

*Волох О. К.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

РЕЄСТР ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті досліджуються нормативно-правові засади запровадження реєстрів територіальних громад. Вивчаються передумови оптимізації надання адміністративних послуг, пов'язаних із реєстрацією місця проживання. Аналізуються відповідні повноваження органів реєстрації місця проживання фізичних осіб в Україні.

Ключові слова: реєстр територіальної громади, Єдиний державний демографічний реєстр, обробка персональних даних, орган реєстрації, реєстрація місця проживання.

Постановка проблеми. Влітку 2015 року парламент затвердив План законодавчого забезпечення реформ в Україні, що покликаний був стати базовою платформою реалізації Верховною Радою України політико-правових засад розвитку суспільства і держави, інструментом досягнення цілей стратегічних реформ в Україні [1].

Однією з першочергових реформ в Україні проголошено реформу державного управління, основними напрямками здійснення якої, за визначенням парламентаріїв, є: запровадження електронного урядування; державна служба; адміністративні послуги [1].

За напрямком 1.4.3 «Адміністративні послуги» передбачалося прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» (п. 17 Плану). Що й було реалізовано в грудні 2015 року.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам інформатизації, розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування приділялася увага таких вчених, як І.В. Арістова, К.І. Беляков, В.М. Брижко, М.С. Вертузаєв, М.В. Гуцалюк, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.А. Ліпкан, В.Г. Хахановський, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець та ін. Разом із тим питання, пов'язані із змінами в порядку реєстрації фізичних осіб, з функціонуванням реєстрів територіальних громад, їх місцем в інформаційній інфраструктурі електронного урядування, предметом наукових досліджень ще не були.

Метою статті є здійснення аналізу нормативно-правового забезпечення функціонування реєстрів територіальних громад як складової частини інформаційної інфраструктури електронного урядування.

Виклад основного матеріалу. Необхідність прийняття вищевказаного Закону обґрунтовувалась у Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні, положеннями Угоди про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання, згідно з якими передбачено:

1) делегування органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноважень із надання базових адміністративних послуг (серед яких – реєстрація місця проживання, видача паспортних документів, реєстрація актів цивільного стану);

2) розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг у районах та містах обласного значення, забезпечення надання через них базових адміністративних послуг (пп. 2.4.1, 2.4.2 розділу VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації») [2].

Крім того, формування ефективного місцевого самоврядування для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян у сферах життєдіяльності на відповідній території є метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [3].

У Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки знову наголошується на необхідності вирішення зазначеного питання. Зокрема, акцентується на тому, що «...особлива увага приділятиметься подальшому розвитку центрів надання адміністративних послуг, збільшенню кількості адміністративних послуг, які надаються через такі центри, підвищенню якості їх надання» [4].

Що стосується заходів, спрямованих на підвищення якості надання адміністративних послуг, то Стратегією передбачається проведення відбору 15 послуг, які мають високий попит, для спрощення процедури їх надання. Принцип відбору послуг ґрунтуватиметься на подіях у житті людини, їх впливі та частоті звернень.

Найчастішими у Стратегії – що мало бути результатами проведеного статистичного аналізу – визначено послуги з реєстрації фактів народження та зміни місця проживання [4].

Із цього приводу слід зауважити, що:

1) надання вказаних послуг прямо пов'язано з фіксацією відповідної інформації в Єдиному державному демографічному реєстрі [5];

2) згідно зі Стратегією «...удосконалюватимуться організаційні та електронні інформаційні системи», пов'язані з наданням адміністративних послуг (що надалі і буде розглянуто на прикладі реєстрів територіальних громад, запроваджених відповідно до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [6]).

Концепцією розвитку електронного урядування в Україні було передбачено, що з метою реалізації державної політики з питань розвитку електронного урядування необхідно забезпечити, зокрема:

1) вдосконалення принципів державного управління, структури і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

2) вдосконалення адміністративних процесів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування шляхом використання інформаційно-телекомунікаційних технологій;

3) створення інформаційної інфраструктури електронного урядування тощо [7].

Інформаційна інфраструктура електронного урядування включає в себе різноманітні бази даних, у тому числі реєстри територіальних громад – відносно новий елемент у системі реєстраційного обліку фізичних осіб.

Під «реєстром територіальної громади» згідно з абзацем 12 статті 3 Закону України від 11.12.2003 р. № 1382-IV «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» (далі – Закон № 1382) розуміється база даних, призначена для зберігання, обробки, використання визначеної цим Законом інформації, що створюється, ведеться та адмініструється органом реєстрації для обліку осіб, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [8].

У свою чергу, органом реєстрації тепер є вже не територіальні підрозділи Державної міграційної служби України, а виконавчий орган сільської, селищної або міської ради, сільський голова (в 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 (абз. 7 ст. 3 Закону № 1382) [8].

На практиці ж для реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання громадяни мають звертатися до центрів надання адміністративних послуг, як це було передбачено в п. 2.2 наказу МВС України від 22.11.2012 р. № 1077 (зі змінами, внесеними наказом МВС України від 24.05.2013 р. № 507) [9].

Згідно з ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг [10].

Як закріплено в підпункті 2 пункту 3 розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р, органи виконавчої влади, які є суб'єктами надання адміністративних послуг, наведених у затвердженому цим розпорядженням переліку, повинні забезпечити взаємодію з органами, які утворили центри надання адміністративних послуг, для належної організації надання таких послуг через центри їх надання.

Відповідно до згаданого Переліку адміністративними послугами ДМС України, надання яких здійснюється через центри надання адміністративних послуг, є: реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання особи, реєстрація місця перебування особи, а також оформлення та видача довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування особи [11].

Згідно зі ст. 10 Закону № 1382 Кабінетом Міністрів України встановлюються Правила здійснення реєстрації місця проживання, форми необхідних для цього документів, порядок передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру. Зазначені Правила було затвер-

джено постановою Уряду від 02.03.2016 р. № 207 [12]. Слід відзначити, що вони багато в чому дублюють норми Закону, на підставі якого були прийняті.

З іншого боку, станом на сьогодні є чинним підпункт 24 пункту 4 Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360, за яким ДМС відповідно до покладених на неї завдань здійснює реєстрацію (зняття з реєстрації) місця проживання (перебування) фізичних осіб, веде відповідний реєстраційний облік [13].

Очевидно, справа не в тому, хто фактично здійснює реєстрацію, а в тому, хто веде реєстр територіальної громади: згідно зі ст. 37-1 Закону України «Про місцеве самоврядування» (в редакції Закону від 10.12.2015 р. № 888-VIII) до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження, як формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону [14].

Таким чином, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють формування та ведення Реєстру територіальних громад. Крім того, їх повноваженнями у сфері реєстрації фізичних осіб – згідно зі ст. 11 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» – є здійснення:

1) реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання/перебування осіб у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

2) передачі інформації та/або внесення у встановленому законом порядку відомостей про реєстрацію та зняття з реєстрації місця проживання/перебування до Єдиного державного демографічного реєстру.

Визначає Закон № 1382 і відповідні повноваження державних органів у сфері реєстрації фізичних осіб. Так, МВС України здійснює:

1) узагальнення практики застосування нормативно-правових актів із питань реєстрації місця проживання, виявлення проблемних питань у сфері реєстрації місця проживання та розроблення шляхів їх вирішення;

2) розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері реєстрації місця проживання;

3) встановлення в межах своїх повноважень вимог до програмного забезпечення реєстрів територіальних громад та стандартів обміну даними між такими реєстрами.

Державна міграційна служба України:

1) контролює дотримання органами реєстрації законодавства з питань реєстрації місця проживання;

2) надає методологічну та технічну допомогу в забезпеченні взаємодії між реєстрами територіальних громад;

3) вносить пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сфері реєстрації фізичних осіб та бере участь у розробленні проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері реєстрації фізичних осіб [8].

Орган реєстрації формує та веде реєстр територіальної громади для потреб реєстрації місця проживання і є розпорядником відповідного реєстру територіальної громади.

Органи реєстрації здійснюють обмін відомостями між реєстрами різних територіальних громад для реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання особи в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Вимоги до обробки і захисту інформації в реєстрах територіальних громад визначаються законом.

Вичерпний перелік персональних даних, що вносяться до реєстру територіальної громади, наведено в ст. 11-2 Закону № 1382.

Стаття 11-3 цього Закону описує умови доступу до реєстрів територіальних громад. Але для цього вистачило б частини першої цієї статті, яка сама по собі має бланкетний характер: *«Доступ до інформації, що міститься в реєстрах територіальних громад, здійснюється з дотриманням вимог цього Закону, законів України «Про інформацію» та «Про захист персональних даних».*

Таким чином, окремі частини ст. 11-3 Закону України «Про свободу пересування...» повторюють зміст: ч. 3 ст. 10, ст. 8 (у тому числі п. 3 ч. 2 ст. 8), абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про захист персональних даних». Крім того, для ч. 8 ст. 11-3 Закону України № 1382, як виявляється, взято формулювання ч. 9 ст. 6 Закону України «Про захист персональних даних», але в його першій редакції (тобто, крім інших недоліків, Закон № 1382 ще й не відповідає законодавству про захист персональних даних). Також для статті 11-3 Закону № 1382 використано текст, взятий із частин 2 і 4 статті 11 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [5].

Взагалі, оскільки Закон України «Про захист персональних даних» є рамковим нормативно-правовим актом, його положення немає потреби повторювати в інших законах: завдяки цьому норми рамкового закону не матимуть більшої юридичної сили, ніж вони є.

Отже, є інша, прихована мета повторювання норм зазначеного Закону. Проглядається вона в ч. 6 ст. 11-3 Закону: *«Обмін інформацією між органами реєстрації та іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування здійснюється за письмовою згодою особи з метою надання їй адміністративних послуг».*

Йдеться про легітимізацію механізму відбирання в осіб, які звертаються до органів реєстрації для того, щоб зареєструвати своє місце проживання, згоди на обробку персональних даних (обмін інформацією між суб'єктами владних повноважень). При цьому слід згадати, що реєстрація місця проживання за законодавством України є обов'язком фізичних осіб.

Але якщо метою обробки персональних даних є надання адміністративних послуг, згоди на це суб'єкта персональних даних не потрібно, оскільки для правомірної обробки достатньо однієї правової підстави. У даному випадку нею є *дозвіл на обробку персональних даних, наданий володільцю персональних даних відповідно до закону виключно для здійснення його повноважень*, як це передбачено п. 2 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про захист персональних даних».

Необхідно нагадати, що згода на обробку персональних даних є згодою на втручання в особисте і сімейне життя особи і вимагається для того, щоб отримати законне право здійснювати *будь-які операції щодо обробки будь-яких персональних даних цієї особи.*

До того ж, слід наголосити, що стаття 6 Закону № 1382 викладена в новій редакції і встановлює новий обов'язок для батьків або інших законних представників, які тепер зобов'язані зареєструвати місце проживання новонародженої дитини протягом трьох місяців із дня державної реєстрації її народження [8].

Отже, метою цих двох новел є створення умов для того, щоб будь-яка можлива ідентифікаційна інформація про особу на законних підставах концентрувалася в Єдиному державно-

му демографічному реєстрі, починаючи з моменту реєстрації її народження.

Висновки. Інформаційна інфраструктура електронного урядування включає в себе різноманітні бази даних, у тому числі реєстри територіальних громад – відносно новий елемент у системі реєстраційного обліку фізичних осіб. Під «реєстром територіальної громади» законодавець розуміє базу даних, призначену 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.

У свою чергу, органом реєстрації тепер є виконавчий орган сільської, селищної або міської ради, сільський голова (в разі якщо відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено).

На практиці відповідна нормативно-правова база щодо механізму реєстрації/зняття з реєстрації через центри надання адміністративних послуг була сформована протягом 2013–2015 років. У розрізі зазначеного слід підкреслити, що зміни до Закону № 1382 було внесено з іншою, ніж проголошена, метою. Це підтверджується змістом двох новел Закону № 1382 і прямо пов'язане з наданням Державній міграційній службі права обробки невизначеного обсягу персональних даних фізичних осіб в Єдиному державному демографічному реєстрі за згодою особи або її представника.

Батьки або інші законні представники зобов'язані зареєструвати місце проживання новонародженої дитини протягом трьох місяців із дня державної реєстрації її народження. Отже, вся можлива ідентифікаційна інформація про особу концентруватиметься в Єдиному державному демографічному реєстрі, починаючи з моменту реєстрації її народження.

Для того, щоб зареєструвати місце свого проживання/перебування, особа повинна надати письмову згоду на передачу своїх персональних даних органам державної влади та органам місцевого самоврядування, що є фактично згодою на втручання у своє приватне життя.

Література:

1. Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII «Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 31. – Ст. 297.
2. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>.
5. Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>.
6. Закон 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» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 3. – Ст. 30.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

8. Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.
9. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22.11.2012 р. № 1077 «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z2109-12>.
10. Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-р>.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. № 207 «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-р>.
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-р>.
14. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

Волох А. К. Реєстр територіальної общини як елемент інформаційної інфраструктури електронного управління

Анотація. В статті досліджуються нормативно-правові основи впровадження реєстрів територіальних общин. Вивчаються передумови оптимізації надання адміністративних послуг, пов'язаних з реєстрацією місця проживання. Аналізуються відповідні повноваження органів реєстрації місця проживання фізичних осіб в Україні.

Ключові слова: реєстр територіальної общини, Єдиний державний демографічний реєстр, обробка персональних даних, орган реєстрації, реєстрація місця проживання.

Volokh O. Register of territorial community as a part of the e-governance information infrastructure

Summary. The article deals with legal grounds for introduction of registers of local communities. Study the preconditions for optimization of administrative services related to the registration of residence. Analyzes the respective powers of registration of residence of individuals in Ukraine.

Key words: register of territorial community, United State population register, processing of personal data, registration authority, registration of residence.