

Олександр Баранов, д.ю.н., с.н.с.

Марія Дубняк

Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України

ЗМІЦНЕННЯ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ШЛЯХОМ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

Oleksandr Baranov, ScD in Law, senior researcher

Mariia Dubniak

Research Institute of Informatics and Law of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

STRENGTHENING OF THE DIRECT DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL BY IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF INFORMATION INTERACTION

This article examines the legal regulation of informational interaction, which should be conducted between all the subjects at all stages of the decision-making process at the local government bodies in order to strengthen the direct democracy. The term “direct democracy” was defined. Information problems related to the public participation in the decision-making process were revealed and suggested to improve the contents of all phases of this process. As a result an investigation of a structure and elements of information legal relations revealed the problems of legislative regulation of instruments of information interaction. Theoretical justification proposed and defined the system of legal principles of information interaction in local self-government. It is substantiated that the improvement of legislation in the implementation of the proposals set out in this article, to be primarily undertaken at the level of law.

Key words: direct democracy, information interaction, local self-government, information law, specific principles of information law, information relationship, stages of the decision-making process.

Постановка проблеми. Найважливіші потреби, які стосуються повсякденного життя кожного громадянина та пов'язані із соціальним захистом, охороною здоров'я, освітою, спортом, культурним розвитком, земельними відносинами, охороною навколишнього природного середовища, як правило, відносяться до компетенції органів місцевого самоврядування (далі ОМС).

Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ратифікована та набрала чинності для України 01.01.1998¹, проголошує, що участь громадян в управлінні місцевими справами є одним із демократичних принципів. Така участь не повинна вичерпуватись після реалізації громадянином виборчого права шляхом обрання представницького органу. Рішення, які приймає ОМС, не завжди стосуються актуальних потреб громади, а результат виконання рішень інколи не відповідає очікуванням населення. В умовах децентралізації, яка відбувається в Україні, кількість рішень на місцевому рівні значно збільшиться.

Вважається, що одним із дієвих способів участі громадян в управлінні місцевими справами, є безпосереднє прийняття рішень саме громадою – тобто на засадах прямої демократії, яка саме

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування (прийнята 15.10.1985, набрала чинності для України 01.01.1998). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_036> (2015, квітень, 03)

на місцевому рівні є найбільш ефективною¹. Це пояснюється тим, що саме в межах громади з'являється можливість організувати інформаційну взаємодію між всіма зацікавленими суб'єктами, ефективність якої залежить від якості правового регулювання нормами інформаційного права.

Таким чином, дослідження проблеми вдосконалення правового регулювання інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування в контексті забезпечення механізмів прямої демократії є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню залучення громадськості до процесів прийняття рішення, розвитку місцевого самоврядування та демократії участі присвячено роботи О. Батанова, О. Бойко, А. Кожини, В. Кравченко, А. Крупник, М. Лациби, О. Орловського, О. Родіонова, В. Рубцова, А. Ткачука, Т. Євтухова. Проблематикою удосконалення правового регулювання інформаційних відносин займалися вчені І. Арістова, О. Баранов, К. Беляков, В. Брижко, В. Пилипчук, Н. Савінова, О. Селезньова, І. Сопілко, В. Цимбалюк, В. Фурашев, М. Швець та інші. Однак, не приділялось уваги питанням забезпечення прямої демократії шляхом вдосконалення правового регулювання інформаційної взаємодії на всіх етапах процесу прийняття рішення з метою зміцнення прямої демократії на місцевому рівні, що обумовлює завдання цього дослідження.

Мета статті. Виявити напрямки удосконалення законодавства в частині правового регулювання інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування в процесі прийняття рішення на основі механізмів прямої демократії.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи проблеми безпосередньої демократії з позицій конституціоналізму, Ю. Каплан дійшов висновку, що найпоширенішими формами прямої демократії, окрім виборів, є референдуми різних рівнів та законодавча ініціатива. Інші форми політичної участі, такі як: мітинги, демонстрації та страйки не дають можливість громадянам здійснювати вплив на процес прийняття рішень². Інші дослідники – В. Паращич та М. Шаповаленко до форм прямої демократії віднесли такі як: референдум, подання петицій, народну законотворчу ініціативу, народне вето, накази виборців, дострокове відкликання з виборних посад, загальні збори, комітети громадян, консультативне опитування, які є найбільш ефективними саме на місцевому рівні².

Сучасна правова наука оперує декількома поняттями «демократії». Вважається, що характерною рисою демократії є демократичний спосіб прийняття рішень, який забезпечується за умови участі населення на всіх його етапах, та нормативне закріплення інструментів, процедур та алгоритмів, за якими діють всі органи влади та населення. Тому в рамках даного дослідження будемо використовувати наступне визначення: демократія – це організація життєдіяльності суспільства (окремої соціальної групи), що базується на методі колективного прийняття рішень, який передбачає рівне право всіх членів суспільства на участь і рівний ступінь впливу на всіх етапах процесу прийняття рішення і його виконання за умови створення рівних можливостей для обміну думками, доступу до всієї необхідної інформації, участі в оцінці та відборі альтернативних варіантів рішень і в остаточному голосуванні³. Як вважає Ю.Г. Кальниш, пряма демократія можлива тільки там, де громадяни можуть вільно контактувати один з одним в режимі реального часу⁴.

Основною характеристикою прямої демократії, Н.В. Неліна вважає можливість безпосереднього волевиявлення народу, яке містить в собі волю самого народу, відображає його інтереси. Для того, щоб визнати наявність прямої демократії в державі, необхідна реальна участь абсолютної більшості суб'єктів, що становлять народ, у формуванні і вираженні цієї волі⁵. Досліджуючи безпосередню участь громадян у місцевому самоврядуванні, С.А. Пінчук наголошує, що за допомогою форм безпосередньої демократії, таких як : громадські слухання, місцеві

¹ Паращич, В., Шаповаленко, М. (2008). Порівняльний аналіз запровадження систем безпосередньої демократії в світі. *Портал органів виконавчої влади України*. <<http://old.niss.gov.ua/monitor/juli08/09.htm>>

² Каплан, Ю. (2008). Проблеми та перспективи реалізації конституційних засад прямої демократії в Україні на загальнодержавному рівні. *Портал органів виконавчої влади України*. <<http://www.niss.gov.ua/Monitor/april08/5.htm>>

³ Баранов, О.А. (2017). Правові проблеми «електронної демократії». *Інформація і право*, 1 (20), 30.

⁴ Кальниш, Ю.Г. (2008). Пряма демократія в Україні: історичні традиції та перспективи розвитку. *Стратегічні пріоритети*, 4 (9), 7. <<http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/9/2.pdf>>

⁵ Неліна, Н.В. (2014). Механізм реалізації конституційної правосуб'єктності Українського народу: теоретичний аспект. *Держава і право. Випуск 66, Юридичні і політичні науки*, 86.

ініціативи, загальні збори громадян, здійснюють вплив на прийняття рішень органами місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію інтересів територіальної громади¹.

Отже, можна дійти узагальненого висновку, що сутність прямої демократії полягає в забезпеченні безпосередньої участі кожного члена громади у всіх етапах процесу прийняття та виконання рішень, що відбувається у демократичний спосіб.

Таким чином, запропонуємо наступне визначення: пряма демократія – це демократія, за якою всі зацікавлені особи мають можливість безпосередньо брати участь в процесі прийняття та виконання рішень.

Підкреслимо, що органам влади у демократичному суспільстві відведена роль менеджера з організації всіх етапів процесу прийняття рішення. Чинний Закон України “Про місцеве самоврядування” не містить детального визначення переліку етапів процесу прийняття рішення, що не сприяє ефективності участі громадськості в цьому процесі.

Аналізуючи законодавство щодо місцевого самоврядування, зокрема, регламенти місцевих рад, можемо дійти висновку, що в ньому визначаються такі етапи процесу прийняття рішення: розробка проекту рішення та його оприлюднення, розгляд на сесії (доопрацювання у разі потреби), прийняття та оприлюднення рішення, виконання.

Як правило, на всіх етапах процесу прийняття рішення приймають участь лише посадові особи органу місцевого самоврядування. Участь громадськості практично відбувається на етапі обговорення проекту рішення, який оприлюднюється не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття². Але навіть таке оприлюднення не сприяє в повній мірі реалізації права на участь – адже, у разі подання громадянами зауважень і пропозицій до проекту, не гарантує їх врахування в остаточному тексті, оскільки, такого обов’язку не передбачено для посадових осіб ОМС. Наступним прикладом недосконалості процедури участі громадян в прийнятті рішення є етап контролю, в процесі якого посадові особи також не мають обов’язку враховувати пропозиції громади.

Таким чином, механізми, процедури, перелік та зміст етапів процесу прийняття рішення потребують суттєвого удосконалення з метою створення умов для забезпечення прямої демократії на місцевому рівні.

Відповідно до чинного законодавства, правова модель формування проекту рішення не передбачає можливості для громадянина здійснити аналіз та оцінку інших альтернативних варіантів вирішення проблеми. Правова регламентація доступу до інформації за запитом є недосконалою, тому що не забезпечує отримання повних та системних відомостей щодо можливих варіантів рішення, які пропонуються ОМС.

Отже, для реалізації механізмів прямої демократії, є необхідним етап збору, аналізу та рейтингування альтернативних проектів рішень, з встановленням обов’язку органу влади забезпечити оприлюднення альтернативних проектів та надання можливості громадянам оцінювати і коментувати їх, а також враховувати ці оцінки при складанні остаточного проекту рішення так, щоб забезпечувалось відстеження врахованих пропозицій і мотиви відхилення інших.

Навіть, якщо прийняте рішення відповідає інтересам громади, то існує ризик відхилення від запланованого результату. Тому необхідно забезпечити порядок надання та зміст інформації про виконання плану реалізації рішення. Оприлюднення такої інформації є необхідною умовою для здійснення дієвого громадського контролю та можливості надання пропозицій членами громади щодо оперативного коригування цього плану, що створить додаткові важелі для точного і неухильного задоволення потреб та інтересів громадян.

На основі аналізу міжнародних документів³, національного законодавства та враховуючи вищенаведене, вважаємо, що процес прийняття рішення на місцевому рівні має складатись з таких етапів: визначення проблемного питання; внесення пропозиції на розгляд; збір альтернативних проектів вирішення проблеми; аналіз альтернативних проектів вирішення проблеми та їх рейтингування; розробка проекту рішення (декілька альтернативних варіантів); прийняття рішення;

¹ Пінчук, С.А. (2012). *Безпосередня участь громадян у місцевому самоврядуванні: вітчизняна практика і перспективи*: монографія. Острог: ІГСУ, Національний університет Острозька академія, 37.

² Закон про доступ до публічної інформації, ст. 15 (2011) (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>>.

³ Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (прийнято 01 жовтня 2009 конференцією неурядових організації Ради Європи). <<https://rm.coe.int/16802eaddb>>.

оприлюднення прийнятого рішення; виконання рішення; контроль за виконанням; коригування (за необхідності) плану виконання на будь-якому проміжному етапі.

Зауважимо, що прийняття рішення базується на процесах обміну інформацією між всіма суб'єктами на кожному його етапі. Таким чином, якість реалізації механізмів прямої демократії безпосередньо залежить від якості обміну інформацією, яка обумовлюється застосуванням певних інструментів інформаційної взаємодії.

Можливість громадянина безпосередньо приймати участь в управлінні місцевими справами реалізується за допомогою відповідних інструментів інформаційної взаємодії таких як: загальні збори, місцева ініціатива, громадські слухання, участь у підготовчих і робочих групах з залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів тощо.

Однак, правове регулювання застосування цих інструментів на рівні закону має бланкетний характер і тому деталізується в підзаконних нормативних актах (статутах територіальних громад, положеннях, регламентах рад тощо).

Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства при Президенті України, аналізуючи статuti деяких територіальних громад, звертає увагу на проблеми, які обумовлені відсутністю, нівелюванням, недостатністю чи некоректністю правового регулювання певних інструментів інформаційної взаємодії.

Так, відсутність правового регулювання проявляється у тому, що статuti не набули чинності, а інколи, стаття статуту є повною копією статті Закону. Відсутні процедури ініціювання деяких інструментів (громадських слухань, загальних зборів) членами територіальної громади, або кількість ініціаторів не виправдано завищена, у порівнянні із загальною кількістю членів територіальної громади, завищена кількість підписів, яку необхідно зібрати для подання інформації до ОМС. Нівелювання інструменту проявляється у тому, що правове регулювання зводиться до процедур звітування посадових осіб органу місцевого самоврядування, а не до ініціювання та участі громадськості. Некоректність проявляється у тому, що поряд із Статутами територіальних громад існують Положення (про порядок подання місцевої ініціативи, про порядок скликання громадських слухань, про порядок проведення загальних зборів) затверджені окремими рішеннями рад. Таке регулювання суперечить вимогам Закону, оскільки має здійснюватись у Статутах територіальних громад, а не в інших документах (положеннях, рішеннях ради, розпорядженнях голови та інших). Правове регулювання передбачене у таких Положеннях, містить не виправдано складні формальні процедури, суперечить вимогам Статуту та обмежує права територіальної громади¹.

Загалом, регламентація механізмів громадської участі, що врегульована Статутами територіальних громад, як правило, направлена не на користь громади й громадянина, а на користь чиновника органу місцевого самоврядування. Відповідно, це унеможлиблює реалізацію прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення, налагодження діалогу між членами територіальної громади та органами місцевого самоврядування².

До інструментів інформаційної взаємодії можна віднести індивідуальні або колективні звернення представників територіальної громади відповідно до Закону України "Про звернення громадян", консультативно-дорадчі органи, громадську експертизу, консультації з громадськістю.

Загалом інструменти інформаційної взаємодії призначені для підвищення ефективності обороту інформації в місцевому самоврядуванні в процесі прийняття рішення. Для прикладу, громадські слухання, як інструмент інформаційної взаємодії вважається найбільш ефективними на етапі визначення проблемного питання, збору та рейтингування альтернативних проектів. На етапі розробки проекту рішення більш ефективним інструментом для участі могли б бути консультації з громадськістю. Місцева ініціатива ефективна на етапі внесення пропозиції щодо проблемних питань на розгляд ради. Проведення громадських експертиз може бути ефективними на етапі контролю та коригування плану виконання, а також оцінки діяльності органу в цілому.

Громадські ради, як консультативно-дорадчі органи, створюються для сприяння громадянам участі в управлінні, здійснення громадського контролю, сприянню врахуванню громадської думки, та можуть консолідувати інтереси територіальної громади, що є важливим для всіх етапів процесу прийняття рішення.

¹ Правове регулювання громадських слухань (2013). *Офіційний сайт координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президенті України*. <<http://civil-rada.in.ua/?p=2081>>.

² Загальний огляд тану місцевої демократії в Україні (2013). *Офіційний сайт координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президенті України*. <<http://civil-rada.in.ua/?p=2083>>.

Однак, правове регулювання зазначених інструментів здійснюється на рівні постанов Кабінету Міністрів України № 976 та № 996, що для місцевого самоврядування мають лише рекомендаційний характер, а тому не набули повсюдного застосування на місцевому рівні^{1,2}.

Проведений аналіз та виявлені проблеми правового регулювання інструментів інформаційної взаємодії для забезпечення прямої демократії свідчить про те, що правове регулювання зосереджене на встановленні лише адміністративних процедур. Однак, процес прямої демократії насамперед забезпечується комунікацією, тобто обміном інформацією між всіма суб'єктами місцевого самоврядування за допомогою певних інструментів інформаційної взаємодії. А отже, для удосконалення правового регулювання таких інструментів необхідно виявити причини, які ускладнюють процес комунікації.

Тобто, при дослідженні механізмів здійснення прямої демократії необхідно, в першу чергу, розглянути проблеми правового регулювання інформаційної взаємодії між всіма суб'єктами, які приймають участь у демократичному процесі, на всіх його етапах (стадіях).

Будемо вважати, що інформаційна взаємодія у місцевому самоврядуванні розуміється як спільні, цілеспрямовані та взаємозалежні дії суб'єктів щодо обороту інформації, та які спрямовані на забезпечення участі громадян у процесі прийняття рішення органом місцевого самоврядування.

З метою системного виявлення проблем правового регулювання інформаційних відносин під час обороту інформації необхідно дослідити інформаційні правовідносини, що забезпечить методологічну основу для вдосконалення законодавства з метою створення правових умов для ефективної інформаційної взаємодії.

Більшістю наукової спільноти вважається, що складовими структури інформаційних правовідносин є: суб'єкти, які вступають в інформаційні відносини при здійсненні інформаційних процесів; об'єкти, у зв'язку із якими суб'єкти вступають у інформаційні правовідносини; зміст: права, обов'язки і можлива відповідальність суб'єктів, які мають місце під час здійснення інформаційних правовідносин. Спираючись на результати наукового дослідження³ надамо детальну характеристику всіх складових інформаційних правовідносин у місцевому самоврядуванні.

Суб'єкти, які вступають в інформаційні відносини зі сторони територіальної громади, є: члени територіальної громади, ініціативна група, представники ініціативної групи, уповноважений представник ініціативної групи, органи самоорганізації населення, громадські організації, неурядові організації, підприємства, установи, організації всіх форм власності.

Суб'єкти, які вступають в інформаційні відносини зі сторони органу місцевої влади: секретар ради, постійна комісія ради, голова постійної комісії, підготовчі групи, староста, депутат ради, голова ради, виконавчі органи ради, які наділені владними повноваженнями.

Об'єктами правовідносин у місцевому самоврядуванні є інформаційні продукти та нематеріальні блага, що є результатом інформаційної діяльності та поведінки суб'єктів, які діють в рамках своїх юридичних прав і обов'язків та несуть юридичну відповідальність.

До таких об'єктів може бути віднесено: матеріальний об'єкт – це інформаційні продукти, які створюються суб'єктами місцевого самоврядування (членами територіальної громади та посадовими особами органу місцевого самоврядування), та пов'язані із реалізацією певного права (подання письмової заяви, пропозиції, скарги, місцевої ініціативи, е-петиції, пропозиції громадських слухань тощо) чи здійсненню повноважень (складання проекту нормативного акту, надання відповіді на запит тощо); нематеріальний об'єкт – право на подання заяви, право на розгляд чи відхилення пропозиції; поведінка – тобто, дії суб'єктів місцевого самоврядування пов'язані із збором підписів, поданням заяви, дії щодо організації роботи комісії та інші.

Змістом інформаційних правовідносин виступають права, обов'язки та відповідальність кожного суб'єкта під час реалізації інформаційних інструментів як засобів реалізації інформаційної взаємодії.

¹ *Постанова про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики 2010* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>>.

² *Постанова про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади 2008* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>>.

³ Дубняк, М.В. (2016). Теоретико-методологічні положення реалізації інформаційних правовідносин в місцевому самоврядуванні. *Науковий вісник Херсонського державного університету, Випуск 5, Том 2*, 44-45. <http://www.lj.kherson.ua/2016/pravo05/part_2/12.pdf>

В процесі дослідження нормативних актів – регламентів рад, статутів територіальних громад, положень про постійні комісії ради, не було виявлено норм, які встановлюють відповідальність за порушення інформаційних прав членів територіальної громади. Наприклад, проаналізуємо обсяг інформаційних прав, обов'язків та відповідальності посадових осіб органу місцевого самоврядування на прикладі інструменту “громадські слухання”.

Громадські слухання – це зустріч територіальної громади з депутатами та посадовими особами ОМС, під час яких громада може заслуховувати їх, може порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду ОМС¹. Але відповідна стаття Закону містить бланкетну норму про те, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Для прикладу, проаналізуємо статут територіальної громади м. Кривий Ріг. Ініціатор проведення громадських слухань сповіщає про дату, час, місце проведення через засоби масової інформації не пізніше семи днів до їх проведення. Виконавчі комітети рад розглядають письмові звернення організаторів про проведення громадських слухань, та приймають рішення щодо обґрунтованості звернень і доцільності проведення громадських слухань, про що повідомляють заявників. У цих рішеннях мають бути зазначені відомості про місце і час їх проведення, питання, що пропонуються до обговорення, склад посадових осіб, які будуть брати участь у громадських слуханнях².

Вказана стаття містить протиріччя, яке проявляється у тому, що норма чітко не регламентує порядок організації слухань, неоднозначною є процедура яка відбувається спочатку – оголошення через ЗМІ, чи рішення виконавчих комітетів про доцільність проведення громадських слухань.

У першому випадку забезпечується незалежний та демократичний підхід, який унеможливує порушення інформаційних прав з боку органів влади, в другому випадку завдяки наявній дискреції створюються передумови для відмови у розгляді пропозиції за результатом громадських слухань – з підстав, наприклад, що не було отримано рішення про доцільність від виконавчого комітету ради.

Інформаційним продуктом (результатом проведення громадських слухань) є протокол, який підписує головуючий та секретар, який зберігається в організатора, та в якому може бути висловлено пропозицію, яка є обов'язковою до розгляду радою.

Звернемо увагу, що законодавство не визначає форм та порядку розгляду пропозиції радою, не визначено і способу інформування про результати такого розгляду радою, прийнятті рішення або вжиті заходи. Все це складає зміст дискреції органу місцевої влади. Навіть якщо розгляд відбувається за приписами ЗУ “Про звернення громадян”, такий механізм не можна вважати ефективним інструментом участі громадян в управлінні місцевими справами, адже не створює для органу влади обов'язкових до виконання приписів.

У підсумку маємо відсутність правової регламентації порядку, процедури та строків розгляду пропозицій, відсутність обов'язку про інформування за результатами такого розгляду, тому за такого правового регулювання інструмент громадських слухань має декларативний характер, що не забезпечує ефективну інформаційну взаємодію.

Таким чином, аналіз нормативно-правових актів на методологічних засадах теорії інформаційних правовідносин дозволяє виявити недосконалість кореспондування прав та обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування, а також відсутність відповідальності посадових осіб ОМС за невиконання певних своїх обов'язків. Інформаційні відносини, які виникають в процесі застосування будь-якого з інструментів інформаційної взаємодії, зазвичай мають свої особливості, які впливають на зміст їх правового регулювання, відповідно до кожного етапу процесу прийняття рішень.

Отже теорія інформаційних правовідносин має прикладне значення при аналізі будь-якого інструменту інформаційної взаємодії, оскільки забезпечує виявлення “білих плям”, колізій, суперечностей та прогалин у правовому регулюванні конкретних інформаційних відносин та обороту інформації загалом в місцевому самоврядуванні.

Вище викладено методологічну базу для напрацювання пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні. Для забезпечення єдиного і системного підходу щодо удосконалення законодавства відповідно до положень загальної теорії права бажано використовувати принципи права. Деякі класичні принципи інформаційного

¹ Закон про місцеве самоврядування України ст.13 (1997) (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>> (2017, травень, 07).

² Статут територіальної громади м. Кривий Ріг (2010). *Офіційний сайт виконкому Криворізької міської ради*. <http://kr.gov.ua/statut_teritorialnoi_gromadi_m.krivogo_rogu>.

права такі як: пріоритет повідомлень, недопущення цензури, віддзеркалення інтересів всіх верств населення¹, повноти опрацювання та оперативності надання інформації, вилучення «відчуженої» інформації в її власника, наявності організаційної форми інформації, екземплярності інформації² не в повній мірі відображають специфіку правового регулювання інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування для забезпечення механізмів прямої демократії.

Існує наукова класифікація принципів інформаційного права шляхом їх поділу на загально-правові, міжгалузеві та специфічні. Саме специфічні принципи інформаційного права призначені для врахування закономірностей та особливостей розвитку будь-якої предметної сфери, в якій відбувається правове регулювання інформаційних відносин. Для сфери місцевого самоврядування – це специфічні правові принципи інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні.

Оскільки дослідження змісту специфічних принципів інформаційного права у місцевому самоврядуванні має міждисциплінарний характер, то доцільно їх сформулювати з урахуванням класичних принципів місцевого самоврядування та функціональних критеріїв діяльності ОМС. До функціональних критеріїв можна віднести:

1. підвищення якості життя громадян відповідно до стандартів, які демонструють більшість демократичних країн;
2. максимальне залучення громадян до процесу прийняття рішень;
3. підвищення довіри населення до діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема до їх виконавчих органів.

Наприклад, щоб забезпечити класичний принцип місцевого самоврядування – “підзвітності діяльності органів місцевої влади перед територіальною громадою” формуємо специфічний правовий принцип інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні. – забезпечення поширення повної та достовірної інформації про діяльність ОМС, який відповідає першому функціональному критерію.

Загалом запропонований підхід надає можливість сформулювати теоретично- методологічну базу для визначення специфічних принципів інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні, які гармонійно співвідносяться з відповідними принципами місцевого самоврядування та функціональними критеріями діяльності ОМС.

В дослідженні на базі вищезазначеного підходу запропоновано близько семи специфічних правових принципів інформаційної взаємодії у місцевому самоврядуванні, імплементація яких сприятиме удосконаленню інформаційних відносин в місцевому самоврядуванні³. Конституція України закріплює, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо (пряма демократія), так і через представницькі органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи⁴. Закон, який розвиває конституційні положення шляхом визначення системи та гарантій місцевого самоврядування в Україні, засад організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, є Закон України “Про місцеве самоврядування”¹⁵ (далі Закон). Між іншим, норми Закону, які регулюють форми прямої демократії, мають бланкетний характер, з огляду, та те, що особливості правового регулювання можуть встановлюватись в статутах територіальних громад.

На думку О. Батанова, статuti територіальних громад – це основний пріоритетний нормативно-правовий акт територіальної громади, своєрідна “комунальна конституція” на території функціонування відповідної громади. Статuti, відтворюючи норми законів та адаптуючи їх до місцевих умов, подають ці норми в упорядкованому вигляді, полегшуючи роботу муніципальних структур, та формуючи у населення більш чітке уявлення про сенс та характер місцевого самоврядування⁵.

¹ Кудрявцева, С.П., Колос, В.В. (2005). Міжнародна інформація. Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. Київ, Видавничий Дім «Слово», 325.

² Коваленко, Л.П., (2012). Принципи інформаційного права. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*, 23, 191-193. <http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/2020/1/Kovalenko_185.pdf>

³ Дубняк, М.В. (2016). Формування системи специфічних правових принципів інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні. *Інформація і право*, 3/18.

⁴ Конституція України ст. 140 (1996) (Верховна рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>>.

⁵ Батанов, О. (2004). Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади. *Юридичний журнал Юстиніан*, 3, <<http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1066>>.

В Законі України “Про місцеве самоврядування” визначається перелік правових актів, якими мають керуватися у своїй діяльності органи місцевого самоврядування (Конституція і закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України). Статут територіальної громади не згадується. Отже, будь-яка деталізація етапів процесу прийняття рішення, регламентація особливостей застосування інструментів інформаційної взаємодії в статутах територіальних громад, повинна мати обов’язковий характер для посадових осіб ОМС, оскільки, відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, вдосконалення законодавства з метою впровадження механізмів прямої демократії в частині забезпечення ефективної інформаційної взаємодії суб’єктів місцевого самоврядування в процесі прийняття рішення мають визначатись саме у Законі. Правова деталізація та адаптація організаційних та процедурних особливостей може відбуватись на рівні регламентів рад та статутів територіальних громад.

Висновки:

1. Зміцнення прямої демократії створює сприятливі умови для безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, що буде забезпечувати прийняття рішень в інтересах громади, та сприятиме підвищенню якості життя.

2. Основним напрямком зміцнення прямої демократії визнається підвищення ефективності інформаційної взаємодії, яка має відбуватись між всіма суб’єктами на всіх етапах процесу прийняття рішення у місцевому самоврядуванні.

3. Уточнення переліку та змісту етапів процесу прийняття рішення та доповнення переліку інформаційних інструментів взаємодії, які мають бути використані у місцевому самоврядуванні, створює підґрунтя для проведення системного аналізу правових проблем забезпечення ефективної інформаційної взаємодії.

4. Запропонований теоретико-методологічний підхід до аналізу нормативно-правових актів у місцевому самоврядуванні на предмет їх відповідності положенням теорії інформаційних правовідносин видається ефективним, і таким, що доцільно використовувати під час правового дослідження будь-яких інструментів інформаційної взаємодії.

5. При удосконаленні законодавства бажано спиратись на розроблену систему специфічних правових принципів інформаційної взаємодії, які органічно корелюють з принципами функціонування ОМС, та функціональними критеріями діяльності у місцевому самоврядуванні, що дозволяє з єдиних правових позицій вдосконалити законодавство для забезпечення ефективної інформаційної взаємодії суб’єктів системи місцевого самоврядування.

6. Забезпечення обов’язковості виконання правових приписів, спрямованих на зміцнення прямої демократії посадовими особами ОМС можливе, якщо вдосконалення законодавства здійснювати на базі відповідних специфічних правових принципах інформаційної взаємодії, в першу чергу на рівні закону.

7. В сучасних умовах зміцнення прямої демократії, навіть при реалізації пропозицій, викладених в цій роботі, буде більш ефективним за умови застосування інформаційно-комунікаційних технологій, що потребує окремого дослідження.

References:

1. Yevropeyska khartiya mistsevoho samovryaduvannya (pryynyata 15.10.1985, nabrala chynnosti dlya Ukrayiny 01.01.1998) [The European Charter of local self-government (issue 15.10.1985, entered into force for Ukraine 01.01.1998)]. Ofitsynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny [The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_036> (2015, kviten', 03)
2. Parashchych, V., Shapovalenko, M. (2008). Porivnyalnyy analiz zaprovadzhennya system bezposerednoyi demokratiyi v sviti [Comparative analysis of the introduction of the system of direct democracy in the world]. *Portal orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrayiny* [Portal of executive power bodies of Ukraine]. <<http://old.niss.gov.ua/monitor/juli08/09.htm>> [in Ukrainian]
3. Kaplan, Yu. (2008). Problemy ta perspektyvy realizatsiyi konstytutsiynykh zasad pryamoyi demokratiyi v Ukrayini na zahalnodержavnomu rivni [Problems and prospects of implementation of constitutional principles of direct democracy in Ukraine at the national level]. *Portal orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrayiny* [Portal of executive power bodies of Ukraine]. <<http://www.niss.gov.ua/Monitor/april08/5.htm>> [in Ukrainian].
4. Baranov, O. (2017). Pravovi problemy «elektronnoyi demokratiyi» [Legal problems of "electronic democracy"]. *Informatsiya i pravo* [Information and Law], no. 1 (20), 30. [in Ukrainian]

5. Kalnysh, Yu. (2008). Pryama demokratiya v Ukraini: istorychni tradytsiyi ta perspektyvy rozvytku [Direct democracy in Ukraine: historical traditions and perspectives of development]. *Stratehichni priorytety* [Strategic priorities], no. 4 (9), 7. <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/9/2.pdf> [in Ukrainian].
6. Nelina, N. (2014). Mekhanizm realizatsiyi konstitutsiyanoi pravosubyektnosti Ukrayinskoho narodu: teoretychnyy aspekt [The mechanism of the implementation of constitutional legal personality of Ukrainian people: theoretical aspect]. *Derzhava i pravo. Yurydychni i politychni nauky* [State and law. Legal and Political Sciences], 66, 86. [in Ukrainian].
7. Pinchuk, S. (2012). *Bezposerednya uchast hromadyan u mistsevomu samovryaduvanni: vitchyznyana praktyka i perspektyvy*: monohrafiya [The direct participation of citizens in local self-government: domestic practice and perspectives: Monograph]. Ostroh, IHSU, Natsional'nyy universytet Ostroz'ka akademiya, 37. [in Ukrainian]
8. *Zakon pro dostup do publichnoyi informatsiyi 2011* [The law on the access to the public information 2011] (Verkhovna Rada Ukrainy) [The Verkhovna Rada of Ukraine]. *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>> (2015, traven', 01)
9. Kodeks krashchyykh praktyk uchasti hromadskosti u protsesi pryynyattya rishen (pryynyato 1 zhovtnya 2009 konferentsiyeyu neuryadovyykh orhanizatsiyi Rady Yevropy) [The Code of best practices of civilians participation in the process of decision making (adopted on October, 1, 2009 by the Conference of NGOs of Council of Europe)]. <<https://rm.coe.int/16802e eddb>>.
10. Pravove rehulyuvannya hromadskyykh slukhan (2013) [Legal regulation of public hearings]. *Ofitsiyyny sayt koordynatsiyanoi rady z pytan rozvytku hromadyanskoho suspilstva pry Prezdyenti Ukrainy* [Official website of the Coordination Council for Development of Civil Society under the President of Ukraine]. <<http://civil-rada.in.ua/?p=2081>> (2013, zhovten, 21) [in Ukrainian]
11. Zahalnyy ohlyad stanu mistsevoyi demokratiyi v Ukraini (2013) [General overview of the condition of local democracy in Ukraine(2013)] *Ofitsiyyny sayt koordynatsiyanoi rady z pytan' rozvytku hromadyanskoho suspil'stva pry Prezdyenti Ukrainy* [Official website of the Coordination Council for Development of Civil Society under the President of Ukraine]. <<http://civil-rada.in.ua/?p=2083>> (2013, zhovten, 28) [in Ukrainian]
12. *Postanova pro zabezpechennya uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsiyi derzhavnoyi polityky 2010* [The Resolution on ensuring the participation of public in the formation and implementation of state policy 2010] (Kabinet Ministriv Ukrainy) [The Cabinet of Ministers of Ukraine]. *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>> (2015, traven, 29)
13. *Postanova pro zatverdzhennya poryadku spryannya provedennyu hromadskoyi ekspertyzy diyalnosti orhaniv vykonavchoyi vlady 2008* [The Resolution on the approval of the procedure on assistance of realization of civil expertise of the activity of executive power bodies] (Kabinet Ministriv Ukrainy) [The Cabinet of Ministers of Ukraine]. *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>> (2015, traven,12)
14. Dubnyak, M. (2016). Teoretyko-metodolohichni polozhennya realizatsiyi informatsiynykh pravovidnosyn v mistsevomu samovryaduvanni [Theoretical and methodological provisions of realization of information legal relationships in local self-government]. *Naukovyy visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu* [Scientific Bulletin of Kherson State University], no. 5, 44-45, http://www.lj.kherson.ua/2016/pravo05/part_2/12.pdf [in Ukrainian]
15. *Zakon pro mistseve samovryaduvannya Ukrainy 1997* [The Law on local self-government of Ukraine 1997] (Verkhovna Rada Ukrainy) [The Verkhovna of Ukraine]. *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>> (2017, traven', 07)
16. Statut terytorialnoyi hromady m. Kryvyy Rih [The statute of the local community of Kryvyi Rih] (2010). *Ofitsiyyny sayt vykonkomu Kryvorizkoyi mis'koyi rady* [The official site of the executive committee of Kryvyi Rih City Council]. <http://kr.gov.ua/statut_teritorialnoi_gromadi_m.krivogo_rogu>. (2016, serpen, 18)
17. Kudryavtseva, S., Kolos, V. (2005). *Mizhnarodna informatsiya*. Navchalnyy posibnyk dlya studentiv vyshchyykh navchalykh zakladiv [International information. A manual for university students]. Kyiv, Slovo, 325. [in Ukrainian]
18. Kovalenko, L. (2012). Pryntsypy informatsiynoho prava [Principles of Information Law]. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya* [State building and local self-government], no. 23, 191 -193. http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/2020/1/Kovalenko_185.pdf. [in Ukrainian]
19. Dubnyak, M. (2016). Formuvannya systemy spetsyfychnyykh pravovyykh pryntsypiv informatsiyanoi vzayemodiyi v mistsevomu samovryaduvanni [Creating of a system of specific legal principles of information interaction in local self-government]. *Informatsiya i pravo* [Information and Law], no. 3/18. [in Ukrainian]
20. *Konstitutsiya Ukrainy 1996* [The Constitution of Ukraine 1996] (Verkhovna rada Ukrainy) [The Verkhovna Rada of Ukraine]. *Ofitsiyyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy* [The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (2016, veresen, 30)
21. Batanov, O. (2004). Pytannya rozrobky ta pryynyattya statutu terytorialnoyi hromady [The issues on the development and adoption of the statute of local community]. *Yurydychnyy zhurnal Yustynian* [Justinian Law Journal], no. 3. <<http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1066>> [in Ukrainian]