

УДК 340:342.9.346.1:(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.68>

ПУБЛІЧНИЙ РЕЄСТР: ПОНЯТТЯ, ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ОСНОВНІ ВИДИ

Боровікова В.С.,*старший науковий співробітник**відділу організації наукової діяльності**Львівського державного університету внутрішніх справ*

Боровікова В.С. Публічний реєстр: поняття, правова природа та основні види.

У статті на підставі чинного законодавства розглянуто поняття, правову природу та основні види публічних реєстрів. Об'єктом дослідження є суспільні відносини щодо публічних реєстрів. Предмет дослідження – норми конституційного, адміністративного, інформаційного та інших галузей права за допомогою яких здійснюється регламентація публічних реєстрів. Методологічною основою є загальнонаукові та приватно-наукові методи дослідження: системний підхід, історичний, логічний, порівняльно-правовий, системно-структурний, формально-юридичний, статистичний, функціональний методи. Метою статті є аналіз поняття публічного реєстру щодо характеристики та ознак. В останні роки було створено та продовжує формуватися багато різноманітних інформаційних масивів, що функціонують у сфері державно-владних відносин, економіки, соціального забезпечення, медицини тощо. Реєстрація має публічно-правові цілі – охорону інтересів учасників цивільного обороту, держави та суспільства. Це досягається через визнання прав державою, встановлення юридичних засобів захисту цих прав. Під публічним реєстром розуміють державний інформаційний ресурс юридично та соціально значущих відомостей, що виконує реєстраційно-облікові та регулятивно-управлінські функції. Вказано, що інститут державної реєстрації регулюється широким колом нормативно-правових актів. У юридичній літературі його характеризують як комплексний правовий інститут, що поєднує норми різних галузей права, які регулюють відносини з приводу виникнення, зміни та припинення прав, заснований на поєднанні методів переважно адміністративно-правового та цивільно-правового регулювання. Ознаками публічного реєстру є: реєстр є інформаційно-комунікаційною системою; виконує функції збору, накопичення, захисту, обліку, відображення, оброблення та надання інформації; перебуває у власності держави, органів місцевого самоврядування або суб'єктів господарювання; створюється уповноваженим органом відповідно до чинного законодавства; реєстрова інформація є доступною, повною, актуальною та достовірною.

Ключові слова: інформація, інформаційно-комунікаційна система, державний реєстр, реєстрова інформація, інформаційна безпека, облікова функція, управлінська функція.

Borovikova V.S. Public register: concept, legal nature and main types.

The article, based on current legislation, examines the concept, legal nature and main types of public registers. The object of the study is public relations regarding public registers. The subject of the study is the norms of constitutional, administrative, information and other branches of law by means of which public registers are regulated. The methodological basis is general scientific and private scientific research methods: systematic approach, historical, logical, comparative legal, systemic and structural, formal and legal, statistical, functional methods. The purpose of the article is to analyze the concept of a public register in terms of its characteristics and features. In recent years, many diverse information arrays have been created and continue to be formed, functioning in the sphere of state-authority relations, economics, social security, medicine, etc. Registration has public legal goals - protecting the interests of participants in civil turnover, the state and society. This is achieved through the recognition of rights by the state, the establishment of legal means of protecting these rights. A public register is understood as a state information resource of legally and socially significant information that performs registration, accounting and regulatory and management functions. It is indicated that a wide range of regulatory and legal acts regulates the institution of state registration. In legal literature, it is characterized as a complex legal institution that combines the norms of various branches of law that regulate relations regarding the emergence, change and termination of rights, based on a combination of methods of mainly administrative and civil law regulation. The characteristics of a public register are: the register is an information and communication system; performs the functions of collecting, accumulating, protecting, accounting, reflecting, processing and providing information; is owned by the state, local government bodies or business entities; is created by an authorized body in accordance with current legislation; the registered information is accessible, complete, up-to-date and reliable.

Key words: information, information and communication system, register information, accounting function, management function.

Постановка проблеми. Досягнення науково-технічного прогресу у другій половині ХХ ст. і швидка інформатизація суспільних відносин, що по слідувала за ними, призвели до концептуальної переоцінки ролі інформації (відомостей) у складі економіки та життя. Нині інформація грає величезну роль суспільних відносинах, найчастіше є умовою їх виникнення чи його основним об'єктом, виступає значним чинником виробництва, у економіці. Не стоїть осторонь правова система, де певна інформація може мати системоутворююче значення безпосередньо впливати на існування конкретних прав та обов'язків, включаючи майнові права чи публічно-політичні обов'язки. Саме така правова природа має відомості, що містяться в публічних реєстрах.

Мета дослідження – наукова розвідка поняття, правової природи та основних видів публічних реєстрів.

Стан опрацювання проблематики. Окремі питання визначення поняття та видів державних реєстрів розглядали вчені: О. Берназюк, В. Бондар, Н. Булат, О. Вінник, О. Комаров, К. Кучма, А. Марущак, С. Петров, К. Починок, М. Ступень, Я. Тамаря, В. Турчин, О. Шаповалова та інші. Однак актуальні наукові питання, присвячені адаптації правого регулювання публічних реєстрів в умовах європейської інтеграції, вимагають проведення наукових досліджень.

Виклад основного матеріалу. Державна політика у сфері обліково-реєстраційної системи зводиться до вдосконалення організаційних правових основ діяльності, підтримки технічної бази публічних реєстрів. Чинна з 1998 р. обліково-реєстраційна система України істотно змінилася. З моменту прийняття моделі, що змінилася, облікова реєстраційна система, спираючись на відповідний досвід країн Європейського Союзу з високорозвиненими обліково-реєстраційними системами та захистом реєстраційних даних, постійно вдосконалюється.

У чинному законодавстві слово «реєстр» використовується у складі різних термінів. Законодавець не вводить узагальнюючий термін для всього різноманіття публічних реєстрів, що охороняються, то для проведення наукового дослідження необхідно конкретизувати поняття та сформулювати дефініції, які дозволять систематизувати та впорядковувати досліджувані правові явища. У дослідженні пропонуємо використовувати уніфіковане поняття «публічний реєстр», яке – не без урахування окремих нюансів може служити завданням систематизації досліджуваних правових явищ.

Аналіз публічного реєстру як явища правової реальності можна почати з тлумачення цього поняття спочатку у загальноживаному значенні, потім – у контексті юридичного вживання. Спочатку звернемося до загальноживаних визначень слів, що становлять термін «публічний реєстр», – до слова «публічний» та «реєстр». Як вказується в тлумачному словнику, прикметник «публічний» визначає предмет (явище), що відбувається у присутності суспільства, публіки, відкритий, голосний; публічний, що у розпорядженні суспільства, потрійний суспільству, не приватний [1].

Аналогічні визначення слову «публічний» даються й у іншому тлумачному словнику: публічний – діючий відкрито, з погляду суспільства, преси, не «в тіні»; призначений для публіки, суспільства [2]. В енциклопедичних джерелах реєстр розуміється аналогічно як список, письмовий перелік, опис або книга для реєстрації документів, майна, експонатів [3, с. 569].

У чинному законодавстві та в підзаконному нормативно-правовому матеріалі не міститься уніфікованого визначення термінів «публічний реєстр», «державний реєстр» або навіть терміна «реєстр».

Незважаючи на те, що законодавець активно використовує поняття «реєстр», в жодному з нормативно-правових актів не розкриває, лише стосовно окремих видів реєстрів конкретизуються правила ведення та порядок внесення відомостей та змін. Цей термін застосовується у різних партикулярних значеннях і контекстах, а відсутність визначення викликає занепокоєння серед теоретиків.

Правовий статус державних електронних реєстрів визначено у Законі «Про публічні електронні реєстри». Публічний електронний реєстр (реєстр, кадастр, реєстр тощо) (далі – реєстр) – інформаційно-комунікаційна система, що забезпечує збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення реєстрових даних та надання реєстрової інформації [4]. Закон «Про інформацію» про реєстри не згадується, хоча в Україні діє достатня кількість єдиних державних реєстрів [5].

К. Починок з метою уніфікації обороту реєстрів пропонувала видати закон про державні реєстри, оскільки реєстри існують, юридична відповідальність за незаконний оборот встановлено, а правового режиму немає [6, с. 125].

Чинним законодавством передбачено велику кількість різноманітних реєстрів із різними правовими режимами та функціями. Термін «реєстр» згадується у Цивільному кодексі України (далі – ЦК

України), відповідно до якого права на майно, що підлягають державній реєстрації, виникають, змінюються та припиняються з моменту внесення відповідного запису до державного реєстру, якщо інше не встановлено законом [7].

В іншій нормі ЦК України, де йдеться про поняття юридичної особи, у ст. 89 ЦК України міститься згадка, що юридична особа має бути зареєстрована в єдиному державному реєстрі юридичних осіб в одній з організаційно-правових форм. У спеціальному законі «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» згадуються Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань [8].

У вказаному Законі зазначено, що в Україні ведуться державний реєстр, що містять відомості про створення, реорганізацію та ліквідацію юридичних осіб, набуття фізичними особами статусу підприємця, припинення фізичними особами діяльності як підприємців, інші відомості про юридичних осіб, про фізичних осіб – підприємців та відповідні документи. Принципово важливе положення аналізованого закону свідчить, що державні реєстри є державними інформаційними ресурсами.

Не можемо залишити без уваги норми законодавства про нерухомість, особливо в ситуації, коли відомості існуючого в Україні реєстру нерухомості підлягають кримінально-правовій охороні відповідно з Кримінальним кодексом України. Закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» визначає Державний реєстр речових прав на нерухоме майно його як зведення достовірних систематизованих відомостей про враховане відповідно до цього закону нерухоме майно, про зареєстровані права на таке нерухоме майно, підстави виникнення, правовласників, інші встановлені відповідно до цього закону відомості [9]. Наведена дефініція закріплена у вказаному Законі. З тлумачення цього визначення зрозуміло, що легально Державний реєстр речових прав за природою є зведенням систематизованих відомостей.

Ще одне легальне визначення, що стосується реєстрів, закріплено в законі «Про депозитарну систему України» [10]. У законі визначається реєстр власників цінних паперів. Це система записів про осіб, про цінні папери, що обліковуються, про обтяження цінних паперів, що формується на певний момент часу та інших записів відповідно до законодавства України. За змістовною логікою реєстр власників цінних паперів представляє систему записів.

Як властивість подібних нормативних актів, що вони є спробою об'єднати розрізнені законодавчі положення та систематизувати, у тому числі під загальними визначеннями термінів.

Оскільки свого часу роботу по уніфікації реєстрів та облікових систем проведено не було, послідовності у термінології теж не виникло. Така недосконалість та загальна неповнота нормативно-правових дефініцій змушує вдаватися до аналізу доктринальних дефініцій та поглядів окремих учених, спробувати виробити авторське доктринальне визначення публічного реєстру.

Публічні реєстри ставали об'єктом дослідження різних галузей права, але переважно їх правова природа розглядалася у адміністративному та цивільному праві, в міжгалузевих дослідженнях.

У доктринальних джерелах проблема понятійного партикуляризму все ще продовжує частково зберігатись. Окремі вчені уникають загальних термінів та визначень, а досліджують один окремо взятий реєстр. Юридичній науці відомі загальні визначення терміна «реєстр».

Ряд вчених визначає реєстри через державну діяльність з обліку та стосовно їх правової природи оперує поняттям «інформаційний ресурс». Облік відомий під різними іменами (реєстрація актів громадянського стану, кадастровий облік землі та нерухомості). Створюються загальні державні інформаційні ресурси (реєстри, кадастри, класифікатори).

Підходячи до питання сутності реєстрів, О. Берназюк укладає, що облікові системи органів виконавчої влади (реєстри, класифікатори, номенклатури) є державними інформаційними ресурсами [11, с. 142].

Інформаційний ресурс – це представлений у вигляді окремих документів або їх масивів системоутворюючий елемент людської діяльності, який є джерелом інформації або засобом для отримання окремими фізичними особами і організаціями знань, що формуються в результаті діяльності різних структур суспільства. Мінімальна структурна одиниця інформаційного ресурсу – документ [12, с. 89].

На нашу думку, реєстр – це інформаційна система, що містить перелік об'єктів чи дій, що враховуються, або дій у нормативно встановленої формі, що використовується з метою обліку та порядку використання цієї інформації в процесі організації діяльності органів виконавчої влади, фізичних і юридичних осіб. Саме занесення до реєстру надає факту, суб'єкту юридичне значення. Перевагою подібних дефініцій є не тільки загальний характер (коли вони можуть застосовуватися одразу до кількох різних публічних реєстрів), а й потенціал для використання у правотворчості.

Інші учені звертають увагу на різні правові сутності та різну правову природу конкретних реєстрів. У законодавстві термін «реєстр» використовується для позначення принципово різних об'єктів, таких як інформаційні ресурси чи визначаються як сукупність документованої інформації. В інших випадках законодавець уникає відповіді на питання про правову природу реєстру [13,

с. 146]. Аналогічний підхід, через характеристику сутності досліджуваного явища, простежується й у роботі Н. Булат По-перше, реєстр може розглядатися як інформаційний ресурс. По-друге реєстр допустимо тлумачити як перелік (набір) відомостей. По-третє, пропонує розглядати реєстр як інформаційну систему [14].

Публічні реєстри є частиною облікової системи держави, представляючи форму ведення державного обліку. За формою висловлювання назовні єдині державні реєстри представляють інформаційний ресурс, тобто впорядковану в певному порядку базу даних про об'єкти обліку. Єдині державні реєстри є власністю України, а їх основним призначенням є впорядкування цивільного обігу окремих видів об'єктів за допомогою здійснення обліку та посвідчення прав, публічної достовірності інформації, що включається до реєстрів.

У юридичній науці достовірність розглядалася як вимога до інформації чи принцип регулювання інформаційних відносин. В умовах поступового переходу суспільства від інформаційного до суспільства знань ставиться завдання регулювання та захисту права на достовірну інформацію. Достовірність інформації постає як особлива вимога забезпечення інформаційної безпеки. Забезпечення інформаційної безпеки завжди передбачає забезпечення цілісності, достовірності та точності [15, с. 322].

О. Шаповалова дотримується дещо іншої дефініції, відповідно до якої єдиний публічний реєстр – це державний інформаційний ресурс юридично та соціально значущих відомостей, що виконує реєстраційно-облікові та регулятивно-управлінські функції державного реєстру, єдиний характер реєстру та його ведення визначається державою, містить масиви відомостей щодо осіб, предметів; впливає на виникнення, зміну та припинення правовідносин [16].

Аналіз легальних і доктринальних визначень дає можливість охарактеризувати основні ознаки цього феномену.

Публічний реєстр містить важливу інформацію, яка щодо факту свого існування у формі реєстрових записів має особливу цінність, вона фіксує певні права і обов'язки, тобто впливає на правовідносини. Наприклад, ЦК України, відповідно до якого права на майно, що підлягають державній реєстрації, виникають, змінюються та припиняються з моменту внесення відповідного запису до державного реєстру. Подібний правовий режим відомостей реєстрів безпосередньо впливає на існування конкретних суб'єктивних прав. У цьому полягає правовстановлююча функція реєстру, яка має економічне значення більше ніж інформаційно-облікова функція.

За загальним правилом реєстри є публічними. Це впливає із норм спеціального законодавства та може бути пояснена самою природою реєстрової інформації, яка бере участь у правовому впливі на суспільні відносини. За загальним правилом у державних реєстрах відомості та документи є відкритими та загальнодоступними, крім відомостей, доступ до яких обмежений нормативно-правовими актами. У проблемі публічності є кілька аспектів, які потребують особливої уваги. Перший аспект стосується проблеми не публічності реєстрів власників цінних паперів. Другий нюанс пов'язаний з обмеженою публічністю, яка була введена у 2022 році у зв'язку з воєнною агресією російської федерації через фактичне засекречення персональних даних у записах про правовласників. З огляду на це використання поняття «публічний реєстр» щодо реєстру власників цінних паперів неможливо, або може мати обмежений характер і застосовуватися в обумовленому сенсі.

Будь-який реєстр має інформаційну природу. Публічний реєстр – це інформаційний ресурс, зведення певних відомостей, набір даних, упорядкований масив інформації. Терміни «інформація» та «відомості» можуть застосовуватися як синонімічні та повністю взаємозамінні. Як зазначено у законі «Про інформацію», інформація – відомості (повідомлення, дані) незалежно від форми їх подання. Така легальна дефініція усуває проблему поліфонії термінів, проголошуючи терміни «інформація», «відомості» та «дані» як синонімічні. Тому вміст реєстрів коректно називати як «інформацією» або «відомістю» чи «даними».

Порядок ведення публічного реєстру регламентується у нормативно-правових актах та актах локального характеру. Правове регулювання питань ведення публічних реєстрів, різні аспекти включення певних відомостей та інших аспектів характеризує публічні реєстри як інформаційні ресурси, що ведуться у передбаченому законодавцем, органами публічної влади або суб'єктами господарської діяльності, але під контролем органів державної влади.

Не кожен публічний реєстр є Єдиним чи державним. Ця обставина є важливою при формулюванні коректного терміна. Використовуваний у дослідженні термін «публічний реєстр» є найбільш вірним, оскільки він охоплює державні та недержавні реєстри.

Висновки. Потреби ефективного правового регулювання відносин, пов'язаних із створенням достовірного джерела відомостей про права, фізичних і юридичних осіб, тобто про публічні реєстри, у зв'язку з адаптацією законодавства до вимог Європейського Союзу, зумовлюють необхідність узагальнення та систематизації наявного наукового знання, переосмислення раніше сфор-

мульованих з урахуванням зміни законодавства та стану суспільних відносин, включаючи аспект оптимізації процесів між суб'єктною комунікацією в умовах цифрової трансформації. Залежність інституту публічних реєстрів, що регулюють відносини у сфері виникнення, зміни, припинення прав і інших юридично значущих фактів від динаміки суспільних відносин, вимагає вироблення нових підходів з питань, пов'язаних із забезпеченням достовірності реєстрів. Публічний реєстр це відкритий для необмеженого кола осіб інформаційний ресурс, який містить юридично значущі факти, здатні впливати на права та обов'язки суб'єктів, відомості, що формуються, зберігаються на надаються органами публічної влади чи приватними юридичними особами у визначеному та регламентованому порядку. Під достовірністю реєстру слід розуміти вихідні засади, які передбачають організаційно-правову спрямованість реєстраційної системи на досягнення відповідності змісту реєстру об'єктивній реальності за допомогою забезпечення внесення до реєстру коректних відомостей, що синхронно відображають динаміку прав, індикації та актуалізації достовірних відомостей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Публічний. Великий тлумачний словник (BTC) сучасної української мови. URL. <https://1677.slovaronline.com/108738>.
2. Публічний. Тлумачний *словник української мови*. URL. <https://slovnuk.ua/index.php?swrd=%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9>.
3. Битяк Ю.П. Велика українська юридична енциклопедія у 20-ти томах. Том 5. Адміністративне право. Харків: Право, 2020. 960 с.
4. Про публічні електронні реєстри: Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>.
5. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
6. Про інформацію Починок К. Історія розвитку та перспективи державних реєстрів в Україні. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. № 5 Octombrie. С. 122–126.
7. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/435-15>.
8. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.03.2003 р. № 755-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/755-15>.
9. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2007 р. № 1952-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1952-15>.
10. Про депозитарну систему України: Закон України від 06.07.2012 р. № 5178-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5178-17/conv>.
11. Берназюк О.О. Класифікація електронних державних реєстрів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 141–144.
12. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Ярема О.Г. Інформаційне право України: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. 416 с.
13. Вінник О.М., Шаповалова О.В. Правове забезпечення сфери публічних електронних реєстрів. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2023. № 1 (45). С. 137–149.
14. Булат Н. Публічний електронний реєстр: поняття, ознаки, значення. *Law. State. Technology*. 2024. № 2. С. 10–15.
15. Єсімов С.С. Правовий режим бібліотечної інформації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 320–325.
16. Шаповалова О.В. Правові умови створення та адміністрування електронних публічних реєстрів. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2020. № 1 (39). С. 37–42.