

УДК 346.1; 346.5

DOI <https://doi.org/10.33216/2218-5461-2019-37-1-44-50>

РОЗВИТОК ГОСПОДАРСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПУБЛІЧНИХ РЕЄСТРІВ

Шаповалова О. В.

DEVELOPMENT OF ECONOMIC LEGISLATION IN THE CONTEXT OF REFORMING ELECTRONIC PUBLIC REGISTERS.

Shapovalova O. V.

Стаття присвячена проблемам реформування електронних публічних реєстрів в Україні. Здійснюється теоретична розробка підстав для виокремлення двох етапів реформування системи публічних реєстрів. Аналізуються законопроект про електронні публічні реєстри. Характеризуються спільні рекомендації української влади та міжнародних організацій, які реалізують проекти щодо протидії та попередженню корупції. Зокрема, міжнародної організації права розвитку (IDLO), Фонду Східної Європи, Державного агентства з питань електронного урядування України, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та інших. Виявляються причини низького стану державних реєстрів та перспективи його зміни на краще. У законопроекті про електронні публічні реєстри уточнюється коло суб'єктів, які представляють публічні інтереси у спірних відносинах щодо моніторингу, охорони та захисту інформаційних ресурсів публічних реєстрів. Надано українській владі критичну оцінку механізму перевірки інформації про бенефіціарних власників в Україні з боку громадських організацій. У процесі перевірки достовірності інформації про кінцевих бенефіціарних власників виникають конфлікти/спори щодо тестування громадськими організаціями Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДР) в частині внесення неповних, помилкових та викривлених відомостей про бенефіціарних власників. Здійснено коментар загальних засад юридичної відповідальності у сфері реєстрів та підстав для притягнення до неї. Запропоновано шляхи розвитку господарського законодавства в контексті проблематики протидії рейдерству, корупції та іншим зловживанням у сфері господарювання, які безпосередньо пов'язані з інтероперабельністю реєстрової інформації публічних електронних реєстрів.

Ключові слова: електронні реєстри; реєстрова інформація, протидія рейдерству, корупції та іншим зловживанням, юридична відповідальність у сфері реєстрів.

Постановка проблеми. В Україні створено понад 350 публічних реєстрів, функціонування яких забезпечується міністерствами, відомствами, підприємствами, громадськими організаціями та іншими суб'єктами. Їх статус не завжди чітко визначений, що призводить до можливості зловживань та правопорушень. Суб'єкти

господарювання часто стикаються з таким негативним явищами як рейдерство та шахрайства у сфері використання державних реєстрів. Тому слід визнати виправданим те, що державний реєстр речових прав та Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань належать до пріоритетних

реєстрів. На підтримку 25 пріоритетних реєстрів щорічно із державного бюджету витрачається понад 500 млн. грн.

Проблематика протидії зловживанням та корупції у сфері господарювання безпосередньо пов'язана з інтероперабельністю реєстрової інформації публічних електронних реєстрів. Для використання цифрових ресурсів з метою попередження зловживань та досягнення інтероперабельності реєстрової інформації було прийнято Закон України №1056-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності» [1]. Положення цього Закону спрямовано на протидію рейдерським захопленням. Для досягнення зазначеної мети Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» закріплено доступ державного реєстратора до Державного реєстру прав, який здійснюється шляхом багатofакторної аутентифікації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України у Порядку ведення Державного реєстру прав» [2].

Дана зміна передбачає усунення деяких юридичних негараздів, які створюють проблеми охорони та захисту майнових прав представникам бізнесу. Але для подолання рейдерства необхідним стає внесення глибинних комплексних законодавчих змін у державні реєстри.

Тому розроблено проект рамкового Закону України від 10 вересня 2019 року № 2110 «Про публічні електронні реєстри» [3], на який сподіваються як на реформаторський захід у царині моніторингу, охорони та захисту інформаційних ресурсів. Він сприймається реформаторським внаслідок того, що вперше в Україні визначає єдині вимоги до реєстрової інформації, її статусу, форм, складу, порядку створення, зберігання та використання (у т.ч. надання), шляхів внесення існуючої інформації.

Потреба у реформуванні електронних публічних реєстрів в нашій країні обумовлена наступними причинами: 1) слабка захищеність реєстру речових прав суб'єктів господарювання; 2) зловживання контрольними повноваженнями з боку утримувача реєстру податкових накладних; 3) неадекватна шкоді відповідальність постачальників реєстрової інформації 4) неефективність контролю за суб'єктами доступу до реєстрової інформації.

Ціль статті – довести обумовленість розвитку господарського законодавства досягненнями реформування електронних публічних реєстрів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасних наукових дослідженнях економіко-правових проблем реформування електронних публічних реєстрів та розвитку господарського законодавства, обумовлених реформою слід спиратися на монографії О.М. Вінник «Правове забезпечення цифрової економіки та електронного бізнесу», присвячена висвітленню господарсько-правових проблем запровадження цифровізації економіки в Україні [4]. Це перша комплексна наукова робота, яка присвячена висвітленню господарсько-правових проблем запровадження цифровізації економіки в Україні. Також доведенню обумовленості розвитку господарського законодавства досягненнями реформування електронних публічних реєстрів сприяють популярні наукові знання, які подаються на рівні монографічного дослідження В.І. Ляшенка та О.С. Вишневського «Цифрова модернізація економіки України як можливість проривного розвитку» [5] і Б.Г. Розовського «Рынок в ожидании эпохи социализма оцифрованной экономики» [6].

Представники не лише української науки, але й – науки багатьох країн світу визнають сучасні ресурси цифрової

економіки фактором підвищення ефективності організації й управління господарською діяльністю.

Викладення основного матеріалу.

Згідно законопроекту «Про публічні електронні реєстри» передбачається система публічних електронних реєстрів, у складі якої будуть: базові державні реєстри (Єдиний державний демографічний реєстр, Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, Державний земельний кадастр); інші державні реєстри; комунальні реєстри; визначені законом реєстри саморегульвних організацій; Реєстр реєстрів.

Початковий етап реформування системи публічних реєстрів в цілому асоціюється із реформою системи державних реєстрів (2015 р.). Ціллю реформування було внесення істотних зміни в регулювання реєстраційних процедур шляхом спрощення їх змісту та зміни кола суб'єктів реєстрації. Доцільно пов'язувати досягнення зазначеної цілі із комплексом заходів щодо припинення функцій централізованої державної реєстраційної служби. Її повноваженнями були наділені незалежні реєстратори, а саме - реєстратори органів місцевої влади, державних та комунальних підприємств, нотаріуси. Результатом початкового етапу реформування стало досягнення публічності доступу до державного реєстру речових прав, відміна обов'язковості паперової форми правостановлюючих документів на нерухомість та низка нових процедур державної реєстрації.

Натомість, як показали відомості узагальнення практики функціонування зазначених реєстрів за перше півріччя 2016 року, обсяг правопорушень, які здійснювалися з використанням публічних реєстрів, значно збільшився. Йдеться про шахрайство та випадки рейдерського захоплення підприємств та нерухомості.

Відомості про них було надано Міністерством юстиції України.

Для захисту прав та інтересів потерпілого від рейдерства чи шахрайства з використанням державних реєстрів вже були запропоновані деякі дослідницькі підходи щодо вдосконалення українського законодавства. Наприклад щодо внесення змін до ЦК України, ГК України, ЦПК України, ГПК України, КАС України стосовно вимог до підсудності відповідної категорії спорів .

Таким чином автори дослідження ставили за мету адаптувати відповідні законоположення для підвищення ефективності таких способів захисту як звернення до суду з позовами; звернення до правоохоронних органів із заявою відкриття кримінального провадження; звернення до Міністерства юстиції України зі скаргою на дії реєстратора.

Зокрема, С. Ярош обґрунтував висновок, що в українському законодавстві відсутні норми, які б прямо передбачали вимоги до формулювання резолютивної частини судового рішення у цивільній (господарській справі), щоб таке рішення стало підставою для внесення відповідних змін до реєстру. Спори про визнання недійсними рішень реєстраторів, про скасування реєстраційних записів та про зобов'язання внести зміни до реєстру, виходячи з суб'єктного складу сторін, відносилися до справ, які належало розглядати за правилами адміністративного судочинства [7].

Наступний етап реформування системи публічних реєстрів в цілому слід пов'язувати із комплексом безпосередніх заходів гарантування презумпції достовірності інформації, яка міститься у публічних реєстрах. За наявності належної їх реалізації, тобто відповідно до правових основ функціонування даної системи, закріплених

у Законі, охорона та захист забезпечуються опосередковано.

Отже, виходячи з того, що відомості, які включені до публічного реєстру, почали відігравати дуже важливу роль у забезпеченні публічних та приватних інтересів внаслідок зростання обсягу спірних прав користувачів реєстрової інформації, доцільним стає прийняття універсального рамкового Закону про публічні електронні реєстри. Проект такого закону вже оприлюднено, що дозволяє надати оцінку його потенціалу у протидії зловживанням та корупції. Основні завдання, які закладаються у законопроект, продиктовані підвищенням публічного значення реєстрації об'єкту (об'єктів) існуючих реєстрів. Для забезпечення прозорості поведінки органів та суб'єктів здійснення повноважень у сфері публічних електронних реєстрів та користувачів дуже важливими завданнями є запровадження єдиних вимог до їх створення та ведення.

Запровадження єдиної термінології при закріпленні статусу суб'єктів, які здійснюють повноваження у сфері публічних електронних реєстрів, також дозволяє відповідально виконувати вимоги до створення та обігу реєстрової інформації та реєстрових даних. Також вчасним є підхід до визначення суб'єктів відповідальності при здійсненні діяльності у сфері реєстрів, який започатковано у законопроекті. Кваліфікуючи ознаки правопорушення у сфері реєстрів, їх види та юридичні наслідки вчинення стануть перепорою несанкціонованого втручання у функціонування реєстрів та у діяльність публічного реєстратора та/або створювача.

Важливо, що при визначенні загальних засад юридичної відповідальності у сфері реєстрів, розробники законопроекту пов'язують її настання не лише із неправомірними діями, але й - з бездіяльністю. Основними суб'єктами

відповідальності пропонується визнавати створювача реєстру, публічного реєстратора, суб'єктів ведення реєстрів, держателів та технічних адміністраторів реєстрів [3, ст. 51-52].

Надавачі інформації до реєстру також мають нести відповідальність за навмисне введення в оману утворювачів та суб'єктів, які здійснюють ведення публічних електронних реєстрів, внаслідок надання базових відомостей для перетворення їх у реєстрову інформацію та реєстрові дані, які не відповідають дійсності. Тут потрібна деталізація кола суб'єктів відповідальності ті її видів, коли йдеться про надання таких базових відомостей з боку суб'єкта господарювання.

Прогресивним наміром України щодо сприяння прозорості й запобігання корупції у сфері господарювання стало приєднання до Глобального реєстру бенефіціарних власників (Глоб. реєстр бенефіціарних власників <https://register.openownership.org/>). Цей реєстр був утворений за результатами роботи Лондонського антикорупційного саміту (Anti-corruption Summit), що був проведений 12 травня 2016 року у м. Лондон за участю України, яка взяла на себе відповідні зобов'язання. Зокрема, як цивілізований суб'єкт глобального інформаційного простору, вона зобов'язалась забезпечити передачу до зазначеного Реєстру відомості українського Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань про бенефіціарних власників українських компаній.

Доповнення Господарського кодексу України статтею 64-1, яка має назву «Кінцевий бенефіціарний власник (контролер) підприємства» слід вважати вчасним. Стаття містить норму про зобов'язання регулярно оновлювати і зберігати інформацію про нього та надавати її державному реєстратору у випадках та на

умовах, умовах, які закріплені в законі. Натомість станом на травень 2019 року зазначені вимоги порушуються більшістю суб'єктів господарювання. Так, станом на 16.08.2018, із зареєстрованих у ЄДР 1 338 823 юридичних осіб відомості про кінцевого бенефіціарного власника надали 310 339 осіб, що складає 23,2% від загальної кількості зареєстрованих осіб [8]. І навіть серед них фахівці фіскальної служби викривають численні факти викривлення інформації про кінцевого бенефіціарного власника (контролера). Воно відбувається шляхом подання неповних, помилкових, завідомо недостовірних відомостей. Також систематично порушується термін подачі інформації. У разі, коли не подаються або викривлюються відомості публічних реєстрів про кінцевого бенефіціарного власника, не стає можливим оцінити дійсний соціально-економічний результат господарської діяльності.

Також викривлена інформація про кінцевого бенефіціарного власника (контролера) при передачі її до Глобального реєстру бенефіціарних власників, стає підставою для визнання України суб'єктом порушення умов Меморандуму. Йдеться про зобов'язання сприяти публічному контролю шляхом вільного використання та аналізу відомостей про бенефіціарних власників підприємств, які зареєстровані в Україні.

Отже, порушення обов'язку суб'єкта господарювання щодо публічного інформування про кінцевого бенефіціарного власника, поруч з іншими негативними наслідками, призводить до спотворення ідеї належного функціонування цифрових ресурсів. У липні 2019 року була підписана дорожня карта запровадження механізму перевірки достовірності інформації про кінцевих бенефіціарних власників «До 100% Вірно». Її підписантами стали: Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів України, Державна служба фінансового

моніторингу, Державна фіскальна служба України, Національний банк України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державне агентство з питань електронного урядування України, ДП «Національні інформаційні системи», Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, Громадська організація «Разом проти корупції», Трансперенсі Інтернешн Україна, Центр протидії корупції, проект «Консультаційний фонд підтримки асоціації України-ЄС» (GIZ) та Міжнародний фонд «Відродження» [9].

Висновки. Відсутність в Україні єдиного правового поля створення, функціонування та інформаційної взаємодії державних, комунальних та інших реєстрів, а також – єдиного термінологічного апарату та узгоджених вимог до створення, обміну, зберігання, виправлення та формату реєстрових даних зумовлює низький рівень більшості реєстрів. Цим створюються перешкоди для забезпечення технічної та семантичної інтероперабельності реєстрової інформації, необхідної суб'єктам господарювання для їх діяльності, а також – органам держави та суспільству для здійснення контролю. Отже, аналіз законопроекту про публічні електронні реєстри дозволяє вважати його прийняття та запровадження вимог-орієнтирів щодо юридичної відповідальності у сфері реєстрів вчасним кроком на шляху протидії шахрайству та рейдерству.

Література:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності: Закон України від 3 жовтня 2019 року № 159-IX [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/159-20>.
2. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»

Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 1, ст.12.

3. Про публічні електронні реєстри: Проект Закону України від 10 вересня 2019 року №2110 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2>

4. Вінник О. М. Правове забезпечення цифрової економіки та електронного бізнесу : монографія. НДІ приватного права і підприємництва імені В.Бурчака. Київ, 2018. 212 с.

5. Ляшенко В.І., Вишневецький О.С. Цифрова модернізація економіки України як можливість проривного розвитку: монографія; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2018. 252 с.

6. Розовский Б.Г. Рынок в ожидании эпохи социализма оцифрованной экономики : Монография / Б.Г. Розовский. – Северодонецк: изд-во ВНУ им. В. Дала, 2019. - 192 с.

7. Ярош С. Проблема рейдерства та реформа державних реєстрів / С. Ярош // Офіційний веб-сайт Ради адвокатів Київської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://radako.com.ua/news/problema-reyderstva-ta-reforma-derzhavnih-reiestriv>.

8. Тепер усі дані про власників компаній є у відкритому доступі // URL. <https://poshtivka.org/teper-usi-dani-pro-vlasnykiv-kompanij-ye-u-vidkrytomu-dostupi/>

9. Криашко О. В Україні запроваджують систему виявлення реальних власників бізнесу – До 100% Вірно. <https://www.prostir.ua/v-ukrajini-zaprovadzhuyut-systemu-vyyavlennya-realnyh-vlasnykiv-biznesu-do100virno>

References:

1. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchyykh aktiv Ukrainy shchodo zakhystu prava vlasnosti: Zakon Ukrainy vid 3 zhovtnia 2019 roku № 159-IX [Elektronnyi resurs] / Ofitsiyniy veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/159-20>.

2. Zakon Ukrainy «Pro derzhavnu reiestratsiiu rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen» Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2016 r., № 1, st.12

3. Pro publichni elektronni reiestry: Proekt Zakonu Ukrainy vid 10 veresnia 2019 roku №2110

[Elektronnyi resurs] / Ofitsiyniy veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy. – Rezhym dostupu: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2>

4. Vinnyk O. M. Pravove zabezpechennia tsyfrovoy ekonomiky ta elektronnoho biznesu: monohrafiia. NDI pryvatnoho prava i pidpryyemnytstva imeni V.Burchaka. Kyiv, 2018. 212 s.

5. Liashenko V.I., Vyshnevskiy O.S. Tsyfrova modernizatsiia ekonomiky Ukrainy yak mozhlyvist proryvnoho rozvytku: monohrafiia; NAN Ukrainy, In-t ekonomiky prom-sti. Kyiv, 2018. 252 s.

6. Rozovskiy B.G. Rynok v ozhidanii epohi socializma ocifrovanoj ekonomiki : Monografiya / B.G. Rozovskiy. – Severodoneck: izd-vo VNU im. V. Dalya, 2019. - 192 s.

7. Yarosh S. Problema reiderstva ta reforma derzhavnykh reiestriv / S. Yarosh // Ofitsiyniy veb-sait Rady advokativ Kyivskoi oblasti [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://radako.com.ua/news/problema-reyderstva-ta-reforma-derzhavnih-reiestriv>.

8. Teper usi dani pro vlasnykiv kompanii ye u vidkrytomu dostupi // URL. <https://poshtivka.org/teper-usi-dani-pro-vlasnykiv-kompanij-ye-u-vidkrytomu-dostupi/> (in Ukrainian)

9. Kriashko O. V Ukraini zaprovadzhuiut systemu vyiavlennia realnykh vlasnykiv biznesu – Do 100% Virno. <https://www.prostir.ua/v-ukrajini-zaprovadzhuyut-systemu-vyyavlennya-realnyh-vlasnykiv-biznesu-do100virno> (in Ukrainian)

Шаповалова О.В. Развитие хозяйственного законодательства в контексте реформирования публичных реестров.

В статье рассматриваются проблемы реформирования электронных государственных реестров в Украине. Теоретическая разработка оснований для разделения двух этапов реформирования системы государственных реестров осуществляется. Проанализирован законопроект об электронных государственных реестрах. Охарактеризованы совместные рекомендации международных организаций и украинских властей, которые реализуют проекты по борьбе с коррупцией и ее предупреждению. В частности, Международная организация по праву развития (IDLO), Фонд

Восточной Европы, Государственное агентство по электронному управлению Украины, Агентство США по международному развитию (USAID) и другие. Выявлены причины низкого состояния государственных реестров и перспективы его изменения в лучшую сторону. Проанализирован законопроект об электронных государственных реестрах. Указан круг субъектов, представляющих общественный интерес в спорных отношениях в части мониторинга, защиты и защиты информационных ресурсов государственных реестров. Механизм проверки информации о бенефициарных владельцах в Украине неправительственными организациями был подвергнут критической оценке. В процессе проверки достоверности информации о конечных бенефициарных владельцах возникают конфликты / споры в отношении проверки общественными организациями Единого государственного реестра юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и общественных объединений (ЭДР) на предмет представления неполных, ложных и искаженная информация о бенефициарах. Прокомментированы общие принципы юридической ответственности в области реестров и основания для ее внесения. Предложены пути развития экономического законодательства в контексте противодействия рейдерству, коррупции и другим злоупотреблениям в сфере управления, что напрямую связано с функциональной совместимостью регистровой информации публичных электронных реестров.

Ключевые слова: электронные реестры; информация о реестре, противодействие рейдерству, коррупции и другим злоупотреблениям, юридическая ответственность в области реестров.

Shapovalova O.V. Development of economic legislation in the context of reforming electronic public registers. – Article.

The article deals with the problems of reforming electronic public registers in Ukraine. Theoretical development of the grounds for the separation of two stages of reforming the system of public registers is carried out. The bill on electronic public registers is analyzed. The joint recommendations of international organizations and

the Ukrainian authorities that implement projects on combating and preventing corruption are characterized. In particular, the International Development Law Organization (IDLO), the Eastern Europe Foundation, the State Agency for Electronic Governance of Ukraine, the United States Agency for International Development (USAID) and others. The reasons for the low state of the state registers and the prospects for its change for the better are revealed. The bill on electronic public registers is analyzed. The range of entities representing the public interest in disputed relations regarding the monitoring, protection and protection of information resources of public registers is specified. The mechanism of verification of information on beneficial owners in Ukraine by NGOs has been critically evaluated. In the process of verifying the credibility of information about the final beneficial owners, conflicts / disputes arise regarding the testing by public organizations of the Unified State Register of Legal Entities, Individual Entrepreneurs and Public Formations (EDR) regarding the submission of incomplete, false and distorted information about the beneficiaries. The general principles of legal liability in the field of registers and the grounds for bringing it were commented on. The ways of development of economic legislation in the context of counteraction to raiding, corruption and other abuses in the sphere of management, which is directly related to the interoperability of the register information of public electronic registers, are proposed.

Key words: electronic registers; registry information, counteraction to raiding, corruption and other abuse, legal liability in the field of registries.

Авторська довідка:

Шаповалова Ольга Вікторівна, докторка юридичних наук, професорка, завідувачка кафедри господарського права Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля МОН України, (м. Северодонецьк, Україна), провідна наукова співробітниця відділу правового забезпечення галузевого інноваційного розвитку Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку НАІПрН України (м. Харків, Україна).

Стаття надійшла до редакції 25 серпня 2019 р.