

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування публічних електронних реєстрів»

1. Мета

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування публічних електронних реєстрів» (далі – проект акта) розроблено на виконання пункту 416 Плану законопроектної роботи на 2025 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 11 лютого 2025 року № 4228-ІХ, та з метою приведення законодавчих актів України, якими врегульовані питання функціонування публічних електронних реєстрів, у відповідність до Закону України «Про публічні електронні реєстри», а також врегулювання питання щодо внесення, зберігання, обробки та використання в деяких публічних електронних реєстрах ідентифікатора базового реєстру – унікального номеру запису в Єдиному державному демографічному реєстрі.

2. Обґрунтування необхідності прийняття акта

1 січня 2022 року набув чинності Закон України «Про публічні електронні реєстри» (далі – Закон), який визначив правові, організаційні і фінансові засади створення та функціонування публічних електронних реєстрів з метою захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб під час створення, зберігання, оброблення та використання інформації у публічних електронних реєстрах.

Проте, за час функціонування Закону, виявлено низку питань, які потребують врегулювання шляхом внесення змін до нього та дотичних законодавчих актів. Представлений проект акта спрямований на вирішення цих проблемних моментів, зокрема:

- уніфікація термінології: проект акта усуває розбіжності та встановлює єдину термінологію відповідно до Закону про реєстри, зокрема, щодо визначення публічного електронного реєстру та заміни терміну «розпорядник Реєстру» на «держатель Реєстру» (наприклад, у Законі «Про Єдиний державний демографічний реєстр»);

- інтеграція з Єдиним державним демографічним реєстром (ЄДДР): проект акта передбачає обов'язкове використання Унікального номеру запису в ЄДДР (УНЗР) як основного ідентифікатора фізичної особи в Україні, а також прямо визначає електронну інформаційну взаємодію з ЄДДР для проведення звірки, верифікації та зіставлення інформації в ключових реєстрах (Державний реєстр речових прав, ЄДР, Державний земельний кадастр, Реєстр застрахованих осіб, Реєстр аудиторів). Це є критично важливим для забезпечення достовірності та унікальності відомостей про особу;

- розширення можливості використання платформ ведення реєстрів та систем (платформ Дія.Енжін), що має уніфікувати та стандартизувати процеси створення та адміністрування реєстрів;



ДОКУМЕНТ СЕД МІНЦИФРИ АСКОД

Підписувач Ферчук Оксана Віталіївна

Сертифікат 514B5C86A1E5DA11040000008898B0013CAAF605

Дійсний з 21.07.2026 13:23:09 по 21.07.2028 13:23:09



1/04-1-17210 від 14.10.2026

- удосконалення процедур ведення реєстру: встановлюється, що більшість ключових питань функціонування реєстрів (наприклад, порядок реєстрації, перелік реєстрових даних, порядок інформування правоволодільця) мають визначатися порядками ведення реєстрів, а не безпосередньо законами. Це надає необхідну гнучкість для швидшого реагування на технологічні та організаційні зміни;

- уточнення повноважень суб'єктів: чіткіше розмежовуються повноваження держателів, адміністраторів та технічних адміністраторів реєстрів.

Таким чином, прийняття цього акта є необхідним для системної імплементації положень Закону України «Про публічні електронні реєстри», усунення виявлених правових колізій та прогалин, гармонізації спеціальних законів з базовим законом про реєстри, а також для підвищення достовірності та цілісності інформації в публічних електронних реєстрах в інтересах громадян, бізнесу та держави.

3. Основні положення проекту акта

Проектом акта пропонується внести зміни до Закону України «Про публічні електронні реєстри», які спрямовані на його деталізацію, уніфікацію термінології та підвищення ефективності, зокрема:

- уточнити визначення термінів, зокрема, «публічний електронний реєстр», «адміністратор реєстру», «держатель реєстру» та «технічний адміністратор реєстру»,

- встановити, що порядок ведення більшості реєстрів затверджується нормативно-правовими актами (для базових – Кабінетом Міністрів України, для інших – держателем або відповідним центральним органом виконавчої влади), а не виключно законом,

- деталізувати відомості, які мають бути зазначені у Порядку ведення реєстру;

- врегулювати положення щодо адміністрування реєстру, яке включає обробку реєстрових даних, проведення звірки, верифікації, зіставлення та забезпечення електронної інформаційної взаємодії;

- запровадити концепцію Платформ ведення реєстрів та систем (платформи Дія.Енжін) як уніфікованих систем для створення, адміністрування та ведення публічних електронних реєстрів;

- уточнити джерела фінансування функціонування реєстрів та суб'єктів їх ведення, а також деталізувати відповідальність створювачів та публічних реєстраторів за правопорушення у сфері реєстрів;

- виключити поняття «хеш-структури» та «хеш-логування» з метою дотримання принципу технологічної нейтральності, що дозволить Закону залишатися актуальним незалежно від появи нових методів криптографічного захисту. Закріплення конкретних технічних інструментів на рівні Закону створює ризик швидкого морального застарівання норми та блокує впровадження інновацій (наприклад, постквантової криптографії), оскільки будь-яка зміна технології вимагатиме перегляду законодавства. Замість вузьких технічних описів доцільно використовувати функціональні поняття, як-от

«забезпечення цілісності та незмінності даних», а детальні вимоги до алгоритмів винести у підзаконні акти та технічні регламенти, що забезпечить гнучкість правового регулювання та високу стійкість системи безпеки до сучасних викликів. Крім того, питання щодо захисту інформації в системах регулює Закон України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах»;

виключити із Перехідних та прикінцевих положень Закону завдання на розробку двох підзаконних актів, що зумовлено наступним. Пунктом 4 зазначеного розділу Закону передбачено, забезпечити розроблення та прийняття державної цільової програми з метою сприяння реалізації державної політики у сфері розвитку та упорядкування роботи реєстрів та забезпечити розроблення та прийняття положення про порядок відшкодування шкоди, завданої третій особі у зв'язку з незабезпеченням захисту персональних та інших даних.

1. Виконання завдання щодо розробки державної цільової програми у сфері розвитку та упорядкування роботи реєстрів припало на початок повномасштабного вторгнення російської федерації та зумовило докорінну зміну пріоритетів державної політики. Зусилля органів державної влади були переорієнтовані на забезпечення обороноздатності, національної безпеки та критичної інфраструктури. Це зробило розроблення довгострокової галузевої програми на початковому етапі агресії об'єктивно неможливим через непередбачуваність безпекових та фінансових факторів. Крім того, враховуючи вимоги бюджетного законодавства щодо пріоритезації видатків під час дії воєнного стану (зокрема, постанови Кабінету Міністрів України від 09.06.2021 № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану»), фінансування нових державних цільових програм, що не мають безпосереднього стосунку до зміцнення обороноздатності, є суттєво обмеженим. Забезпечення виконання завдань у сфері реєстрів шляхом реалізації окремих цифрових проєктів (за рахунок поточних асигнувань та донорської допомоги) є фінансово більш збалансованим та ефективним підходом у порівнянні з прийняттям довгострокової державної програми. Так, за проміжок часу з 2022 року по теперішній час у сфері публічних електронних реєстрів запроваджено Єдиний державний реєстр адрес, що став «єдиним джерелом істини», що критично важливо для поштових послуг, виклику екстрених служб та реєстрації майна; Реєстр будівель та споруд; Реєстр пошкодженого та знищеного майна, що став фундаментом для програми «Відновлення; Екосистему військового обліку: Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів та Реєстр військовослужбовців; Державний реєстр санкцій; ряд реєстрів у сфері виробництва і обігу спирту етилового, спиртових дистилатів, біоетанолу, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюнової сировини, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального; Єдиного державного реєстру домашніх тварин та інші. Також, на початку 2026 року було офіційно відновлено публічний доступ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань у форматі відкритих даних. Держава знайшла баланс: приховала чутливу інформацію (місцезнаходження оборонних підприємств), але відкрила дані для бізнес-

аналітики та антикорупційних розслідувань. Таким чином, проведений аналіз підтверджує, що державна політика у сфері реєстрів була успішно реалізована через пряме законодавче регулювання конкретних сфер (будівництво, оборона, компенсації), що зробило прийняття окремої Державної цільової програми зайвим і процедурно обтяжливим.

2. Щодо розробки положення про порядок відшкодування шкоди, завданої третій особі у зв'язку з незабезпеченням захисту персональних та інших даних слід наголосити, що Закон України «Про публічні електронні реєстри» хоч і містить доручення щодо розроблення порядку відшкодування, сам Закон не встановлює склад правопорушення, критерії визначення шкоди та межі відповідальності за незабезпечення захисту даних. Згідно з теорією права, підзаконний акт (Положення) не може встановлювати нові права чи обов'язки (зокрема, матеріальну відповідальність), якщо вони прямо не визначені базовим законом. Питання відшкодування шкоди за порушення захисту персональних даних є невід'ємною частиною реформи у сфері приватності. На виконання вимог Угоди про асоціацію з ЄС, Україна зобов'язана імплементувати загальний регламент про захист даних (GDPR). Статті 77–82 GDPR передбачають специфічні механізми компенсації та відповідальності, які мають бути впроваджені в українське поле єдиним пакетом. Розроблення окремого порядку лише для «реєстрів» (згідно із Законом України «Про публічні електронні реєстри») створить правову асиметрію: виникне ситуація, де відповідальність за витік даних із реєстру регулюється одним порядком, а витік із приватної чи іншої державної системи — іншим (або взагалі не регулюється). Це порушує принцип рівності перед законом. Таким чином, розробка порядку відшкодування шкоди, передбаченого Законом України «Про публічні електронні реєстри», потребує комплексного підходу у взаємозв'язку з імплементацією стандартів GDPR. Закон про реєстри регулює технічні та організаційні аспекти роботи реєстрів, але не містить матеріально-правових норм щодо визначення розміру та процедури доказування завданої шкоди. Тому розроблення відповідного Положення є доцільним виключно після прийняття нової редакції Закону України «Про захист персональних даних» і в рамках розробки нормативно-правових актів, необхідних для реалізації положень цього Закону.

Також, проектом акта пропонується внести зміни до законодавчих актів з метою визначення існуючих інформаційних систем як публічних електронних реєстрів та встановлення їхніх основних функцій: до Повітряного кодексу України (щодо Державного реєстру цивільних повітряних суден); Закону України «Про дорожній рух» (щодо Єдиного державного реєстру транспортних засобів); Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» (щодо Державного реєстру сертифікованих інженерів-геодезистів); Закону України «Про політичні партії» (щодо Єдиного державного реєстру звітності); Закону України «Про альтернативні джерела енергії»; Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» (щодо Єдиного державного реєстру); Закону України «Про землеустрій» (щодо Державного реєстру сертифікованих інженерів-землевпорядників); Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» (щодо Державного реєстру обтяжень рухомого майна);

Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (щодо Державного реєстру прав); Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» (щодо Державного реєстру актів цивільного стану громадян); Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (щодо Реєстру страхувальників, Реєстр застрахованих осіб); Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (щодо Містобудівного кадастру, Реєстру будівельної діяльності); Закону України «Про адміністративні послуги» (щодо Реєстру адміністративних послуг); Закону України «Про запобігання корупції» (щодо Єдиного державного реєстру декларацій, Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення); Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (щодо Єдиного державного демографічного реєстру); Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» (щодо Єдиного державного реєстру випадків домашнього насильства); Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» (щодо Реєстру аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності); Закону України «Про соціальні послуги» (щодо Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг); Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» (щодо Реєстрів організаторів азартних ігор); Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» (щодо Реєстру Дія Сіті); Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» (щодо Кредитного реєстру).

Крім того, проектом акта пропонується передбачити:

положення щодо доповнення обов'язкових відомостей про фізичну особу Унікальним номером запису в Єдиному державному демографічному реєстрі (УНЗР) до низки публічних електронних реєстрів та встановлення електронної інформаційної взаємодії (отримання/передача даних) з Єдиним державним демографічним реєстром для цілей: верифікації, зіставлення, використання для публічних послуг та внесення УНЗР.;

деякі адміністративні та технічні зміни, зокрема, поширення вимоги щодо використання кваліфікованого електронного підпису на публічних реєстраторів (зміни до Закону України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги»); уточнення вимог до захисту інформації в інформаційно-комунікаційних системах (виключення «комплексної системи захисту інформації» в Законі України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах») та виключення положень щодо контролю за дотриманням законодавства у сфері публічних електронних реєстрів зі сфери дії законодавства про державний нагляд (зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності») та інші зміни, що стосуються функціонування реєстрів та інформаційно-комунікаційних систем.

4. Правові аспекти

Повітряний кодекс України, закони України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про дорожній рух», «Про топографо-

геодезичну і картографічну діяльність», «Про політичні партії», «Про альтернативні джерела енергії», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», «Про землеустрій», «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про захист персональних даних», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Державний земельний кадастр», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», «Про адміністративні послуги», «Про запобігання корупції», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про виконавче провадження», «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», «Про освіту», «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», «Про запобігання та протидію домашньому насильству», «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», «Про соціальні послуги», «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», «Про публічні електронні реєстри», «Про фінансові послуги та фінансові компанії», «Про основні засади державного нагляду (контролю)».

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація проекту акта не потребує додаткових коштів та не матиме прямого чи опосередкованого впливу на надходження та витрати державного та/або місцевого бюджетів.

Фінансування обсягу видатків, необхідного для реалізації проекту акта у частині удосконалення правового регулювання функціонування публічних електронних реєстрів та їх електронної інформаційної взаємодії, здійснюватиметься за рахунок бюджетних асигнувань загального фонду Державного бюджету України на відповідний період за бюджетною програмою «Керівництво та управління у сфері цифрової трансформації» (код 2901010).

Фінансово-економічні розрахунки до проекту акта додаються.

6. Позиція заінтересованих сторін

Проект акта потребує проведення публічних консультацій відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Проект акта не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності та не надсилався на розгляд Наукового комітету Національної ради з питань розвитку науки і технологій.

7. Оцінка відповідності

У проекті акта відсутні положення, що:
 стосуються зобов'язань України у сфері європейської інтеграції;
 стосуються прав та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод;
 впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
 містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією;
 створюють підстави для дискримінації.

8. Прогноз результатів

Реалізація проекту акта не матиме впливу на ринкове середовище, забезпечення захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави; розвиток регіонів, підвищення чи зниження спроможності територіальних громад; ринок праці, рівень зайнятості населення; громадське здоров'я, покращення чи погіршення стану здоров'я населення або його окремих груп; екологію та навколишнє природне середовище, обсяг природних ресурсів, рівень забруднення атмосферного повітря, води, земель, зокрема забруднення утвореними відходами, інші суспільні відносини.

Заінтересована сторона	Вплив реалізації акта на заінтересовану сторону	Пояснення очікуваного впливу
Держава	Позитивний	Покращення якості та повноти даних у державних інформаційних ресурсах
Громадяни	Позитивний	Покращення взаємодії з державою під час надання публічних адміністративних послуг та сервісів

**Міністр цифрової
трансформації України**

Оксана ФЕРЧУК

« ____ » _____ 2026 р.