

Аннотація

Форманюк В. В. Правовая природа локальных нормативно-правовых актов. – Статья.

Статья посвящена исследованию особенностей правовой природы локальных нормативно-правовых актов. На основании комплексного анализа теоретической литературы определено место локальных нормативно-правовых актов в системе источников права.

Ключевые слова: локальный нормативно-правовой акт, правовая природа локальных нормативно-правовых актов, внутриорганизационные отношения.

Summary

Formanyuk V. V. The legal nature of the local regulations. – Article.

The article deals with the features of the legal nature of local regulations. The article based on a comprehensive analysis of the theoretical literature, the author defines the place of local regulations in the system of sources of law.

Key words: local legal act, legal nature of the local regulations, intra-relationships.

УДК 352. 453.1

О. С. Орловський

РЕЄСТРАЦІЯ УЧАСНИКІВ ЗАГАЛЬНИХ ЗБОРІВ ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА НОРМОТВОРЧІ ПРОПОЗИЦІЇ

Постановка проблеми. На сучасному етапі в Україні все більше уваги приділяється розвитку законодавства, яке регламентує різні форми безпосередньої демократії. Постійно йде пошук оптимальних норм на рівні Закону України «Про вибори народних депутатів України» та Закону України «Про вибори Президента України». Оновлюється Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». 6 листопада 2012 р. було прийнято Закон України «Про всеукраїнський референдум»; на розгляді у Верховній Раді України знаходиться проект Закону України «Про місцевий референдум». Поза увагою залишаються лише загальні збори громадян за місцем проживання (далі – загальні збори за місцем проживання). У зв'язку із цим важливим науковим завданням є виявлення проблем, які утруднюють або унеможливають використання цього інституту локальної безпосередньої демократії, та запропонування можливих шляхів їх вирішення. Важливим практичним завданням є формулювання відповідних пропозицій із внесення змін і доповнень до чинного законодавства про загальні збори за місцем проживання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, пов'язані із загальними зборами за місцем проживання, досліджувалися в працях таких авторів, як І.Б. Коліушко, В.П. Рубцов, А.Ф. Ткачук. Однак учені зосереджувалися на концептуальних питаннях і не звертали уваги на процедурні проблеми, які виникають під час скликання та проведенні загальних зборів за місцем проживання.

Оскільки проведення загальних зборів за місцем проживання є обов'язковим етапом створення органу самоорганізації населення та вимагається для обрання його персонального складу, проблеми загальних зборів за місцем проживання ана-

лізувалися й авторами, які досліджують органи самоорганізації населення в Україні, зокрема В.І. Брудним, А.С. Крупніком, Н.В. Мішиною.

Метою статті є дослідження проблемних питань, пов'язаних із реєстрацією учасників загальних зборів за місцем проживання, та формулювання пропозицій, спрямованих на їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Загальні збори за місцем проживання є інститутом локальної демократії. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. визначає їх як зібрання всіх жителів села (сіл), селища, міста чи їх частини для вирішення питань місцевого значення [1]. Наразі норми, пов'язані зі скликанням і проведенням загальних зборів за місцем проживання, містяться:

– на державному рівні – у Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, яке було затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. (далі – Положення);

– на локальному рівні – у статутах територіальних громад і рішеннях місцевих рад.

Статuti територіальних громад і рішення місцевих рад не можуть входити в протиріччя з Положенням. Відповідно, вони хоча й містять норми про загальні збори, проте стосовно реєстрації учасників загальних зборів ці норми збігаються з вищенаведеними статтями Положення.

Якщо дослідити зміст Положення, то в ньому не існує вимоги попереднього створення списку осіб, які мають право брати участь у загальних зборах. У розділі III «Порядок скликання і проведення зборів» ідеться про суб'єктів, які можуть скликати збори (ст. 8); про те, як рішення про скликання зборів доводиться до відома населення відповідної території (ст. 9); про осіб, які відкривають і ведуть збори (ст. 10); про оформлення рішень, прийнятих на зборах (ст. 11); наприкінці розділу – згадка про матеріали реєстрації учасників зборів, зокрема про список громадян, які були присутніми на зборах, із зазначенням місця їх проживання або список представників громадян відповідних територіальних утворень, а також рішення органів територіальної самоорганізації громадян про делегування своїх представників для участі в конференції [2].

Може скластися враження, що учасники загальних зборів за місцем проживання приходять на загальні збори, їх реєструють і за наявності кворуму починають загальні збори. Проте для обчислення кворуму необхідно знати, скільки осіб, які проживають на відповідній території, мають право взяти участь у загальних зборах за місцем проживання. Стаття 3 Положення встановлює: «Збори є правомочними за наявності на них більше половини громадян, які проживають на відповідній території й мають право брати участь у зборах, а в разі скликання зборів (конференції) представників громадян – не менш як двох третин представників відповідних територіальних утворень» [2].

У зв'язку із цим перед проведенням таких зборів виникає проблема створення списку громадян, які мають право брати участь у них. Наразі складання такого списку зумовлює низку проблем, особливо коли йдеться не про багатоквартирні, а про одноповерхові будинки, у яких проживає 1–4 родини. У дисертації «Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження» Н.В. Мішина так

описує процес складання списку для проведення загальних зборів громадян для утворення органу самоорганізації в м. Одеса: «Восени 2006 р. на території мікрорайону «Золотий берег» за даними Книги обліку будинків, власників будинків, мешканців, виборців знаходилося 1 915 будинків. У процесі обрання представників для проведення конференції (по одному від кожних 20 приватних (одноквартирних) будинків і по одному від 40 квартир багатоквартирних будинків)) ініціативною групою було виявлено:

– які будинки належали одному власнику, тобто є одноквартирними (приватними), а які будинки поділено на частини між кількома власниками, а отже, вони мають відокремлені входи, під'їзди до будинків, тобто є багатоквартирними. На території мікрорайону є багато дачно-будівельних кооперативів, і найчастіше саме ці будинки були поділені між 2–4 власниками. Хоча дачі й не є квартирами, ініціативна група враховувала й будинки дачно-будівельних кооперативів;

– які будинки перебували в процесі будівництва (напівзбудовані й після цього заморожені, деякі перебували в процесі розбирання, деякі просто були відсутні – земельна ділянка була без будівель). Ініціативна група враховувала й напівзбудовані або напівзруйновані будинки, через будівельників залишала повідомлення для власників, адже ці особи також є зацікавленими в тому, щоб узяти участь у загальних зборах.

Після тривалої роботи ініціативною групою було підраховано кількість реально існуючих приватних і багатоквартирних будинків та визначено кількість представників, виходячи з квоти 1 особа від 20 (реально існуючих) приватних будинків та 1 особа від 40 (реально існуючих) багатоквартирних будинків. Кількість представників склала 84 особи» [3, с. 100–101].

Проте чи дійсно необхідно вдаватися до таких надзвичайно ресурсоемних дій? Вважаємо, що ні. Для складання списку осіб, які мають право брати участь у загальних зборах за місцем проживання, доцільним є використання інформації, яка вже наявна в Державному реєстрі виборців.

Відповідно до норм Положення під час реєстрації учасників загальних зборів за місцем проживання складається список громадян, які були присутніми на зборах, із зазначенням місця їх проживання [2]. У Положенні не йдеться про те, як здійснювати ідентифікацію учасників. На практиці використовують паспорти громадян України. Відповідно до Положення брати участь у загальних зборах за місцем проживання мають право особи, що мають активне виборче право. Перелік цих осіб, а також інформацію про їх місце проживання внесено до Державного реєстру виборців (далі – Реєстр).

У Законі України «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р. зазначено: «Державний реєстр виборців – це автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України» [4]. Вказаний закон передбачає, що основними завданнями Реєстру є такі:

- 1) ведення персоналізованого обліку виборців;

2) складання списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнських і місцевих референдумів.

Внесення змін до цієї статті закону дозволить використовувати Реєстр і для складання списків осіб, які мають право брати участь у загальних зборах за місцем проживання, адже всі необхідні відомості для цього в Реєстрі є.

Проблема може виникнути у зв'язку з тим, що в Реєстрі міститься значно більше відомостей, ніж необхідно для організації та проведення загальних зборів за місцем проживання. Проте можна розробити відповідну форму списку учасників загальних зборів за місцем проживання, включивши до неї прізвище, ім'я та по батькові виборця, рік його народження та місце проживання, та, відповідно, отримувати з Реєстру тільки ці дані.

До Реєстру заносяться та зберігаються в його базі даних такі персональні дані про виборця:

1) ідентифікаційні персональні дані виборця (прізвище, власне ім'я (усі власні імена), по батькові, дата народження, місце народження);

2) персональні дані, які визначають місце й умови голосування виборця (виборча адреса виборця; номер територіального або закордонного виборчого округу, до якого віднесений виборець; номер виборчої дільниці, до якої віднесений виборець; відомості про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно (за наявності підстав));

3) службові персональні дані (дата набуття виборцем громадянства України; дата припинення громадянства України (для осіб, включених до Реєстру, громадянство України яких припинено); дата визнання особи недієздатною (для осіб, включених до Реєстру та визнаних судом недієздатними); дата поновлення дієздатності особи (для осіб, включених до Реєстру, дієздатність яких поновлена); дата смерті виборця або дата оголошення його померлим (для померлих осіб, включених до Реєстру); дата скасування рішення суду про оголошення особи, включеної до Реєстру, померлою; службова відмітка про вибуття виборця із зареєстрованого місця проживання (без внесення змін до його виборчої адреси) із зазначенням номера й дати видання виборцю документа, що засвідчує таку зміну; службова відмітка про проходження виборцем строкової військової служби; посилання на документи (із зазначенням їх реквізитів), які є в розпорядженні органу ведення Реєстру та стали підставою для внесення запису або персональних даних до бази даних Реєстру, зміни (уточнення) цих персональних даних або знищення запису) [4].

Для проведення загальних зборів за місцем проживання стануть у нагоді такі дані про виборців:

– частина ідентифікаційних персональних даних, а саме прізвище, власне ім'я (усі власні імена), по батькові, дата народження;

– частина персональних даних, які визначають місце й умови голосування виборця, а саме виборча адреса виборця.

У разі використання виборчої адреси може виникнути питання її неспівпадання з фактичним місцем проживання учасника загальних зборів. У загальних зборах особи беруть участь за зареєстрованим місцем проживання. Стаття 8 Закону

України «Про Державний реєстр виборців» встановлює, що виборчою адресою виборця є адреса його житла або місця перебування виборця чи інша адреса, що замінює адресу житла виборця, яка є підставою для віднесення виборця до відповідної виборчої ділянки. Виборча адреса виборця визначається за зареєстрованим місцем проживання й адресою житла виборця відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Отже, поняття «виборча адреса» є більш широким, ніж поняття «зареєстроване місце проживання». Зауважимо, що члени територіальної громади певною мірою обмежені в можливостях реалізації своїх прав, коли йдеться про участь у загальних зборах за місцем проживання, порівняно з виборчими правами та правами на участь у референдумах. Наприклад, громадянин може взяти участь у виборах народних депутатів, якщо він знаходиться в лікарні на стаціонарному лікуванні, а в загальних зборах за місцем проживання він брати участь не може.

Ще одне питання використання Реєстру для проведення загальних зборів за місцем проживання пов'язано з визначенням органів публічної влади, які можуть надавати списки учасників загальних зборів на певній території. Найбільш доцільно, щоб такими органами були органи, які мають доступ до Реєстру у зв'язку з його використанням для проведення виборів і референдумів.

Закон України «Про Державний реєстр виборців» передбачає, що до органів Державного реєстру виборців належать такі:

- 1) розпорядник Державного реєстру виборців (далі – розпорядник Реєстру);
- 2) органи ведення Державного реєстру виборців (далі – органи ведення Реєстру);
- 3) регіональні органи адміністрування Державного реєстру виборців (далі – регіональні органи адміністрування Реєстру).

Розпорядником Реєстру є Центральна виборча комісія України; цей орган має доступ у режимі читання до всієї бази даних Реєстру. Регіональні органи адміністрування Реєстру – це відповідний структурний підрозділ апарату Ради міністрів Автономної Республіки Крим в Автономній Республіці Крим та відповідний структурний підрозділ апарату обласної, міської державної адміністрації в областях, містах Києві й Севастополі. Регіональні органи адміністрування Реєстру мають доступ до статистичних відомостей Реєстру.

Виходячи із цього, найбільш доцільно покласти роздрукування списків учасників загальних зборів за місцем проживання на органи ведення Реєстру. До них належать такі: у районі, районі в містах Києві й Севастополі – відповідний структурний підрозділ апарату районної, районної в місті державної адміністрації; у місті обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення без районного поділу – відповідний виконавчий орган міської ради; у районі в місті обласного значення з районним поділом – відповідний виконавчий орган районної в місті ради або відповідний структурний підрозділ створеного в районі виконавчого органу міської ради. Органи ведення Реєстру мають доступ до персональних даних Реєстру в обсязі та порядку, що встановлені розпорядником Реєстру [4].

Органи ведення Реєстру мають можливість надати списки осіб, які мають право участі в загальних зборах за місцем проживання. Відповідно до ч. 2 ст. 27 Закону України «Про Державний реєстр виборців» вони виконують аналогічні дії, коли

йдеться про організацію місцевих виборів і місцевих референдумів: «Для підготовки та проведення голосування на місцевих виборах або місцевому референдумі орган ведення Реєстру після утворення виборчих дільниць складає попередні списки виборців для кожної звичайної виборчої дільниці, утвореної на території, на яку поширюється його повноваження» [4].

На користь такого рішення проблеми свідчить і статистика. Роботи з впровадження Державного реєстру виборців почалися в Україні з 2007 р. На веб-сайті Державного реєстру виборців із 20 вересня 2011 р. по 31 грудня 2012 р. проводилося опитування «Як вплинуло впровадження Державного реєстру виборців на якість списків виборців?». Від 5 493 респондентів було отримано такі відповіді:

- «Списки виборців покращились» – 2 616 голосів, або 47,62%;
- «Нічого не змінилось» – 1 479 голосів, або 26,92%;
- «Списки виборців погіршилися» – 930 голосів, або 16,93%;
- «Мене це не цікавить» – 468 голосів, або 8,51% [5].

Ще одне питання, яке необхідно буде вирішити, – це узгодження використання даних Державного реєстру виборців для організації та проведення загальних зборів із законодавством України про захист персональних даних. Закон України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 р. об'єктом захисту визначає всі персональні дані, крім знеособлених. Зокрема, ст. 4 передбачає: «Персональні дані, крім знеособлених персональних даних, за режимом доступу є інформацією з обмеженим доступом» [6]. Відповідно до норм цього закону поширення персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних або уповноваженої ним особи дозволяється у випадках, визначених законом, і лише (якщо це необхідно) в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Таким чином, у разі внесення відповідних змін до законодавства про загальні збори за місцем проживання складання списку учасників зборів і їх реєстрація для участі в зборах значно оптимізується та полегшиться.

Зазначимо також, що Державний реєстр виборців стане в нагоді тільки для визначення громадян України, які досягли 18 років та мають право брати участь у загальних зборах за місцем проживання за територіальним критерієм. Що ж до іноземців та осіб без громадянства, а також громадян України, які не досягли 18 років, то відомостей про них Державний реєстр виборців не містить. На нашу думку, іноземці й особи без громадянства мають бути наділені правом брати участь у загальних зборах за місцем проживання, як і громадяни України, починаючи з 16-річного віку. Проте відповідні питання необхідно спочатку вирішити концептуально.

Висновки. Наразі істотною проблемою є визначення кола учасників загальних зборів за місцем проживання для складання їх списку, який потім буде використаний для реєстрації учасників зборів. Поки законодавство України обмежує перелік учасників загальних зборів за місцем проживання громадянами України, які мають активне виборче право та проживають на території проведення зборів, пропонуємо скласти відповідний список на підставі даних Державного реєстру виборців.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі вбачаються в необхідності виявлення інших проблем, пов'язаних з організацією та проведенням загальних зборів за місцем проживання, у їх ґрунтовному аналізі та пошуку шляхів їх вирішення.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.
3. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Н.В. Мішина ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2009. – 595 с.
4. Про Державний реєстр виборців : Закон України від 22 лютого 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.
5. Архів опитувань. Офіційний веб-сайт Державного реєстру виборців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dr.gov.ua/portal/cm_core.cm_index.
6. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.

Анотація

Орловський О. С. Реєстрація учасників загальних зборів за місцем проживання: проблеми та нормотворчі пропозиції. – Стаття.

Наразі істотною проблемою є визначення переліку учасників загальних зборів за місцем проживання для складання їх списку, який потім використовується для реєстрації учасників зборів. Поки законодавство України обмежує перелік учасників загальних зборів за місцем проживання громадянами України, які мають активне виборче право та проживають на території проведення зборів, пропонуємо скласти відповідний список на підставі даних Державного реєстру виборців. Статтю присвячено обґрунтуванню цієї пропозиції, яка висувається автором уперше, а також розгляду проблем, виникнення яких є можливим у разі внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Ключові слова: загальні збори громадян за місцем проживання, реєстрація учасників, Державний реєстр виборців.

Аннотация

Орловский А. С. Регистрация участников общих собраний по месту жительства: проблемы и нормотворческие предложения. – Статья.

Сейчас существенной проблемой является определение перечня участников общих собраний по месту жительства для составления их списка, который затем используется для регистрации участников собрания. Пока законодательство Украины ограничивает перечень участников общего собрания по месту жительства гражданами Украины, которые имеют активное избирательное право и проживают на территории проведения собрания, предлагаем составлять соответствующий список на основании данных Государственного реестра избирателей. Статья посвящена обоснованию этого предложения, выдвигаемого автором впервые, а также рассмотрению проблем, возникновение которых возможно в случае внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: общие собрания граждан по месту жительства, регистрация участников, Государственный реестр избирателей.

Summary

Orlovsky O. S. Registration of participants of the local meetings: challenges and proposed amendments. – Article.

One of the vital problems about the local meetings in Ukraine now is to define the participants of such a meeting in order to make their list. This list is necessary for the registration of the participants, which attend the local meeting. As soon as the Ukrainian legislation states that participation in the local meetings is allowed only to those who has active voting right, author proposes to use the information from the State Register of Voters for such lists. Author motivates his thesis in this article.

Key words: local meetings, registration of the participants, State Register of Voters.