

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2020-40-2-59-65>

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОЇ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНИХ РЕЄСТРІВ

Шаповалова О. В.

LEGAL SECURITY INFORMATION AND COMMUNICATION FUNCTION OF PUBLIC REGISTERS

Shapovalova O. V.

Статтю присвячено дослідженню проблеми актуальності інформаційно-комунікативної функції публічних реєстрів. Визначено переваги електронних публічних реєстрів у системі комунікації з контролюючими органами. Обґрунтовано перспективи реалізації інформаційно-комунікативного потенціалу електронних публічних реєстрів задля протидії зловживанням у сфері господарювання. Проведено аналіз нормативно-правового забезпечення реалізації публічних реєстрів для запровадження цифрових механізмів здійснення контролю у сфері господарювання. Його стан визнано незадовільним. Розкрито сутність та правовий зміст категорії «інформаційно-комунікативна значимість публічних реєстрів» в аспекті попередження зловживання контролем. Позитивно оцінено викорінення хибного підходу щодо тиску на бізнес внаслідок декриміналізації фіктивного підприємництва. Викладено результати вивчення особливостей банківського контролю. Обґрунтовано пропозиції щодо превенції зловживання контролем при забезпеченні функціонування публічних реєстрів у банківській діяльності та у сфері трансферу технологій.

Ключові слова: *публічні реєстри, інформаційно-комунікативна функція, контроль, суб'єкт господарювання, реєстр технологій та мережі їх трансферу*

Інформаційно-комунікативна значимість публічних реєстрів залишається недостатньо дослідженою у вимірі формування ними правомірної поведінки завдяки наявності в них соціально значимої позитивно спрямованої суб'єктивної складової такої поведінки. В основному роль публічних реєстрів вивчається у вимірі їх впливу на формування податкової поведінки. Тому проблематика правового забезпечення інформаційно-комунікативної функції публічних реєстрів активно висвітлюється при розгляді проблем адміністрування податку на додану вартість,

закупівель товарів і робіт за кошти державного бюджету, здійснення електронного правосуддя та інш. Однак значний обсяг ресурсів цієї функції та оцінка відповідних повноважень суб'єктів утримання реєстрів потребує вивчення представниками юридичної науки ще й низки інших питань. Наприклад, щодо дублювання інформації в різних реєстрах та недостатню інтегрованість адміністрування реєстрів різними органами державної влади, використання не за призначенням інформації державних реєстрів, безсистемність протидії зловживанням у сфері госпо-



дарювання при використанні потенціалу публічних реєстрів. У фінансово-господарському обороті нашої країни залишаються суб'єкти господарювання з ознаками фіктивності, але право притягнення до кримінальної відповідальності власників відповідних підприємств було скасовано (у вересні 2019 року включена ст.205 КК України). Декриміналізація фіктивного підприємства відбулася внаслідок вад правової кваліфікації, що призвело до таких наслідків: 1) недосягнення цілі попередження та припинення незаконної податкової мінімізації фіктивного підприємства та 2) зловживання контролем з боку податкових органів щодо контрагентів суб'єктів господарювання з ознаками фіктивності.

Дослідники викривають факти викривленого трактування змісту норм статті 225 КК України, внаслідок чого відбувалося зловживання функціями (за межами повноважень) з боку контролюючих (насамперед, податкових) органів [1]. Так, стала поширеною шкідлива практика, коли за наявності факту відкриття кримінального провадження за ознаками злочину, який було передбачено ст. 205 КК України щодо будь-якої особи у ланцюгу контрагентів підприємства, яке перевірялося, для контрагентів виникали негативні наслідки. Зокрема, стосовно них не висувалося припущення для доказу факту ухилення від сплати податків, а відразу – лише їх наявність у ланцюгу контрагентів сприймалася як очевидний та безспірний доказ умисного ухилення від сплати податків суб'єкта господарювання, діяльність якого перевірялась.

Після декриміналізації фіктивного підприємства в адміністративних судах обсяг звинувачень податкових спорів стосовно визнання неправомірними дій контролюючих органів значно не зменшилася. Тому має рацію розповсюджена думка, що викорінен-

ню хибного підходу щодо тиску на бізнес сприяє прозорість контролю.

Прозорості контролю сприяє особлива увага до інформаційно-комунікативної функції публічних реєстрів. Вона реалізується через запровадження цифрових механізмів здійснення контрольних функцій у сфері господарювання. Отже у правовій науці дуже повільно опрацьовуються відомі та напрацьовуються нові знання щодо реалізації інформаційно-комунікативного потенціалу електронних публічних реєстрів

Ціль статті – обґрунтувати перспективи реалізації інформаційно-комунікативного потенціалу електронних публічних реєстрів задля протидії зловживанням у сфері господарювання. Для її досягнення доцільно сформулювати такі **завдання статті**: аналіз нормативно-правового забезпечення реалізації публічних реєстрів для запровадження цифрових механізмів здійснення контролю у сфері господарювання; розкриття сутності та правового змісту категорії «інформаційно-комунікативної значимості публічних реєстрів» в аспекті впливу на діяння суб'єктів контролю; обґрунтування пропозицій щодо превенції зловживання контролем при забезпеченні функціонування публічних реєстрів.

Виклад основного матеріалу. Технологічні перетворення у світі та у нашій країні надають можливість реалізувати вимоги щодо розкриття інформації, використовуючи потенціал електронних публічних реєстрів, задля протидії зловживанням у сфері господарювання. В Україні утримувачами Єдиних та Державних реєстрів є: Міністерство юстиції України, Державна виконавча служба України, Державна служба з питань захисту персональних даних України. Для суб'єктів господарювання актуальними є: Єдині та Державні реєстри інформаційної мережі Міністерства юстиції України. Зокрема, Державний реєстр обтяжень рухомого майна, Єдиний реєстр громадських формувань, Єдиний

реєстр підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство, Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, Реєстр громадських об'єднань, Єдиний реєстр громадських формувань, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно.

Функціонування цифрових публічних реєстрів у системі фундаментальних інструментів економіко-правової політики України забезпечується низкою законів та підзаконних актів. Для запровадження цифрових механізмів здійснення контролю у сфері господарювання створено низку законоположень, які закріплено у Господарському кодексі України, Податковому кодексі України, законах України: «Про інформацію», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про електронні довірчі послуги», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» та інші. Аналіз показав, що їх стан не забезпечує переваг електронних публічних реєстрів у системі правових засобів протидії зловживанням у сфері господарювання.

Соціальне спрямування цифрової економіки та електронного бізнесу як її складової - важливе завдання, що ґрунтується на конституційних засадах, однак цифровізація у деяких випадках, як і у відносинах з віртуальними підприємствами, дозволяє зловживати цифровими правами, визначення яких відсутнє і в Господарському і Цивільному кодексах України [2, с. 8].

Згідно доповіді науковців Національного інституту стратегічних досліджень було доведено «відсутність системної, багаторівневої, нормативно підкріпленої, базованої на

певній ідеології та стратегії державної політики в інформаційно-комунікаційній сфері» [3, с. 5]. . Тому можна спостерігати націленість законодавця на забезпечення реалізації інформаційно-комунікативного потенціалу електронних публічних реєстрів задля протидії зловживанням у сфері господарювання. Так, у першому читанні було прийнято проект Закону за № 2110 «Про публічні електронні реєстри» » [4]. також у Верховній Раді України зареєстровано законопроекти за № 4303 «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» [5] та за №4305 «Про внесення змін до кримінального законодавства щодо особливого порядку здійснення розслідування кримінальних правопорушень з метою забезпечення належних умов для розвитку цифрової економіки» [6].

В Україні правоохоронними та контролюючими органами проводиться комплекс заходів, спрямований запобіганню державній реєстрації суб'єктів господарювання з ознаками фіктивності та протидії поширенню фіктивного підприємництва, а також - іншим злочинам, пов'язаним з використанням можливостей фіктивних підприємств. Тут стримуючим від правопорушення фактором стає сигнальна інформація, яка розміщується у реєстрах, використовується споживачами та за потреби – адмініструється органами держави. Натомість залишається критичною ситуація із контролем за оцінкою ризиків при складанні електронних податкових накладних у розрізі ризикових суб'єктів господарювання, які є платниками податків. Фактично виявляється та заноситься до реєстру, який має назву «Суб'єкти фіктивного підприємництва», лише 20% всіх суб'єктів неналежної податкової поведінки. За відсутності доказів щодо виконання ризикованих господарських операцій (тоб-то наявності лише підозри) розміщення інформації в реєстрі заборонено.

Розкриттю сутності та правового змісту категорії «інформаційно-комунікативної

значимості публічних реєстрів» (в аспекті впливу на діяння суб'єктів контролю у сфері господарювання) сприяє доступність інформації про реальних власників компаній. Якщо відомості про бенефіціарних власників компаній розмішувати у публічних реєстрах, то це надає можливість попереджати маніпуляції із приховуванням об'єктів власності.

У Господарському кодексі України, Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 6 грудня 2019 року № 361-IX (Закон № 361-IX), Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань» та інших прописано вимоги щодо розкриття інформації про кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи.

Створення Глобального реєстру бенефіціарних власників (Глоб. реєстр бенефіціарних власників <https://register.openownership.org/>) об'єднало країни, які зобов'язались забезпечити передачу до зазначеного Реєстру відомості про бенефіціарних власників компаній, відомості про які містяться в їх державних реєстрах юридичних осіб, фізичних осіб—підприємців тощо. Наша країна приєдналася до ініціативи Transparency International щодо сприяння прозорості та запобігання корупції.

Значно уповільнюють розвиток інформаційного суспільства в Україні низькі рейтинги нашої країни у міжнародних порівняннях щодо активізації впливу інформаційно-комунікативного ресурсу публічних реєстрів на діяння суб'єктів господарювання, які здійснюють інноваційну діяльність. Тому слід визнати важливим здобутком вітчизняної науки обґрунтування правового визначення поняття «мережа трансферу технологій». Зокрема Новіков Є. А. визначає її як колек-

тивне утворення (зі створенням або без створення юридичної особи) професійних учасників ринку трансферу технологій. Метою цього колективного утворення є консолідації інформаційних ресурсів у технологічній сфері шляхом об'єднання нематеріальних об'єктів та/або інформації про них на електронному майданчику. Це колективне утворення вчиняє спільні дії учасників на принципах мережевої організації їх співпраці, в результаті чого відбувається передача прав інтелектуальної власності від авторів (розробників) до суб'єктів господарської діяльності, які використовують їх об'єкти при виробництві товарів, виконанні робіт, наданні послуг» [7, с. 19-20]. Таке розуміння правової природи мереж трансферу технологій дозволяє виявляти суб'єктів контролю стосовно достовірності та якості вихідної інформації про неї на електронному майданчику.

Також цей науковий здобуток стає важливим для реформування електронних публічних реєстрів та внесення відповідних змін у господарське законодавство, які стимулюватимуть прийняття інноваційних рішень малими та середніми підприємствами. Поняття мережі трансферу технологій як колективного утворення (зі створенням або без створення юридичної особи) професійних учасників ринку трансферу технологій сприяє більшій технологічній кооперації претендентів у її коло, полегшує пошук партнерів та забезпечує суб'єктів господарювання гнучким доступом до результатів НДДКР.

У Законі України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» прописано завдання та повноваження уповноваженого органу з питань реалізації державної політики у сфері трансферу технологій. Одним з них є: забезпечення системного підходу до ведення реєстрів технологій та контролю за передачею майнових прав на технології та їх складові, створені за бюджетні кошти, узагальнення даних галузе-

вих реєстрів технологій та звітів про всі роботи, пов'язані із створенням і використанням технологій та їх складових [8, ст. 6, ст. 7].

Але щодо учасників об'єднання у мережу, які мають статус недержавних, відсутня законодавча унормованість суспільних відносин контролю якості вихідної інформації з їх наявних сервісів. Державна експертиза проводиться лише для технологій, які закуповуються за бюджетні кошти та тих, які створені або придбані за бюджетні кошти [8, ст. 14].

Занесення інформації в базу даних тільки сертифікованими учасниками мережі, які несуть відповідальність за зміст своїх даних, на жаль не забезпечує якості та достовірності інформації в технологічних профілях мережі в цілому. Тому сучасна Україна формує правову базу не лише для належного функціонування інформаційних систем, але й - для взаємодії утримувачів державних та недержавних реєстрів. Взаємодія дозволяє на єдиній термінологічній основі належно виконувати вимоги до створення, обміну, зберігання, виправлення та формату реєстрових даних. Як наслідок, створюються умови для забезпечення технічної та семантичної інтеперабільності публічних реєстрів та неперетинного узгодження об'єктів відповідних реєстрів.

Виявити участь банків у схемах фіктивного підприємництва або взаємодію із суб'єктами фіктивного підприємництва, досить проблематично. До того ж шкодить розкриттю необхідної інформації правовий режим банківської та комерційної таємниці. Натомість можливості запровадження електронної діагностичної картки самоконтролю банку не були вивчені на предмет її використання для забезпечення публічних та приватних інтересів, використовуючи цифрові технології у здійсненні нагляду та контролю у банківській системі. Наявність електронної

діагностичної картки самоконтролю банку є доцільною для комерційних банків. Вони функціонують на інвестиційному ринку і в Україні мають правовий статус інвестиційних компаній. Інвестиційна функція банків у науці міжнародного банківського права, економічній науці та її відгалуженнях визнається основним напрямом діяльності комерційних банків.

Сприяє розвитку інвестиційної діяльності пропозиція щодо створення державного реєстру технологій та мережі їх трансферу на базі вже існуючого державного реєстру технологій. Представники зазначеної пропозиції виходять із сприйняття трансферу технологій та комерціалізацію технологій як двох автономних процесів інноваційної діяльності, які можуть відбуватись як послідовно, так і незалежно один від одного (Ляшенко О. М.)

Дійсно, внаслідок становлення цифрової економіки, у тому числі її інфраструктури, відбувається зміна напрямів економічної політики в цілому і на часі постає проблема правового впливу уряду та громадянського інформаційного суспільства на впорядкування існуючих бізнес-процесів у мережі трансферу технологій. Відомо, що мережі трансферу технологій як суб'єкт інформаційних відносин здійснює заходи, спрямовані на підтримку та просування сайту електронної платформи у мережі Інтернет. Але цього, вважаємо, недостатньо, бо мережа має брати участь у формуванні державного реєстру, в якому доцільно розміщувати відомості про реалізацію нею мети - «консолідації інформаційних ресурсів у технологічній сфері та координації дій в інноваційній сфері».

Ця обставина потребує обґрунтування відповідних змін у господарському законодавстві. Зокрема, щодо регуляторно-діяльнісного аспекту реалізації інформаційно-комунікативного потенціалу електронних

публічних реєстрів задля протидії зловживанням у сфері господарювання. Одним з інструментів реалізації слід розглядати саморегулювання та самоконтроль у зазначеній сфері.

Література:

1. Бучинський Й. Фіктивне підприємництво декриміналізовано. Що далі? «Юридична газета». 19 листопада 2019.
2. Вінник О.М. Проблема врегулювання/вирішення конфліктів/спорів в ракурсі соціального спрямування цифрової економіки. *Цифровізація сучасних бізнес-процесів як вектор нової економічної політики*: матеріали круглого столу (м. Сєверодонецьк, 11 грудня 2019 р.). / За ред. О. В. Шаповалової. Сєверодонецьк : СНУ ім. В. Дала, 2019. С. 7-10.
3. Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості: аналіт. доп. / Д. В. Дубов, О. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк. Київ : НІСД, 2010. 29 с.
4. Про публічні електронні реєстри : Проект Закону України від 10.09.2019 р. №2110 / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66772 (дата звернення: 05.11.2020).
5. Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні : Проект Закону України від 02.11.2020 р. №4303 / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70298 (дата звернення: 05.11.2020).
6. Про внесення змін до кримінального законодавства щодо особливого порядку здійснення розслідування кримінальних правопорушень з метою забезпечення належних умов для розвитку цифрової економіки : Проект Закону України від 02.11.2020 р. №4305 / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70299 (дата звернення: 05.11.2020).
7. Новіков Є. А. Господарсько-правове регулювання діяльності мереж трансферу технологій : дис. ... канд. юрид. наук. НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН : Київ, 2018. 200 с.
8. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій : Закон України від 14.09.2006 р. № 143-У. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg>.
9. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах Закон України від 05.07.1994 р. №80/94-ВР. Відомості Верховної

Ради України. 1994. №31. Ст.286. Дата оновлення: 04.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр#Text> (дата звернення: 05.11.2020).

References:

1. Buchynskiy Y. Fiktyvne pidpriemnytstvo dekriminalizovano. Shcho dali? «Iurydychna hazeta». 19 lystopada 2019.
2. Vinnyk O.M. Problema vrehulivannia/vyrishennia konfliktiv/sporiv v rakursi sotsialnoho spriamuvannia tsyfrovoi ekonomiky. *Tsyfrovizatsiia suchasnykh biznes-protsesiv yak vektor novoi ekonomichnoi polityky* : materialy kruhloho stolu (m. Sievierodonetsk, 11 hrudnia 2019 r.). / Za red. O. V. Shapovalovoi. Sievierodonetsk : SNU im. V. Dalia, 2019. S. 7-10.
3. Informatsiine suspilstvo v Ukraini: hlobalni vyklyky ta natsionalni mozhlyvosti: analit. dop. / D. V. Dubov, O. A. Ozhevan, S. L. Hnatiuk. Kyiv : NISD, 2010. 29 s.
4. Pro publichni elektronni reiestry : Proekt Zakonu Ukrainy vid 10.09.2019 r. №2110 / Ofitsiyni veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy. – URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66772 (data zvernennia: 05.11.2020).
5. Pro stymulivannia rozvytku tsyfrovoi ekonomiky v Ukraini : Proekt Zakonu Ukrainy vid 02.11.2020 r. №4303 / Ofitsiyni veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70298 (data zvernennia: 05.11.2020).
6. Pro vnesennia zmin do kryminalnoho zakonodavstva shchodo osoblyvoho poriadku zdiisnennia rozsliduvannia kryminalnykh pravoporushen z metoiu zabezpechennia nalezhnykh umov dlia rozvytku tsyfrovoi ekonomiky : Proekt Zakonu Ukrainy vid 02.11.2020 r. №4305 / Ofitsiyni veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70299 (data zvernennia: 05.11.2020).
7. Novikov Ye. A. Hospodarsko-pravove rehulivannia diialnosti merezh transferu tekhnolohii : dys. ... kand. yuryd. nauk. NDI pryvatnoho prava i pidpriemnytstva imeni akademika F. H. Burcha-ka NAPrN : Kyiv, 2018. 200 s.
8. Pro derzhavne rehulivannia diialnosti u sferi transferu tekhnolohii : Zakon Ukrainy vid 14.09.2006 r. № 143-U. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg>.
9. Pro zakhyst informatsii v informatsiino-telekomunikatsiinykh systemakh Zakon Ukrainy vid 05.07.1994 r. №80/94-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1994. №31. St.286. Data onovlennia: 04.07.2020. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-vr#Text>
(data zvernennia: 05.11.2020).

Shapovalova O. V. Legal support information and communication function of public registers. – Article.

The article is devoted to the study of the problem of relevance of the information and communication function of public registers. The advantages of electronic public registers in the system of communication with controlling bodies are determined. Prospects for the realization of information and communication potential of electronic public registers to combat abuse in the field of management are substantiated. An analysis of the regulatory and legal support for the implementation of public registers for the introduction of digital mechanisms for control in the field of management. His condition is considered unsatisfactory.

The essence and legal content of the category "information and communication significance of public registers" in the aspect of prevention of abuse of control are revealed. The eradication of the erroneous approach to pressure on business due to the decriminalization of fictitious entrepreneurship was positively assessed. The results of the study of the peculiarities of banking control are presented. Proposals for the prevention of abuse of control in ensuring the functioning of public registers in banking and technology transfer are substantiated.

Keywords: public registers, information and communication function, control, business entity, register of technologies and their transfer networks.

Шаповалова О. В. Правовое обеспечение информационно-коммуникационной функции государственных реестров. - Статья.

Статья посвящена исследованию проблемы актуальности информационно-коммуникативной функции публичных реестров. Определены преимущества электронных публичных реестров в системе коммуникации с контролирующими органами. Обоснованно перспективы реализации информационно-коммуникативного потенциала электронных публичных реестров для противодействия злоупотреблениям в сфере хозяйствования. Проведен анализ нормативно-правового обеспечения реализации публичных реестров для внедрения цифровых механизмов осуществления контроля в сфере хозяйствования. Его состояние признано неудовлетворительным. Раскрыта сущность и правовое содержание категории «информационно-коммуникативная значимость публичных реестров» в аспекте предупреждения злоупотребления контролем. Положительно оценен искоренения ложного подхода относительно давления на бизнес в результате декриминализации фиктивного предпринимательства. Изложены результаты изучения особенностей банковского контроля. Обоснованы предложения по превенции злоупотребления контролем при обеспечении функционирования публичных реестров в банковской деятельности и в сфере трансфера технологий.

Ключевые слова: публичные реестры, информационно-коммуникативная функция, контроль, субъект хозяйствования, реестр технологий и сети их трансфера

Авторська довідка:

Шаповалова Ольга Вікторівна, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля МОН України, провідна наукова співробітниця відділу правового забезпечення галузевого інноваційного розвитку НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8813-3849>.

Стаття надійшла до редакції 10 грудня 2020 р

