

УДК 342.9

О. П. Сидоренкоаспірант кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара**ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК УЧАСНИКИ
ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ
ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПУБЛІЧНИХ
ПОСЛУГ**

У статті вказано, що в нормативно-правовому полі України з'явився новий суб'єкт права – об'єднана територіальна громада. Встановлено, що правовою основою створення територіальних громад в Україні є положення Конституції України і Законодавство України. Зазначено, що правові ознаки територіальних громад як суб'єктів права та суб'єктів місцевого самоврядування ідентичні, такими ознаками є: наявність юридичного статусу особи; можливість приймати участь в цивільно – правових відносинах; наділення правом набувати і відчужувати майнові права, входити в зобов'язання, вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб; наявність права на формування власного бюджету; можливість бути суб'єктом підприємницької діяльності у сфері надання публічних послуг; можливість бути суб'єктом фінансово – кредитних відносин; можливість розпоряджатися майном комунальної власності. Розкрито права і обов'язки сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та їх виконавчих органів (виконавчих комітетів) як учасників інформаційних правовідносин. Окреслено проблемні аспекти надання електронних публічних послуг сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад та їх виконавчими органами, а саме: низький за обсягом рівень охоплення жителів об'єднаних територіальних громад процесом отримання електронних публічних послуг; не відповідність асортименту послуг, що пропонуються отримати в електронній формі, потребам жителів громад; низька «цифрова культура» жителів об'єднаних територіальних громад. Запропоновано сукупність заходів адміністративно – правового характеру щодо вдосконалення організації надання електронних публічних послуг сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад та їх виконавчими органами, а саме: а) створення в структурі виконавчих органів рад об'єднаних територіальних громад аналітично – інформаційних служб або введення в штат окремих посадових одиниць, функцією яких повинно стати налагодження системи надання публічних послуг в електронній формі; б) прийняття нормативно – правових актів, які повинні регулювати надання публічних послуг в електронній формі та встановлювати: терміни надання тої чи іншої послуги; послідовність дій (адміністративну процедуру) організацій, що її надають; порядок взаємодії між організаціями, посадовими особами, які надають публічну послугу і заявниками – споживачами послуги; порядок взаємодії виконавчих органів об'єднаної територіальної громади і організацій, що надають публічну послугу при її наданні з метою реалізації суб'єктивних публічних прав громадян; в) розробка і нормативне закріплення стандартів якості електронних публічних послуг та стандартів якості надання електронних публічних послуг, що надаються сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами, управліннями), при цьому ці стандарти необхідно розглядати як юридичні обов'язки щодо забезпечення суб'єктивних публічних прав громадян; г) організація пунктів громадського доступу до мережі «Інтернет» на некомерційній основі із залученням в процес інформатизації малозабезпечених верств населення з метою підвищення їх «цифрової культури».

Ключові слова: територіальна громада, об'єднана територіальна громада, виконавчі органи рад об'єднаних територіальних громад, учасник інформаційних правовідносин, електронні публічні послуги, організація надання електронних публічних послуг.

Постановка проблеми. Децентралізація державного управління, реформування місцевого самоврядування та процес територіальної організації влади в Україні зумовлюють трансформацію первинних одиниць місцевого самоврядування територіальних громад і появу нового суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад. При цьому за об'єднаними територіальними громадами закріплюється значний обсяг повноважень і відповідальності у формуванні сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самоорганізації та захисту її прав.

В сучасних умовах поступу інформаційного суспільства реформа будь – якої галузі передбачає на широке використання інформаційно – комунікаційних технологій (ІКТ) для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Запровадження ефективних інформаційно – комунікаційних інновацій в діяльність об'єднаних територіальних громад є актуальним, адже надає найкращі можливості сфокусуватися на потребах громадян, з'являються нові канали надання їм інформації та послуг. Завдяки використанню інформаційно – комунікаційних технологій місцева влада розширює доступ до отримання публічних послуг в електронній формі, оприлюднює публічну інформацію у формі відкритих даних для вільного використання, залучає жителів до участі в управлінні громадою.

Використання електронних інструментів у публічній сфері об'єднаних територіальних громад передбачає створення з боку держави певних умов, пов'язаних з встановленням процедур та гарантій законності надання електронних публічних послуг. Зокрема, потребує відповідного визначення та підготовки низка нормативно – правових актів, які б закріплювали в межах компетенції виконавчих органів рад об'єднаних територіальних громад стандарти надання електронних публічних послуг в контексті імплементації Європейських та міжнародних правових стандартів сервісної обслуговуючої діяльності.

З огляду на викладене, актуальним та практично необхідним виглядає дослі-

дження об'єднаних територіальних громад як учасника інформаційних

правовідносин та висвітлення проблемних аспектів організації надання виконавчими органами їх рад громадянам публічних послуг в електронній формі.

Серед публікацій, на які спирається автор, слід вказати такі. Е.О. Бліновою [14] досліджено правове регулювання інформаційних відносин за участю органів місцевого самоврядування та коло їх повноважень. Д.М. Мельником [3] здійснено системний аналіз структури територіальних громад як самоврядних територіальних одиниць в Україні та запропоновано використати світовий досвід формування територіальних громад в Україні. У роботі, автором якої є А. Марущак [13], визначено поняття «суб'єкт інформаційних правовідносин» та запропонована їх класифікація.

Отже, проблемою даної статті є прогалини в правовому забезпеченні організації надання електронних публічних послуг виконавчими органами рад об'єднаних територіальних громад.

Метою статті є з'ясування особливостей участі об'єднаних територіальних громад в інформаційних правовідносинах як нового суб'єкта права та подолання проблемних аспектів правового забезпечення організації надання електронних публічних послуг жителям об'єднаних територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[1] обумовило появу в нормативно – правовому полі України нового суб'єкта права – об'єднаної територіальної громади.

Правове закріплення поняття «територіальна громада» відбулося в 1996 році з прийняттям Конституції України, коли законодавець уперше серед множини споріднених дефініцій (як наприклад, «територіальна самоорганізація громадян», «громадяни, які проживають на території», «населення адміністративно – територіальних одиниць», «територіальний колектив громадян») конституційно закріпив поняття «територіальна громада» у значенні – сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста є самостійними адміністра-

тивно – територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [2].

Посилаючись на положення Конституції України (ч.3 і ч.4 ст.140), що закріплюють систему місцевого самоврядування в країні, погодимося з думкою Д. М. Мельник, який класифікує територіальні громади на: а) громади базового рівня – сільські, селищні, міські (забезпечують життєдіяльність людей у рамках територіальних одиниць); б) громади асоційованого рівня – ці територіальні громади районів і областей (в їхніх рамках реалізуються колективні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст) [3].

Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»[4] визначено основні ознаки територіальних громад, до яких віднесено: територіальну, інтегративну, інтелектуальну, майнову, фіскальну та самоврядну. Територіальна – спільне проживання осіб, які входять у громаду на території села, селища, міста (ч. 1. ст. 140 Конституції України, ст. 1. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Інтегративна – на основі об'єднання всіх жителів, що постійно проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, іноземцями чи особами без громадянства утворюється територіальна громада (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Інтелектуальна – в основі формування територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер системних індивідуально – територіальних зв'язків (ч. 1. ст. 140 Конституції України). Майнова – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності, їй належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності відповідних територіальних громад (ч. 1. ст. 142 Конституції, статті 16, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Фіскальна – члени територіальних громад є платниками місцевих податків і зборів ст. 67. Конституції України). Самоврядна – закріплене в Конституції України та в Законі України «Про

місцеве самоврядування в Україні» право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування.

З цих позицій, територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування має правові ознаки, що характеризують її як суб'єкт права, а саме: 1) наділення статусом юридичної особи; 2) може бути суб'єктом цивільно – правових відносин; 3) має право здійснювати господарські операції, набувати і відчужувати майнові права, входити в зобов'язання, вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб; 4) має право на формування власного бюджету, створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних та інших цільових фондів грошових ресурсів; 5) є суб'єктом підприємницької діяльності у сфері надання громадських послуг; 6) має право бути засновником підприємств, мати частку в статутних фондах господарських товариств, отримувати доходи від дивідентів; 7) є суб'єктом фінансово – кредитних відносин, може розміщувати місцеві позики, отримувати кредити в банківських установах і надавати кредити фізичним і юридичним особам, має право створювати товариства, пенсійні фонди та інші комунальні фінансово – кредитні установи, виступати гарантом кредитів; 8) територіальна громада користується, володіє та розпоряджається майном комунальної власності. Майно комунальної власності належить територіальній громаді на правах колективного володіння її членами [5, с. 36]. Таким чином, територіальна громада має визначений законами України правовий статус і відповідно є суб'єктом права.

У сучасній юридичній літературі поняття «суб'єкт права» частіше за все використовується як синонім термінів «суб'єкт правовідносин» чи «учасник правовідносин» [6, с.438]. Так, наприклад, С.Ф. Кечек'ян стверджував: «під суб'єктом права необхідно розуміти особу, яка бере або може брати участь в правовідносинах» [7, с. 83]. В свою чергу М. І. Абдулаєв вважає, що суб'єктами права є особи чи організації, за якими законом визначена особлива юридична якість правосуб'єктності, що дає можливість брати участь

в різноманітних правовідносинах з іншими особами та організаціями [8, с. 92]. Такої ж точки зору дотримувався Є. Трубецької, який говорив: «суб'єктом права є той, хто здатний мати права незалежно від того, користується він ними в дійсності чи ні [9, с. 134].

Отже, суб'єктом права є визнаний державою носій юридичних прав і обов'язків, що нею ж встановлені, та має потенційну можливість їх реалізовувати і фактично реалізовує у конкретних правовідносинах, зокрема і інформаційних. При цьому слід мати на увазі, що суб'єктами права є лише стійкі, постійні утворення, які характеризуються єдністю волі і мети, а також певною внутрішньою організацією. Це не випадкові і не тимчасові об'єднання громадян чи яких-небудь структур [6, с. 440].

Сучасне законодавство України застосовує термін «об'єднана територіальна громада», містить положення про реальні механізми об'єднання територіальних громад, водночас в ньому відсутнє нормативне закріплення юридичної конструкції «об'єднана територіальна громада». Це створює проблеми у щоденних практиках діяльності об'єднаних територіальних громад в усіх сферах суспільного життя, і в інформаційній також.

В той же час у «Методиці формування спроможних територіальних громад» [10] вживається термін «спроможна територіальна громада», під якою розуміються – територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово – комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно – територіальної одиниці. Таке нормативно – правове визначення поняття «спроможна територіальна громада» теж не дає повного уявлення про неї як суб'єкта правовідносин, крім констатації того, що вона приймає участь в суспільних відносинах

з приводу надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово – комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури. Тому постає питання, а чи є вона повноцінним суб'єктом правовідносин і чи приймає вона участь в інших суспільних відносинах, які не пов'язані з наданням публічних послуг?

У вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі є загальноновизнаним, що суб'єктами права можуть бути фізичні і юридичні особи [6, с. 439]. До фізичних осіб (індивідуальні суб'єкти) належать всі громадяни, іноземці і особи без громадянства [6, с. 440]. Фізична особа, зазначав ще Г.Шершеневич, це – суб'єкт права, який співпадає з людиною [11]. Згідно зі статтею 24 Цивільного Кодексу України, людина як учасник цивільних відносин є фізичною особою [12]. До юридичних осіб (колективні суб'єкти) учасників правових відносин, належать підприємства та організації. Вони: а) мають відокремлене майно; б) відповідають цим майном за своїми зобов'язаннями; в) можуть від свого імені набувати і здійснювати майнові та особисті немайнові права; г) мають самостійний баланс чи кошторис; д) можуть нести обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді [6, с. 440]. У статті 80 Цивільного Кодексу України закріплено поняття юридичної особи, відповідно до якої це організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку [12]. Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді. Вцілому Цивільний Кодекс України виділяє такі ознаки юридичної особи: така особа має пройти відповідну процедуру створення (ст. ст. 87,88 ЦКУ); процедуру державної реєстрації у порядку, встановленому законом (ст. 89 ЦКУ); мати цивільну правоздатність та дієздатність (ст. ст. 91, 92 ЦКУ); мати право бути позивачем і відповідачем у суді; організаційна єдність (ст. 97 ЦКУ); можливість нести самостійну майнову відповідальність (ст. 96 ЦКУ); здатність виступати в цивільному обороті від свого імені (ст. 90 ЦКУ)[12].

Фактично, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» закріпив правові ознаки об'єднаних територіальних громад, які властиві юридичним особам, а саме: стаття 8 цього Закону визначає процедуру створення об'єднаних територіальних громад, що відповідає ознаці юридичної особи, закріпленої в ст. 87, 88 Цивільного Кодексу України – юридична особа має пройти відповідну процедуру створення; п. 3 статті 8 цього Закону говорить, що «об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав і обов'язків територіальних громад, що об'єдналися», а це дає можливість об'єднаним територіальним громадам нести майнову відповідальність і вступати в цивільний оборот, що в свою чергу відповідає ознакам юридичної особи, закріплених в ст. 90, ст. 96 Цивільного Кодексу України; п. 1 статті 4 цього Закону як умову добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст ставить вимогу, відповідно до якої у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування, територія об'єднаної територіальної громади повинна бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції територіальних громад, що об'єдналися. До того ж відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» структуру управління об'єднаної територіальної громади складають: сільський, селищний, міський голова; відповідна рада; виконавчий комітет ради; староста; територіальні підрозділи виконавчих органів ради об'єднаної громади. Через великий обсяг функцій та повноважень, які покладатимуться на новостворені об'єднані територіальні громади, відповідна рада, згідно ч. 4 ст. 54 цього Закону, у межах затвердженою нею структури та штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів ради об'єднаної територіальної громади. Такі відділи та управління є підзвітними та підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядковані виконавчому комітету, сільському,

селищному, міському голові, говориться в ч. 2 цієї статті [4]. В цьому виявляється інша характерна риса юридичної особи – організаційна єдність, яка характерна для об'єднаної територіальної громади і визначена ст. 97 Цивільного Кодексу України.

Проте, у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», статус юридичної особи закріплений за представницькими органами об'єднаної територіальної громади – виборними органами (радою), яка складається з депутатів і відповідно до Закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення, а також за виконавчими комітетами рад [1]. За таких обставин саме вони є суб'єктами правовідносин, і інформаційних також, та наділені як загальною правосуб'єктністю, так і інформаційною.

На думку А. Марущака, інформаційна правосуб'єктність – це здатність суб'єкта інформаційних правовідносин мати інформаційні права та набувати своїми діями суб'єктивні інформаційні права та обов'язки, які складають зміст інформаційних правовідносин [13]. Зміст інформаційної правосуб'єктності для кожного суб'єкта інформаційного права відрізняється. Їх інформаційна правосуб'єктність також складається з інформаційної правоздатності, інформаційної дієздатності та деліктоздатності, тобто здатності нести юридичну відповідальність за вчинене правопорушення. Оскільки органи місцевого самоврядування є юридичними особами, то їх правоздатність, дієздатність та деліктоздатність наступають практично завжди одночасно [14]. Г.О.Блінова погоджується, що для органів місцевого самоврядування як і для органів державної влади, за концепцією А. Марущака змістом інформаційної правосуб'єктності є компетенція як сукупність певних повноважень [13].

В цьому контексті постає питання прав і обов'язків сільських, селищних, міських рад об'єднаної територіальної громади та їх виконавчих органів (виконавчих комітетів, управління тощо) як учасників інформаційних відносин, адже саме вони постають суб'єктами правовідносин, а не безпосередньо об'єднані територіальні громади.

Відповідно до Закону України «Про інформацію» учасники інформаційних відносин мають право вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації [15]. Також учасники інформаційних відносин згідно до цього Закону зобов'язані поважати інформаційні права інших суб'єктів; використовувати інформацію згідно з законом; забезпечувати додержання принципів інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію, відкритість, доступність інформації, свободи обміну інформацією, достовірність і повнота інформації, свободи вираження поглядів і переконань, правомірності одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеності особи від втручання в її особисте та сімейне життя; забезпечувати доступ до інформації на умовах передбачених законом; зберігати її в належному стані протягом встановленого терміну і надавати іншим особам або державним органам у передбаченому законом порядку; компенсувати шкоду щодо порушення законодавства про інформацію [15].

Базовий закон в інформаційній сфері – Закон України «Про інформацію» відносить до суб'єктів інформаційних правовідносин фізичних осіб, юридичних осіб, об'єднання громадян та суб'єктів владних повноважень [15].

Водночас, вважаємо необхідним звернути увагу на той факт, що сільські, селищні, міські ради об'єднаної територіальної громади та їх виконавчі органи (виконавчі комітети, управління) як учасників інформаційних правовідносин можливо ідентифікувати також і як суб'єктів владних повноважень. В цьому контексті необхідно відмітити, що спроможні територіальні громади вирішують питання місцевого значення через обрані ними органи місцевого самоврядування (ради), яким делеговані такі повноваження органів виконавчої влади як: надання соціальної допомоги через територіальні центри (в громадах); надання адміністративних послуг через центри їх надання (в громадах); управління закладами освіти (школи, дитячі садки); надання первинної медичної допомоги; організація роботи по утриманню будинків культури,

клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків [10]. До того ж в Законі України «Про доступ до публічної інформації» делеговані повноваження розуміються широко і стосуються сфери освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг [16], тобто мова іде про делегування повноважень, які знаходяться поза сферою державно – владних відносин, хоча ці повноваження делеговані державою. В даному випадку домінуючою характеристикою цих суб'єктів є наявність повноважень щодо надання тих чи інших послуг в різноманітних сферах суспільної життєдіяльності, які вони мають здійснювати на підставі ліцензій, дозволів або спеціальних повноважень.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є: 1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; 2) розпорядники інформації – суб'єкти владних повноважень, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевого бюджетів, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом, або договором, суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації [16].

Звісно, сільські, селищні, міські ради об'єднаної територіальної громади та їх виконавчі органи (виконавчі комітети, управління) як учасники інформаційних правовідносин можуть приймати в них участь в якості кожного із визначених Законом суб'єктів. В той же час, в процесі здійснення як власних, так і делегованих повноважень задля розширення можливостей своєї взаємодії з громадянами, перед ними постає питання використання сучасних інформаційно – комунікаційних технологій і відповідно участі в інтернет – правовідносинах. Особливостями таких відносин є: обов'язкова наявність технічних компонентів, інформаційне наповнення даного виду відносин і осо-

бливий суб'єктний склад [17], існування в електронній формі в кіберпросторі [18].

Використання органами місцевого самоврядування електронних форм взаємодії з громадянами, їх об'єднаннями дозволяє надавати їм широкий спектр якісних, оперативних та прозорих публічних послуг в електронній формі.

Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами приватним особам за їх зверненням, яке оформлюється відповідно до норм чинного законодавства [19]. Е.В.Талапіна та Ю.О. Тихомиров відстоюють таке визначення поняття «публічні послуги»: «це послуги, які надаються безмежному колу осіб з метою задоволення публічного інтересу» [20]. Погодимось з думкою, відповідно до якої, публічні послуги «це послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні. За змістом публічні послуги поділяють на: адміністративні, соціальні, житлово – комунальні, освітні, медичні тощо [21].

Правове підґрунття надання громадянам електронних послуг в Україні було закладено з прийняттям Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV [22], Закону України «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 року № 852-IV [23], Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки» від 9 січня 2007 року № 537-V [24], Закону України «Про електронні довірчі послуги» від 5 жовтня 2017 року № 537-V [25].

Особливої уваги заслуговує Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» від 16 листопада 2016 року № 918-р, де надано визначення поняття «електронна послуга», що розглядається як адміністративна й інша публічна послуга, яка надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно – телекомунікаційних систем [26].

Проте, не зважаючи на сформовану нормативно – правову базу надання електронних послуг в Україні, існує ряд проблемних аспектів щодо їх надання, сільськими, селищними, міськими радами, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами, управліннями).

Пілотне соціологічне опитування мешканців Червоногригорівської селищної об'єднаної територіальної громади, Грушівської сільської об'єднаної територіальної громади, Новопокровської селищної об'єднаної територіальної громади Дніпропетровської області, яке було проведене в червні 2019р. на основі застосування методики «першого зустрічного» (було опитано 126 осіб) дозволило виявити проблемні аспекти отримання електронних публічних послуг мешканцями об'єднаних територіальних громад. Отримані результати свідчать: тільки 24,0% опитаних; жителів громад вже скористалися можливістю отримати публічні послуги в електронній формі, при цьому 62,0% жителів об'єднаних територіальних громад не проінформовані про те, що мають таку можливість; 38,0% респондентів відповіли, що вони взагалі не мають уявлення, що це за послуги; ще 46,0 % опитаних вказали на те, що їм не відомий перелік публічних послуг, які вони можуть отримати в електронній формі; у 54,0% опитаних відсутня можливість взагалі отримати послуги в електронній формі в наслідок матеріальних або технічних проблем; 16,0% опитаних вказали на те, що той перелік послуг, які їм пропонується отримати в електронній формі, не відповідає їх потребам; 88,0% тих, хто скористався можливістю отримання електронних публічних послуг був задоволений якістю їх надання, при цьому це були отримані адміністративні в Центрі надання адміністративних послуг.

Отже, як свідчать результати дослідження, на сьогодні типовою для об'єднаних територіальних громад є ситуація, коли отримання публічних послуг в електронній формі ще не набуло масового характеру серед їх жителів в силу різних причин.

Вважаємо, що поліпшити ситуацію могло б створення в структурі виконавчих

комітетів рад об'єднаних територіальних громад аналітично – інформаційних служб або введення в штат окремих посадових одиниць, функціями яких повинно стати: виявлення інформаційних потреб жителів громади; популяризація можливостей отримання публічних послуг в електронній формі; створення Інтернет – ресурсів, які б містили інформацію про публічні електронні послуги, що надаються виконавчими комітетами рад об'єднаних територіальних громад, а також про можливості їх отримання в Центрі надання адміністративних послуг; інформування жителів про єдину систему навігації по Інтернет – ресурсам виконавчих органів рад об'єднаних територіальних громад; інформування про інфраструктуру пунктів громадського доступу до інформації про діяльність виконавчих органів рад об'єднаних територіальних громад; інформування жителів через інформаційно-телекомунікаційну систему Інтернет про прийняті радою об'єднаної територіальної громади рішення, а також нормативно – правові акти; інформування про порядок діяльності виконавчих органів об'єднаної територіальної громади з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж; надання відомостей про цільові програми, в яких приймає участь об'єднана територіальна громада з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж; інформування про офіційні заходи, що проводить рада об'єднаної територіальної громади з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж; надання інформації про взаємодію з іншими органами державної влади, громадськими об'єднаннями, політичними партіями і іншими організаціями з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж; інформування про основні показники функціонування об'єднаних територіальних громад; надання статистичних відомостей з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж; створення інтерактивних розділів, в яких жителі могли б спілкуватися з посадовими особами об'єднаних територіальних громад щодо отримання публічних послуг, і в електронній формі зокрема (гостьова книга, конференція, форум); ведення баз даних і банків щодо осіб, які отримали

публічні послуги; постійне оновлення даних на сайтах громад; розгляд електронних звернень громадян, їх реєстрація, підготовка відповіді; розміщення відповідей на звернення жителів на своєму офіційному сайті в інформаційно-телекомунікаційній мережі «Інтернет»; надання інформації заявникам і забезпечення їх доступу до відомостей про публічні послуги, що надаються в електронній формі; надання заявнику відомостей про хід виконання запиту про надання електронної публічної послуги; сприяння взаємодії організацій, що надають публічні послуги.

Вважаємо, доцільно було б прийняти нормативно – правові акти щодо надання публічних послуг в електронній формі, які б встановлювали: терміни надання тої чи іншої послуги; послідовність дій (адміністративну процедуру) організацій, що її надають; порядок взаємодії між організаціями, посадовими особами, які надають публічну послугу і заявниками – споживачами послуги; порядок взаємодії виконавчих органів об'єднаної територіальної громади і організацій, що надають публічну послугу при її наданні з метою реалізації суб'єктивних публічних прав. До того ж, ці нормативно – правові акти повинні містити гарантії доступу всіх жителів об'єднаної територіальної громади до визначеного переліку електронних публічних послуг. Крім цього в них повинні бути закріплені градація і типологія електронних публічних послуг, які б враховували потреби різних верств населення, організацій, а також відповідальність посадових осіб за недотримання положень цих нормативно – правових актів. Для задоволення найбільш масових потреб фізичних осіб в електронних публічних послугах доцільно було б встановити мінімальні муніципальні стандарти, виконання вимог яких виконавчі органи місцевого самоврядування повинні забезпечити шляхом організації довідкового обслуговування громадян. Це, на нашу думку, сприятиме наближенню надання електронних публічних послуг до потреб жителів об'єднаної територіальної громади та забезпечить реалізацію суб'єктивних публічних прав громадян.

До того ж, вкрай необхідно, на нашу думку, розробити і нормативно закріпити

стандарти якості електронних публічних послуг та стандарти якості надання електронних публічних послуг, що надаються сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами, управліннями). При цьому необхідно ці стандарти розглядати як юридичні обов'язки. Це дозволить розглядати надання електронних публічних послуг у відповідності зі стандартами ефективності і якості як забезпечення суб'єктивних публічних прав громадян.

Як показало наше дослідження, не високий рівень електронних звернень мешканців до сільських, селищних, міських рад, об'єднаних територіальних громад та їх виконавчих органів (виконавчих комітетів, управлінь) обумовлений також низьким рівнем «цифрової культури» жителів, що пов'язано з відсутністю цифрових навичок, вмінь та незадовільним матеріальним становищем. Вирішити цю проблему можливо було б шляхом організації пунктів громадського доступу до мережі «Інтернет» на некомерційній основі із залученням в процес інформатизації малозабезпечених верств населення. Ці пункти доцільно було б організувати на базі територіальних центрів надання соціальних послуг, шкіл, бібліотек, пошти, а при наявності можливостей і на окремих локаціях. Функціонування цих пунктів повинно передбачати надання допомоги фахівців всім бажаючим незалежно від віку і рівня знання комп'ютерних і Інтернет – технологій щодо подання заяв на отримання електронних публічних послуг.

Таким чином, об'єднана територіальна громада приймає участь в інформаційних правовідносинах через свій представницький орган – раду та її виконавчий орган – виконавчий комітет (управління) ради. Саме рада об'єднаної територіальної громади та її виконавчий орган – виконавчий комітет (управління) відповідно до чинного законодавства України мають статус юридичної особи і відповідно наділені інформаційною правосуб'єктивністю.

Сільські, селищні, міські ради, об'єднаних територіальних громад та їх виконавчі органи (виконавчі комітети, управління) як учасники інформаційних правовідно-

син можуть приймати в них участь в якості запитувачів інформації та її розпорядників. В той же час, в процесі здійснення як власних, так і делегованих повноважень задля формування сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку своїх жителів, їх самоорганізації та захисту прав, розширення можливостей своєї взаємодії з ними, вони використовують сучасні інформаційно – комунікаційні технології і приймають участь в інтернет – правовідносинах як інформаційних правовідносинах особливого роду. Особливістю таких правовідносин є те, що вони існують в електронній формі в кіберпросторі.

Використання виконавчими органами об'єднаних територіальних громад інформаційно-телекомунікаційної мережі «Інтернет» у взаємодії з громадянами, їх об'єднаннями дозволяє надавати їм широкий спектр якісних, оперативних та прозорих публічних послуг. Публічні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні. За змістом публічні послуги поділяють на: адміністративні, соціальні, житлово-комунальні, освітні, медичні тощо.

Не зважаючи на сформовану нормативно – правову базу надання електронних послуг в Україні, існує ряд проблемних аспектів щодо їх надання сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами, управліннями). Такими проблемними аспектами є: низький за обсягом рівень охоплення жителів об'єднаних територіальних громад процесом отримання електронних публічних послуг; не відповідність асортименту послуг, які їм пропонується отримати в електронній формі, потребам жителів громад; низька «цифрова культура» жителів об'єднаних територіальних громад.

Подолати ці проблемні аспекти організації надання електронних публічних послуг жителям об'єднаних територіальних громад можливо за допомогою здійснення таких кроків : а) створення

в структурі виконавчих комітетів рад об'єднаних територіальних громад аналітично – інформаційних служб або введення в штат окремих посадових одиниць, функцією яких би стало налагодження системи надання публічних послуг в електронній формі; б) прийняття нормативно – правових актів, які б регулювали надання публічних послуг в електронній формі та встановлювали: терміни надання тої чи іншої послуги; послідовність дій (адміністративну процедуру) організацій, що її надають; порядок взаємодії між організаціями, посадовими особами, які надають публічну послугу і заявниками – споживачами послуги; порядок взаємодії виконавчих органів об'єднаної територіальної громади і організацій, що надають публічну послугу при її наданні з метою реалізації суб'єктивних публічних прав громадян; в) розробки і нормативного закріплення стандартів якості електронних публічних послуг та стандартів якості надання електронних публічних послуг, що надаються сільськими, селищними, міськими радами, розміщених в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади та їх виконавчими органами (виконавчими комітетами, управліннями), при цьому ці стандарти необхідно розглядати як юридичні обов'язки щодо забезпечення суб'єктивних публічних прав громадян; г) організації пунктів громадського доступу до мережі «Інтернет» на некомерційній основі із залученням в процес інформатизації мало-забезпечених верств населення з метою підвищення їх «цифрової культури».

Список використаної літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5. 02. 2015р. – №157 – VIII . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http: zakon.rada.gov.ua/laws/show/157](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157) – 19
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.140.
3. Мельник Д.М. Теоретичні засади формування територіальних громад: імплементація світового досвіду в Україну / Д.М. Мельник // Агросвіт. – 2018. – С. 33- 38.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21. 05. 1997р. – № 280/97-ВР.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97- вр](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр).
5. Територіальна громада: поняття, функції, роль, правовий статус// Навчальні матеріали онлайн (pidruchniki. Website). – 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http: // 10 pidruchniki. com/12720204/finansiv/ funktiyi_Fmistsevih_finansiv#767](http://10pidruchniki.com/12720204/finansiv/funktiyi_Fmistsevih_finansiv#767)
6. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М.Оніщенко. – К.:Юрінком Інтер, 2008. – 688с.
7. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе./ С.Ф. Кечек'ян. – М.: Изд – во АН СССР, 1958. – 187.
8. Абдуллаев М.И. Теория государства и права: учеб. для вузов/ М.И.Абдулаев, – М.: 2004. – 410с.
9. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права./ Е.Н. Трубецкой. – К.: Книжный магазин С.И. Иванова и К, 1906. – 182с.
10. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8. 04. 2015р. – №214. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http: zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п).
11. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права / Г.Ф. Шершеневич Г.Ф.. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1912. – Вып. 3. – 814с.
12. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003р. – №435 – IV/ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http: ips.ligazakon.net/document/TO030435?an=4379](http://ips.ligazakon.net/document/TO030435?an=4379)
13. Марущак А. Поняття суб'єктів інформаційних правовідносин та їх класифікація / А. Марущак.// Правова інформатика. № 4 (12), 2006. – С.44 – 48.
14. Блінова Г.О. Повноваження органів місцевого самоврядування як учасників інформаційних правовідносин / Г.О.Блінова // Вісник ЛДУВС ім. Е.О.Дідоренка. Вип. 3(83), 2018. – С.11- 19.
15. Про інформацію: Закон України від 2.10.1992р. – №2657 – XII. -- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657) – 12
16. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13. 01. 2011р. №2939 – VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939) – 17
17. Литвинов Є.П. Правовідносини в інтернет – праві / Є.П.Литвинов // Часопис київського університету права. № 3, 2013. – С.145 – 149.
18. Тедеев А.А. Информационное право (право Интернета): учебное пособие/

- А.А. Тедеев, – М.: – Эксмо, 2005. – 304с.
19. Публічні послуги: перспективи реформування// Правовий вісник: щомісячна юридично – просвітницька газета. – 2010. – [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/sub/poltavska/ua/publication/content/16624.htm>
 20. Талапина Э.В. Публичные функции в экономике / Э.В.Талапина, Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 2002. – №6. – С.3- 13.
 21. Електронне урядування та електронна демократія: навч. пособ.: у 15ч./ за заг. ред.. А.І Семенченка, В.М.Дрешпака. – Частина 10: Електронні послуги / [Р.М. Матвійчук, С.П. Кандзьоба]. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. – 60с.
 22. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22. 05. 2003р. №851-IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851> – 15
 23. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003 року № 852 – IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852> – 15
 24. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки: Закон України від 9. 01. 2007 р. №537-V. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537> – 16
 25. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 5. 10. 2017 р. № 2155 – VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155> – 19
 26. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16. 11. 2016 року №918 –р/ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918> – 2016 – р.

Sidorenko O. United territorial communities as participants of information legal relations: problematic aspects of the organization of providing electronic public services

The article states that a new subject of law has appeared in the normative – legal field of Ukraine – a united territorial community. It is established that the legal basis for the creation of territorial communities in Ukraine is the provisions of the Constitution of Ukraine and the Legislation of Ukraine. It is noted that the legal features of territorial communities as subjects of law and subjects of local self-government are identical, such features are: availability of legal entity status; opportunity to take part in civil law relations; giving the right to acquire and alienate property rights, to enter into obligations, to conduct proceedings, to collect compulsory fees from its members to meet common needs; availability of the right to form one's own budget; opportunity to be a business entity in the field of public services; opportunity to be a subject of financial and credit relations; the ability to dispose of communal property. The rights and responsibilities of village, settlement, city councils of the united territorial communities and their executive bodies (executive committees) as participants of information legal relations are revealed. The problematic aspects of providing electronic public services by village, settlement, city councils of united territorial communities and their executive bodies are outlined, namely: low level of coverage of residents of united territorial communities by the process of receiving electronic public services; non-compliance of the range of services offered in electronic form with the needs of community residents; low "digital culture" of the inhabitants of the united territorial communities.

The set of measures of administrative – legal character on improvement of the organization of rendering of electronic public services by village, settlement, city councils of the united territorial communities and their executive bodies is offered, namely: a) creation in structure of executive bodies of councils of the united territorial communities of analytical – information services staff of individual positions, the function of which would be to establish a system of public services in electronic form; b) adoption of normative – legal acts, which would regulate the provision of public services in electronic form and establish: terms of provision of this or that service; sequence of actions (administrative procedure) of the organizations providing it; the procedure for interaction between organizations, officials who provide public service and applicants – consumers of the service; the order of interaction of executive bodies of the united territorial community and the organizations rendering public service at its rendering for the purpose of realization of subjective rights of citizens) development and normative consolidation of quality standards of electronic public

services and quality standards of electronic public services provided by village, settlement, city councils of united territorial communities and their executive bodies (executive committees, departments), while these standards should be considered as legal obligations to ensure the subjective rights of citizens;d) organization of public access points to the Internet on a non-commercial basis with the involvement of low-income groups in the process of informatization in order to increase their "digital culture".

Key words: *territorial community, united territorial community, party to information relations, executive bodies of united territorial communities, electronic public services, organization of provision, electronic public services.*