



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

№ 16/3-550/2110/182897

"10" 10 2019 р.

### ВИСНОВОК

#### на проект Закону України «Про публічні електронні реєстри»

(реєстр. № 2110 від 10.09.2019 р.)

У проекті Закону пропонується унормувати єдине правове поле для регулювання правовідносин у сфері створення, функціонування та інформаційної взаємодії державних, комунальних та інших реєстрів, кадастрів та інформаційних систем.

Як зазначено в п. 2 пояснювальної записки до законопроекту, його метою є «утворення єдиної інтероперабельної системи публічних електронних реєстрів, визначення уніфікованої інституціональної структури функціонування публічних електронних реєстрів та єдиних вимог до їх створення, ведення, взаємодії, адміністрування, модернізації, реорганізації та ліквідації, а також до створення реєстрової інформації та її використання у інших інформаційних системах, при здійсненні дозвільної та іншої управлінської діяльності, наданні адміністративних послуг».

Головне науково-експертне управління, проаналізувавши законопроект, висловлює такі зауваження і пропозиції до його положень.

1. Запроваджуючи єдину електронну інформаційну систему, в якій концентруватиметься інформація щодо всіх існуючих реєстрів і, відповідно, за допомогою якої кожна особа матиме змогу віднайти необхідну для неї інформацію, держава, разом з цим, повинна забезпечити належні механізми захисту такої інформації. Це передбачає запровадження комплексу системних, організаційних, правових засобів, в тому числі різних видів відповідальності, та гарантованих компенсацій у випадку доведеності факту порушення прав особи.

Право на інформацію включає як право особи на доступ до інформації, збирання, поширення, розповсюдження, так і право на інформування у випадку збирання та розповсюдження інформації щодо неї, на захист від зловживання інформацією, право на компенсації у випадку несанкціонованої зміни та поширення інформації. Оскільки межі реалізації суб'єктивних прав особи щодо отримання, використання та поширення такої інформації у повній мірі не формалізовані (наприклад, відсутні механізми повідомлення особи щодо збирання інформації відносно неї тощо), то питання введення такого реєстру реєстрів супроводжується певними ризиками.



Звертаємо увагу, що відповідно до ст. 6 Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28.01.1981 р. (ратифіковано Законом України № 2438-VI від 06.07.2010 р.) «персональні дані, що свідчать про расову приналежність, політичні, релігійні чи інші переконання, а також дані, що стосуються здоров'я або статевого життя, не можуть піддаватися автоматизованій обробці, якщо внутрішнє законодавство не забезпечує відповідних гарантій». І хоча одним із принципів в ст. 3 законопроекту декларується принцип гарантування державою та держателями реєстрів об'єктивності, актуальності, достовірності, повноти та захищеності реєстрової інформації, проте з тексту законопроекту не вбачається достатніх механізмів для реалізації цього принципу.

Поза детальною регламентацією залишаються питання забезпечення безпеки функціонування електронної інформаційної взаємодії та відповідальності за відповідні порушення в цій сфері. Адже можливість спрощеного доступу до різних реєстрів, що містять вичерпну інформацію, містить ризик зростання незаконної зацікавленості до неї сторонніх осіб. Будь-яка система захисту, як показує практика, виявляє з часом свої вади, а отже не може гарантувати повного захисту інформації від помилок, вірусів, зловживань (пошук інформації з метою виконання замовлення, пошук інформації на продаж, зміна або знищення інформації). Уразливість реєстрів від неправомірного втручання може призвести до порушення прав як фізичних, так і юридичних осіб, що може стати неспівмірно з користю від прийняття цього Закону.

Вбачається невдалим покладання повної відповідальності на суб'єктів ведення реєстрів та держателів, технічних адміністраторів (ч.ч. 4, 5 ст. 51 законопроекту), оскільки несанкціоноване втручання в роботу реєстрів, використання інформації, в тому числі щодо особи, у різних цілях, можуть не перебувати в причинно-наслідковому зв'язку з діями суб'єктів ведення, держателів та технічних адміністраторів реєстрів. Крім того, в подальшому встановити винну особу у вчиненні правопорушення щодо несанкціонованого втручання в роботу інформаційних систем не завжди може стати можливим. У цьому випадку, на нашу думку, держава повинна передбачати механізми гарантування потерпілій особі відновлення порушених прав. Такий висновок можна зробити і зі встановлення законопроектом презумпції достовірності вказаної в реєстрі інформації (ч. 2 ст. 19, ч. 4 ст. 21 законопроекту).

У цьому контексті неоднозначним є питання надання повноважень саморегульним організаціям щодо створення та ведення реєстрів та включення таких реєстрів до загальної системи. Звертаємо увагу, що на законодавчому рівні не визначені поняття, роль, місце та сфера діяльності саморегульних організацій. Тому вбачається сумнівним з точки зору гарантування доступу до реєстрів та захищеності інформації надання таким організаціям прав щодо ведення реєстрів та доступу до інформації на рівні з іншими суб'єктами ведення реєстрів. Тим більше, що відповідно до ч. 2 ст. 7 проекту Закону «технічна взаємодія передбачає технічну та технологічну



здатність реєстрів до обміну даними у режимі «електронний запит – електронна відповідь», *взаємного пошуку та перегляду наявних даних*, формування спільних масивів даних, документів та форм, автоматичного протоколювання усіх кроків та операцій зазначеної взаємодії за допомогою Системи електронної взаємодії».

2. Головне управління вважає за доцільне зазначити, що відповідно до загальних засад правової доктрини закон є нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, який регулює *найбільш важливі відносини* у певній сфері суспільного життя шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин. Між тим, у законопроекті зустрічаються положення, якими пропонується врегулювати дрібні процедурні питання. Цей недолік властивий, наприклад, порядку проведення реєстраційних дій публічними реєстраторами (стаття 15); визначенню вимог до реєстрової інформації (стаття 18), видам документів, що створюються під час ведення реєстрів (стаття 24); унормуванню питань створення, реорганізації, модернізації та ліквідації реєстрів (розділ IV); веденню реєстрів (розділ V); адмініструванню реєстрів (розділ VI); унормуванню створення, реорганізації, ліквідації, ведення та адміністрування відповідного Реєстру реєстрів (розділ VII) та системи електронної взаємодії (розділ VIII), які є занадто деталізованими.

3. Запропонована редакція законопроекту не повною мірою відповідає вимогам принципу юридичної визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого в ст. 8 Конституції України та згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці. На це звертав увагу і Конституційний Суд України у відповідних рішеннях від 22.09.2005 року № 5-рп, від 29.06.2010 року № 17-рп, від 11.10.2011 року № 10-рп.

Зокрема, в тексті законопроекту, який пропонується у якості рамкового, простежується брак уніфікації словосполучень «користувач реєстрової інформації», «отримувач реєстрової інформації», «посередник», «постачальник реєстрової інформації», «створювач реєстрової інформації». Потребують юридичного визначення такі поняття, як «метадані» (п. 13 ч. 1 ст. 2, п. 10 ч. 2 ст. 26, ч. 2 ст. 32), «реєстри» (ч.ч. 2 та 4 ст. 3), «валідація» (ч. 4 ст. 3), «нетипові, ексклюзивні матеріальні форми документів» (ч. 5 ст. 24), «певні конклюдентні дії» (ч. 3 ст. 33).

У тексті законопроекту використовуються словосполучення на кшталт «корупційно безпечний» (частина перша статті 3), «певні правові та майнові статуси» (пункт 10 частини першої статті 2), «будь-яких осіб» (частина третя статті 3) тощо, що, на нашу думку, не сприятиме однозначності подальшого тлумачення та правового застосування відповідних приписів закону.

Викликає зауваження ст. 5 законопроекту щодо формулювання об'єктів реєстрів, якими є фізичні особи та їх об'єднання, юридичні особи; землі та земельні ділянки із розташованими на них об'єктами нерухомого майна; окремі спеціальні статуси фізичних осіб та їх об'єднань, юридичних осіб,



громадських формувань; сертифікати, ліцензії, декларації, повідомлення, дозволи, інші документи дозвільного характеру; природні ресурси; правові режими використання і забудови територій та окремих об'єктів; рухоме майно, яке відповідно до закону є об'єктом державного обліку; майнові та немайнові права, їх обмеження та обтяження; нормативно-правові акти, нормативні акти та документи технічного характеру, судові рішення, виконавчі документи, довіреності; інші, визначені цим Законом та законами, на підставі яких створено відповідні реєстри, об'єкти. Вбачається, що об'єктами реєстрів є не самі фізичні особи, об'єднання, юридичні особи, громадські формування тощо, а інформація щодо зазначених об'єктів.

4. Законопроектом передбачається, що «для транслітерації імені фізичної особи, найменування юридичної особи та іншої реєстрової інформації застосовуються правила транслітерації, встановлені Кабінетом Міністрів України», що суперечить п. 1 ч. 1 ст. 44 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», відповідно до якого напрацювання та затвердження стандартів транскрибування і транслітерації відноситься до повноважень Національної комісії зі стандартів державної мови.

5. У частині четвертій статті 4 проекту Закону зазначається, що «технічні вимоги до реєстрів встановлюються міжнародними, європейськими, міждержавними, національними стандартами, кодексами усталеної практики, технічними умовами та іншими нормативними документами технічного характеру». Разом з тим, зазначені положення законопроекту потребують додаткового уточнення. Адже, застосування «міжнародних, європейських та міждержавних стандартів» можливо лише за умови обов'язковості цих положень для суб'єктів правових відносин України.

6. Викладений у підпункті 2 пункту 2 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» припис, відповідно до якого Кабінет Міністрів України до 1 січня 2021 року має «забезпечити розробку та внесення на розгляд Верховної Ради України проектів законів України, що врегульовують статус реєстрів відповідно до вимог цього Закону», не узгоджується з ч. 8 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття».

7. Законопроект має недоліки техніко-юридичного характеру.

7.1. У структурі проекту Закону відсутня преамбула.

7.2. У частині третій статті 3 законопроекту зазначений принцип «статус, права та гарантії користувачів реєстрової інформації», який логічно не узгоджений з текстом статті.

7.3. У законопроекті неправильно зазначається назва Закону України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» (ч. 3 ст. 2, ч. 1 ст. 4, ч. 4 ст. 48), оскільки на даний час існує Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», в якому визначається термін «інформаційно-телекомунікаційна система» (а не «інформаційно-комунікаційна», як зазначено в ст. 1 законопроекту). Крім того, чинне законодавство України не містить і Закону України «Про електронні комунікації», про який йдеться в законопроекті (ч. 1 ст. 4).

7.4. У частині третій ст. 19 проекту Закону зазначається, що «інформація про об'єкти реєстрів, створена та внесена до реєстрів до моменту набрання чинності цим Законом, є офіційною відповідно до законодавства, що діяло на момент такого внесення». Разом з тим, положення, які визначають зміст правових відносин, що виникли до набуття чинності закону, зазначаються в перехідних положеннях закону, а не в його основному тексті.

Таке ж зауваження стосується положень ч. 1 ст. 42 законопроекту, відповідно до яких «реєстр реєстрів створюється за цим Законом на базі Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів».

Головне управління також вважає за доцільне зазначити, що задекларована у пояснювальній записці до законопроекту мета значною мірою могла б досягатись шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства, зокрема, до відповідних підзаконних актів. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 357 затверджено Порядок організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, який визначає механізм організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

**Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду в першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.**

**Перший заступник керівника  
Головного управління**

Вик: Т. Ткач, О. Куціпак

**С. Гудзинський**