

ІННОВАЦІЙНІ КОМПОНЕНТИ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

INNOVATIVE COMPONENT OF MUNICIPAL LEGAL POLICY IN UKRAINE

Петришина М.О., к.ю.н., доцентка,
п.н.с. відділу правового регулювання структурно-технологічного
та регіонального інноваційного розвитку

*Науково-дослідний інститут правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України*

Стаття присвячена вивченню проблемних аспектів формування та реалізації муніципально-правової політики в Україні. Виходячи з сутності муніципально-правової політики, зважаючи на триваючий процес реформування державного та муніципального управління, євроінтеграційні прагнення України, виокремлюються її інноваційні компоненти.

Зокрема, йдеться про значення та вплив на формування та реалізацію муніципально-правової політики концепцій доброго (належного) урядування, е-урядування та е-демократії. Характеризується не лише елементний склад, сутність, а й інноваційні компоненти муніципально-правової політики. Так, муніципально-правова політика включає в себе узгоджену діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інституцій громадянського суспільства, територіальних колективів і окремих громадян, що здійснюється зі спільною метою та в порядку, передбаченому чинним законодавством, та орієнтує суспільство на оптимізацію муніципально-правового регулювання.

Встановлюється, що держава є основним актором у формуванні та реалізації державної політики у сфері впровадження належного урядування, розвитку е-урядування та е-демократії в Україні. При цьому, одним з провідних акторів формування та реалізації муніципально-правової політики у сфері впровадження належного урядування, розвитку е-урядування та е-демократії, а також рушійною силою її практичного втілення сьогодні стають органи місцевого самоврядування. Так, створення інфраструктурної складової, яка є базою для формування та реалізації муніципально-правової політики у сфері впровадження належного урядування, розвитку е-урядування та е-демократії, здійснюється в основному завдяки процесам муніципального управління, що здійснюється за посередництвом інституту місцевого самоврядування.

Визначено основні проблеми у сфері формування та реалізації муніципально-правової політики у сфері впровадження доброго (належного) урядування, розвитку е-урядування та е-демократії, на вирішення яких повинні спрямовуватися заходи як державної, так і муніципально-правової політики. Сформульовані основні напрями теоретико-правового вирішення проблеми у сфері формування та реалізації муніципально-правової політики у сфері впровадження належного урядування, розвитку е-урядування та е-демократії.

Ключові слова: муніципально-правова політика, інноваційні компоненти, концепція доброго (належного) урядування, е-урядування, е-демократія.

The article is devoted to the study of problematic aspects of the formation and implementation of municipal legal policy in Ukraine. Based on the essence of municipal legal policy, taking into account the ongoing process of reforming state and municipal administration, the European integration aspirations of Ukraine, its innovative components are singled out.

In particular, it is about the meaning and influence of the concepts of good governance, e-governance and e-democracy on the formation and implementation of municipal legal policy. Not only the elemental composition is characterized, but also the innovative components of the municipal legal policy. Thus, it is said that the municipal legal policy includes the coordinated activity of state authorities, local self-government bodies, their officials and employees, civil society institutions, territorial collectives (hromada) and individual citizens, which is carried out with a common goal and in the order provided by current legislation, and orients society to the optimization of municipal legal regulation.

It was established that the state is the main actor in the formation and implementation of state policy in the sphere of implementation of good governance, further development of e-governance and e-democracy in Ukraine. At the same time, local self-government bodies are one of the leading actors in the formation and implementation of municipal legal policy in the field of implementation of good governance, development of e-governance and e-democracy, as well as the driving force of its practical realization. Thus, the creation of an infrastructural component, which is the basis for the formation and implementation of municipal legal policy in the field of implementation of good governance, development of e-governance and e-democracy, is carried out mainly thanks to the processes of municipal administration, which is carried out through the institution of local self-government.

The main problems in the field of formation and implementation of municipal legal policy in the field of implementation of good governance, development of e-governance and e-democracy have been identified, to the solution of which measures of both state and municipal legal policy should be directed. The main directions of theoretical and legal solution to the problem in the field of formation and implementation of municipal legal policy in the field of implementation of good governance, development of e-governance and e-democracy are formulated.

Key words: municipal legal policy, innovative components, concept of good governance, e-governance, e-democracy.

Концепція доброго урядування (good governance) передбачає ефективну та прозору взаємодію між органами державної влади і місцевого самоврядування та громадянами, забезпечення прав людини та демократичних принципів, а також економічного та соціального розвитку [1]. В Україні удосконалення нормативно-правового регулювання є одним з ключових аспектів забезпечення концепції good governance. Нормативно-правове регулювання повинно бути ефективним, прозорим та забезпечувати права та інтереси громадян, а також стимулювати розвиток економіки та підвищення якості життя, а сьогодні ще й оперативного та ефективного вирішення питань, які постають у зв'язку зі збройною агресією проти України.

Одним з прикладів удосконалення нормативно-правового регулювання у цій сфері в Україні є реформування державного управління. Зокрема, створення Міністерства

розвитку громад, територій та інфраструктури, яке координує політику розвитку територій, забезпечує прозорість та ефективність процесів прийняття рішень у сфері розвитку інфраструктури, місцевого самоврядування тощо [2]. Крім того, це стосується й подальшого удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері боротьби з корупцією, подальшої роботи у напрямі підвищення прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади (удосконалення законодавства у медіа сфері тощо). Отже, в Україні ведеться робота у напрямі вдосконалення нормативно-правового регулювання з метою забезпечення втілення концепції good governance. Це передбачає не лише прийняття нових законів та нормативно-правових актів, а й впровадження їх на практиці та забезпечення контролю за їх дотриманням. Крім того, це потребує зусиль з боку органів публічної влади, громадських організацій

та громадян з метою забезпечення ефективного та прозорого управління та розвитку країни.

Концепція е-урядування (e-governance) передбачає використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності органів публічної з метою поліпшення якості та ефективності надання послуг населенню та забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади в державі. Згідно з положеннями чинного законодавства е-урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [3]. Удосконалення нормативно-правового регулювання в Україні у цій сфері передбачає не лише прийняття нових законів та нормативних актів, а й їх практичну реалізацію та забезпечення контролю за їх дотриманням. Використання інформаційно-комунікаційних технологій може бути важливим інструментом для забезпечення ефективного впровадження нормативно-правових змін.

Застосування інформаційно-комунікаційних технологій, крім іншого, дозволяє забезпечити прозорість та відкритість діяльності органів публічної влади, зокрема, шляхом оприлюднення інформації про прийняті нормативно-правових актів та про сам процес підготовки, розгляду та прийняття рішень в онлайн-режимі тощо.

Зважаючи на глибинні зміни у розумінні основного призначення держави, органів та посадових осіб публічної влади (у напрямі сервісної держави), розробляються концепції, стратегії, програми подальшого розвитку цього напрямку діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також низка важливих нормативно-правових актів, створено систему центрів надання адміністративних послуг, продовжується тотальна цифровізація державного і суспільного життя.

Проблема ефективності і результативності правового регулювання розвитку інформаційної інфраструктури в Україні загалом, е-урядування та е-демократії зокрема, залишається актуальною та не вирішеною повною мірою. Адже зусилля щодо вдосконалення впровадження заходів з е-урядування, е-демократії належним чином не впорядковані. Однак, цей процес триває.

Політико-правові інструменти, такі як Стратегія реформування державного управління (2022–2025 рр.) [4], Концепція розвитку електронного урядування в Україні (розпорядж. Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р.), Концепція розвитку цифрових компетентностей (розпорядж. Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 167-р.) [5] тощо визначають пріоритетність потреби покращення якості та доступності адміністративних (публічних та інших) послуг, електронних форм взаємодії влади і громадян. Для досягнення цієї мети передбачені інвестиції в цифрові технології, впровадження та удосконалення центрів надання адміністративних послуг, а також здійснення подальшої децентралізації основних адміністративних (публічних та інших) послуг, подальше удосконалення електронної взаємодії влади і громади.

Незважаючи на те, що запровадження концепцій (основних принципів) доброго урядування, е-урядування та е-демократії є ефективним у сферах забезпечення механізмів кібербезпеки, доступу до ІКТ ресурсів, формування стратегічної та регуляторної бази діяльності, значна кількість інших сфер перебуває на початковому етапі розвитку або не забезпечена перспективним підходом до впровадження. Особливе значення означені напрями отримали й під час повномасштабної війни.

Не слід забувати, що Україна перебуває в стані перманентного реформування протягом достатньо тривалого часу (т. зв. перехідний або трансформаційний період).

Так, з одного боку, стрімкий процес змін як концептуального, так і нормативно-правового характеру здатний вивести країну на новий рівень організації і здійснення державного і муніципального управління, змінити характер її взаємовідносин з громадянами через трансформацію її основного призначення у бік сервісної держави, подальшої всеохоплюючої цифровізації (діджиталізації) суспільного і державного життя, зменшення відриву політичної еліти від громадян, від імені та в інтересах яких вона повинна діяти, а також сприяння формуванню techsavvy («технічно підкованого») активного відповідального патріотичного суспільства. З другого боку, такі стрімкі й кардинальні перетворення, їх деякою мірою «лавинний» характер не сприяють покращенню ситуації у цій сфері.

Перегляд законодавчих основ здійснення не лише державного, а й муніципального управління, участі у політичному процесі активного громадянського суспільства призводить до необхідності їх аналізу, з'ясування можливостей, а також необхідності врахування і зміни підходів та особливостей їх реалізації в процесі виконання публічно-владних повноважень відповідними органами, посадовими особами, членами громади.

Концепція е-урядування тісно пов'язана з таким явищем, як е-демократія, яка відображає можливість кожного і кожної брати участь у формуванні та реалізації муніципально-правової політики, прийнятті рішень органами влади, використовуючи при цьому ІКТ для двостороннього інтерактивного зв'язку між владою та громадянами. У свою чергу, суть е-демократії полягає у використанні ІКТ з метою посилення демократичних процесів в умовах представницької демократії. Зважаючи на означене, слід констатувати необхідність чіткого і прогресивного правового урегулювання суб'єктів, об'єктів, форм і засобів е-урядування в Україні.

Крім того, йдеться про формування окремого напрямку як в межах зовнішньої, так і в межах внутрішньої політики демократичних держав світу (державної регіональної, муніципальної, муніципально-правової політики та ін.).

Визнання муніципальної влади як основи будь-якого демократичного ладу на міжнародному рівні, а також визнання, гарантування і підтримка на внутрішньодержавному рівні є рушійною силою муніципалізації конституційно-правового життя багатьох демократичних держав світу [6].

У пошуках власного шляху, долучається до загальносвітових тенденцій демократичного розвитку й Україна. При цьому, реалізація, започаткованих у 2014 році, процесів децентралізації та реорганізації публічної влади загалом і місцевого самоврядування, зокрема, просування тотальної діджиталізації з початком повномасштабного вторгнення значно ускладнилася.

Незважаючи на вкрай складні обставини, в яких опинилася Україна, невпинний процес утвердження демократії, її інститутів та механізмів, а також удосконалення форм та методів її реалізації триває. Це в повній мірі стосується держави та її органів, а також територіальної громади і органів місцевого самоврядування. Адже стійкий розвиток і процвітання сучасної демократичної держави неможливі без утвердження спроможного самоврядування, оптимізації адміністративно-територіального устрою та постійного удосконалення існуючої моделі територіальної організації влади, запровадження дієвих механізмів демократії участі, взаємодії влади і громади.

Основні проблеми у сфері впровадження е-урядування та е-демократії свого часу було визначено у Концепції розвитку електронного урядування в Україні та Концепції розвитку електронної демократії. Виходячи з положень документів, удосконалення політики у цій сфері, повинно бути спрямовано на розв'язання таких першочергових проблем, як:

1) недостатній рівень координації, контролю та взаємодії замовників завдань і проєктів у сфері інформатизації та розвитку е-урядування та е-демократії;

2) економічна криза, що призвела до зменшення обсягу фінансування завдань та проєктів у цій сфері;

3) низька ефективність та результативність реалізації проєктів у цій сфері;

4) несформованість та недосконалість відповідної нормативно-правової бази, що регулює сферу розвитку е-урядування, е-демократії, а також підзвітності громадянину суб'єктів владних повноважень з використанням сучасних можливостей ІКТ;

5) недостатня якість менеджменту у сфері розробки, впровадження, підтримки функціонування та розвитку ІКТС (бази даних, реєстри тощо) та ресурсів (центри обробки даних тощо) органів влади;

6) несформованість базової інфраструктури е-урядування як техніко-технологічної основи для реалізації проєктів і завдань у цій сфері;

7) відсутність даних щодо доступності використання нових інструментів е-демократії для осіб з інвалідністю, зокрема із сенсорними порушеннями;

8) низький рівень інформаційної безпеки та захисту інформації в ІКТС;

9) зниження темпів запровадження електронних форм взаємодії між органами влади і громадянами (зокрема, й через триваючу збройну агресію);

10) недостатній рівень готовності органів місцевого самоврядування, громадян до запровадження і використання інструментів е-урядування;

11) цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій між органами влади на центральному та місцевому рівні;

12) недостатній рівень участі громадян та контролю (зокрема, й громадського) у цій сфері.

Важливо розуміти, що на розвиток е-урядування та е-демократії здійснюють вплив процеси не лише державного, а й муніципального управління. В різних країнах і на різних етапах впровадження е-урядування та е-демократії співвідношення цих процесів різняться. У будь-якому разі держава була і є основним актором у формуванні та реалізації державної політики у сфері доброго урядування, е-урядування, е-демократії.

Муніципально-правова політика є різновидом правової політики за предметом правового регулювання. Вона являє собою науково обґрунтовану систему цілей, пріоритетів, напрямків, завдань і конкретних заходів щодо створення ефективного механізму муніципально-правового регулювання, щодо розбудови і модернізації місцевого самоврядування в країні. Здійснення такої політики має бути раціональним і послідовним, відповідати засадам конституційного ладу та міжнародним зобов'язанням держави, бути орієнтованим на пріоритет прав людини та забезпечення спроможності територіальних громад. В умовах демократичної, правової державності муніципально-правова полі-

тика є головним інструментом впливу на систему суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування та діалектично поєднана з іншими формами і видами державної політики [7]. Вона включає в себе узгоджену діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інституцій громадянського суспільства, територіальних колективів і окремих громадян, що здійснюється зі спільною метою та в порядку, передбаченому чинним законодавством, та орієнтує суспільство на оптимізацію муніципально-правового регулювання [8]. Муніципально-правова політика покликана організувати процес муніципального будівництва, оскільки він не може відбуватися стихійно, і в муніципально-правовій сфері потрібні власна стратегія і тактика, внутрішня логіка і системність дій [9].

Попередньо підсумовуючи, слід констатувати, що сьогодні в Україні не може бути дотримано всіх умов, необхідних для комплексного та послідовного впровадження доброго урядування, е-урядування, е-демократії. Однак, створення інфраструктурної, ресурсної, правової складових е-урядування, е-демократії здійснюється в основному та / або, у тому числі, завдяки процесам муніципального управління, що здійснюється за посередництвом інституту місцевого самоврядування.

Таким чином, одним з провідних акторів формування та реалізації муніципально-правової політики у сфері запровадження доброго урядування, е-урядування, е-демократії в Україні та рушійною силою її практичного втілення є органи місцевого самоврядування. При цьому, процес пошуку власної оптимальної моделі організації місцевого самоврядування в Україні не завершено. Про це, свідчить перегляд чинного законодавства у цій сфері, навіть під час дії воєнного стану в Україні.

Упорядкування чинного законодавства у сфері організації і діяльності місцевого самоврядування, їх взаємовідносин з органами державної (зокрема, й виконавчої) влади, перерозподілу повноважень (зокрема, й вирішення питання «підміни» органами державної виконавчої влади виконавчих органів місцевого самоврядування), визначення чітких меж їх діяльності та відповідальності, контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування здатні вивести державу і суспільство на цілісне і, що не менш важливо, єдине розуміння місця і ролі місцевого самоврядування в Україні. З одного боку, таке упорядкування може сприяти вивільненню органів місцевого самоврядування від постійної «боротьби за місце під сонцем» і забезпечити широкі можливості участі у формуванні та реалізації муніципально-правової політики у сфері доброго урядування, е-урядування та е-демократії. З другого боку, це відкриє ширші можливості для громади, сприятиме підвищенню ініціативності, готовності до дій, а також чіткому розумінню власної відповідальності та законних вимог, які вони мають право пред'являти відповідальній владі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бережна, К. В. Принцип належного урядування та його вплив на стандарти реалізації прав громадян в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 1/2020. С. 279–281.
2. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 1343 від 02.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2022-%D0%BF#Text>
3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 649-р. від 20.09.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>
4. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 831-р. від 21.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>
5. Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 167-р. від 03.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text>
6. Батанов, О. В. Парадигма сучасного унітаризму в Україні: проблеми формування та реалізації. *Конституційно-правові академічні студії*. Вип. 2. 2022. С. 78–89.
7. Кожина, А. В. Пріоритети державної політики щодо місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та розвитку громадянського суспільства. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід*. Вип. 9, 2015. С. 9–101.
8. Петришина, М. О. Муніципально-правова політика як пріоритетний напрямок правової політики в умовах реформування територіальної організації влади та європейської інтеграції України / Серьогіна С. Г., Петришина М. О. // *Вісник Національної академії правових наук України*. 2021, № 3. С. 129–143. URL: <http://visnyk.kh.ua/uk/article/munitsipalno-pravova-politika-yak-prioritetny-napryamok-pravovovoyi-politiki-v-umovakh-reformuvannya-teritorialnoyi-organizatsiyi-vladi-ta-yevropeyskoyi-integratsiyi-ukrayini>
9. The EU's obstacle course for municipalism. 2018. URL: <https://corporateeurope.org/en/economy-finance/2018/10/eu-obstacle-course-municipalism>