

Правові та організаційні засади функціонування державних реєстрів в Україні

Комаров О. В.

здобувач кафедри публічно-правових дисциплін

Київський міжнародний університет

вул. Львівська, 49, Київ, Україна,

начальник управління аналітичного забезпечення Київського міського голови апарату

виконавчого органу Київської міської ради

Київська міська державна адміністрація

вул. Хрещатик, 36, Київ, Україна

orcid.org/0000-0003-2566-114X

komarov0025@ukr.net

Ключові слова: *державний реєстр, бази даних, електронне урядування, веб-портал, адміністративна послуга, публічні реєстри, класифікація.*

Відповідно до Конституції України кожен громадянин має право на інформацію, що включає можливість безперешкодного отримання, зберігання, поширення та її захисту, що становить фундаментальну законодавчу базу для ефективної реалізації громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів. З метою ефективного державного управління, що першочергово передбачає задоволення інформаційних потреб громадян та юридичних осіб, органи державної влади та органи місцевого самоврядування створюють не просто інформаційні служби, а безпосередньо системи, бази даних, які ґрунтуються на принципах, напрацьованих на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства, та нормативно узгоджені відповідно до напрямів державної інформаційної політики в Україні.

З метою захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення виконання органами державної влади та місцевого самоврядування своїх владних повноважень в Україні створена система державних реєстрів. До таких реєстрів вносяться відомості про фізичних осіб, суб'єктів господарської діяльності, громадські формування, право власності або інше речове право на об'єкти, а також відомості, які офіційно визнаються державою. Зважаючи на те, що публічно-владні повноваження органів державної влади поширюються на всі правовідносини, які виникають у державі, система державних реєстрів є розгалуженою.

Впровадження електронного державного урядування є важливою умовою розвитку інформаційного суспільства, яке зможе забезпечити кожного громадянина можливістю створювати і накопичувати інформацію, мати вільний доступ до неї, користуватися і обмінюватися та використовувати інформаційні технології для розширення можливостей реалізації власного потенціалу, сприяти суспільному і особистісному розвитку, підвищувати якість життя та створювати умови для відкритого і прозорого державного управління.

Legal and organizational principles of functioning of state registers in Ukraine

Komarov O. V.

*Applicant at the Department of Public Law Disciplines
Kyiv International University
Lvivska str., 49, Kyiv, Ukraine,
Head of Analytical Support Department Kyiv Mayor Staff
of the Executive Body of the Kyiv City Council
Kyiv City State Administration
Khreshchatyk str., 36, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0003-2566-114X
komarov0025@ukr.net*

Key words: *state register, databases, e-government, web portal, administrative service, public registers, classification.*

According to the Constitution of Ukraine, every citizen has the right to information, including the possibility of unimpeded receipt, storage, distribution and protection, which is a fundamental legal basis for the effective exercise of citizens' rights, freedoms and legitimate interests. In order to ensure effective public administration, which primarily meets the information needs of citizens and legal entities, public authorities and local governments create not just information services, but directly systems, databases, based on the principles developed at the World Summits, issues of the information society and normatively agreed in accordance with the directions of the state information policy in Ukraine.

In order to protect the rights and interests of individuals and legal entities, to ensure the implementation of state authorities and local governments in Ukraine, a system of state registers has been created. These registers include information about individuals, economic entities, public formations, property rights or other property rights to objects, as well as information that is officially recognized by the state. Given that the public authority of public authorities extends to all legal relations that arise in the state, the system of state registers is branched.

The introduction of e-government is an important condition for the development of the information society, which can provide every citizen with the opportunity to create and accumulate information, have free access to it, use and share and use information technology to expand their potential, promote social and personal development, improve quality life and create conditions for open and transparent public administration.

Постановка проблеми. Відповідно до інтеграційних процесів, що відбуваються в Україні, розвитку концепції електронного врядування у країні та розвитку інформаційних технологій великого значення набуває дослідження проблематики адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в державі.

Сучасний розвиток інформаційного суспільства напряму пов'язаний з широким використанням інформаційно-комунікаційних технологій у системі публічного управління, зокрема, в рамках якого створюються і розвиваються відповідні інформаційні бази даних. Ефективне забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні є актуальною проблемою в умовах розвитку України як демократичної і правової держави.

Основною проблемою в механізмі реалізації системи електронного урядування в Україні є відсутність єдиного правового поля функціонування та взаємодії державних реєстрів, а також їх технічне своєчасне оновлення та неперетинне узгодження об'єктів відповідних реєстрів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сфері регулювання порядку функціонування системи державних реєстрів вагоме значення після нормативного закріплення мають наукові праці та позиції видатних науковців, серед яких хотілося б відзначити: А. Васильєву, О. Вінника, О. Красницьку, В. Щербину, С. Третякову, А. Неділько, І. Молчанову, Я. Храпунову, Ю. Битяка, Т. Коломоець, В. Кампо, С. Ківалова.

Мета статті – визначити основні процедурні елементи функціонування державних реєстрів в Україні, механізми регулювання процесу взаємодії державних реєстрів у сфері надання публічних послуг, законодавчі перспективи удосконалення процесу управління та керування державними реєстрами.

Виклад основного матеріалу. Згідно з науковими твердженнями, реєстр (від латинської “*regestra*” – «список») – форма матеріального відображення факту реєстрації, що має вигляд списку, певної бази даних або облікового документа, що містить усі відомості стосовно об’єкта, які фіксуються з метою обліку і надання їм офіційного статусу. Виходячи з такого поняття, ми можемо сформулювати визначення державного електронного інформаційного ресурсу, що являє собою систематизовану інформацію, яка є доступною у вільному обсязі, що забезпечується інформаційними технологіями, право на володіння, використання або розпорядження якою належить державним органам, державним підприємствам, установам та організаціям, а також інформація, створення якої передбачене законодавством, яка обробляється фізичними або юридичними особами відповідно до наданих їм повноважень суб’єктами владних повноважень.

Натепер в Україні налічується понад 135 державних реєстрів, які перебувають у власності більш ніж 40 державних органів влади. Визначити чітку кількість державних реєстрів неможливо у зв’язку з відсутністю єдиного ресурсу, який містив би інформацію про всі державні реєстри, а також нормативною невизначеністю самого поняття «державний реєстр».

Найбільша кількість державних реєстрів перебуває у розпорядженні Міністерства юстиції України, Державної фіскальної служби України та Міністерства внутрішніх справ України.

У результаті державної реєстрації об’єктів формуються державні реєстри, інформація в яких може мати правовий режим відкритого або обмеженого доступу, що залежить від об’єкта державної реєстрації. За таким критерієм доцільно виділити державні публічні та непублічні реєстри. Перші містять інформацію, яка становить публічний інтерес, унаслідок чого має бути відкритою або частково відкритою з урахуванням вимог Закону України «Про захист персональних даних» [1]. Непублічні державні реєстри містять інформацію, яка підлягає захисту відповідно до вказаного вище Закону.

Режим повного та загального доступу встановлений для Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, що регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру

нормативно-правових актів та користування ним» (далі – Порядок) [2]. Відповідно до Порядку до реєстру включаються нормативно-правові акти, що видані починаючи з дня прийняття Акта проголошення незалежності України, – опубліковані та неопубліковані, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, інші зареєстровані в Мін’юсті нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації, а також міжнародні договори України. Включення нормативно-правових актів до реєстру здійснюється автоматизовано за допомогою програмних засобів ведення реєстру протягом п’яти робочих днів з дня їх отримання.

До інших державних реєстрів із відкритим доступом належать: Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, Реєстр громадських об’єднань, Єдиний реєстр нотаріусів, Єдиний реєстр адвокатів. Доступ до таких реєстрів забезпечується на підставі наявності публічної інформації у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [3], доступ до якої обмежується виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно. Згідно з положеннями законодавства будь-яка особа може вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати публічну інформацію у формі відкритих даних з обов’язковим посиленням на джерело отримання такої інформації [3].

Загалом, Міністерство юстиції є держателем та забезпечує функціонування 17 Єдиних та Державних реєстрів – електронних баз даних, що є державною власністю.

До групи державних реєстрів з частковим доступом належать ті, які містять інформацію з частково обмеженим доступом, обмеженню підлягає не безпосередньо документ, а інформація, що міститься в ньому. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої не обмежений. До таких реєстрів належать: Єдиний державний реєстр судових рішень, державний земельний кадастровий реєстр, Єдиний реєстр досудових розслідувань, державний реєстр речових прав на нерухоме майно.

Стосовно доступу до відомостей, що містяться в державному земельному кадастровому реєстрі, то відповідно до Закону України «Про державний земельний кадастр» оприлюднюються відомості державного земельного кадастру про [4]:

- 1) межі адміністративно-територіальних одиниць;
- 2) кадастрові номери земельних ділянок;
- 3) межі земельних ділянок;
- 4) цільове призначення земельних ділянок;
- 5) нормативну грошову оцінку земель та земельних ділянок;
- 6) обмеження у використанні земель та земельних ділянок;
- 7) інші відомості про земельні ділянки.

Закритою для загального доступу є інформація стосовно: відомостей про реєстраційний номер облікової картки платника податків, серію та номер паспорта громадянина України, місце проживання, дату народження фізичної особи, які є інформацією з обмеженим доступом та не підлягають відображенню у відкритому доступі.

У попередньо названих групах можна виділити такі способи доступу до інформації, як:

1) повний доступ до документа з обмеженням певної інформації, що становить персональні дані;

2) відкритий загальний доступ до частини інформації, що заноситься

до відповідного реєстру, та обмежений доступ до інформації, яка містить відомості, що становлять персональні дані. Але потрібно наголосити, що деякі користувачі мають повний доступ до відомостей з таких державних реєстрів, це авторизовані користувачі або ті, яких стосується інформація з обмеженим доступом.

Останню групу становлять державні реєстри, доступ до яких є закритим повністю у зв'язку з відомостями, які становлять конфіденційну інформацію та підлягають захисту відповідно до Закону України «Про захист персональних даних». До таких реєстрів належать: Єдиний державний демографічний реєстр, Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень, державний реєстр актів цивільного стану громадян, Спадковий реєстр та інші.

Наприклад, відповідно до статей 8–9 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» на розпорядника реєстру покладаються обов'язки щодо захисту цілісності баз даних Реєстру, їх технологічного і програмного забезпечення, захисту інформації від випадкового чи незаконного знищення, спотворення, втрати, несанкціонованого надання чи доступу. Тоді як особа, персональні дані якої внесені до Реєстру, має право на:

1) отримання інформації про наявність запису в Реєстрі стосовно неї;

2) вимогу щодо поновлення і виправлення інформації про неї;

3) забезпечення захисту своїх прав, якщо її запит або вимогу про виправлення своїх персональних даних не задоволено;

4) безоплатне отримання довідки про внесення інформації до Реєстру або витягу з Реєстру;

5) отримання від уповноважених суб'єктів на безоплатній основі повідомлення про кожен випадок звернення щодо передачі інформації про неї з Реєстру [5].

Так само, згідно з пунктом 3.4 Інструкції з ведення державного реєстру актів цивільного стану громадян, затвердженої наказом Міністерства юстиції України [6], витяги з Реєстру можуть надаватися на запити органів державної влади та місцевого самоврядування, визначених у пункті 16 Порядку ведення державного реєстру актів цивільного стану громадян, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України, та на письмову заяву фізичної особи, відомості про яку або про її малолітніх, неповнолітніх дітей містяться у відповідному актовому записі цивільного стану, чи на письмову заяву представника цієї особи, повноваження якого ґрунтуються на дорученні, посвідченому нотаріально [7].

Розглянувши деякі державні реєстри та визначивши порядок та організацію їх діяльності, недослідженим залишається механізм їхньої взаємодії. Натепер в Україні відсутнє єдине правове поле функціонування та інформаційної взаємодії державних реєстрів, кадастрів та інформаційних систем; відсутні єдині вимоги до обміну, зберігання реєстрових даних, а також до технічного узгодження об'єктів відповідних реєстрів. Найбільш яскраво це видно на прикладі непрацюючої норми статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги», згідно з якою «суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління», чого на практиці не відбувається внаслідок законодавчої неунормованості відповідних суспільних відносин [8].

Для впорядкування цього питання дуже велике значення має прийняття нормативно-правового акта, який би врегулював питання взаємодії таких реєстрів, таким актом міг би стати Закон України «Про публічні електронні реєстри», який на поточний момент існує лише як проєкт. Такий законопроект становить основу для утворення

єдиної системи публічних електронних реєстрів, визначення уніфікованої структури функціонування публічних електронних реєстрів та єдиних вимог до їх ведення та взаємодії, адміністрування, а також до створення реєстрової інформації та її використання у інших інформаційних системах, під час здійснення дозвільної та іншої управлінської діяльності, надання адміністративних послуг. Такий акт дозволив би за рахунок заборони дублювання даних та побудови системи обміну інформацією на 15% скоротити витрати на фінансування реєстрів та підвищити якість і швидкість надання адміністративних та інших публічних послуг. У разі оптимізації кількості електронних реєстрів зменшаться витрати державного бюджету на створення нових реєстрів та підтримку наявних.

Основними проблемами, які виникають під час здійснення систематизації та упорядкування державних реєстрів, є:

1) наявність великої кількості різномірних державних ресурсів, які були створені без дотримання базових вимог та в майбутньому не призначені для електронної взаємодії;

2) відсутність законодавства, що регулювало би загальний порядок, принципи створення і ведення державних реєстрів;

3) дублювання даних у державних реєстрах;

4) недостатній рівень розвитку державних електронних інформаційних ресурсів.

Висновок. Отже, у статті досліджено питання організаційно-правових засад функціонування державних реєстрів для подальшого удосконалення механізмів правового регулювання інформаційних відносин у суспільстві, зокрема побудови єдиної системи державних реєстрів, у якій електронні дані будуть поєднані єдиними технологіями та стандартами їх застосування для опрацювання та зберігання, актуалізації.

Література

1. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.
2. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-%D0%BF#Text>.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
4. Про державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 № 3613-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>.
5. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20.11.2012 № 5492-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text>.
6. Про затвердження Інструкції з ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян : наказ Міністерства юстиції України від 24.07.2008 № 1269/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0691-08#Text>.
7. Порядок ведення державного реєстру актів цивільного стану громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2007 р. № 1064. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1064-2007-%D0%BF#Text>.
8. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.

References

1. Pro zahist personalnih danih [On personal data protection]: Zakon Ukrayini vid 01.06.2010 No. 2297-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229717#Text>.
2. Pro zatverdzhennya Poryadku vedennya Yedinogo derzhavnogo reyestru normativno-pravovih aktiv ta koristuvannya nim [On approval of the Procedure for maintaining the Unified State Register regulations and their use]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 23 kvitnya 2001. No. 376. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-%D0%BF#Text>.
3. Pro dostup do publichnoyi informaciyi [On access to public information]: Zakon Ukrayini vid 13.01.2011 No. 2939-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
4. Pro derzhavnij zemelnij kadastr [About the state land cadastre]: Zakon Ukrayini vid 07.07.2011 No. 3613-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>.
5. Pro Yedinij derzhavnij demografichnij reyestr ta dokumenti, sho pidtverdzhuyut gromadyanstvo Ukrayini, posvidchuyut osobu chi yiyi specialnij status [About the Unified state demographic register and documents, confirming the citizenship of Ukraine, identity or special status]: Zakon Ukrayini vid 20.11.2012 No. 5492-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text>.

6. Pro zatverdzhennya Instrukciyi z vedennya Derzhavnogo reyestru aktiv civilnogo stanu gromadyan [On approval of the Instruction on maintaining the State Register acts of civil status of citizens]: nakaz Ministerstva yusticiyi Ukrayini vid 24.07.2008 No. 1269/5. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0691-08#Text>.
7. Poryadok vedennya derzhavnogo reyestru aktiv civilnogo stanu gromadyan [The procedure for maintaining the state register of civil status acts citizens]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 22 serpnia 2007 r. No. 1064. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1064-2007-%D0%BF#Text>.
8. Pro administrativni poslugi [About administrative services]: Zakon Ukrayini vid 6 veresnya 2012 r. No. 5203-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.