

УДК 346.1; 346.5

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2020-39-1-37-42>

ПРАВОВІ УМОВИ СТВОРЕННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПУБЛІЧНИХ РЕЄСТРІВ

Шаповалова О.В.

LEGAL CONDITIONS FOR ESTABLISHMENT AND ADMINISTRATION OF ELECTRONIC PUBLIC REGISTERS

Shapovalova O.V.

Наукові дослідження у сфері «цифрових» технологій містять великий потенціал розвитку внаслідок того, що вони стають витокom прикладних досягнень на десятки років. Стаття присвячена аналізу перспективи зміни правових умов для створення та адміністрування електронних публічних реєстрів в Україні. Досліджено стан законодавства про публічні реєстри й обґрунтовано проблеми, що потребують законодавчого врегулювання. Надано науково-практичний коментар законопроекту про публічні електронні реєстри. Виокремлено закономірності щодо створення та адміністрування електронних публічних реєстрів як основоположних напрямків реформування законодавства у сучасних умовах. Проаналізовано основоположні принципи і мету створення та адміністрування інформаційних ресурсів у сфері реєстрів. Надано характеристику відносинам, які виникають у сфері створення та адміністрування електронних публічних реєстрів. Розкрито причини критичного ставлення практикуючих юристів до утворення Реєстру реєстрів. Наголошено, що правова організація системи електронних публічних реєстрів потребує узагальнення пропозицій науковців стосовно моніторингу корупційних проявів при створенні та адмініструванні електронних публічних реєстрів. Превентивним підходом тут слід вважати узгодження національного і міжнародного законодавства в частині втілення застережень від загроз публічним та приватним інтересам в системі публічних реєстрів.

***Ключові слова:** електронні публічні реєстри, створення, адміністрування, створювач реєстрової інформації, держатель реєстру, Реєстр реєстрів, вимоги та заборони щодо створення реєстру.*

Актуальність дослідження правових умов створення та адміністрування електронних публічних реєстрів обумовлена запровадженням нових розробок та створенням нових цифрових технологій та систем, затребуваних інноваційною інфраструктурою країни та українською економікою.

В Україні на початку 2018 року Кабінетом Міністрів України була схвалена «Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки». Термін реалізації проголошених в її тексті заходів завершується у 2020 році. Здебільшого це були заходи щодо впровадження відповідних

стимулів для цифровізації економіки, усвідомлення наявних викликів та оволодіння інструментами розвитку цифрових інфраструктур, визначення критичних сфер та проектів цифровізації, а також – стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання та споживання цифрових технологій [1].

Оцінка стану їх здійснення в нашій країні потребує вивчення можливості зміни правових умов для створення та адміністрування електронних публічних реєстрів.

Вкладаючи величезні кошти у створення та розвиток окремих (іноді, дублю-



ючих один одного) реєстрів, кадастрів та інформаційних систем, не змогли наблизитися до досягнення головної місії публічних інформаційних систем – створення в Україні єдиного транспарентного середовища публічної інформації для максимального спрощення та дебіюрократизації процесів публічного управління, захисту прав фізичних та юридичних осіб, задоволення інформаційних потреб громадянського суспільства [2].

Окреслення перспектив відносно зміни правових умов відбулося у законопроекті № 2110 «Про публічні електронні реєстри», хоча він був не першим. На законодавчому рівні першу спробу впорядкування електронних публічних реєстрів в Україні було започатковано всередині 2018 року. Тому намір зведення реєстрів у виважену систему, яка дозволяє досягти інтегрованості та належної правової організації, у тому числі як при створенні кожного з них так і при адмініструванні, був виправданим.

Тому Верховною Радою України було зареєстровано Проект Закону про публічні електронні реєстри за № 8602 від 13 липня 2018 року. Він був вкрай затребуваним. В нашій країні створено більше 350 реєстрів, стан яких, майже всіх, залишається незадовільним. Вказаний проект закону розроблявся спільно з фахівцями Міжнародної організації права розвитку (IDLO) в Україні. Тому відбулася міжнародна технічна допомога за проектом «Прозорість та підзвітність в державному управлінні та послугах/TAPAS» і в цілому було досягнуто змістовної гармонізації основних норм з європейськими та світовими ініціативами у зазначеній сфері. .

Але хоча Законопроект за № 8602 від 13 липня 2018 року і подавався до розгляду Верховною Радою України VIII скликання, але він не був прийнятий. Тому безсистемне створення публічних реєстрів не забезпечувало потреби держави та споживачів реєстрової інформації. Отже 10 вересня 2019 року було зареєстровано Законопроект за № 2110 «Про публічні електронні реєстри». За текстом основних положень він майже цілком співпадав із попереднім проектом. Наприкінці 2019 року Верховна рада України прийняла його за основу у першому читанні

Ціль статті – обґрунтування перспективи зміни правових умов для створення та адміністрування електронних публічних реєстрів в Україні внаслідок зміни законодавства про систему публічних реєстрів.

Належне функціонування системи публічних реєстрів, у значному ступені, обумовлено раціональністю їх створення та збалансованістю публічних і приватних інтересів при адмініструванні. Законопроект № 2110 «Про публічні електронні реєстри» визначає вимоги та фінансові основи створення та функціонування публічних електронних реєстрів. Створювачем реєстрової інформації у законопроекті визнається особа, яка в межах визначених законом повноважень, створює інформацію про об'єкт реєстру для її внесення до відповідного реєстру [3, ст.2].

Створення та діяльність у сфері реєстрів базується на таких основних принципах як єдність методології створення, ведення, адміністрування, реєстрації, взаємодії та ліквідації реєстрів, інтегрованості реєстрів та технологічна нейтральності національних технічних рішень. Важливим для створювача є гарантування державою та держателями реєстрів об'єктивності, актуальності, достовірності, повноти та захищеності реєстрової інформації від несанкціонованих змін [3, ч.3 ст.3]. Без такого гарантування статус створювача виглядав би хитким, чого не можна припустити з огляду на призначення Реєстрів, які (так само й будь-які їх складові частини) перебувають у власності держави, відповідної територіальної громади або відповідної саморегулювальної організації в особі держателя відповідного реєстру.

Основне призначення публічних реєстрів сконцентровано в їх меті. Зокрема: вони створюються, ведуться, адмініструються та взаємодіють заради забезпечення громадян, їх об'єднань, юридичних осіб, територіальних громад, органів державної влади та місцевого самоврядування повною, достовірною та актуальною інформацією про осіб, їх правові та майнові статуси, речі, права на них та інші об'єкти реєстрів, в тому числі при здійсненні дозвільної та іншої управлінської діяльності, наданні адміністративних послуг, у найбільш зручний для користувачів, технологічний, економічний та корупційно безпе-



чний спосіб [2, ч.1 ст.3].

Розуміння того, який вплив чинять правові засади створення електронних публічних реєстрів в Україні, надає ст.26 законопроекту, яка має назву «Створення реєстрів».

Реєстр створюється, коли при регулюванні суспільних відносин, що виникають при вирішенні економічних, соціальних або інших завдань, необхідним є факт реєстрації об'єкта (об'єктів) реєстру, з метою захисту прав і законних інтересів громадян та їх об'єднань, юридичних осіб, територіальних громад, суспільства та держави [3, ч.1 ст.26]. Водночас прописана заборона щодо створення реєстру, якщо міститиме ті саме дані про той самий об'єкт, що містяться в уже існуючому реєстрі.

Вимоги до основних реквізитів реєстру також прописані у законопроекті. Вони такі: 1) повна та скорочена (за наявністю) назва реєстру; 2) призначення реєстру; 3) назва держателя реєстру; 4) суб'єкти ведення реєстру, вимоги до них; 5) вимоги до публічних реєстраторів; 6) вимоги до створювачів; 7) вимоги до технічного адміністратора; 8) об'єкт (об'єкти) реєстру, порядок його (їх) реєстрації та ідентифікації; 9) джерела інформації відповідного реєстру; 10) види реєстрових даних (в тому числі, склад базового та спеціального наборів реєстрових даних), метаданих та візуальних, підтверджуючих ці дані, образів (матеріалів фото та відеофіксації, скан-копій тощо); 11) спосіб (процес) створення створювачем інформації про об'єкт реєстру; 12) строки внесення до реєстрів інформації про об'єкти реєстрів; 13) види та матеріальні форми документів, що створюються під час ведення реєстру, та спосіб їх обліку у складі такого реєстру; 14) фінансові джерела створення програмно-технічних засобів реєстру та право власності на них; 15) вимоги до ведення та адміністрування реєстру; 16) вимоги до сумісності з Системою електронної взаємодії та повторного використання реєстрової інформації; 17) особливості захисту реєстрової інформації; 18) фінансові засади функціонування та розмір плати за надання послуг відповідного реєстру; 19) форми і порядок оприлюднення та отримання реєстрової інформації, права та обов'язки користувачів; 20) розмір оплати за

послуги реєстрів; 21) дата початку функціонування реєстру [3, ч.2 ст.26].

Намір створення Реєстру реєстрів отримав не лише схвалення, але й – критичне ставлення практикуючих юристів. Вони прогнозують проблеми користування утвореним Реєстром реєстрів.

Законодавець пропонує створити певний «осередок» публічних реєстрів. В ньому буде систематизовано розміщено всі наявні в Україні публічні реєстри, що повинно, на перший погляд, спростити завдання всім українським юристам щодо пошуку в них інформації. Але з іншого боку є певні технічні та фінансові проблеми. Створення ще одного Реєстру для Реєстрів, на який потрібно буде витратити «зайві» кошти платників податків, не є першочерговою потребою держави[4].

Визначення поняття «режим адміністрування» в різних сферах його застосування має різноманітні підходи. Тому слід визнати важливим кроком законодавця намір максимально ідентифікувати правовий режим адміністрування публічних реєстрів. Ним виокремлено самостійний розділ із назвою «Адміністрування реєстрів». Розпочинається розділ статтею 38 «Загальні засади адміністрування реєстрів». Режим адміністрування публічних реєстрів містить декілька елементів. По-перше, норми щодо їх створення, модифікація, впровадження та супровід програмного забезпечення. По-друге, технічне і технологічне забезпечення (налаштування та технічна підтримка коректного функціонування апаратної та телекомунікаційної складових, автоматизація технологічних процесів, технічне навчання публічних реєстраторів, створювачів та осіб, що користуються реєстровою інформацією). По-третє, забезпечення захисту реєстрів в частині безперервного функціонування засобів технічного і криптографічного захисту інформації реєстру; резервного копіювання реєстрової інформації та фізичного збереження її носіїв; підтвердження цілісності інформації, яка вноситься до реєстру та реєстрової інформації, що передаються через Систему електронної взаємодії, а також ідентифікації публічних реєстраторів, створювачів та осіб, що користуються реєстровою інформацією у порядку



спеціального доступу [3, ч.1 ст.41].

Процедуру адміністрування реєстру здійснює держатель реєстру. Також можливо визначати для цієї мети технічного адміністратора. Свої функції він виконує на підставі договорів, укладених з держателем реєстру. Статус технічного адміністратора прописано у статті 17 цього Законопроекту. Зокрема, технічними адміністраторами реєстрів визнаються юридичні особи публічного права або інші юридичні особи. Перелік інших юридичних осіб визначається Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування або саморегульованими організаціями згідно критеріям, які прописані законом, за яким створено відповідний реєстр. Предметом договору про адміністрування реєстру є суспільні відносини щодо здійснення заходів із створення, модифікації, впровадження та супроводу програмного забезпечення відповідних реєстрів; забезпечення технічної взаємодії з іншими реєстрами; здійснення технічних та технологічних заходів з надання, блокування та анулювання доступу до реєстрів тощо [3, ч.4 ст.17].

Обмеження щодо прав технічних адміністраторів встановлюються законом. Також до технічних адміністраторів пред'являється низка вимог, які передбачені договором із держателем реєстру про адміністрування відповідного реєстру. Зокрема, він не має права в будь-який спосіб самостійно чи через будь-яких осіб створювати, вносити, змінювати (модифікувати), відкривати, приховувати чи видаляти реєстрові дані, реєстрову інформацію, а також вчиняти будь-які інші дії, що впливають на їх зміст [3, ч.2 ст.38].

У самостійному розділі сьомому прописано особливості створення та адміністрування Реєстру реєстрів (це скорочена його назва, а повна — «Реєстр публічних електронних реєстрів»). Почесний статус держателя цього Реєстру проявляється тому, що єдиним суб'єктом ведення Реєстру реєстрів є центральний орган виконавчої влади. Саме він реалізує державну політику у сфері формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів.

Публічним реєстратором Реєстру реєстрів може бути посадова особа спеціального структурного підрозділу центрального орга-

ну виконавчої влади, яка має вищу освіту у сфері ІТ-технологій та стаж роботи за відповідною спеціальністю не менш як три роки. Права та обов'язки публічних реєстраторів Реєстру реєстрів визначаються Порядком ведення Реєстру реєстрів. Створювачами Реєстру реєстрів є держателі реєстрів [3, ч.4, 5, 6 ст.42].

Висновок: Відбувається зміна правової організації системи електронних публічних реєстрів в Україні. Цей прояв цифровізації економіки обумовлена новим курсом її дерегуляції. При оновленні законодавства про систему публічних реєстрів в Україні деталізується та конкретизуються повноваження створювача реєстрової інформації, держателя реєстру, технічного адміністратора та інших відповідних органів та організацій щодо формування та передачі реєстрової інформації.

Література:

1. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-r/page>.
2. Гречаний О. Єдиний державний реєстр – замість реєстрової плутанини / О. Гречаний // INVESTGAZETA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://investgazeta.ua/uk/blohery/oleg-grech>.
3. Про публічні електронні реєстри: Проект Закону України від 10 вересня 2019 року №2110 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66772_
4. Опанасенко А. Як спростить працю юристів створення суперреєстру, передбаченого законопроектом 8602? / А. Опанасенко // Закон і Бізнес [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zib.com.ua/ua/print/134159-yak_sprostit_pracyu_yuristiv_stvorenniya_superreestru_peredba.html.

References:

1. Pro skhvalennya Kontseptsiyi rozvytku tsyfrovoyi ekonomiky ta suspil'stva Ukrainy na 2018-2020 roky ta zatverdzhennya planu zakhodiv



shchodo yiyi realizatsiyi: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 sichnya 2018 r. № 67-r. [Elektronnyy resurs] / Ofitsiyinyy veb-portal Verkhovnoyi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-r/page>.

2. Hrechanyy O. Yedyny derzhavnyy reyestr – zamist' reyestrovoyi plutany / O. Hrechanyy // INVESTGAZETA [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <https://investgazeta.ua/uk/blohery/oleg-grech>.

3. Pro publichni elektronni reyestry: Proekt Zakonu Ukrainy vid 10 veresnya 2019 roku №2110 [Elektronnyy resurs] / Ofitsiyinyy veb-portal Verkhovnoyi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66772.

4. Opanasenko A. Yak sprostyť pratsyu yurystiv stvorennya superreyestru, peredbachenoho zakonoproektom 8602? / A. Opanasenko // Zakon i Biznes [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zib.com.ua/ua/print/134159-yak-sprostit-pracyu-yurystiv-stvorennya-superreestru-peredba.html>.

Shapovalova O.V. Legal conditions for creating and administering electronic public registers. – Article.

Scientific research in the field of «digital» technologies has a great potential for development due to the fact that they become the source of applied achievements in decades. The article is devoted to the analysis of the prospect of changing legal conditions for the creation and administration of electronic public registers in Ukraine. The state of the legislation on public registers is investigated and the problems that require legislative regulation are substantiated. A scientific and practical commentary on the bill on public electronic registers is provided. The legislation on creation and administration of electronic public registers as the basic directions of reforming the legislation in the current conditions is distinguished. The basic principles and purpose of creating and administering information resources in the registry are analyzed. It describes the relations that arise in the sphere of creation and administration of electronic public registers. The reasons for the critical attitude of practicing lawyers to the creation of the Register of Registers are revealed. It is emphasized that the legal organization of the system of electronic public registers requires generalization of proposals of scientists regarding the monitoring of corruption manifestations in the creation and administration of electronic public registers. The harmonization of national and international legislation regarding the implementation of warnings against

threats to public and private interests in the system of public registers should be considered as a preventive approach.

There is a change in the legal organization of the system of electronic public registers in Ukraine. This manifestation of digitization of the economy is conditioned by the new course of its deregulation. When updating the legislation on the system of public registers in Ukraine, the authorizations of the registry creator, registry holder, technical administrator and other relevant bodies and organizations to form and transmit registry information are specified and specified.

Keywords: *electronic public registers, creation, administration, registry creator, registry holder, registry registers, registry creation requirements and prohibitions*

Шановалова О.В. Правовые условия создания и администрирования электронных публичных реестров. – Статья.

Научные исследования в области «цифровых» технологий содержат большой потенциал развития в силу того, что они становятся источником прикладных достижений на десятки лет. Статья посвящена анализу перспективы изменения правовых условий для создания и администрирования электронных публичных реестров в Украине. Исследовано состояние законодательства о публичных реестрах и обоснованы проблемы, требующие законодательного урегулирования. Предоставлен научно-практический комментарий законопроекта о публичных электронных реестрах. Выделены законоположения по созданию и администрированию электронных публичных реестров как основные направления реформирования законодательства в современных условиях. Проанализированы основополагающие принципы и цели создания и администрирования информационных ресурсов в сфере реестров. Охарактеризованы отношения, возникающие в сфере создания и администрирования электронных публичных реестров. Раскрыты причины критического отношения практикующих юристов к созданию Реестра реестров. Отмечено, что правовая организация системы электронных публичных реестров требует обобщения предложений ученых относительно мониторинга коррупционных проявлений при создании и администрировании электронных публичных реестров. Превентивным подходом здесь следует считать согласование национального и международного законодательства в части осуществления предостережений угрозы публичным и частным интересам в системе публичных реестров.

Ключевые слова: *електронные публичные реестры, создание, администрирование, создатель регистровой информации, держатель реестра, Реестр реестров, требования и запреты по созданию реестра.*

Авторська довідка:

Шаповалова Ольга Вікторівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля МОН України, (м. Сєвєродонецьк, Україна), провідна наукова співробітниця відділу правового забезпечення галузевого інноваційного розвитку Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України (м. Харків, Україна).

Стаття надійшла до редакції 24 лютого 2020 р.