured by legal, scientific, and organizational-technical measures.

The idea of the multi-level nature of the legal basis of digitalization of the administrative procedure is put forward. It is substantiated that, under these conditions, it consists of three levels.

The first level comprises those legal acts of a normative and organizational-executive nature that establish the foundations and set the direction of digital transformation of public administration as a whole.

The second level of legal support for the digitalization of the administrative procedure consists of legal acts that establish the possibility and/or necessity of using information and communication technologies in administrative proceedings.

Acts defining the organizational component of the digitalization of the administrative procedure and the powers of the public administration that ensures the procedure for using ICT in administrative proceedings, as well as acts regulating the functioning of electronic information systems, networks, etc., and the procedure for exchanging information between administrative bodies, among others, are assigned to the third level of the legal basis of digitalization of the administrative procedure.

Examining the legal framework for the digitalization of administrative procedures strictly through the lens of the Law on Administrative Procedure (LAP) as a specialized legislative act fails to reflect the current state of legal regulation governing ICT use in administrative activities and proceedings. Therefore, our proposed multi-level legal framework offers valuable insights into both the future trajectories of public administration digitalization and the digital tools already deployed at the national and local levels.

Keywords: *administrative procedure, digitalization, legal regulation, administrative proceedings, electronic services, administrative body, public administration.*

Дата першого надходження статті до видання: 02.09.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 15.09.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 18.11.2026