

УДК 342.849.2-043.5

М. Г. Коваленко, здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Організаційно-правові питання взаємодії Державного реєстру виборців та Реєстру територіальної громади

Висвітлюються особливості новітніх законодавчих змін функціонування Державного реєстру виборців, організаційно-правового механізму взаємодії його з Реєстром територіальної громади, питання гарантування захисту персональних даних, їх обробки, зберігання та використання, імплементації організаційно-правових гарантій забезпечення діяльності новітніх моделей електронних реєстрів, вимагання налагодження ефективної взаємодії, оперативного та повного обміну достовірною інформацією для забезпечення створення належних умов реалізації конституційних прав громадян обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування як найважливішого організаційно-правового чинника забезпечення політичних прав громадян.

Ключові слова: *списки виборців, Державний реєстр виборців, Реєстр територіальної громади, вибори, референдум.*

Необхідність створення належних умов реалізації конституційних прав громадян України обирати і бути обраними до ор-

ганів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумах різного рівня об'єктивно обумовлює включення у сферу підвищеної уваги законодавця не тільки проблем правового регулювання процесів підготовки та проведення виборів і референдумів, а й відносин, що опосередковують реєстрацію (облік) виборців. Саме ця група впорядкованих правом організаційних відносин забезпечує отримання високого ступеня достовірної інформації про чисельність і просторову дислокацію осіб, наділених виборчими правами, а також її подальше використання для структурування територій проведення голосування, складання списків виборців та здійснення ряду інших дій у процесі організації та проведення виборів і референдумів. Завдяки цьому відносини щодо збору, систематизації і використання відповідних відомостей про виборців виходять за рамки суто технологічного процесу і набувають значення організаційно-правового чинника забезпечення політичних прав громадян.

Не дивлячись на те, що виборча проблематика є однією з найбільш досліджуваних у вітчизняній юридичній науці, організаційно-правові проблеми реєстрації виборців одержують фрагментарне вивчення. Окремі їх аспекти висвітлені у працях таких вчених та фахівців, як Н. В. Богашева, В. М. Кампо, Ю. Б. Ключковський, М. І. Коваль, В. Ф. Погорілко, С. Г. Серьогіна, М. І. Ставнійчук, Т. В. Стешенко, Ж. І. Усенко-Чорна, О. П. Шумляк та деяких інших дослідників. Особливого значення дана проблематика набуває в умовах оновлення законодавчого поля функціонування Державного реєстру виборців та запровадження наближеного за змістовним наповненням Реєстру територіальної громади. Метою даної роботи є аналіз новітніх законодавчих змін функціонування Державного реєстру виборців, організаційно-правового механізму взаємодії його з Реєстром територіальної громади.

Відповідно до Закону України від 10.12.2015 р. № 888-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» законодавцем внесено зміни, зокрема, до законів України «Про Державний

реєстр виборців» [1], «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [2], «Про місцеве самоврядування в Україні» [3]. Метою цих законотворчих перетворень стало розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізація порядку надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна», що є необхідним елементом на шляху до європейської інтеграції України. В результаті органи виконавчої влади та місцевого самоврядування одержали додаткові повноваження щодо реєстрації місця проживання, надання відомостей із Державного земельного кадастру, роботи з документами, які підтверджують громадянство, створення реєстру територіальних громад, обміну відомостями між реєстрами територіальних громад і передачі інформації в Єдиний державний демографічний реєстр.

Істотних змін зазнав порядок реєстрації місця проживання фізичних осіб. Так, змінами до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» передбачено, що повноваження стосовно здійснення реєстрації, зняття з реєстрації місця проживання особи на відповідній території передаються від Державної міграційної служби України до органів місцевого самоврядування. Органом реєстрації визначається виконавчий орган сільської, селищної або міської ради, сільський голова (у разі якщо відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено), що здійснює реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради (ст. 3 Закону).

Одночасно Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнено ст. 37¹ щодо повноважень у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб, в якій до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесені такі делеговані повноваження, як формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону.

Реєстр територіальної громади – це база даних, призначена для зберігання, обробки, використання визначеної Законом

інформації, що створюється, ведеться та адмініструється органом реєстрації для обліку осіб, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому закон не зобов'язує органи місцевого самоврядування утворювати окремий орган реєстрації та не забороняє покладання функцій реєстрації, зняття з реєстрації місця проживання особи на існуючі виконавчі органи рад. У такому випадку повноваження з ведення Реєстру мають бути покладені на відповідний виконавчий орган рішенням уповноваженого суб'єкта.

Орган реєстрації має здійснювати формування та ведення Реєстру територіальних громад, а також виступати його розпорядником. До реєстру вносяться: дані про особу: прізвище, власне ім'я (усі власні імена), по батькові; дата та місце народження; місце проживання; відомості про громадянство; унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі (якщо така інформація внесена до паспорта громадянина України); дата реєстрації місця проживання; прізвище, ім'я та по батькові представника, якщо він діє від імені особи, та відомості про документ, що посвідчує повноваження представника; інформація про попереднє місце проживання; дата зняття з реєстрації місця проживання (після вибуття особи); найменування органу реєстрації, прізвище, ім'я, по батькові та посада особи, яка вносила записи до реєстру.

Діяльність з формування та ведення Реєстру територіальної громади вимагає налагодження постійного організаційно-інформаційного зв'язку з обміну відомостями між реєстрами різних територіальних громад для реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання особи у разі її вибуття з однієї адміністративно-територіальної одиниці та прибуття до іншої адміністративно-територіальної одиниці. Причому вимоги до збирання, зберігання, обробки, використання і захисту інформації повинні визначатися законом, а порядок такого обміну – рішенням Кабінету Міністрів України. Така модель правового регулювання організаційних відносин зумовлена тим, що на відміну від законів підзаконні нормативно-правові акти мають виконувати допоміжну, конкретизуючу роль – вони не повинні встановлю-

вати або змінювати зміст реєстрації, а лише встановлювати організаційно-правовий механізм його реалізації [4, с. 203].

Важливого значення набуває завдання гарантування захисту персональних даних, визначення меж та порядку доступу до інформації, що міститься у Реєстрі територіальної громади. Такий доступ може мати місце виключно з дотриманням вимог законів України «Про інформацію» та «Про захист персональних даних» [5]. Доступ до реєстрів можливий лише авторизовано, зі збереженням інформації про службову або посадову особу, яка здійснювала запит, та час такого запиту. Органу реєстрації заборонено передавати дані з реєстру територіальної громади третім особам з метою, не передбаченою цим Законом. Обмін інформацією між органами реєстрації та іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування здійснюється за письмовою згодою особи з метою надання їй адміністративних послуг. Передача персональних даних, внесених до реєстрів територіальних громад, органам державної влади, органам місцевого самоврядування без письмової згоди особи може здійснюватися лише у випадках, передбачених законом. Дані реєстрів територіальних громад можуть використовуватися зі статистичною або науковою метою, за умови їх знеособлення.

Трансформація порядку реєстрації місця проживання фізичних осіб з необхідністю викликала корегування й змісту Закону України «Про Державний реєстр виборців». Стаття 22 цього Закону була доповнена новим суб'єктом подання відомостей до органів ведення Державного реєстру виборців з метою періодичного поновлення бази даних Реєстру – уповноваженою посадовою особою органу реєстрації. Остання має подавати відомості про: 1) громадян України, зареєстрованих за місцем проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, яким протягом наступного місяця виповниться 18 років; 2) виборців, які протягом попереднього місяця зареєстрували своє місце проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; 3) виборців, які протягом попереднього місяця зняті з реєстрації за місцем проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Разом з цим з набуттям чинності Закону України від 10.12.2015 р. № 888-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» виникла потреба зворотної передачі даних – з Державного реєстру виборців до реєстрів територіальних громад – з метою первинного інформаційного наповнення останніх, адже Державний реєстр виборців, функціонуючи майже десятиріччя та постійно оновлюючись, на сьогоднішній день містить високого ступеня достовірну та повну інформацію про виборців.

Порядок одноразової передачі відомостей Державного реєстру виборців для створення Реєстру територіальної громади був визначений Постановою Центральної виборчої комісії № 55 від 17 лютого 2016 р. Зокрема, передбачено, що для створення реєстрів територіальних громад за запитами органів реєстрації органи ведення Державного реєстру виборців одноразово передають на електронному носії протягом 10 днів з дня надходження такого запиту відомості Державного реєстру виборців про громадян України – жителів відповідних сіл, селищ, міст, виборчі адреси яких включають дані, зазначені у пп. 1–9, 11 частини сьомої ст. 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців». При цьому обсяг відомостей, що передаються, зумовлений характером Реєстру територіальної громади. Так, до відомостей, що передаються органу реєстрації, не включаються дані про осіб, записи стосовно яких містяться в державному реєстрі, однак які померли чи вибули із зареєстрованого місця проживання (без внесення змін до їх виборчих адрес), військовослужбовців строкової служби, осіб, які відбувають покарання в установах виконання покарань, а також осіб, які не мають зареєстрованого місця проживання та виборчу адресу яких визначено органом ведення державного реєстру за мотивованим зверненням виборця.

Передача відомостей здійснюється органами ведення Державного реєстру виборців із застосуванням програмних засобів автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи

«Державний реєстр виборців» з обов'язковим обліком переда-них електронних носіїв. Вона оформлюється актом приймання-передачі електронного носія з відомостями Державного реєстру виборців, скріпленням печаткою та підписами осіб, які його склали.

Оскільки орган реєстрації отримує відомості про громадян в електронному вигляді, то передбачається організація їх авто-матизованої обробки. Перед завантаженням персональних даних до автоматизованої системи має бути створена комплексна система захисту інформації та пройдена її державна експертиза. Передчасне використання органом реєстрації отриманих відомостей в електронному вигляді слід розглядати як порушення вимог законодавства, за що встановлено кримінальну відпові-дальність (ст. 363 Кримінального кодексу України).

Отже, розширення електронної обробки персональних да-них, запровадження все нових електронних реєстрів вимагають налагодження ефективної взаємодії, оперативного та повного обміну достовірною інформацією. Першоосною у вирішенні даного завдання стають розроблення технічних регламентів, достатньої нормативної бази передачі відомостей, налагоджен-ня електронної передачі інформації. Надійною інформаційною основою формування новітніх реєстрів територіальних громад мають стати відомості Державного реєстру виборців. При цьому слід забезпечити неухильне виконання вимог законів України «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації» [6] (в частині щодо конфіденційної інформації) та «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [7]. Організаційно-правові гарантії забезпечення за-хисту персональних даних при веденні Державного реєстру виборців може виступати предметом подальших наукових роз-робок.

Список використаних джерел

1. Про Державний реєстр виборців [Текст] : Закон України від 22.02.2007 № 698-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.

2. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні [Текст] : Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 15. — Ст. 232.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР// Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
4. Коршунов, Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики [Текст] / Н. М. Коршунов. — М. : Норма : Инфра — М, 2011. — 240 с.
5. Про захист персональних даних [Текст] : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI // Відом. Верхов. Ради України. — 2010. — № 34. — Ст. 481.
6. Про доступ до публічної інформації [Текст] : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI// Відом. Верхов. Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.
7. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах [Текст] : Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 31. — Ст. 286.

М. Г. Коваленко

**Организационно-правовые вопросы
взаимодействия Государственного реестра избирателей
и Реестра территориальной громады**

Освещаются особенности новейших законодательных изменений функционирования Государственного реестра избирателей, организационно-правового механизма взаимодействия его с Реестром территориальной громады, вопросы обеспечения защиты персональных данных, их обработки, хранения и использования, имплементации организационно-правовых гарантий обеспечения деятельности новейших моделей электронных реестров, требование внедрения эффективного взаимодействия, оперативного и полного обмена достоверной информацией для обеспечения создания надлежащих условий реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления как важнейшего организационно-правового фактора обеспечения политических прав граждан.

Ключевые слова: *списки избирателей, Государственный реестр избирателей, Реестр территориальной громады, выборы, референдум.*

M. G. Kovalenko

The organizational and legal issues of cooperation between the State Register of voters of Ukraine and the Register of territorial community

The features of the latest legislative changes in the functioning of the State Register of Voters of Ukraine, organizational and legal mechanism of its interaction with the Register of the territorial community, the problem of guaranteeing the protection of personal data, its processing, custody and use are highlighted in the article. The problems of implementing the institutional and legal guarantees of the latest models of electronic registers, establishing the effective cooperation, operational and fully reliable information exchange are also researched in the article.

The research objective of this work is to analyze the latest legislative changes of functioning of the State Register of Voters of Ukraine, organizational and legal mechanism of its interaction with the Register of the local community.

The need for appropriate conditions for realization of constitutional rights of citizens of Ukraine to elect and be elected to bodies of state authority and local bodies, as well as to participate in referendums of different levels objectively determines the increased attention of legislator not only to problems of legal regulation of the elections and referendums holding, but also to the relationships that mediate registration (accounting) of voters. It is this group of organizational relationship, regulated by law, that gives a high degree of reliable information on the number and spatial dislocation of people who have the voting rights and its subsequent use for structuring areas of voting, compiling voter lists and the implementation of a number of other actions in the organization and conduct of elections and referenda. These relationships for collecting, systematization and using relevant information on voters go beyond the technological process and become the organizational and legal factors of ensuring the political rights.

The particular importance this problem gets in terms of updated legal framework of functioning of the State Register of Voters of Ukraine and the introduction of the approximate by content the Register of the territorial community.

The task of guaranteeing the protection of personal data, determining the limits and manner of access to information contained in the register of the territorial community is very important nowadays. Such access can take place only in compliance with the Laws of Ukraine «On information» and «On Personal Data Protection».

Thus, at the end of the scientific article in can be conclude that the expansion of electronic data processing, introduction of the modern electronic registers require the establishing of effective cooperation, exchange of operational and fully reliable information. The essential foundation in solving this problem are the developing of technical regulations, adequate regulatory information transfer and setting up the electronic information transfer. The reliable information basis for the formation of new registers of territorial communities should be the information of the State Register of Voters of Ukraine. The organizational and legal guarantees of personal data protection may be the subject of further research.

Keywords: voter lists, the State Register of voters of Ukraine, Register of territorial community, elections, referendum.