

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 346.1; 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/2311-8040/2024-1-13>

Боровікова Віталіна Станіславівна,
науковий співробітник відділу організації наукової роботи,
Львівський державний університет внутрішніх справ,
вул. Городоцька, 26, Львів, 79007, Україна
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4401-4562>

ПУБЛІЧНІ ЕЛЕКТРОННІ РЕЄСТРИ У СИСТЕМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті на підставі комплексного аналізу чинного українського законодавства розглянуто публічні електронні реєстри у системі правового регулювання. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері формування та використання публічних електронних реєстрів. Предмет дослідження – сукупність нормативно-правових актів, що регулюють публічні електронні реєстри, теоретичні наукові джерела та правозастосовна практика з досліджуваної проблематики. Визначено роль публічних електронних реєстрів. Аналізуються положення Закону України «Про публічні електронні реєстри» і інших нормативних актів у сфері, що досліджується. Публічні електронні реєстри розглядаються з позиції цивільного, адміністративного та інформаційного права. Зазначено роль інформаційного права в системі законодавства, що регулює відносини цифровізації, як чинника, що сприяє систематизації цього законодавства. З огляду на універсальність використання публічних електронних реєстрів і застосування в усіх основних сферах суспільного життя, охарактеризовано методи правового регулювання публічних електронних реєстрів – імперативний та диспозитивний. Сукупність взаємозалежних правових норм, регулюючих самостійну сферу однорідних суспільних відносин, що складаються з приводу формування та використання публічних електронних реєстрів, утворює правовий інститут публічних електронних реєстрів. Правові норми зазначеного комплексного інституту інформаційного права інтегрують норми різних галузей права та спрямовані на ефективне правове регулювання комплексних інформаційних відносин, що виникають у сфері діяльності органів публічної влади. Подальші дослідження повинні бути спрямовані на вивчення впливу цифровізації реєстрів.

Ключові слова: інформація, інформаційне право, комплексна галузь права, метод правового регулювання, цифровізація, реєстри.

Borovikova Vitalina. Public electronic registers in the system of right regulation

The article examines public electronic registers in the system of legal regulation based on a comprehensive analysis of current Ukrainian legislation. The object of research is social relations arising in the field of formation and use of public electronic registers. The subject of the study is a set of legal acts regulating public electronic registers, theoretical scientific sources and law enforcement practice on the subject under investigation. The role of public electronic registers is defined. The provisions of the Law of Ukraine "On Public Electronic Registers" and other normative acts in the field under investigation are analyzed. Public electronic registers are considered from the point of view of civil, administrative and information law. The role of information law in the system of legislation regulating digitization relations is indicated as a factor contributing to the systematization of this legislation. Given the universality of the use of public electronic registers and their application in all major spheres of social life, the methods of legal regulation of public electronic registers are characterized – imperative and dispositive. A set of interdependent legal norms regulating an independent area of homogeneous social relations, which are formed regarding the formation and use of public electronic registers, forms the legal institution of public electronic registers. The legal norms of the specified complex institute of information law integrate the norms of various branches of law and are aimed at effective legal regulation of complex information relations arising in the sphere of activity of public authorities. Further research should be aimed at studying for the impact of digitization of registries.

Key words: information, information law, complex field of law, method of legal regulation, digitalization, registries.

Вступ. Значення публічних електронних реєстрів як об'єкта інформаційних правовідносин визначається еволюцією науково-технічного прогресу та розвитком інформаційного суспільства, можливістю та доцільністю автоматизованої обробки інформації та систематизацією інформаційних масивів в електронній формі у будь-якій галузі людської діяльності на основі застосування інформаційних технологій та технічних засобів, цінністю публічних реєстрів як інформаційного ресурсу діяльності органів публічної влади. Унікальність інформаційного права як самостійного утворення у системі права визначає інтегруючу роль задля забезпечення комплексного правового регулювання суспільних відносин у галузі формування та використання публічних електронних реєстрів. В умовах широкого застосування публічних реєстрів у публічному управлінні проблема розробки ефективної системи правового регулювання привертає увагу науки інформаційного права та визначає актуальність наукових досліджень, спрямованих на обґрунтування місця та ролі публічних електронних реєстрів у системі інформаційних об'єктів права.

Публічні електронні реєстри у контексті правового регулювання досліджено в працях: Г. О. Андрощука, І. В. Арістової, В. Д. Базилевича, О. А. Баранова, В. М. Брижка, Н. П. Бортник, В. Д. Гавловського, Р. А. Калюжного, О. М. Кохановської, А. І. Марущака, О. Д. Святоцького, О. В. Сосніна, В. П. Тихого, М. Я. Швеця і інших вчених. Процес інформатизації національної економіки, соціальної та правоохоронної сфери передбачає розвиток системи публічних електронних реєстрів, що вимагає проведення теоретико-правових досліджень правової природи публічних електронних реєстрів і підвищення ефективності правового регулювання.

Метою статті є дослідження публічних електронних реєстрів у системі правового регулювання.

Матеріали та методи. Методологічну основу дослідження складають загальнонаукові та спеціальні методи пізнання: моделювання та порівняння, дедукція та індук-

ція, метод системного аналізу, логічний, формально-юридичний та інтерпретаційний методи. Використовувалися методики узагальнення законодавства та правозастосовної практики, процедури опису та аналізу законодавства, прийоми систематичного, спеціально-юридичного та функціонального способів тлумачення.

Результати. Подання інформації в певній формі за допомогою документування та фіксації на матеріальному носії обумовлює включення у сферу дії права самостійних інформаційних об'єктів, мета формування яких залежить від інформаційних потреб людини. Одним з таких інформаційних об'єктів є публічні електронні реєстри. Вони є продуктом людської діяльності, в якому в об'єктивній формі представлений великий масив систематизованої інформації [1, с. 220]. У даний час сформувалася велика сукупність правових норм у досліджуваній сфері, у нормативних актах різної галузевої приналежності. Такий розвиток законодавства щодо публічних електронних реєстрів (далі – публічні реєстри) є логічним прогресом у розвитку економічної, соціальної, правоохоронної та інших сфер (закон України «Про публічні електронні реєстри» [2]).

Публічні електронні реєстри є системоутворюючим елементом, навколо якого різні галузеві норми права вибудовуються у єдину цілісну структуру. Взаємозв'язок і однорідність таких норм свідчать, що формується самостійний комплексний інститут публічних електронних реєстрів, правове оформлення якого зумовлено факторами:

- розширення практики використання публічних електронних реєстрів у публічній сфері та активне застосування для реалізації стратегічних пріоритетів державної інформаційної політики;
- збільшення кількості правових норм і окремих нормативних актів, вкладених у регулювання суспільних відносин щодо формування та використання публічних електронних реєстрів;
- виявлення предметної та юридичної єдності в сукупності норм про публічні елек-

тронні реєстри, які норми розподілені за основними галузями права, але пов'язані єдиним комплексним правовим утворенням;

– необхідність застосування єдиних правових засад і спеціальних правових конструкцій та засобів для упорядкування суспільних відносин, що виникають у зазначеній сфері.

Сукупність правових норм у сфері публічних електронних реєстрів становить організований комплекс, що має ознаки системного правового утворення. Він є об'єктивно сформований в результаті процесу розвитку інформаційних технологій та її правового забезпечення групою норм права, регулюючих суспільні відносини щодо публічних електронних реєстрів. Ця група норм входить у структуру інформаційного права, відокремлюючись юридичним змістом, але утворюючи органічну єдність.

Правовий інститут – відносно невелика сукупність норм, специфіка та автономність якої не виходять за межі однієї галузі права, а правове регулювання обмежене порівняно вузькою сукупністю відносин [3, с. 63].

Інститут права, маючи спільні з галуззю права властивості, відрізняється від неї обсягом предмета регулювання. Головна функція правового інституту, на думку О. В. Петришина, полягає в тому, щоб за допомогою комплексу норм охопити всі істотні моменти регулювання в межах окремої ділянки суспільних відносин і забезпечити цілісне та завершене регулювання [4, с. 165]. Правові інститути дозволяють комплексно, всебічно впорядкувати певний вид суспільних відносин. Вчений наголошує на інформаційному значенні конструкції правового інституту, яке полягає в тому, що правовий інститут дозволяє юристам здійснювати пошук у правових масивах окремих норм права, що належать до предмета правового регулювання.

Як галузь інформаційного права, інститути, що утворюють систему мають комплексний характер. Комплексність інституту публічних електронних реєстрів проявляється у комплексному використанні методів правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із формуванням і використанням публічних електронних реєстрів.

Інститут публічних електронних реєстрів становлять галузеві норми, які структурно розташовані в інших галузях права: конституційному, цивільному, сімейному, кримінальному, адміністративному, митному, екологічному, трудовому, банківському, житловому та інших.

Конструювання у сфері застосування публічних електронних реєстрів великої кількості правових норм різної галузевої приналежності зумовлено різноманіттям інформаційних ресурсів органів влади та складністю системи суспільних відносин, об'єктом яких вони виступають. У цьому виявляється одна з основних особливостей комплексних галузей та інститутів права, норми яких перебувають у інших галузях права та об'єднуються у самостійну систему правових норм, пов'язаних єдністю предмета правового регулювання.

Норми права, що регулюють суспільні відносини з приводу окремих публічних електронних реєстрів, отримують галузеву прив'язку у відповідних галузях права, ними поширюється дія галузевих правових режимів. Такі норми виступають у єдності з іншими правовими положеннями галузі, об'єднані спільним предметом та галузевими особливостями правового регулювання. Залишаючись за своїми засадами нормами основної галузі права, вони відбивають галузеву специфіку правового режиму окремого публічного електронного реєстру, та завдяки інформаційній сутності та правовій природі публічних реєстрів об'єднуються у самостійну систему правових норм.

Забезпечення єдності та ефективності правового регулювання публічних реєстрів галузеві норми мають відповідати загальним положенням базових законів інформаційного права. Наприклад, норми права, що встановлюють правовий режим публічного реєстру представляють підбір чи розташування інформаційних матеріалів як результату творчої праці, мають пряму цивільно-правову прив'язку.

Цивільне право покликане регулювати передусім договірні та інші майнові відносини щодо публічних електронних реєстрів

як інформаційного продукту, який має комерційну цінність, у створення якого вкладено значні фінансові, кадрові та інші інвестиції, а також відносини, пов'язані із здійсненням інтелектуальних прав на публічні електронні реєстри, що відповідають ознакам складеного твору [5].

Зазначені правовідносини, переважаючими в яких є юридичні засоби цивільно-правового характеру, вимагають регулювання з позиції права власності, виняткових прав та інших законних прав на інформаційні ресурси. Але через комплексний характер об'єкта таких відносин не можна залишати поза увагою інформаційно-технологічні ознаки публічних реєстрів.

Специфіка правового режиму, застосовуваного для публічних електронних реєстрів, проявляється у поширенні інформаційних відносин щодо правових засобів зі сфери традиційних виняткових прав, передбачає застосування комплексу специфічних способів, типів і методів правового регулювання, вибір яких зумовлений метою, яку ставить перед собою законодавець [6, с. 105].

Незважаючи на зроблену законодавцем спробу розглянути в єдності правові режими бази даних і різних видів реєстрової інформації (реєстрів, кадастрів, реєстрів), хаотичність їх співвідношення в законодавстві є одним з недоліків правового регулювання цієї галузі суспільних відносин [7, с. 62].

Норми права, що встановлюють порядок централізованого обліку іноземних громадян та осіб без громадянства, у тому числі здійснюваного за допомогою формування та ведення відповідного реєстру, є невід'ємною частиною адміністративно-правового режиму перебування іноземних громадян в Україні [8]. У цьому випадку право регламентує адміністративні відносини, що виникають в особливій галузі діяльності держави – сфері державного управління, змістом якої є цілеспрямовано вплив, що надається державою, забезпечене владним характером застосовуваних методів і засобів. Основною ознакою таких відносин є зв'язок з організацією та функціонуванням системи державного управ-

ління, здійсненням виконавчо-розпорядчої діяльності органами державної влади, прояв у таких відносинах державної волі та державного інтересу.

Реалізований у цих відносинах публічний інтерес характеризується активною роллю держави як повноправного учасника суспільних відносин щодо публічних електронних реєстрів та вимагає застосування спеціальних публічно-правових методів та засобів для створення оптимального режиму формування та використання публічних реєстрів у діяльності органів влади.

Тому правове регулювання суспільних відносин, пов'язаних з державно-управлінською діяльністю при формуванні та веденні реєстру з обліку іноземних громадян та осіб без громадянства, ґрунтується на системі імперативних юридичних засобів, здатних забезпечити обов'язковість виконання основних завдань держави в інформаційній сфері. Але ефективність їх регулювання не може бути досягнута без розуміння інформаційно-правових засад діяльності органів державного управління з формування та ведення публічних електронних реєстрів, таких як інформаційна безпека, стандартизація, технологічне забезпечення, що знайшло відображення в законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів» [9].

Правове регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу публічних електронних реєстрів, не може здійснюватися лише галузевими методами та засобами. Комплексне застосування поряд із нормами основних галузей права спеціальних норм інформаційного права посилює юридичний вплив права, підвищуючи ефективність правового регулювання публічних електронних реєстрів як інформаційного об'єкта, особливо у контексті Порядку ведення Реєстру публічних електронних реєстрів [10].

Ще одна особливість комплексних правових утворень у системі права полягає у використанні комплексу методів правового

регулювання, які становлять сукупність способів та засобів впливу права на суспільні відносини.

Специфіка суспільних відносин, пов'язаних з інформацією, визначає необхідність використання всього відомого спектру методів правового регулювання залежно від її виду та призначення.

Характерна для інформаційного права множинність методів правового регулювання полягає у особливому поєднанні методів публічного права в інформаційних відносинах. У цьому виявляється унікальна можливість права ефективно впливати на сукупність суспільних відносин, що становлять предмет комплексної галузі чи інституту права у його структурі. Методи, якими користуються комплексні галузі, не просто юридично своєрідні, а унікальні за рахунок особливого поєднання юридичних прийомів регулювання.

Розподілені у різних галузях права суспільні відносини з приводу публічних електронних реєстрів зазнають правового впливу диспозитивного та імперативного методів правового регулювання.

Наприклад, механізм правового регулювання суспільних відносин, які за природою виходять зі свободи інформації (отримання інформації про об'єкт нерухомості з публічного електронного Реєстру прав власності на нерухоме майно для здійснення цивільно-правових угод та ін.), з неминучістю мають бути включені імперативні методи з метою захисту прав і законних інтересів учасників відносин [11].

Специфіка інформаційного права накладає проблему методу правового регулювання, що у юридичній науці носить дискусійний характер. Остаточне вирішення питання щодо методу правового регулювання інформаційних відносин залежить від підходу до змісту предмета галузі інформаційного права.

Вдосконалення правового регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері неможливо уявити без розробки та застосування спеціальних засобів правового впливу, які враховують унікальність об'єктів права цифрової доби. Право змушене використовувати спеціальні техніко-технологічні засоби,

прийоми та конструкції, які є головною відмінністю інформаційного права та інституту публічних електронних реєстрів.

Для забезпечення повноцінного правового регулювання інформаційних відносин у межах інституту публічних електронних реєстрів потрібно не просто традиційне, характерне всім комплексним інститутів права, поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, а їх активну взаємодію з методами технічного характеру у вигляді внесення останніх у конструкціях правових норм.

При вирішенні завдання забезпечення безпеки інформації правові методи взаємодіють із методами технічного характеру. Межі повноважень останніх компенсуються застосуванням організаційно-правових заходів. Наприклад, технічні параметри засобів вироблення електронного підпису визначають умови надання юридичної сили документу в електронній формі.

В наслідок праворозуміння законодавцем сфери публічних електронних реєстрів Україна отримала статус учасниці програми Європейського Союзу «Цифрова Європа». У вересні 2022 року Україна та ЄС підписали договір про участь України у європейській програмі «Цифрова Європа». У період до 2027 рік, згідно програми, Європейським Союзом виділяються кошти на створення штучного інтелекту, розвиток кібербезпеки, а також – забезпечення раціонального використання цифрових технологій в економіці (в тому числі, сфері господарювання) [12, с. 144].

Висновки. Сукупність норм права, які регулюють суспільні відносини в галузі формування та використання публічних електронних реєстрів, щодо однорідності та логічної взаємопов'язаності повною мірою має ознаки правового інституту, а саме відокремленість предмета та кореспондуючу специфічність методів і засобів правового регулювання. Об'єднані предметом правового регулювання, ці норми утворюють вторинну юридичну цілісність у системі інформаційного права, не порушуючи структури основних галузей.

Місце інституту публічних електронних реєстрів в інформаційному праві зумовлено інформаційною природою, обумовленою сутністю публічних електронних реєстрів, яка виявляється у можливості автоматизованої обробки та систематизації електронних масивів інформації на основі інформаційних технологій і технічних засобів. Водночас, є об'єктом інформаційних правовідносин комплексного характеру.

Правовий інститут публічних електронних реєстрів є сукупність взаємозалежних пра-

вових норм, регулюючих самостійну сферу однорідних суспільних відносин, що складаються з приводу формування та використання публічних електронних реєстрів.

Правові норми досліджуваного комплексного інституту інформаційного права інтегрують норми різних галузей права, спрямовані на ефективне правове регулювання комплексних інформаційних відносин, що виникають відносно публічних електронних реєстрів у сфері діяльності органів публічної влади.

Список використаних джерел:

1. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Ярема О. Г. Інформаційне право України: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. 416 с.
2. Про публічні електронні реєстри: Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1907-20>.
3. Риндюк В. І. Система права в контексті сучасних підходів до праворозуміння. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: право*. 2022. Випуск. 70. С. 59–63.
4. Загальна теорія права: підручник / О. В. Петришин, Д. В. Лук'янов, С. І. Максимов, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2021. 568 с.
5. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 01.12.2022 р. № 2811-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2811-20>
6. Тернавська В. М. Правові режими відповідно до теорії конституційно-правової політики. *Нове українське право*. 2023. Випуск 4. С. 100–106.
7. Єсімов С. С. Правове регулювання формування та використання публічних баз даних. *Право.ua*. 2020. № 3. С. 58–64.
8. Тимчасове проживання іноземців та осіб без громадянства в Україні. Портал державних послуг. URL. <https://igov.org.ua/subcategory/1/8/situation/40>
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів: Закон України від 15.03.2022 р. № 2130-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2130-20>
10. Про функціонування Реєстру публічних електронних реєстрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2023 р. № 969. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/969-2023-%D0%BF#Text>
11. Інформація з державного реєстру речових прав на нерухоме майно. URL. <https://online.minjust.gov.ua/rp/>
12. Вінник О. М., Шаповалова О. В. Правове забезпечення сфери публічних електронних реєстрів. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2023. № 1 (45). С. 137–149.

References:

1. Kovaliv, M.V., Yesimov, S.S., & Yarema, O.H. (2022). *Informatsiyne pravo Ukrayiny: navchal'nyy posibnyk [Information law of Ukraine: textbook]*. Lviv: Lviv State University of Internal Affairs [in Ukrainian].
2. Pro publichni elektronni reyestry: Zakon Ukrayiny vid 18.11.2021 r. № 1907-IKH. [On public electronic registers: Law of Ukraine dated November 18, 2021 No. 1907-IX]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1907-20> [in Ukrainian].
3. Ryndyuk, V.I. (2022). Systema prava v konteksti suchasnykh pidkhodiv do pravorozuminnya [The legal system in the context of modern approaches to legal understanding]. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho Natsional'noho Universytetu. Seriya: pravo – Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Series: Law*. 70. 59–63 [in Ukrainian].
4. Zahal'na teoriya prava: pidruchnyk (2021). [General theory of law: a textbook]. O.V. Petryshyn, D.V. Luk'yanov, S.I. Maksymov, V.S. Smorodyns'kyu ta in. (Petryshyna, O.V. Eds.). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

5. Pro avtors'ke pravo i sumizhni prava: Zakon Ukrayiny vid 01.12.2022 r. № 2811-IKH [On copyright and related rights: Law of Ukraine dated December 1, 2022 No. 2811-IX]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2811-20> [in Ukrainian].
6. Ternavs'ka, V.M. (2023). Pravovi rezhymy vidpovidno do teorii konstytutsiyno-pravovoyi polityky [Legal regimes according to the theory of constitutional and legal politics]. *Nove ukrayins'ke pravo – New Ukrainian law*. 4. 100–106 [in Ukrainian].
7. Yesimov, S.S. (2020). Pravove rehulyuvannya formuvannya ta vykorystannya publichnykh baz danykh [Legal regulation of the formation and use of public databases]. *Pravo.ua*. 3. 58–64 [in Ukrainian].
8. Tymchasove prozhyvannya inozemtsiv ta osib bez hromadyanstva v Ukrayini [Temporary residence of foreigners and stateless persons in Ukraine]. *Portal derzhavnykh posluh – Portal of public services*. Retrieved from: <https://igov.org.ua/subcategory/1/8/situation/40> [in Ukrainian].
9. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrayiny shchodo zabezpechennya funktsionuvannya informatsiyno-komunikatsiynykh system, elektronnykh komunikatsiynykh system, publichnykh elektronnykh reyestri: Zakon Ukrayiny vid 15.03.2022 r. № 2130-IKH [On making changes to some laws of Ukraine regarding ensuring the functioning of information and communication systems, electronic communication systems, and public electronic registers: Law of Ukraine dated March 15, 2022, No. 2130-IX]. Retrieved from: [in Ukrainian].
10. Pro funktsionuvannya Reyestru publichnykh elektronnykh reyestriv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 01.09.2023 r. № 969 [On the functioning of the Register of Public Electronic Registers: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 1, 2023 No. 969]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/969-2023-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
11. Informatsiya z derzhavnoho reyestru rechovykh prav na nerukhome mayno [Information from the state register of property rights to immovable property]. Retrieved from: <https://online.minjust.gov.ua/rp/> [in Ukrainian].
12. Vinnyk, O.M., & Shapovalova, O.V. (2023). Pravove zabezpechennya sfery publichnykh elektronnykh reyestriv [Legal provision of the sphere of public electronic registers]. *Aktual'ni problemy prava: teoriya i praktyka – Actual problems of law: theory and practice*. 1 (45). 137–149 [in Ukrainian].