

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.2.18>

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

**Постановка проблеми.** Перехід суспільства до інформаційної фази розвитку пов'язаний як із виникненням нових інформаційних суспільних відносин, так і з деякою трансформацією вже наявних суспільних відносин. Такий процес потребує переосмислення підходів до правового регулювання суспільних відносин, що виникають в умовах розбудови інформаційного суспільства. У Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.» [1] і Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [2] наголошується на необхідності вдосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин з урахуванням світових тенденцій. Відповідно до Закону [1], національна політика щодо інформаційного суспільства в Україні передбачає, зокрема, законодавче забезпечення його розвитку: з метою підвищення ефективності розвитку інформаційного суспільства необхідно створити цілісну систему законодавства, гармонізовану з нормами міжнародного права з питань розвитку інформаційного суспільства [1]. Водночас у процесі створення інформаційного законодавства, як зазначено в Законі [1], треба керуватися загальними принципами Конституції України [3], а також базуватися на принципах свободи створення, отримання, використання та поширення інформації; об'єктивності, достовірності, повноти і точності інформації; гармонізації інтересів людини, суспільства та держави в інформаційній діяльності; гармонізації інформаційного законодавства й усієї системи вітчизняного законодавства й ін. Одним з очікуваних результатів запровадження Основних засад має бути поглиблення запровадження нормативно-правових засад інформаційного суспільства [1].

Відповідно до положень Закону [1], саме гармонійне поєднання можливостей органів державної влади, органів місцевого самоврядування та приватного сектора економіки є одним із механізмів реалізації Основних засад. Отже, посилення можливостей кожного із зазначених учасників розбудови інформаційного суспільства, а також їх зважений баланс має розглядатися як орієнтир для успішної розбудови інформаційного суспільства в Україні. Усвідомлюючи важливість дослідження ролі всіх суб'єктів у його розбудові, вважаємо за можливе акцентувати увагу на органах місцевого самоврядування, їхньому внеску у формування ефективного правового механізму реалізації Основних засад.

Укладання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС) [4] свідчить про необхідність просування нашої країни шляхом подальшого розвитку в європейському співтоваристві, зокрема в розбудові європейського інформаційного суспільства. Як зазначено в положеннях Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [5], принциповий вибір України зумовив потребу в активізації впровадження нової моделі місцевого самоврядування, яка має відповідати керівним принципам та усталеній практиці Європейського Союзу, з урахуванням, безумовно, і національних особливостей удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах інформаційного суспільства. Отже, є об'єктивні підстави вважати, що тема статті є актуальною як з наукового, так і з практичного погляду.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проведені дослідження юридичної літератури довели, що на різних етапах становлення України як незалежної держави науковці розглядали різноманітні проблеми діяльності органів місцевого самоврядування в межах наук конституційного, муніципального й адміністративного права. Водночас сьогодення зумовило акцентування уваги на аналізі тих робіт, в яких ураховано і європейську інтеграцію, і реформу органів місцевого самоврядування, і завдання розбудови інформаційного суспільства в Україні. Наприклад, у межах адміністративно-правової доктрини зазначимо праці таких учених, як: 1) Т.О. Карабін (2016 р.) – комплексно досліджуються проблеми теорії, методології і практики розподілу повноважень публічної адміністрації (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування); обґрунтовується значення європейських принципів права в розподілі повноважень публічної адміністрації (принципи належного врядування та належного адміністрування) [6]; 2) Я.М. Сандул (2015 р.) – надається характеристика виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права в умовах ухвалення Концепції реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; визначається зміст їх адміністративної правосуб'єктності й особливості її реалізації в нових політико-правових реаліях [7]; 3) Н.В. Бодак (2017 р.) – комплексно досліджуються сучасний стан та перспективи розвитку місцевої влади з позицій децентралізації влади та з урахуванням принципу стримування і протизваг як засобу організації влади в Україні [8].

Що стосується наукових розвідок у межах інформаційно-правової доктрини, то сьогодні є робота І.В. Арістової, С.І. Запари [9], у якій акцентується увага на перспективності використання потенціалу інформаційного суспільства в діяльності органів місцевого самоврядування України, які перебувають у стані реформування. Авторами обґрунтовано думку, що зазначені органи постають суб'єктами реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні. Вважаємо, що цікавими як з наукового, так і із практичного погляду постають основні положення концепції реалізації органами місцевого самоврядування зазначеної політики в умовах розвитку інформаційного суспільства й інформаційної держави [9].

Визнаючи наявність останніх наукових напрацювань у сфері реформування місцевого самоврядування в Україні в межах адміністративно-правової та інформаційно-правової доктрин [6–9] та певною мірою використовуючи їх у нашому дослідженні, вважаємо за доцільне зазначити таке. Сьогодні в Україні відсутні комплексні наукові роботи, присвячені аналізу органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів розбудови інформаційного суспільства в Україні. На нашу думку, таке бачення органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню оновленої моделі місцевого самоврядування в Україні, яка буде ґрунтуватися як на положеннях Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні, так і на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування та положеннях міжнародних актів щодо розвитку глобального інформаційного суспільства. У даній статті здійснено крок у напрямі розбудови зазначеної моделі.

**Мета статті** – розробити модель принципів, якими будуть керуватися під час законодавчого закріплення компетенції органів місцевого самоврядування як суб'єктів розбудови інформаційного суспільства в Україні, а також визначити зміст європейських принципів публічної адміністрації та їхню роль у правовому регулюванні суспільних відносин за участі зазначених органів.

**Вклад основного матеріалу.** Вихідна ідея статті полягає в тому, що основою правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування України як суб'єктів розбудови інформаційного суспільства мають поставати обґрунтовані принципи, на яких і повинно базуватися національне інформаційне законодавство. У статті пропонується сформувати системну модель принципів, якими будуть керуватися під час законодавчого закріплення предмета відання (завдань, функцій), повноважень та юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування України як суб'єктів розбудови інформаційного суспільства. Ґрунтуючись на системному світорозумінні, вважаємо за доцільне розглядати зазначену модель на трьох рівнях: 1) з позиції надсистем (загальноприйняті

принципи розбудови глобального інформаційного суспільства, що закріплені в документах міжнародних самітів з інформаційного суспільства [10; 11]; принципи, що зафіксовані в Угоді про асоціацію України з Європейським Союзом [4], а також засадничих документах ЄС (наприклад, [12]); 2) з позиції системи (загальні принципи Конституції України [3]; загальні принципи адміністративної реформи в Україні [13]; загальні принципи, закріплені в Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.» [1] та Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [2]); 3) з позиції підсистеми (спеціальні принципи, закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14] і Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [5]; європейські принципи публічної адміністрації, що встановлені, серед іншого, у Європейській хартії місцевого самоврядування [15]). Зважаючи на визначення поняття «система» [16], варто підкреслити, що узгоджена взаємодія елементів зазначених системних утворень забезпечується метою їх формування. Справді, системоутворюючим чинником постає мета – створення загальних засад для належного забезпечення інформаційного правопорядку в Україні органами місцевого самоврядування як суб'єктами розбудови інформаційного суспільства.

Зважаючи на запропоноване бачення системної моделі принципів, які мають бути засадничими під час правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як суб'єктів розбудови інформаційного суспільства, вважаємо за можливе передусім акцентувати увагу на з'ясуванні переліку та змісту європейських принципів публічної адміністрації, а також на дослідженні їх взаємодії з окремими принципами першого рівня системної моделі, а саме із загальноприйнятими принципами розбудови глобального інформаційного суспільства [10].

Проведені дослідження дозволили з'ясувати, що європейські стандарти місцевого самоврядування закріплені в багатосторонніх міжнародних договорах держав-членів Ради Європи, передусім у Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади, Європейській хартії регіональних мов або мов меншин, Європейській хартії про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, Європейській хартії міст, Європейській хартії участі молоді в муніципальному та регіональному житті, Європейській хартії місцевого самоврядування [15]). До речі, саме останній документ постає пріоритетним серед наведених вище. Аналіз цієї Хартії [15] дозволив усвідомити важливість для України активного впровадження найважливіших принципів, які постають засадничими для формування європейської (демократичної) моделі влади на субнаціональних територіальних рівнях.

Водночас дослідження змісту кожного із двадцяти одного принципів дозволили також переконати

тися у їхній конструктивності для розбудови нової моделі місцевого самоврядування в Україні. З огляду на зосередження уваги на органах місцевого самоврядування як суб'єктах формування інформаційного суспільства в Україні, вважаємо за доцільне передусім охарактеризувати зміст таких принципів:

– принцип реальності місцевого самоврядування, що віднаходить свій вияв в акцентуванні саме на суттєвому (а не будь-якому довільно визначеному державою) обсязі суспільних справ, регулювання й управління якими уповноважені здійснювати органи місцевого самоврядування (ст. 3 [15]). На нашу думку, до суттєвого обсягу суспільних справ, якими мають опікуватися зазначені органи, входять і справи, пов'язані з розбудовою інформаційного суспільства. Така позиція підтверджується значним переліком положень Закону [1], Стратегії розвитку інформаційного суспільства [2], Концепцією цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. [17];

– принцип підзаконності місцевого самоврядування як можливості відповідних органів здійснювати регулювання й управління місцевими справами – виключно у межах законодавства держави (ст. 3 [15]). Уважаємо, що варто погодитися з позицією І.В. Арістової та С.І. Запари [9], відповідно до якої в умовах інформаційного суспільства постає об'єктивна потреба в реалізації інформаційної функції зазначених органів, яка, у свою чергу, потребує відповідних повноважень (інформаційно-правового характеру). Саме такі повноваження мають бути законодавчо закріплені;

– принцип визначення природи місцевого самоврядування як публічної влади, що, з одного боку, діє в інтересах місцевого населення (територіальної громади (ст.3)), а з іншого – є похідною від суверенної державної влади, оскільки головні повноваження і функції місцевого самоврядування визначаються Конституцією або законом (ч. 1 ст. 4 [15]). На нашу думку, це є підставою для законодавчого визначення інформаційної функції органів публічної влади в інформаційному законодавстві України, а також для розгляду європейських стандартів публічної адміністрації як базових засад під час правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування України як суб'єктів розбудови інформаційного суспільства;

– принцип субсидіарності (оптимальної децентралізації і реальної керованості території). Зазначений принцип передбачає: по-перше, здійснення муніципальних функцій тими територіальними рівнями влади, які мають найтісніший контакт із громадянином; по-друге, врахування обсягу і характеру завдань та вимоги щодо досягнення ефективності й економії під час розмежування повноважень між територіальними рівнями влади (ч. 3 ст. 4 Хартії [15]). З огляду на тлумачення принципу субсидіарності, вважаємо, що виникає потреба в чіткому визначенні муніципальних функцій в умовах розбудови публічно-сервісної держави й інформаційного суспільства. На нашу думку, оновленого змісту

набуває інформаційна функція органів місцевого самоврядування, яка, відповідно, спроможна реалізуватися за умови існування належних повноважень інформаційно-правового характеру.

З огляду на те, що принцип субсидіарності є одним з основних європейських принципів публічної адміністрації, вважаємо за необхідне зупинитися на аналізі цього принципу докладніше. Аналіз доктринальних досліджень (зокрема, [18, с. 44]) дозволив установити, що в основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування в більшості закордонних держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні. Вважається [18, с. 74], що поява цього принципу пов'язана з формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, інтегровані в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством загалом. Водночас варто зазначити, що в нових умовах сьогодення (розбудова публічно-сервісної та інформаційної держави й інформаційного суспільства в Україні) спостерігається інтеграція і в єдиний публічно-сервісний механізм, і в єдиний механізм інформаційного забезпечення (інформаційної діяльності).

Вважаємо за необхідне підтримати наявну позицію, що основоположна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що «<...> політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, за яких суспільство і групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших, більш гомогенних груп, не можуть забезпечити різноманітні потреби» [19, с. 9–10]. Важливим для розгляду цього принципу як основи правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні постає те, що принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань мають ухвалюватися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги (інформаційні також – С. К.) мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг (ч. 3 ст. 4 Хартії [15]). Варто підкреслити, що, справді, місцеве самоврядування – це управління справами, найбільш наближене до громадян. Згідно ж із принципом субсидіарності, усе, що може бути вирішене на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади. Зрозуміло, що водночас органи місцевого самоврядування повинні мати відповідні ресурси: економічні, фінансові й інфраструктурні [18, с. 45].

Вважаємо за необхідне зазначити, що принцип субсидіарності містить правила алгоритму розподілу та формулювання предмета відання й повноважень органів публічної влади різного рівня. Нині принцип субсидіарності є методологічним інструментарієм щодо визначення критеріїв розмежування компетенції між регіональними, національними та наднаціональними рівнями влади [20, с. 85].

На нашу думку, знання правил алгоритму розподілу компетенції дозволить надати обґрунтовані пропозиції щодо визначення інформаційно-правової компетенції органів місцевого самоврядування України як суб'єктів розбудови інформаційного суспільства.

Аналіз наявних наукових досліджень [20, с. 180] дозволяє дійти висновку, що принцип субсидіарності сприяє децентралізації влади. Регіоналізація та децентралізація стали провідними принципами європейської політики. Це стосується Європейського Союзу та Ради Європи. Обидві інституції доклали зусиль для створення в Європі автономних регіонів [20, с. 180].

Узагальнення досвіду європейських держав [18, с. 96] дозволяє дійти висновку щодо існування двох можливих форм розбудови місцевого самоврядування (залежно від його співвідношення з державною владою та від обсягу покладених на самоврядні органи повноважень) – децентралізацію влади на користь громад або ж автономізацію останніх. Водночас в Україні як на рівні правової доктрини, так і на рівні сформованої за роки незалежності нормативно-правової бази (з огляду на традиції вітчизняного державотворення) ідеться про орієнтування саме на децентралізаційну модель розвитку місцевого самоврядування [18, с. 96]. На нашу думку, постає об'єктивна потреба в поглибленому розумінні змістовного наповнення принципу децентралізації як одного із загальноприйнятих європейських принципів публічної адміністрації. З'ясовано існування різних тлумачень поняття «публічна адміністрація» у сучасній правовій доктрині України, а також двох визначень цього поняття в європейському праві – у вузькому та широкому сенсі [21].

Вважаємо, що варто акцентувати увагу на позиції щодо двох вимірів публічної адміністрації як правової категорії – функціональному й організаційно-структурному [22, с. 55]. На наш погляд, в умовах розбудови інформаційного суспільства в Україні та його інтеграції до європейського інформаційного суспільства доцільно переосмислити перелік та зміст функцій структурних утворень місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію публічного інтересу територіальної громади. Водночас така пропозиція має розвинути і під час формування та реалізації моделі правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, з акцентуванням уваги на комплексному правовому регулюванні аминорм адміністративного, муніципального й інформаційного права.

З'ясовано, що децентралізація публічної влади як універсальне явище відображає перерозподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування [20, с. 185]. Вважається, що децентралізація може набувати різних форм залежно від цілей розвитку системи публічної влади та публічної адміністрації, як-от деволюція, делегування, деконцентрація і дивестиція [20, с. 181]. Водночас існує три типи (види) децентралізації: політична, адміністративна і фіскальна [20, с. 181], які висвітлюються в публікаціях закордонних дослідників. Наприклад,

різниця між деконцентрацією та делегуванням і деволюцією як формами адміністративної децентралізації полягає у відносинах органу, який надає повноваження, і того, що їх отримує. Деконцентрація передбачає наявність вертикальних відносин підпорядкування, делегування означає існування договірних відносин публічного права, деволюція залучає відносини «на відстані витягнутої руки» [20, с. 56].

Виявлено визначення понять, які стосуються видів децентралізації [20, с. 54–58]. Наприклад, адміністративна децентралізація стосується способів перетворення органами публічної адміністрації політичних рішень за допомогою регуляторної діяльності та механізму оподаткування [20, с. 55]. Вона включає питання структури місцевих органів публічної влади та їхніх повноважень, системи управління, планування, моніторингу й оцінки організації обслуговування. Адміністративна децентралізація може включати поліпшення бюджетного процесу, фінансового управління та фінансового контролю залежно від ступеня фіскальної децентралізації у країні. Адміністративна децентралізація охоплює взаємозв'язки з вищими та нижчими адміністративними структурами та тими, що перебувають на тому самому організаційно-правовому рівні, та механізми взаємодії із ключовими суб'єктами приватного права [20, с. 54].

Відома також інша класифікація процесів децентралізації: на основі сутнісних відмінностей цих процесів розглядають територіальну та функціональну децентралізацію (децентралізацію послуг) [20, с. 51]. Водночас у нормативному регулюванні і практиці діяльності органів публічної влади простежується здебільшого територіальна, а не функціональна децентралізація [20, с. 51]. Вважаємо, що для належного правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів розбудови інформаційного суспільства варто керуватися принципом функціональної децентралізації.

Необхідність розгляду принципу децентралізації та включення його до переліку основних засад правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів розбудови інформаційного суспільства в Україні зумовлена також тим, що перерозподіл обсягу повноважень між центральними владними структурами на користь територіальних громад або місцевих влад є системною утворюючою умовою інституціонального механізму розвитку транскордонного співробітництва країн-членів ЄС і України [20, с. 49]. Вважаємо, що зазначене співробітництво реалізується і в контексті інтеграції інформаційного суспільства в Україні до європейського інформаційного товариства.

Дослідження показали, що сьогодні сутнісне відмежування концепцій децентралізації та деконцентрації розвинулося як у теорії європейського права, так і у вітчизняній науці, стало загальноприйнятим [20, с. 51]. До речі, деякі дослідники (наприклад, Т.С. Костюк, А.А. Пухтецька) розглядають деконцентрацію як окремий європейський

принцип публічної адміністрації [23; 24]. На думку Т.С. Костюка, деконцентрація проявляється в передачі повноважень місцевого рівня органам державного управління, які виконують їх у межах окремих територіальних одиниць, а контроль здійснюється шляхом запровадження фінансових і дисциплінарних заходів [23]. Уважаємо, що в роботі [24] певним чином поглиблено зміст принципу деконцентрації за допомогою розкриття його на двох рівнях застосування. З'ясовано, що на першому, інституційному рівні деконцентрація виявляється через діяльність адміністративних органів, підпорядкованих центральному керівному урядовому органу, – регіональних органів, префектів, локальних органів [24]. На другому, технічному рівні деконцентрація означає техніку передавання управлінського впливу (вказівок, рішень) із центру, у зв'язку із чим «деконцентровані адміністративні органи зобов'язані підпорядковуватися та виконувати передані центральним керівним урядовим органом рішення, інструкції, вказівки» [24, с. 58].

На нашу думку, включення принципу деконцентрації як однієї із засад правового регулювання органів публічної влади (як суб'єктів розбудови інформаційного суспільства в Україні) сприятиме забезпеченню балансу інтересів держави, громадянського суспільства та громадянина за допомогою наближення публічних послуг, що надаються органами публічної адміністрації (зокрема, органами місцевого самоврядування в Україні), до їх споживача. Безумовно, належне закріплення цього принципу в інформаційному законодавстві України постає керуючим правовим впливом на здійснення адекватного розподілу функцій між органами державної влади та місцевого самоврядування (передусім, визнання суттєвої ролі інформаційної функції в діяльності суб'єктів розбудови інформаційного суспільства в Україні), а також повноважень (зокрема, інформаційно-правових).

Зважаючи на те, що, відповідно до концепції викладення основного матеріалу, необхідно обґрунтувати взаємозв'язок (взаємовплив) європейських принципів публічної адміністрації (децентралізація, деконцентрація, субсидіарність) з іншими принципами запропонованої системної моделі принципів, вважаємо за доцільне зазначити таке. Передусім проаналізуємо взаємозв'язок із принципами, що напрацьовані на Всесвітній зустрічі на вищому рівні з питань інформаційного суспільства (Женева, 2003 р. [10]). До речі, саме ці принципи покладені в основу розвитку інформаційного суспільства в Україні [1]. У Женевській декларації принципів закріплено 11 ключових принципів «інформаційного суспільства для всіх»: 1) роль державних органів і всіх заінтересованих сторін у сприянні використанню ІКТ для цілей розвитку; 2) інформаційна і комунікаційна інфраструктура – необхідний фундамент відкритого для всіх інформаційного суспільства; 3) доступ до інформації і знань; 4) підвищення компетентності; 5) підвищення довіри і безпеки під час використання ІКТ; 6) сприятливе середовище;

7) прикладення ІКТ – вигоди в усіх аспектах життя; 8) культурне розмаїття й ідентичність, мовне різноманіття і місцевий контент; 9) засоби масової інформації; 10) етичні сторони інформаційного суспільства; 11) міжнародне і регіональне співробітництво [10].

У зазначеній Декларації наведено відповідні тлумачення ключових принципів. Вважаємо за доцільне акцентувати увагу на окремих принципах Декларації та встановити корисність їх взаємодії з європейськими принципами публічної адміністрації. Наприклад, усвідомлення змістовного наповнення першого принципу – кожний суб'єкт розбудови інформаційного суспільства має робити свій внесок у спільну справу, у процес ухвалення рішень за допомогою спільних зусиль, що вимагатиме співробітництва і партнерства між усіма зацікавленими сторонами [10], – дозволяє зробити такий висновок. Належний рівень співробітництва й ефективного партнерства може бути забезпечено, серед іншого, завдяки конструктивному впровадженню європейських принципів публічної адміністрації. Наприклад, упровадження ІКТ у діяльність органів місцевого самоврядування потребує законодавчого закріплення відповідних повноважень зазначених органів, що безпосередньо пов'язано із впровадженням принципу децентралізації (передусім функціональної).

Безумовний інтерес викликає третій ключовий принцип, зміст якого розкривається через спільне використання і розширення інформації та глобальних знань із метою розвитку, що може посилитися через усунення бар'єрів до рівноправного доступу до інформації для діяльності в області економіки, у соціальній сфері, політиці, охороні здоров'я, культурі, освіті і науці, а також через полегшення доступу до інформації, що є публічним надбанням [10]. Вважаємо, що для впровадження зазначеного принципу, наприклад за допомогою надання інформаційної послуги, необхідно наблизити її до споживача, а це, у свою чергу, потребує реалізації принципу субсидіарності. Тобто органи місцевого самоврядування для реалізації своєї інформаційної функції повинні мати належні інформаційно-правові повноваження, які закріплені законом.

Усвідомлюючи значення обґрунтування взаємодії європейських принципів публічної адміністрації й інших ключових принципів інформаційного суспільства, вважаємо за можливе приділити увагу зазначеному питанню в таких публікаціях. Водночас варто підкреслити, що алгоритм обґрунтування буде використовувати схему, запроповану в даній статті.

#### **Висновок і перспективи подальших розвідок.**

На нашу думку, мету дослідження досягнуто, що підтверджується такими положеннями.

1. Передусім мета цієї статті сформульована з урахуванням авторського новачісного бачення проблеми, а саме формування оновленої моделі місцевого самоврядування в Україні, яка узгоджується з керівними принципами й усталеною практикою Європейського Союзу у сфері місцевого самоврядування, ураховує місце та роль органів місцевого

самоврядування в Україні у розбудові інформаційного суспільства.

2. Ґрунтуючись на системному світорозумінні, запропоновано модель принципів, якими будуть керуватися під час законодавчого закріплення предмета відання (завдань, функцій), повноважень та юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування як суб'єктів розбудови інформаційного суспільства в Україні. З позиції надсистем, системи та підсистеми визначено види принципів: загальні міжнародні принципи глобального інформаційного суспільства, принципи європейської асоціації України; загальні принципи адміністративної реформи в Україні та принципи інформаційного законодавства в умовах інформаційного суспільства; принципи національного законодавства у сфері реформування місцевого самоврядування, європейські принципи публічної адміністрації, зокрема європейські стандарти місцевого самоврядування.

3. Виходячи з того, що мета постає системоутворюючим чинником, визначено мету формування моделі принципів як системного утворення. Дослідження змісту принципів публічної адміністрації (децентралізація, деконцентрація, субсидіарність) та ключових принципів «інформаційного суспільства для всіх» дозволили обґрунтувати потенційну можливість і необхідність їх взаємодії, що постає одним зі свідчень наявності системного ефекту від запропонованої моделі принципів.

4. Встановлено, що роль кожного складника системи принципів (зокрема, європейських принципів публічної адміністрації) є засадничкою під час правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як суб'єктів розбудови інформаційного суспільства в Україні.

Вважаємо, що європейські принципи публічної адміністрації (наприклад, ключові принципи «інформаційного суспільства для всіх») є правовими засобами-інструментами, що постають структурними елементами механізму інформаційно-правового регулювання суспільних відносин за участі органів місцевого самоврядування. На нашу думку, є потреба у ґрунтовному опрацюванні інших правових засобів зазначеного механізму, що буде орієнтиром для проведення нашого подальшого дослідження.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр. : Закон України від 9 січня 2007 р. URL: <https://goo.gl/oPp05P> (дата звернення: 14.04.2019).
2. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80> (дата звернення: 14.04.2019).
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. URL: <http://goo.gl/8lmc8> (дата звернення: 14.04.2019).
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми держава-

ми-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27 червня 2014 р. URL: <https://goo.gl/6BtyuH> (дата звернення: 14.04.2019).

5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. URL: <https://goo.gl/62RBiS> (дата звернення: 14.04.2019).

6. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 34 с.

7. Сандул Я.М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса : ОЮА МОН України, 2015. 22 с.

8. Бодак Н.В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород : ДВНЗ «Ужгород. націон. університет», 2017. 18 с.

9. Арістова І.В., Запара С.І. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні: цілі, завдання, функції, повноваження, напрями вдосконалення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 43. Т. 2. С. 7–20.

10. Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання нового тисячоліття : Декларація принципів ООН від 12 грудня 2003 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/995\\_c57](https://zakon.rada.gov.ua/go/995_c57) (дата звернення: 14.04.2019).

11. Туніська програма для інформаційного суспільства від 18 листопада 2005 р. URL: <http://old.apitu.org.ua/wsis/tp> (дата звернення: 14.04.2019).

12. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/go/994\\_029](https://zakon.rada.gov.ua/go/994_029) (дата звернення: 14.04.2019).

13. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810. URL: <https://goo.gl/pk6SHR> (дата звернення: 14.04.2019).

14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. URL: <https://goo.gl/4A2FxQ> (дата звернення: 14.04.2019).

15. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: <https://goo.gl/8pqKnC> (дата звернення: 15.04.2019).

16. Анохин П.К. Принципиальные вопросы общей теории функциональных систем: монография. URL: <https://goo.gl/hgbmvz> (дата звернення: 14.04.2019).

17. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/67-2018-%D1%80> (дата звернення: 14.04.2019).

18. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська та ін. Центр політико-правових реформ. Київ, 2012. 212 с.

19. Определение и пределы принципа субсидиарности : доклад Координационного комитета по местным и региональным властям CDLR. Коммуны и регионы Европы. Вып. 55. Страсбург. Издание Совета Европы, 1994. 280 с.

20. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис та ін. ; за заг. ред. М.В. Савчина. Ужгород, 2015. 216 с.

21. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.

22. Мосьондз С.О. Публічна адміністрація в механізмі державної політики у сфері науки в Україні. *Публічне право*. 2013. № 4 (12). С. 54–60.

23. Костюк Т.С. Децентралізація влади: модель для України. URL: <https://goo.gl/DtzcPh> (дата звернення: 14.04.2019).

24. Пухтецька А.А. Характеристика принципу децентрації та його значення для організації публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 3 (13). С. 55–61.

### **Калюжна С.В. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Проаналізовано особливості правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів розбудови інформаційного суспільства в Україні. Запропоновано системну модель принципів, якими слід керуватися під час законодавчого закріплення компетенції зазначених суб'єктів. Визначено види принципів на різних рівнях моделі. Розкрито зміст європейських принципів публічної адміністрації та встановлено їх взаємозв'язок із ключовими принципами інформаційного суспільства. Акцентовано увагу на засадничій ролі зазначених принципів у процесі інформаційно-правового регулювання суб'єктів розбудови інформаційного суспільства

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування України, суб'єкти розбудови інформаційного суспільства, правове регулювання, системна модель принципів, європейські принципи публічної адміністрації, ключові принципи інформаційного суспільства, інформаційне законодавство, правові засоби-інструменти, інформаційно-правові повноваження, адміністративно-правові повноваження, інформаційна функція.

### **Калюжная С.В. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПОСТРОЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ: РОЛЬ ЕВРОПЕЙСКИХ ПРИНЦИПОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ**

Проанализированы особенности правового регулирования деятельности органов местного самоуправления как субъектов построения информационного общества в Украине. Предложена системная модель принципов, которыми следует руководствоваться при законодательном закреплении компетенции указанных органов. Определены виды принципов на разных уровнях модели. Раскрыто содержание европейских принципов публичной администрации и установлена их взаимосвязь с ключевыми принципами информационного общества. Акцентировано внимание на основополагающей роли указанных принципов в процессе информационно-правового регулирования субъектов построения информационного общества.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления Украины, субъекты построения информационного общества, правовое регулирование, системная модель принципов, европейские принципы публичной администрации, ключевые принципы информационного общества, информационное законодательство, правовые средства-инструменты, информационно-правовые полномочия, административно-правовые полномочия, информационная функция.

### **Kaliuzhna S.V. LEGAL REGULATION THE ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS IN THE CONDITIONS OF DEVELOPMENT THE INFORMATIONAL SOCIETY IN UKRAINE: ROLE OF EUROPEAN PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION**

The transition of society to the information phase of development is connected both with the emergence of new informational social relations, and with a certain transformation of existing social relations. Such a process requires a rethinking of approaches to the legal regulation of social relations that arise in the context of the development of an information society. It is established that the harmonious combination of opportunities of state authorities, local governments and private sector of the economy is one of the mechanisms of implementation of the Basic principles of the development of the information society in Ukraine. It was emphasized that the strengthening of the capabilities of each of these participants in the development of the information society, as well as their weighted balance, should be considered as a guideline for the successful development of the information society in Ukraine. The attention is focused on local government bodies, their contribution to the formation of an effective legal mechanism for the implementation of the Basic principles.

It is ascertained that today in Ukraine there are no comprehensive scientific works devoted to the analysis of local government bodies as subjects of public administration and the subjects of the development of the information society in Ukraine. The purpose of this article was formulated taking into account the author's innovative view of the problem statement, namely: the formation of an updated model of local government in Ukraine, which is in line with the guidelines and established practice of the European Union in the field of local government and takes into account the place and role of local government bodies in Ukraine in the development of information society. The initial idea of the article is that the basis of legal regulation of the activities of local government bodies of Ukraine, as subjects of the development of the information society, should be based on the principles on which national information law. The article proposes to form a system model of principles that will be used during the legislative

consolidation of the subject of assignment (tasks, functions), powers and legal responsibility of local government bodies of Ukraine as actors of the development of the information society.

Within the model, from the position of over-system, systems and subsystems: general international principles of the global information society, principles of the European association of Ukraine; general principles of administrative reform in Ukraine and principles of information legislation in the conditions of the information society; the principles of national legislation in the sphere of reforming local government, European principles of public administration, including European standards of local government.

Proceeding from the fact that the goal appears as a system-forming factor, the purpose of forming the model of principles as a system education is determined. The study of the content of the principles of public administration (decentralization, deconcentration, subsidiarity) and the key principles of the “information society for all” have allowed to substantiate the potential possibility and necessity of their interaction, which is one of the evidence of the existence of a systemic effect from the proposed model of principles.

It is established that the role of each component of the system of principles (including European principles of public administration) is a guiding principle during the legal regulation of the activities of local government bodies as actors in the development of the information society in Ukraine.

It is emphasized that European principles of public administration (as well as, for example, the key principles of the “information society for all”) are legal means-tools that are the structural elements of the mechanism of information and legal regulation of social relations with participation of local government bodies. The perspective directions of further scientific researches are determined.

**Key words:** local government of Ukraine, subjects of development information society, legal regulation, system model of principles, European principles of public administration, key principles of information society, information legislation, legal means-tools, information and legal powers, administrative and legal powers, information function.