

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: ЦІЛІ, ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ, НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

LOCAL AUTHORITIES AS SUBJECTS OF IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL POLICY OF DEVELOPMENT OF INFORMATION SOCIETY IN UKRAINE: GOALS, TASKS, FUNCTIONS, POWERS, DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT

Арістова І.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету*

Запара С.І.,

*доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
Сумського національного аграрного університету*

Стаття акцентує увагу на перспективності підходу щодо використання потенціалу інформаційного суспільства в діяльності органів місцевого самоврядування України, які перебувають у стані реформування. Обґрунтовано, що органи місцевого самоврядування України постають суб'єктами реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні, взаємодіючи з іншими учасниками для досягнення відповідних стратегічних цілей. Визначено та досліджено основні положення концепції реалізації органами місцевого самоврядування зазначеної політики в умовах розвитку інформаційного суспільства та інформаційної держави. Встановлено, що для досягнення стратегічних цілей політики органи місцевого самоврядування мають комплексно реалізовувати управлінську, публічно-сервісну та інформаційну функції. З'ясовано повноваження, які необхідні органам місцевого самоврядування для реалізації зазначених функцій, а також їх характер – переважно адміністративно-правовий та інформаційно-правовий.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, суб'єкт реалізації національної політики, інформаційне суспільство, концепція, управлінська, публічно-сервісна, інформаційна функції, повноваження, організаційно-правові засади.

В статье акцентируется внимание на перспективности подхода относительно использования потенциала информационного общества в деятельности органов местного самоуправления Украины, которые находятся в состоянии реформирования. Обосновано, что органы местного самоуправления Украины являются субъектами реализации национальной политики развития информационного общества в Украине, взаимодействуя с другими участниками для достижения соответствующих стратегических целей. Определены и исследованы основные положения концепции реализации органами местного самоуправления указанной политики в условиях развития информационного общества и информационного государства. Установлено, что для достижения стратегических целей политики органы местного самоуправления должны комплексно реализовывать управленческую, публично-сервисную и информационную функции. Выявлены полномочия, необходимые органам местного самоуправления для реализации указанных функций, а также их характер – преимущественно административно-правовой и информационно-правовой.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, субъект реализации национальной политики, информационное общество, концепция, управленческая, публично-сервисная, информационная функции, полномочия, организационно-правовые основы

The article focuses on a promising approach for the use of the potential of the information society in the activities of local self-government in Ukraine, which are in a state of reform. It is proved that the local authorities of Ukraine are subject to the implementation of national development policies of the information society in Ukraine, in collaboration with other stakeholders in order to achieve relevant policy objectives. Identified and studied basic concept of the implementation of local government policy in this development of the information society and information of the state. It is established that in order to achieve the strategic objectives of the policy, local authorities shall implement an integrated management, public-service and informational functions. Clarified the powers necessary to local governments for the implementation of these functions, as well as their character – mostly administrative-legal and legal information.

Key words: local self-government bodies, subject of national policy implementation, information society, concept, management, public-service, information functions, powers, organizational and legal basis.

Постановка проблеми. На сучасному етапі у багатьох країнах світу відбувається активна розбудова інформаційного суспільства, що є водночас передумовою для еволюційного переходу до наступної стадії його розвитку – суспільства знань.

На цей шлях встала і Україна, підтвердженням чого, зокрема, постають положення Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [1], який визначає розвиток інформаційного суспільства в Україні та

впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) в усі сфери суспільного життя і діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування одним із пріоритетних напрямів державної політики. Водночас на законодавчому рівні [1] було визнано, що, незважаючи на певні досягнення щодо створення базових засад інформаційного суспільства в Україні, ступінь його розбудови в Україні, порівняно зі світовими тенденціями, є недостатнім і не відповідає потенціалу та можливостям України. Це підтверджує важливість євроінтеграційного вибору України для подолання зазначених проблем [2].

На сьогодні існують переконливі свідчення зазначеної ситуації: 1) недостатньо динамічно відбувається створення інфраструктури для надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг із використанням мережі Інтернет; 2) спостерігається нерівномірне забезпечення можливості доступу населення до комп'ютерних і телекомунікаційних засобів, поглиблення «інформаційної нерівності» між окремими регіонами, галузями економіки та верствами населення; 3) існує неузгодженість нормативно-правових актів, що не сприяє системному формуванню правового підґрунтя інформаційного суспільства в Україні; 4) зростає соціально-економічна нерівність між Україною та розвинутими країнами світу внаслідок суттєвої різниці в темпах зростання обсягів і номенклатури товарів та послуг, які виробляються та надаються за допомогою ІКТ [1]. Це, у свою чергу, негативно впливає на конкурентоспроможність України і рівень життя людей.

Варто зазначити, що ще десять років тому (у 2007 р.) було наголошено на необхідності вирішення зазначених вище проблем, передусім, шляхом гармонійного поєднання зусиль держави, суспільства, місцевого самоврядування, профспілок, бізнесу та громадян України [1]. На жаль, ситуація в Україні (починаючи з 2014 р.) значною мірою вплинула на стан впровадження основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні: очікувані у 2015 р. результати не були досягнуті. Усвідомлюючи важливість для України просування шляхом розбудови інформаційного суспільства (незважаючи на складну політичну, економічну, військову ситуацію у країні), й органи державної влади, й органи місцевого самоврядування, й суспільство налаштовані на активізацію впровадження основних засад розвитку інформаційного суспільства. Враховуючи те, що наука постає одним з основних чинників, який сприяє належній реалізації зазначених засад, у нашій статті ініціюється проведення юридичних досліджень щодо визначення ролі та місця усіх учасників подальшої розбудови інформаційного суспільства в Україні. У цій статті пропонується дослідити роль органів місцевого самоврядування у процесі формування інформаційного суспільства в Україні, а саме: визначити та проаналізувати генезу функцій, завдань, повноважень зазначених органів, шляхи

удосконалення організаційно-правових засад їх діяльності та взаємодії з органами державної влади України.

Метою статті є розроблення концепції реалізації органами місцевого самоврядування національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні та визначення генези їх завдань, функцій та повноважень, а також організаційно-правові засади удосконалення діяльності.

Виклад основного матеріалу. У роботі поділяється позиція щодо доцільності розвитку методологічного плюралізму у юриспруденції. Тобто, визнається можливість використання різних методів, що сприятиме знаходженню загального знаменника, наявність якого і спроможна забезпечити прогрес наукового знання шляхом вбирання їх сильних сторін. Водночас вважаємо, що це не виключає превалювання окремих методів, що є доказово визначальним у конкретних дослідженнях на даний час. З огляду на те, що загальні методи (діалектичний, синергетичний, системний) становлять світоглядну основу всіх наук, зокрема юриспруденції, а також зважаючи на визнання системного методу (підходу) вирішальним у пізнанні явищ права і держави, у роботі під час дослідження було використано й інші методи – логіко-семантичний, історично-правовий, порівняльно-правовий, аналізу та синтезу, статистичний, формально-юридичний.

У статті конструктивно використано знання із праць українських та зарубіжних вчених (прізвища та посилання на яких наведені протягом усього дослідження) із наукових галузей загальної теорії держави і права, теорії державного управління, конституційного, адміністративного та інформаційного права. Визнаючи існування наукових напрацювань у сфері реформування місцевого самоврядування в Україні (дослідження таких національних вчених, як О. Ватанов, І. Галіахметов, Ю. Ганущак, Ю. Битяк, О. Данильян, В. Шарій) та певною мірою використовуючи їх у нашому дослідженні, вважаємо за важливе підкреслити наступне. На сьогоднішній день в Україні відсутні комплексні наукові роботи, присвячені аналізу органів місцевого самоврядування як суб'єктів реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні. Вважаємо, що авторське дослідження зазначеної проблеми може певною мірою сприяти як поглибленню методології юридичних досліджень щодо органів місцевого самоврядування в Україні в умовах їх реформування, так і збагаченню фундаментальних організаційно-правових засад розбудови інформаційного суспільства в Україні. Спробуємо це довести у процесі нашого дослідження. Висувається така гіпотеза: визначення та обґрунтування організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування як учасників розбудови інформаційного суспільства в Україні робить свій внесок у процес розв'язання питань щодо реалізації відповідної національної політики, а також у розбудову сучасної європейської моделі місцевого самоврядування, яка, зокрема, базується на Концепції реформування міс-

цевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, принципах Європейської Хартії місцевого самоврядування та досвіду країн-членів ЄС.

Вважаємо за необхідне процес перевірки зазначеної гіпотези розпочати із визначення та аналізу понятійного апарату, а саме понять «органи місцевого самоврядування», «інформаційне суспільство», «національна політика розвитку інформаційного суспільства».

Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації районами в місті належить до компетенції міських рад [3]. Як відомо, Україна взяла курс і на здійснення реформи місцевого самоврядування, що, наприклад, знайшло свій прояв як у прийнятті нових нормативно-правових актів [4–6], так і у підготовці пропозиції щодо змін зазначеної вище ст. 140 Конституції України, які попередньо були схвалені Верховною Радою України. Вважаємо за доцільне під час нашого дослідження спиратися на наявну нині редакцію ст. 140 Конституції України.

Варто зауважити, що місцеве самоврядування має специфічну правову форму у кожній державі та залежить від її устрою, історичних, національних та інших особливостей. Що стосується України, однією з рис місцевого самоврядування постає поєднання у собі початків інституту громадянського суспільства та державної влади: баланс державних та місцевих інтересів забезпечується законом. Важливо, що у самоврядуванні сполучаються два початки – державний та суспільний. До речі, про це свідчать і два види повноважень органів місцевого самоврядування – власні та делеговані органами виконавчої влади України (ст. 143 Конституції України [3]).

Вважаємо, що важливість визначення поняття «інформаційне суспільство» зумовлена, передусім, тим, що для України перехід до інформаційного суспільства – це найбільш раціональний шлях підвищення якості життя населення країни завдяки вступу України на новий шлях цивілізованого розвитку і переходу економіки на наукоємні, ресурсозберігаючі виробництва.

Водночас нині відсутня єдина позиція щодо визначення змісту поняття «інформаційне суспільство». Нагадаємо, що інформаційне суспільство – філософське поняття, що означає найбільш високий рівень розвитку суспільства, де основною цінністю є не матеріальне благо, а інформація. До речі, вперше поняття «інформаційне суспільство» використав

Ю. Хаяші. Пізніше цей термін зустрічався у працях Ф. Махлупа (1966 р., США) та Т. Умесао (1963 р., Японія). А ще на початку ХХ ст. Д. Белл звернув увагу на те, що центральною ознакою постіндустріального суспільства є панування науки, наукових знань. Нарешті, у 1993 р. Комісією Європейського Союзу (далі – ЄС) було визначено зміст поняття «інформаційне суспільство» – це суспільство, в якому діяльність людей здійснюється на основі використання послуг, що надаються за допомогою інформаційних технологій та технологій зв'язку. З часом це визначення було змінено, а сутність інформаційного суспільства Європейська Комісія вбачала в обміні інформацією.

Багато уваги розбудові інформаційного суспільства приділяється і у доктринальних дослідженнях. На наш погляд, найбільш змістовним та комплексним є визначення поняття «інформаційне суспільство», запропоноване І. Арістовою, – це «громадянське суспільство з розвинутим інформаційним виробництвом і високим рівнем інформаційно-правової культури, в якому ефективність діяльності людей забезпечується розмаїттям послуг, заснованих на інтелектуальних інформаційних технологіях та технологіях зв'язку» [7, с. 50]. Водночас проведене дослідження доводить важливу роль у розвитку суспільства не лише інформації, але й знань. Окреме місце належить поняттю «суспільство знань», яке характеризує наступний етап розвитку інформаційного суспільства – перехід від розвитку та впровадження ІКТ до спільного формування та користування знаннями.

На законодавчому рівні [1] визначено основних учасників побудови інформаційного суспільства: громадяни, відповідні об'єднання громадян, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, приватний сектор економіки. До того ж, акцентується на необхідності виконання цими учасниками умов співпраці та солідарності. Вважаємо, що зазначені учасники є представниками двох різних соціальних систем – громадянського суспільства та держави, при чому держава виконує службову роль стосовно громадянського суспільства. У роботі підтримуються такі позиції: 1) «держава і суспільство існують у вигляді протирічної безупинної взаємодії та взаємовпливу, характер і напрям яких значною мірою залежать від рівня розвитку громадянського суспільства та його інститутів» [8, с. 68]; 2) «держава має виконувати роль головного «ідеолога» у визначенні пріоритетів щодо здійснення політики переходу до інформаційного суспільства» [7, с. 58]; 3) розвинуте інформаційне суспільство є «передумовою інформаційної держави, тобто демократичної, соціальної, правової держави, ефективність діяльності якої забезпечується розмаїттям послуг, заснованих на інтелектуальних технологіях та технологіях зв'язку» [7, с. 57–58].

Дослідження показали значну роль інформаційної держави у розвитку інформаційного суспільства, зокрема вона: 1) служить формою, яка організує інформаційне суспільство та створює умови для його розвитку; 2) є самостійною стосовно інформаційного суспільства і здійснює солідарні публічні інтер-

еси усіх членів суспільства; 3) здійснює необхідний захист інформаційного суспільства; 4) виступає знаряддям соціального компромісу інформаційного суспільства, пом'якшує інформаційну нерівність; 5) створює умови для реального забезпечення конституційного права громадян на інформацію та постає ініціатором діалогу із громадянами та суспільством шляхом інформаційної прозорості своєї діяльності; 6) підвищує рівень інформаційної активності, інформаційно-правової культури громадян за рахунок створення умов для розвитку інформаційно-правових ресурсів та інформаційно-комунікаційної інфраструктури (державних та недержавних); 7) сприяє розвитку єдиного європейського інформаційного суспільства [7, с. 57].

Переходячи до з'ясування поняття «національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні», варто підкреслити, що усі учасники розбудови інформаційного суспільства мають робити свій внесок як у її формування, так і реалізацію. Водночас саме держава призначена активно впливати на якісну сторону трансформаційних процесів, залучати до співпраці усіх учасників процесу. З огляду на зазначене, вважаємо, що основними ознаками змісту поняття «національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні» є: 1) стратегічний курс держави; 2) орієнтація на одночасне удосконалення інформаційного суспільства і перетворення держави на інформаційну; 3) визначення стратегічних цілей; 4) взаємозв'язок двох глобальних складових частин – техніко-технологічної та соціально-політичної; 5) соціальна спрямованість; 6) збалансованість інтересів людини, суспільства, держави; 7) орієнтованість на підвищення інформаційно-правової культури громадян; 8) організаційно-правове забезпечення розвитку інформаційного суспільства на державних і громадських засадах. Відомо, що у демократичних державах легітимність офіційної політики передбачає її відповідність праву, а легалізація – закріплення у правовому законі [8, с. 257]. Проведений аналіз засвідчив, що в Україні національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні знайшла своє законодавче закріплення [1].

Таким чином, ґрунтуючись на визначенні основних понять, було встановлено деякі вихідні положення, які дають змогу перейти до наступного етапу нашого дослідження. Такими положеннями є: 1) органи місцевого самоврядування України законодавчо визнані учасниками побудови інформаційного суспільства в Україні та суб'єктами реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні; 2) для реалізації зазначеної політики органи місцевого самоврядування мають як власні повноваження, так і повноваження, які делеговані органами виконавчої влади; 3) стратегічні цілі національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні досягаються, зокрема, органами місцевого самоврядування або значною мірою самостійно, або за умови співпраці з іншими суб'єктами реалізації політики; 4) розроблення організаційно-правових засад діяльності органів місцевого само-

врядування як суб'єктів реалізації зазначеної політики потребує дослідження проблеми визначення їхніх функцій, які сприяють досягненню стратегічних цілей національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Вважаємо за доцільне на новому етапі нашого дослідження визначити та дослідити основні положення зазначеної концепції реалізації органами місцевого самоврядування національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні.

1. Визначення моделі органів місцевого самоврядування в умовах розбудови інформаційного суспільства та інформаційної держави.

Зважаючи на те, що у самоврядуванні сполучаються два початки – державний та суспільний, – пропонується сформувати таку модель: а) органи місцевого самоврядування (реалізують певні функції інформаційної держави) можна умовно розглядати як підсистему органів державної влади, які розглядаються, у свою чергу, як система (інформаційна держава); б) органи місцевого самоврядування (реалізують відповідні самоврядні функції) доцільно досліджувати як підсистему іншої системи – інформаційного суспільства. Така модель зумовлена впровадженням системного підходу, а саме: для досягнення мети системи необхідна реалізація певних функцій відповідними інституціями (підсистемами).

2. З'ясування основних стратегічних цілей національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Аналіз положень Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [1] дав змогу встановити зазначені цілі, які є системоутворюючими чинниками систем – інформаційного суспільства та інформаційної держави.

3. Визначення основних стратегічних цілей національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні, які передбачають, передусім, участь органів місцевого самоврядування у процесі реалізації зазначеної політики. Було встановлено існування таких цілей:

- прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних ІКТ в усі сфери суспільного життя, зокрема в економіку України і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція зі світовою інфраструктурою;

- використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами;

- досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних та місцевих ініціатив [1].

На нашу думку, законодавець мав на увазі формування цілей «як процесу». Водночас у роботі про-

понується досліджувати стратегічні цілі як системне утворення, складовими елементами якого є як «процес», так і «результат». Вважаємо, що результатами мають бути, наприклад:

– належний (визначений та обґрунтований) життєвий рівень населення завдяки економічному зростанню, забезпеченню прав і свобод людини, наданню рівного якісного доступу до інформації, освіти, послуг закладів охорони здоров'я та адміністративних послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування, створення нових робочих місць та ін.;

– обґрунтовані управлінські рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою гарантування їх ефективної діяльності як суб'єктів реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні.

4. У статті відстоюється позиція, що досягнення стратегічних цілей національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні вимагає визначення функцій суб'єктів реалізації цієї політики, зокрема органів місцевого самоврядування.

Для ідентифікації функцій зазначених суб'єктів вважаємо за необхідне навести результати раніше проведених досліджень [9]. Було обґрунтовано [9], що на шляху розбудови інформаційної держави будь-яка держава має пройти чотири етапи: 1) цивілізованої держави (постійне породження інновацій, тобто нововведень у галузі техніки, технології, організації праці або управління); 2) публічно-сервісної держави (забезпечення задоволення потреб громадян шляхом надання публічних послуг державними органами, а також координація взаємовідносин структурних елементів); 3) електронної держави (активно впроваджуються новітні ІКТ); 4) інформаційної держави (відбувається постійне підвищення рівня інформаційно-правової культури громадян шляхом створення умов для розвитку інформаційно-правових ресурсів та інформаційно-комунікаційної інфраструктури; створення умов для забезпечення конституційного права громадян на інформацію; об'єктом та результатом праці стають переважно інформаційні ресурси та наукові знання). До речі, електронна держава – це перший етап розвитку інформаційної держави.

Враховуючи постійно зростаючу роль інформаційної держави, стрімкий розвиток ІКТ та процес інформатизації органів державної влади, вважаємо за необхідне визначити функції, які виконує інформаційна держава. Передусім, функція означає напрям, предмет діяльності того або іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення. На наш погляд, функціям притаманний динамічний характер, а на кожному етапі розвитку держави певна функція набуває особливого значення. Наприклад, на сьогодні розвиток держави характеризується збільшенням обсягів інформації, підвищенням її ролі у всіх суспільних сферах та посиленням ролі інформаційної функції держави.

Вважаємо за доцільне зазначити, що інформаційна функція держави стала об'єктом наукових

досліджень порівняно недавно. Учені по-різному підійшли до питання про її правову природу.

Спеціальну увагу дослідженню сутності інформаційної функції приділено у роботі І. Арістової, яка зазначала: «На етапі переходу до інформаційного суспільства інформаційну функцію варто визначати як напрям удосконалювання суто управлінської функції; на етапі становлення інформаційного суспільства інформаційна функція має перетворитися на самостійну і одну з головних, а суто управлінська функція повинна сприяти її організації; на етапі розвинутого інформаційного суспільства суто управлінська функція досягає повноти розвитку і стає інформаційною функцією у широкому розумінні» [7, с. 96]. Отже, інформаційна функція держави – це комплексний напрям її діяльності (всередині держави та за її межами) щодо забезпечення громадян, суспільства і держави інформацією шляхом її виробництва, поширення, отримання, використання, розповсюдження та збереження у визначеному порядку.

Водночас державні функції реалізуються через державний апарат (у широкому розумінні включає главу держави, парламент, місцеві органи управління, збройні сили, поліцію, тобто всі державні органи і посадові особи). Натомість, функції державних органів є вужчими за обсягом і більш предметними за змістом. На нашу думку, є усі підстави вважати, що і органам місцевого самоврядування притаманна інформаційна функція. Про це, зокрема, свідчать положення ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10], ст. 4 Закону України «Про захист персональних даних» [11].

Зважаючи на чотири етапи розбудови інформаційної держави, у статті пропонується акцентувати на доцільності аналізу діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні з урахуванням: 1) інноваційного напрямку діяльності; 2) публічно-сервісного напрямку діяльності; 3) напрямку впровадження новітніх ІКТ в їх діяльність; 4) напрямку створення інформаційних ресурсів та інформаційно-комунікаційної інфраструктури, формування інформаційно-правової культури та гарантування інформаційних прав.

Варто підкреслити, що аналіз національного законодавства України дав змогу переконатися, що запропоновані вище напрями діяльності органів місцевого самоврядування закріплені у відповідних нормативно-правових актах: законах України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про інноваційну діяльність», «Про адміністративні послуги», «Про доступ до публічної інформації», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні», «Про основи національної безпеки», «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про телекомунікації», Державній цільовій програмі розвитку українського села до 2015 р., Концепції розвитку електронного урядування в Україні та ін.

Грунтуючись на положеннях роботи [7], у статті запропоновано реалізацію національної політики

розвитку інформаційного суспільства в Україні розглядати у контексті комплексної реалізації функції управління, публічно-сервісної функції та інформаційної функції зазначеними вище суб'єктами, зокрема органами місцевого самоврядування. Водночас органи місцевого самоврядування, постаючи невід'ємною складовою частиною системи суб'єктів реалізації, мають робити свій внесок у процес реалізації політики, у досягнення стратегічних цілей.

5. Наступний етап концепції пов'язаний із визначенням особливостей реалізації зазначених вище функцій органів місцевого самоврядування, повноважень, які необхідні для реалізації, та організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Важливо, що реалізація зазначеної політики органами місцевого самоврядування вимагає вирішення завдань, пов'язаних, крім того, із впровадженням інновацій у діяльність цих органів, тобто має інноваційний складник. До того ж, аналіз наведених вище напрямів діяльності органів місцевого самоврядування (по аналогії з етапами розбудови інформаційної держави) дає змогу переконатися в адекватності нашої позиції щодо позитивного впливу різних інновацій на процес комплексної реалізації функцій (управлінської, публічно-сервісної, інформаційної). Очевидно, що впровадження ІКТ в діяльність органів місцевого самоврядування постає однією із визначальних характеристик інноваційної діяльності цих органів. Відомо, що можна виділити п'ять етапів впровадження ІКТ у діяльність різноманітних органів [12, с. 7]. Вважаємо за доцільне використати таку модель під час впровадження ІКТ у діяльність органів місцевого самоврядування: розміщення інформації; зворотний зв'язок; інтерактивна веб-присутність (транзакція); надання інтерактивних інтегрованих послуг; повна інтегрована веб-присутність [12, с. 7]. Так, перший етап пов'язаний із розміщенням інформації про органи місцевого самоврядування, що передбачає створення, зокрема, веб-сайтів (інформація про склад представницьких та виконавчих органів, часи прийому та контактні телефони). На другому етапі вже з'являється зворотний зв'язок, який дає змогу користувачам отримувати інформацію про діяльність органів місцевого самоврядування, яка постійно оновлюється (задавати питання та отримувати відповіді, отримувати зразки певних форм). Третій етап характеризується тісною взаємодією між громадянами та органами місцевого самоврядування, які надають послуги населенню. Завдяки використанню ІКТ під час надання послуг у громадян з'являється можливість здійснювати деякі операції в режимі онлайн. Таким чином, органи місцевого самоврядування вже не просто інформують населення, а надають послуги, що потребує впровадження відповідних інновацій. Четвертий етап включає можливість отримання громадянами через мережу певних документів, при цьому визнається електронний підпис на документах. На цьому етапі

надання послуг органами місцевого самоврядування цілком орієнтовано на пріоритети та потреби громадян. П'ятий етап передбачає створення за допомогою ІКТ єдиної електронної системи, порталу, який забезпечує доступ до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування та надання відповідних послуг громадянам.

Неодноразово було відзначено переваги інтернету для організації діяльності органів місцевого самоврядування. На нашу думку, ще одним прикладом становлення електронних форм взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадськістю завдяки впровадженню інформаційних інновацій є створення та підтримка функціонування інтернет-сторінки органів місцевого самоврядування, що містить інформацію про них, а також деякі елементи інтерактивності (можливість надіслати електронного листа та отримати на нього відповідь). До того ж, на інтернет-сторінці можливе розміщення різноманітних онлайн-послуг. Отже, інтернет-сторінка є своєрідним інструментом у діяльності органів місцевого самоврядування та прикладом ефективного використання в їх роботі інформаційних інновацій. До речі, цей приклад відображає ще одне положення Закону щодо пріоритетності науково-технічного та інноваційного розвитку України [1], яке потребує, зокрема, впровадження механізмів надання органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг із використанням мережі Інтернет. На нашу думку, завдяки інтернет-сторінці органів місцевого самоврядування стає можливим оприлюднення проектів відповідних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, що сприяє впровадженню нових форм взаємодії з громадськістю з використанням ІКТ.

Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [13] визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи пріоритетних напрямів інноваційної діяльності та їх реалізації в Україні. Відзначимо, що у ст. 4 Закону відображено стратегічні пріоритетні напрями інноваційної діяльності на 2011–2021 рр., одним з яких є розвиток сучасних інформаційних, комунікаційних технологій, робототехніки. До того ж, це положення Закону знайшло уточнення у Постанові Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 12 березня 2012 р. № 294 «Деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2012–2016 роки». У зазначеній Постанові одним із пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня було визначено розвиток сучасних інформаційних комунікаційних технологій. Отже, інформаційні інновації можуть застосовуватися у діяльності органів місцевого самоврядування; надають можливість залучати нові ресурси та здійснювати функції зазначених органів з меншими затратами праці, ресурсів, часу.

На нашу думку, корисними для органів місцевого самоврядування мають поставати положення Концепції науково-технічного та інноваційного розвитку

України, зокрема: у другому напрямі удосконалення механізму інноваційного розвитку Концепція передбачає забезпечення формування методів сприяння інноваціям шляхом впровадження нових освітніх програм і розвитку системи безперервної освіти (підвищення кваліфікації кадрів) у різних сферах. На нашу думку, цим положенням варто керуватися і стосовно службовців органів місцевого самоврядування.

Аналіз нормативно-правових актів, які закріплюють повноваження органів місцевого самоврядування, дає змогу дійти таких висновків: 1) існує нагальна потреба у коригуванні підпункту 16 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14], а саме щодо розкриття поняття «цільові програми» та включення до переліку цільових програм відповідних програм інноваційного розвитку районів, областей та ін.; 2) доцільно у спеціальній статті Закону закріпити положення щодо обов'язкового впровадження ІКТ під час реалізації органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами управлінських, публічно-сервісної та інформаційної функцій в умовах розбудови інформаційного суспільства в Україні.

З огляду на пріоритети Державної цільової програми розвитку українського села до 2015 р., у статті акцентується увага на необхідності активізації інноваційної діяльності сільськими органами місцевого самоврядування у сільській місцевості, зокрема у напрямі формування інформаційно-комунікаційної інфраструктури сільської місцевості (далі – ІКІСМ). Аналіз положень Закону України «Про інноваційну діяльність» [15] дозволив переконатися в існуванні відповідних повноважень у органів місцевого самоврядування, у тому числі і щодо формування ІКІСМ. Виконавчі органи місцевого самоврядування, відповідно до їх компетенції (п.2. ст.10): 1) розробляють проекти місцевих інноваційних програм і подають їх для затвердження відповідним місцевим радам; 2) вживають заходів щодо виконання місцевих інноваційних програм; 3) залучають підприємства, установи і організації, розташовані на підпорядкованій їм території, за їх згодою, до розв'язання проблем інноваційного розвитку населених пунктів; 4) готують і подають відповідним місцевим радам пропозиції щодо створення комунальних спеціалізованих інноваційних фінансово-кредитних установ для фінансової підтримки місцевих інноваційних програм [15].

Представницькі органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради: 1) затверджують місцеві інноваційні програми; 2) у межах коштів бюджету розвитку визначають кошти місцевих бюджетів для фінансової підтримки місцевих інноваційних програм; 3) створюють комунальні інноваційні фінансово-кредитні установи для фінансової підтримки місцевих інноваційних програм за кошти місцевих бюджетів, затверджують їх статути чи положення про них, підпорядковують їх своїм виконавчим органам; 4) доручають своїм виконавчим органам фінансування місцевих інноваційних

програм за рахунок коштів місцевого бюджету через державні інноваційні фінансово-кредитні установи або через комунальні інноваційні фінансово-кредитні установи; 5) контролюють фінансування місцевих інноваційних програм за кошти місцевого бюджету через державні інноваційні фінансово-кредитні установи.

У статті відстоюється позиція, що формування ІКІСМ сприятиме зменшенню цифрової нерівності мешканців сільських територій (порівняно з мешканцями міст України). Враховуючи те, що розвиток інформаційно-комунікаційної інфраструктури у сільській місцевості має відбуватися на основі сучасних систем супутникового та оптико-волоконного зв'язку, особливого значення набуває розв'язання проблеми співпраці органів місцевого самоврядування із приватним сектором економіки, який, здебільшого, забезпечує впровадження та використання ІКТ в усіх сферах життя, формує та вдосконалює інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, зокрема сільської місцевості. Вважаємо, що формування ІКІСМ сприятиме створенню додаткових робочих місць для мешканців сільських територій, зокрема за принципом віддаленого робочого місця, підвищенню їх професійно-кваліфікаційного рівня завдяки забезпеченню вільного доступу до мережі Інтернет. На нашу думку, такий результат поставатиме свідченням належної діяльності органів місцевого самоврядування.

Варто підкреслити, що загальнодоступна інформаційно-комунікаційна інфраструктура держави формується, передусім, шляхом розвитку національної, галузевих і регіональних інформаційних систем, мереж та електронних ресурсів, інформаційно-аналітичних систем органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Наприклад, до делегованих повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування належать повноваження щодо створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних інформаційно-аналітичних систем, які є складовою частиною мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до публічної інформації (пп. 11 п. б ч. 1 ст. 33 [14]).

Дослідження особливостей реалізації органами місцевого самоврядування публічно-сервісної функції потребувало з'ясування поняття «публічні послуги» та їх видів. Вважається, що в основі публічної послуги лежить публічний інтерес (визначений державою та забезпечений правом соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою та гарантією її існування та розвитку). На сьогодні в Україні роздуми щодо публічних послуг залишилися «на рівні концепції». Водночас І. Коліушко та В. Тимошук досліджують правові аспекти надання публічних послуг. В. Авер'янов [16] розглядає послуги як чинник удосконалення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. В. Долечек висвітлює специфіку нормативно-правового забезпечення надання управлінських послуг. В.Сороко розглядає питання стандартизації адміністративних

послуг. О. Поляк надає детальну характеристику сутності муніципальних послуг. О. Скороход [17] працює над питаннями надання послуг населенню органами місцевого самоврядування. Тобто очевидним є посилення наукової уваги до питань надання публічних послуг.

Акцентуємо увагу, що В. Авер'янов діяльність державних органів (яка пов'язана з реалізацією суб'єктивних прав різних суб'єктів та наданням адміністративних послуг) визначає як «публічно-сервісну», яка, зокрема, здійснюється за допомогою використання ІКТ. Так, у науковий обіг вводиться поняття «публічно-сервісна держава» (якій притаманна взаємодія громадян та державних органів, що відбувається шляхом надання публічних послуг). На нашу думку, головною ознакою «публічно-сервісної держави» є забезпечення задоволення потреб громадян шляхом надання публічних послуг, а також координація механізму державного управління за допомогою впровадження ІКТ.

Вважаємо за корисне скористатися результатами дослідження [18] для визначення видів публічних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування. Варто зазначити, що наука адміністративного права та чинне законодавство України оперує такими поняттями, як «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги», «адміністративні послуги» та деякі інші. Вважаємо за доцільне з'ясувати співвідношення цих понять.

Проведений аналіз дає змогу визначитися із співвідношенням зазначених понять таким чином: публічні послуги – це загальне поняття, що включає до себе (за певним критерієм) державні та муніципальні послуги. Державні та муніципальні послуги характеризують суб'єкта, що її надає. Що ж до адміністративних послуг, то вони можуть бути як державними, так і муніципальними, але завжди пов'язані з реалізацією владних повноважень тих чи інших органів у процесі юридичного оформлення умов реалізації прав і свобод фізичної особи та прав і законних інтересів юридичної особи.

Узагальнюючи, підкреслимо, що належність послуг до адміністративних визначається за такими ознаками: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів та виконання покладених на них обов'язків. До того ж, вважаємо, що істотною ознакою адміністративних послуг постає суспільний інтерес.

Безумовно, після ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» Верховною Радою України та підписання його Президентом України 6 вересня 2012 р., варто керуватися таким визначен-

ням поняття «адміністративна послуга» – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичною або юридичною особою, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до Закону [19].

Усвідомлюючи значення дослідження різних критеріїв класифікації публічних послуг органів місцевого самоврядування (муніципальні послуги), у статті акцентується увага на їх класифікації за критерієм «владна діяльність»: 1) управлінські (адміністративні) послуги; 2) неуправлінські послуги: а) медичні послуги, послуги у сфері культури, соціального захисту, освіти та ін.; б) інформаційно-консультативні; в) господарські. Вважаємо за доцільне основну увагу приділити дослідженню адміністративних та інформаційних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Проведені дослідження дали змогу встановити, що на законодавчому рівні встановлені повноваження (як власні, так і делеговані) органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг, наприклад: 1) надання дозволу на розміщення реклами; 2) державна реєстрація у встановленому порядку юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; 3) державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [14]. Що стосується реєстраційної процедури щодо особистих селянських господарств, варто зазначити, що це є повноваженням виключно органів місцевого самоврядування, на території яких знаходиться таке господарство.

Важливо зазначити, що класифікація адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, може бути наступною (відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» [19]): 1) безпосереднє надання адміністративних послуг суб'єктами, які визначені Законом, 2) надання адміністративних послуг через Центр надання адміністративних послуг (надалі – ЦНАП). Водночас, Єдиний державний портал адміністративних послуг, відповідно до ст. 17 Закону, забезпечує надання адміністративних послуг та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги в електронній формі, тобто, постає інтегруючою платформою, яка охоплює надання (чи інформацію про надання) усіх адміністративних послуг в іншій, електронній формі.

Водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що у Законі України «Про адміністративні послуги» центр надання адміністративних послуг діє у двох формах: по-перше, як постійно діючий робочий орган; по-друге, як структурний підрозділ виконавчого органу відповідно: 1) міської ради, 2) селищної ради, 3) Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, 4) районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в «якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг» (п. 1 ст. 12).

Дослідження показали, що центр надання адміністративних послуг – це, наприклад, робочий орган

Харківської міської ради, в якому представники адміністративних органів здійснюють надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна». Крім цього, існує й «консультаційне вікно», як безплатна консультаційно-інформаційна підтримка, що надається в ЦНАП суб'єктам господарювання з питань податкового, трудового, земельного, пенсійного законодавства, кредитування, а також різних галузей діяльності господарюючих суб'єктів. Варто зазначити, що діяльність Харківського ЦНАП спрямована на виконання таких важливих завдань: 1) надання інформаційної, консультаційної та практичної допомоги фізичним та юридичним особам в отриманні адміністративних послуг, зокрема документів дозвільного характеру для здійснення господарської діяльності; 2) розроблення та впровадження заходів для спрощення механізмів і скорочення термінів отримання у відповідних установах адміністративних послуг, у тому числі документів дозвільного характеру; 3) визначення причини виникнення наявних перешкод у започаткуванні та здійсненні господарської діяльності, надання пропозицій щодо подальшого реформування в сфері адміністративних послуг, зокрема дозвільних процедур та оформлення документів дозвільного характеру; 4) підготовка пропозицій щодо перегляду чинних порядків отримання адміністративних послуг, здійснення погоджувальних (дозвільних) процедур державними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами та організаціями; 5) проведення моніторингу та аналізу документів дозвільного характеру щодо дотримання ними порядку здійснення дозвільних процедур.

Аналізуючи роль органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг, звернемо увагу на діяльність ЦНАП у м. Рівному. Так, розглянувши пропозицію виконавчого комітету Рівненської міської ради та керуючись Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14], на виконання доручення Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2012 р. № 4959/0/1–12, Рівненська міська рада вирішила (Рішення від 24 квітня 2012 р. № 1899): по–перше, утворити відділ «Центр надання адміністративних послуг Рівненської міської ради»; по–друге, затвердити положення про відділ «Центр надання адміністративних послуг Рівненської міської ради»; по–третє, затвердити реєстр адміністративних послуг, регламенти адміністративних послуг та регламент відділу «Центр надання адміністративних послуг Рівненської міської ради». Згідно з прийнятими рішеннями, відділ «Центр надання адміністративних послуг Рівненської міської ради» є виконавчим органом Рівненської міської ради, створений рішенням Рівненської міської ради як виконавчий орган, в якому забезпечується надання адміністративних послуг замовникам за принципами «єдиного офісу», «єдиного вікна» та організаційної єдності. Розпорядженням Міського Голови від 27 квітня 2012 р. № 427–р «Про затвердження реєстру адміністративних послуг, Регламенту Центру надання адміністративних послуг в місті Рівному, реєстрів надання адміністративних послуг» [20] було затверджено відповідні реєстри, які містять,

зокрема, такі адміністративні послуги, які надаються у галузі сільського господарства: державна реєстрація договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення та відповідних змін до нього, договору про розірвання договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення. Зазначені адміністративні послуги має надавати відповідне управління, що постає структурним підрозділом виконавчого органу Рівненської міської ради. Вважаємо, що ЦНАП у наведеному прикладі постає структурним підрозділом виконавчого органу міської ради, що відповідає п. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги».

Також вважаємо, що чинником, який впливає на удосконалення надання адміністративних послуг, зокрема, в галузі сільського господарства, постає необхідність усвідомлення переваг ЦНАП різного типу. У зв'язку з цим варто враховувати пропозиції Є. Морозової, яка вважає, що, зважаючи на щільність населення в муніципальних утвореннях, а також специфіку надання окремих послуг, можуть створюватися багатофункціональні центри надання державних і муніципальних послуг населенню різних типів [21, с. 170].

Доречним також постає зауваження Є. Морозової щодо обов'язкового усвідомлення того, що «створення багатофункціонального центру не є самоцільлю, а лише засобом підвищення якості державних та муніципальних послуг», а тому, як вважає автор, недоцільно «відразу переводити надання всіх без виключення послуг у формат багатофункціонального центру» [21, с. 171]. Важливим постає усвідомлення необхідності використання певних критеріїв, які зумовлюють доцільність надання адміністративних послуг на базі багатофункціонального ЦНАП, а саме: 1) затребуваність послуги у населення (кількість звернень за наданням послуги); 2) поточна ситуація з наданням послуги (тобто, в першу чергу, на базі багатофункціонального центру мають надаватися найбільш «проблемні» нині послуги, що характеризуються низьким рівнем якості та доступності); 3) комплексний характер послуги (тобто необхідність одержання заявником погоджень кількох відомств для отримання документів, що містять результати); 4) документарний характер послуги, тобто відсутність необхідності вчинення представником державного (муніципального) органу фізичних дій, пов'язаних з виїздом до заявника, фізичним оглядом деяких об'єктів тощо; 5) технічна можливість переходу на надання даної послуги у форматі багатофункціонального центру: а) відсутність інституційних і технічних бар'єрів для переведення послуг до багатофункціонального центру, б) згода органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на роботу в рамках багатофункціонального центру, в) мінімальний обсяг витрат, пов'язаних із переведенням послуги до багатофункціонального центру [21, с. 172].

Проведені дослідження (як зазначалося вище) дали змогу встановити, що органи місцевого самоврядування також реалізують інформаційну функ-

цію, зокрема виступаючи в ролі розпорядників публічної інформації, що законодавчо закріплено у ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10]. Водночас аналіз повноважень розпорядників публічної інформації (ст.ст. 14–15 Закону [10]) засвідчив, що вони мають як інформаційно-правову, так і адміністративно-правову природу. Тобто під час надання публічної інформації органи місцевого самоврядування комплексно реалізують управлінську та інформаційну функції.

Аналіз ст. 3 Закону переконливо доводить, що в органах місцевого самоврядування мають впроваджуватися такі організаційно-правові механізми гарантування забезпечення права на доступ до публічної інформації: 1) механізм пасивного доступу до публічної інформації (опублікування відповідної інформації); 2) механізм активного доступу до публічної інформації (відповіді на інформаційні запити на відповідну інформацію); 3) механізм забезпечення підзвітності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою (доступ до засідань колегіальних органів, крім випадків, передбачених законодавством); 4) механізм інституційного та кадрового забезпечення доступу до публічної інформації (визначення та створення спеціальних структурних підрозділів або відповідальних осіб (зокрема «інформаційних чиновників») заради організації у встановленому порядку доступу до публічної інформації); 5) механізм юридичної відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Вважаємо за доцільне акцентувати на визначенні функцій «інформаційних чиновників». Йдеться, передусім, про три основні функції [21, с. 85]:

- пропонувати найкращі методи обслуговування, архівування і розпорядження документами в органі місцевого самоврядування;

- бути головною точкою контакту між органом місцевого самоврядування і громадськістю з усіх інформаційних питань – отримання інформаційних запитів, допомога особам, які намагаються знайти інформацію, й одержання скарг про ненадання органом місцевого самоврядування відповіді на запит;

- гарантувати, що орган місцевого самоврядування виконує Закон України «Про доступ до публічної інформації» найкращими методами розкриття інформації.

Важливо зрозуміти, що роль інформаційного чиновника дуже відрізняється від посадовця зі зв'язків із пресою чи зв'язків із громадськістю.

Службовці мають усвідомлювати, перш за все, що надання інформації має стати новою культурою управління, командною роботою усього органу місцевого самоврядування. І тут важлива як етика поведінки службовця, його знання і професіоналізм, так і правильна організація праці структурного підрозділу органу місцевої влади. Задля оперативності підготовки відповідей запитувачам, посадові особи структурних підрозділів мають усвідомлювати, перш за все, що це командна робота, мати чіткий розподіл повноважень, систематично обмінюватися інформа-

цією та використовувати у своїй роботі новітні технології. Разом із тим у більшості органів місцевого самоврядування, на спеціальні підрозділи по доступу до інформації чи спеціально визначених осіб покладаються серед іншого функції прес-служби, роботи по розгляду звернень громадян, взаємодії з громадськістю, діловодства тощо. Таким чином, залишаються відкритими питання щодо відокремлення таких осіб чи спеціальних підрозділів від інших функцій та завдань держоргану із наданням виключних повноважень (information officer) [22, с. 86].

Очевидно, що посадові особи органів місцевого самоврядування, відповідальні за застосування Закону [10], мають проходити належне навчання. На базі міжнародного досвіду в Україні здійснено відповідні заходи. Наприклад, представниками громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування разом із Кабінетом Міністрів України проведено близько 30 круглих столів, робочих зустрічей, відеоконференцій, декілька семінарів у м. Києві. Харківською правозахисною групою та Урядом організовано виїзні семінари до Одеси, Львова, Харкова, Дніпра, Тернополя, Миколаєва, Херсона, Сум, Чернігова, Ковеля, Северодонецька тощо. Окрім того, надано численні коментарі, підготовлені інформаційно-аналітичні та презентаційні матеріали про роботу із запитами на інформацію [22, с. 89].

Окрім розв'язку вмінь персоналу за допомогою навчання, кожен орган місцевого самоврядування має створити систему, яка б дала громадськості змогу запитувати й одержувати інформацію. Це вимагає двох видів систем: 1) систем належної реєстрації та систем інформаційного керування («керування документами») так, щоб запитувана інформація могла бути знайдена своєчасно; 2) відкритих і доступних систем, до яких можуть бути подані інформаційні запити і в яких можна відстежити їхнє просування. Очевидно, що із сучасними комп'ютерними технологіями та спеціально розробленим програмним забезпеченням опрацювання документів і запитів може бути високоефективним. Водночас виникає питання: який досвід існує щодо поліпшення інформаційних систем керування без значних інвестицій? Розглянуто окремі взірцеві практики [22, с. 89].

Наприклад, у Слівенському муніципалітеті (Болгарія) інформаційний центр створив окремий контрольний журнал для інформаційних запитів, який проводить чітку відмінність між порадою на місці та інформаційним запитом, що не може бути задоволений негайно. Останній реєструється таким чином, щоб його проходження можливо було відстежити. Наступний приклад пов'язаний із досвідом Боснії і Герцеговини: Сараєвський муніципалітет створив базу даних документів і внутрішню систему зв'язку так, щоб інформаційні службовці могли легко зв'язуватися з керівниками відділів із тим, щоб відстежити проходження запиту. Існує чіткий поділ між інформаційними запитами й адміністративними запитами (наприклад, для свідоцтв про народження і про шлюб). Останні з іншим штатом розташовуються в іншій частині будівлі [22, с. 89].

Що стосується України, то нововведенням Закону України «Про доступ до публічної інформації» є створення органами влади системи обліку публічної інформації, де б містилася відповідна інформація про всі документи розпорядника, якими він володіє. Прикладом є функціонування автоматизованої системи обліку публічної інформації у Секретаріаті, розміщеної на Урядовому порталі [22, с. 92]. В електронній базі обліковуються постанови, розпорядження, порядки денні та протоколи засідання Уряду, плани підготовки проектів нормативно-правових актів та інші документи. Серед відомостей, які вносяться до бази, – назва, номер, дата створення документа, джерело інформації, передбачена законом підстава віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом та строк такого обмеження, вид, форма та місце зберігання тощо. Вважаємо, що такий підхід має бути впроваджений і в органах місцевого самоврядування.

Вважаємо, що цікавою постає оцінка, наприклад, активного аспекту доступу до публічної інформації, яка наведена у [23, с. 31–32]. Громадські об'єднання неодноразово повідомляли про незаконне обмеження доступу громадськості до генеральних планів більшості українських міст. Зокрема, Східноукраїнський центр громадських ініціатив (далі – СЦГІ) здійснив моніторинг доступності генеральних планів для громадян у 196 містах України із населенням понад 25 тис. осіб. Зі 151 міста, звідки місцеві ради надали відповіді, представницькі органи 115 міст відмовили СЦГІ у доступі до картографічних складників генпланів із різних приводів, зокрема вказуючи на підстави, не визначені українським законодавством (відсутність технічних можливостей для копіювання карт, зношеність генеральних планів, відсутність коштів у міській ради тощо). Місцеві ради 84 міст і селищ міського типу офіційно заявили, що доступ до картографічних складників генеральних планів обмежено грифом «Для службового користування» (далі – ДСК), а також грифом «таємно» [23, с. 31–32].

Вважаємо, що виникає потреба у з'ясуванні ситуації щодо функціонування механізму, пов'язаного із забезпеченням участі громадськості на засіданнях органів місцевого самоврядування. Процедури забезпечення доступу громадян та організацій громадянського суспільства до засідань місцеві ради регулюють по-різному – власними рішеннями, регламентами, статутами. Наприклад, регламентом Дніпропетровської міської ради передбачається допуск на відкриті пленарні засідання міської ради громадян, які мешкають у місті, представників виконавчих органів та органів самоорганізації населення, громадських організацій, профспілок, політичних партій у спосіб надання їм перепусток на пленарні засідання міської ради [23, с. 33–34]. У регламентах Харківської, Костопільської, Вознесенської, Сумської міськрад серед суб'єктів, які мають право бути присутніми на відкритих засіданнях, зазначаються ЗМІ, громадяни, а також особи, запрошені до участі в засіданні сесії [23, с. 34].

Разом з тим органи місцевого самоврядування із метою усунення громадськості від процесу при-

йняття суспільно важливих рішень вдаються до певних хитрощів. Доволі поширеною практикою обмеження доступу на засідання місцевих рад є використання такого «штучного» бар'єра, як захист конфіденційної інформації про приватних осіб, яка розголошується у процесі розгляду окремих питань. Передусім, це стосується розгляду земельних чи інших майнових питань, інформація про які відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації», зокрема умови отримання коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб і найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно, не може обмежуватися [23, с. 34].

Безумовно, важливим постає питання оцінки пасивного аспекту доступу до публічної інформації. Зважаючи на зростання ролі інформаційних технологій у взаємодії громадськості та органів місцевої влади, дуже важливим завданням для останніх є забезпечення доступу до публічної інформації на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет. Моніторинг контенту офіційних веб-сторінок органів місцевого самоврядування дає змогу виокремити деякі характерні особливості та спільні недоліки [23, с. 36–42].

Наприклад, навіть за умови забезпечення належного доступу до публічної інформації через мережу Інтернет, на практиці громадяни стикаються з тим, що інформація про час або місце прийому, контактні дані виявляється недостовірною або помилковою. Крім того, у сільській місцевості громадяни переважно не мають доступу до інтернету й часто взагалі не користуються комп'ютерною технікою. Тому такий вид оприлюднення інформації у сільській місцевості є малоефективним з метою забезпечення реального доступу громадян до публічної інформації.

Таким чином, було досліджено основні положення концепції реалізації органами місцевого самоврядування національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні. Важливо, що було встановлено відповідні організаційно-правові засади діяльності зазначених органів як суб'єктів реалізації цієї політики, які, у свою чергу, свідчать про створення ефективного організаційно-правового підґрунтя для подальшого впровадження в Україні сучасної європейської моделі місцевого самоврядування відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування та досвіду країн Європейського Союзу. Отже, висунута на початку нашого дослідження гіпотеза була перевірена: вона є вірною. Безумовно, наші очікування пов'язані з активізацією діяльності органів місцевого самоврядування України як суб'єктів реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні, незважаючи на складну ситуацію у країні.

Висновки.

1. У результаті проведеного дослідження щодо визначення ролі органів місцевого самоврядування у реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні встановлено:

1) органи місцевого самоврядування України законодавчо визнані учасниками побудови інформаційного суспільства в Україні та суб'єктами реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні; 2) з метою реалізації зазначеної політики органи місцевого самоврядування мають як власні повноваження, так і повноваження, які делеговані органами виконавчої влади; 3) стратегічні цілі національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні досягаються органами місцевого самоврядування або значною мірою самостійно, або за умови співпраці з іншими суб'єктами реалізації політики.

2. Обґрунтовано та досліджено основні положення концепції реалізації органами місцевого самоврядування національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні: 1) визначення моделі органів місцевого самоврядування в умовах розбудови в Україні інформаційного суспільства та інформаційної держави; 2) з'ясування основних стратегічних цілей національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні; 3) визначення основних стратегічних цілей національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні, досягнення яких потребує участі органів місцевого самоврядування; 4) встановлення переліку та змісту

функцій, які сприяють реалізації органами місцевого самоврядування національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні; 5) визначення особливостей реалізації органами місцевого самоврядування управлінської, публічно-сервісної та інформаційної функцій, повноважень, які необхідні для реалізації, та організаційно-правових засад їх діяльності на різних етапах розбудови інформаційної держави.

3. Встановлено, що удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні у напрямі впровадження сучасної європейської моделі місцевого самоврядування потребує, у свою чергу, активізувати їх діяльність у таких напрямках: 1) інноваційного напрямку діяльності; 2) публічно-сервісного напрямку діяльності; 3) напрямку впровадження новітніх ІКТ в їх діяльність; 4) напрямку створення інформаційних ресурсів та інформаційно-комунікаційної інфраструктури, формування інформаційно-правової культури та гарантування інформаційних прав. Тобто акцентування уна місці органів місцевого самоврядування у процесі реалізації національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні є вельми актуальним під час пошуку механізмів підвищення ефективності їх діяльності. Отримано підтвердження конструктивності зазначеного підходу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
2. Zapara S.I., 2016. Environmental Management System: Mining Company Case Study / S.I. Zapara, V.V. Strelnyk // Actual problems of economics. – № 12 (186). – P. 222–229.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр.
4. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/mmlHnY>
5. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/iWfeGW>
6. Про добровільне об'єднання територіальних громадян: Закон України від 5 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/91t861>
7. Арістова І.В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України : дис. ... док-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.В. Арістова. – Х., 2002. – 476 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія господарства і права: учебник / О.Ф. Скакун. – Харьков: Консум; ун-т внут. дел, 2000. – 704 с.
9. Арістова І.В. Удосконалення судового управління в Україні: організаційно-правові засади впровадження інновацій: [монографія] / І.В. Арістова, С.Ю. Бєлявська [за заг. ред. І.В. Арістової]. – К.: НУБіП України, 2016. – 194 с.
10. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?doc_id=606783.
11. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/orjtK>
12. Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства (Женева 2003 – Туніс 2005). Підсумкові документи // Видання Міністерства транспорту та зв'язку України – Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації. – Київ. – 2006. – 118 с.
13. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні : Закон України від 8 вересня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 166.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/4A2FxFQ>
15. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 липня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.
16. Авер'янов В.Б. Нові риси предмета українського адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Персонал. Журнал інтелектуальної еліти. – 2005. – № 4. – С. 76–80.
17. Скороход О.П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади / О.П. Скороход // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 3–6.
18. Арістова І.В. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг у сільському господарстві України: [монографія] / І.В. Арістова, В.І. Курило, Я.І. Скоромний [за заг. ред. І.В. Арістової]. – К.: Видавництво центр НУБіП України, 2015. – 156 с.
19. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
20. Про затвердження реєстру адміністративних послуг, Регламенту Центру надання адміністративних послуг в місті Рівному, реєстрів надання адміністративних послуг : Розпорядження Міського Голови від 27 квітня 2012 р. № 427-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/admin_poslugu/admin_poslugu_center_r.aspx.

21. Морозова Е.В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Е.В. Морозова. – Мытищи, 2009. – 189 с.

22. Свобода інформації в Україні та світі: теорія та практика / упоряд. О.М. Павліченко, Р.І. Стадник; ГО «Харківська правозахисна група». – Харків: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. – 216 с.

23. Забезпечення доступу до публічної інформації як стратегічний пріоритет державної політики України: аналітична доповідь / О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк, Д.М. Горєлов, Ю.В. Опалько та ін. [за ред. О.А. Корнієвського, В.М. Яблонського]. – К.: НІСД, 2012. – 72 с.