

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД

### FEATURES OF LEGAL REGULATION OF ELECTRONIC FORMS OF ACTIVITIES OF LOCAL COUNCILS

Петришина М.О., к.ю.н., доцентка,  
доцентка кафедри державного будівництва

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена дослідженню проблемних аспектів функціонування органів місцевого самоврядування в умовах війни. Так, у роботі розглянуто вплив війни на діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, який зокрема, виявляється у підвищенні їх ролі та значення. Основну увагу приділено проблемам та перспективам цифровізації усіх сфер державного та суспільного життя, особливо з урахуванням впровадження концепцій електронного урядування та електронної демократії.

На основі аналізу чинного законодавства, а також практики діяльності органів місцевого самоврядування виділено основні організаційні форми їх роботи, які можуть бути реалізовані в електронній формі. Так, йдеться не лише про можливості реалізації існуючих організаційних форм діяльності місцевих рад та їх органів в електронній формі, а й про застосування інтерактивних форм, що передбачають взаємодію з громадянами, іншими суб'єктами, тобто формування так званої зовнішньої інформаційної інфраструктури, а також про формування власної внутрішньої інформаційної інфраструктури.

Крім того, розглянуто правові аспекти забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Досліджено різні рівні правового регулювання питання цифровізації загалом. Наголошено на важливості загальнодержавних концепцій, стратегій, програм та планів в означеній сфері. Водночас, нормативно-правові акти, що розробляються і приймаються на регіональному та місцевому рівні є не менш важливими та, зокрема, передбачають безпосередню практичну реалізацію, окреслених законами та іншими загальнодержавними документами, цілей та завдань.

Акцентовано увагу на важливості та необхідності законодавчих змін, що повинні бути спрямовані на сприяння розвитку цифрових технологій для підвищення ефективності діяльності місцевих рад та їх органів, а також залучення громадян до процесу прийняття рішень, підвищення їх ініціативності та відповідальності.

**Ключові слова:** міське самоврядування, цифровізація, електронне урядування, електронна демократія, інформаційно-комунікаційні технології, правове регулювання, електронні форми діяльності.

The article is devoted to exploring the challenging aspects of local self-government functioning in wartime conditions. It examines the impact of the war on the activities of local self-government bodies in Ukraine, particularly emphasizing the increased role and significance of these bodies. The main focus is on the issues and prospects for digitalization across all areas of state and public life, especially in the context of implementing of e-governance and e-democracy concepts.

Based on the analysis of current legislation and the practical activities of local self-government bodies, the paper identifies the main organizational forms of their work, which can be implemented in electronic format. This includes not only the potential to digitize existing organizational forms of activities of local councils and their bodies but also the adoption of interactive formats that involve engagement with citizens and other entities, forming an external information infrastructure. Additionally, the study addresses the development of the internal information infrastructure for these bodies.

Furthermore, the article considers the legal aspects of ensuring local self-government activities through information and communication technologies. It explores various levels of legal regulation concerning digitalization as a whole, emphasizing the importance of national concepts, strategies, programs and plans in this area. Simultaneously, regulatory acts developed and adopted at regional and local levels are deemed equally important, as they facilitate the direct practical implementation of goals and objectives set by national laws and documents.

The article highlights the importance and necessity of legislative changes aimed at fostering the development of digital technologies to enhance the efficiency of local councils and their bodies, as well as engaging citizens in decision-making process, boosting their initiative and accountability.

**Key words:** local self-government, digitalization, e-governance, e-democracy, information and communication technologies, legal regulation, electronic forms of activity.

**Постановка проблеми.** Повномасштабне вторгнення росії на територію України назавжди змінило життя кожного українця. Крім іншого, війна росії проти України кардинально змінила організацію та діяльність державних та самоврядних інституцій.

Попри введення воєнного стану органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати покладені на них повноваження. З початку повномасштабного вторгнення органи місцевого самоврядування перебирають на себе забезпечення військових потреб на рівні територіальних громад, охорону важливих інфраструктурних та інших життєво важливих об'єктів, постійну роботу, спрямовану на розбирання руйнувань (демонтаж, утилізація відходів такого роду тощо), відновлення пошкоджених і постійне підтримання різних об'єктів у робочому стані, релокацію підприємств, а також величезну кількість питань, пов'язаних із недопущенням або подоланням наслідків гуманітарної кризи, зокрема, й налагодженням зв'язків з різними організаціями всіх можливих рівнів і підпорядкувань у цій та інших сферах [1, с. 137].

Крім того, перед органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами на територіях, які опинилися під тимчасовою російською окупацією, постають питання щодо дій за таких умов (зокрема, питання щодо «саморозпуску», «відставки», продовження діяльності на власний ризик тощо) [2].

Однак, незважаючи на всі труднощі, з якими стикаються органи місцевого самоврядування та територіальні громади, необхідність та важливість існування та функціонування місцевого самоврядування лише підвищується. Слід враховувати, що місцеві ради та їх виконавчі органи наділені тим необхідним обсягом компетенції, що уможливує оперативне та ефективне функціонування комунальних служб, а також спроможність відповідати на нові виклики і загрози, що постають в умовах війни, зокрема, й завдячуючи децентралізації влади.

Зважаючи на означене, **метою** цієї статі є вивчення проблем, пов'язаних із цифровізацією усіх сфер життя суспільства і держави в умовах війни, зокрема, з'ясування особливостей правового регулювання електронних форм діяльності місцевих рад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз чинного законодавства і практики діяльності органів місцевого самоврядування дозволяє виділити такі основні організаційні форми їх діяльності, як сесія ради, засідання підкомісії і робочих груп, засідання тимчасових контрольних комісій, персональна робота сільського, селищного, міського голови та секретаря ради, персональна робота депутатів місцевих рад, засідання виконавчих комітетів тощо.

У зв'язку з підвищенням ролі і значення місцевого самоврядування, а також подальшим поглибленням процесів цифровізації (зокрема, й у сфері електронної демократії, електронного урядування тощо) постає питання щодо можливості реалізації означених вище та інших форм діяльності за допомогою засобів інформаційно-комунікаційних технологій.

Так, п. 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну програму інформатизації» від 01.12.2022 р. [3] термін «інформаційно-комунікаційні технології» розуміється як результат інтелектуальної діяльності, сукупність систематизованих наукових знань, технічних, організаційних та інших рішень про перелік та послідовність виконання операцій для збирання, обробки, накопичення та використання інформаційної продукції, надання інформаційних послуг.

У свою чергу, у пп. 6 та 7 ч. 1 ст. 1 цього ж Закону уточнюються поняття електронного урядування та електронної демократії. Так, під електронною демократією, на думку законодавця, слід розуміти форму суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій у демократичних процесах, що дає змогу посилити участь, ініціативність та залучення громадян до публічного життя на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, підвищити прозорість процесу прийняття рішень та підзвітність демократичних інститутів, поліпшити зворотний зв'язок суб'єктів владних повноважень на звернення громадян, сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень.

Електронне урядування являє собою форму організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-комунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Пункт 24 ч. 1 ст. 1 Закону характеризує цифрову технологію як сукупність систематизованих правових, науково-технічних, організаційних рішень, спрямованих на застосування комп'ютерної та іншої електронно-обчислювальної техніки, програмного забезпечення та інших засобів для зменшення участі користувача інформаційно-комунікаційних систем і засобів інформатизації під час збирання, приймання, обробки, передавання інформації чи трудомісткості виконуваних операцій. А сам процес цифровізації Закон визначає як процес впровадження цифрових технологій у всі сфери суспільного життя (п. 25 ч. 1 ст. 1 Закону).

При цьому, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про Національну програму інформатизації» тощо не визначається поняття «електронні форми діяльності (роботи) місцевих рад» і не дається їх перелік та особливості реалізації.

У цьому контексті, слід звернути увагу, насамперед на Програму діяльності Уряду [4], Концепцію розвитку електронного урядування [5], Концепцію розвитку цифрових компетентностей [6] та ін. Крім того, йдеться й про низку Законів України: «Про інформацію» [7], «Про доступ до публічної інформації» [8], «Про захист персо-

нальних даних» [9], «Про електронні комунікації» [10], «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» [11] тощо. Слід згадати й про підзаконні нормативно-правові акти у цій сфері. Зокрема, йдеться про низку указів Президента України, які направлені на удосконалення, прискорення, координацію зусиль різних суб'єктів публічної влади у цій сфері, а також постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, які, зазвичай, стосуються схвалення концепцій, стратегій, планів заходів тощо.

Насамкінець, йдеться про локальні нормативно-правові та інші акти, якими, зазвичай, регламентується порядок організації і діяльності органів та службовців місцевого самоврядування. Йдеться про детальне регулювання форм діяльності місцевих рад, їх виконавчих органів, постійних та інших комісій, депутатів місцевих рад, зокрема, й електронних форм з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Так, у регламентах, положеннях, порядках діяльності місцевих рад та їх органів можна зустріти такі електронні форми діяльності:

- 1) засідання (може йтися й про дистанційну електронну форму їх проведення);
- 2) громадські обговорення (які можуть проводитися в електронній формі);
- 3) публічні консультації (які також можуть проводитися в електронній формі);
- 4) звернення (які можуть подаватися і опрацьовуватися в електронній формі);
- 5) електронні петиції;
- 6) співпраця з ОСН та ОСББ;
- 7) робота дорадчих органів;
- 8) зустрічі з членами громади, інформування про діяльність, звітування;
- 9) бюджет участі («громадський бюджет»);
- 10) надання електронних (у т. ч. адміністративних) послуг;

11) розробка, обговорення, прийняття, доведення до відома рішень органів місцевого самоврядування (у т. ч. за участю членів громади) та ін. [12].

З метою реалізації положень загальнодержавних стратегій та програм у визначеній сфері, органи місцевого самоврядування розробляють та приймають відповідні програми інформатизації та автоматизації (зокрема, на базі відповідних регіональних програм, таких, як «Електронна Харківщина» [13], «Електронна Дніпропетровщина» [14] тощо).

У межах реалізації відповідних програм у громаді повинні вирішуватися завдання орієнтованого на інтереси людей, спрямованого на розвиток інформаційного суспільства, відкритого та прозорого публічного управління, здійснення економічної діяльності на засадах результативності та ефективності, створення умов для розвитку як самої інфраструктури інформатизації, так і забезпечення сталого розвитку громади в цілому.

**Висновки.** Зважаючи на означене, а також враховуючи сучасні виклики та потреби, зокрема, щодо подальшої цифровізації всіх сфер життя, упровадження та удосконалення типів, форм та інструментів електронного урядування та електронної демократії, на загальнодержавному рівні розробляються відповідні стратегії, концепції, програми і плани. У свою чергу, органи місцевого самоврядування затверджують відповідні регіональні та місцеві програми і плани, включають до регламентів, положень, порядків організації та діяльності місцевих рад та їх органів відповідні положення про електронні форми роботи та взаємодії з членами громад.

Водночас, упровадження вказаних концепцій та реалізація відповідних програм потребує принципових змін у технології підготовки та прийняття нормативно-правових документів місцевих рад, забезпечення необхідними

матеріально-фінансовими ресурсами, достатніх інтелектуальних ресурсів, а також вимагає вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних проблем.

Усвідомлюючи той факт, що у сучасних умовах органам місцевого самоврядування доводиться балансувати між питаннями «виживання» та «розвитку» [15], слід констатувати, що життя в громадах триває, як і адаптація до наявних умов. Це відображається й на чинній нормативно-правовій базі, а також у практиці роботи місцевих рад та їх

органів. Пристосування до наявних умов, а також часто вимушена необхідність / раціональність / оптимальність і визначає пріоритетність використання електронних організаційних форм діяльності місцевих рад та їх органів. Все це призводить до необхідності подальшого удосконалення чинного законодавства у сфері тотальної цифровізації загалом, а також використання інформаційно-комунікаційних технологій в організації і діяльності органів публічної влади зокрема.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Серьогіна С. Г., Петришина М. О. Особливості взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Правнича наука та законодавство України: європейський вектор розвитку в умовах воєнного стану*: монографія / редкол.: В.А. Журавель (співголова), Н. С. Кузнецова (співголова), О.М. Бандурка та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Харків: Право, 2023. 902 с. (С. 129–145).
2. Війна. Децентралізація. URL: <https://decentralization.ua/war> (дата звернення 09.11.2024).
3. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 1 грудня 2022 р. № 2807-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>
4. Програма діяльності Уряду: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2020-%D0%BF#Text>
5. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>
6. Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 167-р. / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#n13>
7. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
9. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2012 р. № 2297-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>
10. Про електронні комунікації: Закон України від 16 грудня 2020 р. № 1089-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>
11. Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах: Закон України від 05 липня 1994 р. № 80/94-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text>
12. Петришина М. О. Муніципально-правова політика у сфері електронної взаємодії органів місцевого самоврядування і громад. *Grail of Science*, (34), 100–102. URL: <https://doi.org/10.36074/grail-of-science.08.12.2023.18><https://archive.journal-grail.science/index.php/2710-3056/article/view/1828>
13. Про затвердження програми «Електронна Харківщина» на 2024 – 2026 роки: Рішення Харківської обласної ради від 20 лютого 2024 р. № 797-VIII / Харківська обласна рада. URL: <https://oblrada-kharkiv.gov.ua/program/programa-elektronna-harkivshhyna-na-2024-2026-roky/>
14. Про Регіональну Програму інформатизації «Дніпропетровщина: цифрова трансформація» на 2023 – 2025 роки: Рішення Дніпропетровської обласної ради від 14 жовтня 2022 р. № 216-13/VIII / Дніпропетровська обласна рада. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/>
15. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану: виживання чи розвиток? URL: <https://hromady.org/misceve-samovryaduvannya-v-umovah-voennogo-stanu-vizhivannya-chi-rozvitok/>