

УДК 340.12:342.5



Касьяненко Є.В. ©

викладач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

DOI: 10.31733/2078-3566-2018-4-40-45

## ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ У ЗДІЙСНЕННІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і сучасні ІКТ, які використовуються в інформаційному просторі України та суттєвим чином впливають на місцеве самоврядування. Надано пропозиції стосовно їх удосконалення.

**Ключові слова:** соціальні мережі, громадський контроль, громадянське суспільство, інформаційні та комунікаційні технології, форми громадського контролю, органи місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** Реформа децентралізації передбачає посилення самостійності органів місцевого самоврядування відносно державної влади, що є принципом демократичного врядування. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватися територіальною громадою через різні форми. У світі набувають популярності форми участі громадян в управлінні місцевими справами через інформаційно-комунікаційні технології.

Впровадження електронного врядування та інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) дозволить активізувати громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні за рахунок оптимізації і підвищення доступу громадян до інформації, що в умовах децентралізації є необхідною умовою забезпечення верховенства права і захисту прав людини.

**Метою** статті є теоретико-правовий аналіз використання інформаційно-комунікаційних технологій у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування для вирішення проблем розширення можливостей громадян брати участь в управлінні муніципальними справами.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Дослідження проблем інформатизації суспільства проводили такі зарубіжні науковці: Р. Барбрук, Дж. Барлоу, П. Дей, Е. Камерон, Н. Крістакіс, М. Кастельс, П. Тейлор, Дж. Фаулер, Дж. Хайтцман, Д. Шулер та ін. Забезпечення демократії через інформаційно-комунікаційні технології стали предметом дослідження зарубіжних вчених: Ч. Армстронга, Ю. Гарлана, С. Коулмана, Д. Робінсона, Е. Фелтена, Д. Шулера та ін. Проблеми впровадження електронного урядування в Україні досліджували: К. Вознюк, В. Горбулін, Н. Грицяк, О. Дубас, Н. Драгомирецька, О. Загаєцька, О. Загвойська, А. Камінська, О. Карпенко, В. Ключевський, П. Клімушин, К. Линьов, І. Лопушинський, А. Мезенцев, М. Міхальова, Л. Наливайко, Я. Олійник, Н. Павлютенко, М. Пасічник, А. Семенов, А. Семенченко, К. Синицький, О. Савченко та ін. Проте, використання ІКТ у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування не досліджено у вітчизняній науковій літературі комплексно, тому потребує додаткової уваги.

**Виклад основного матеріалу.** З розширенням доступу людей до соціальних мереж у світі збільшується кількість держав, які активно здійснюють залучення громадян у процес прийняття рішень. Це робиться за допомогою відкриття даних, онлайн-вих консультативних та каналів інформаційно-комунікаційних технологій [1, с. 3]. Динамічність суспільного розвитку, інформатизація суспільного життя та органів публічної влади, розвиток інформаційно-комунікаційних технологій зумовлює необхідність пошуку ме-

ханізмів використання інноваційних форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, заснованих на міжнародних стандартах.

У 2017 році індекс розвитку інформаційно-комунікаційних технологій в Україні становив 5,62 з максимальних 10 [2]. Для порівняння – у 2015 році цей індекс становив 5,23, а в 2010 році – 4,41. За даними дослідження Інтернет-Асоціації України простежується стрімке збільшення кількості регулярних користувачів мережі Інтернет з 2004 по 2017 рік до 53 % [3]. Це свідчить хоч і не про стрімкий, але про стабільний розвиток і поширення в Україні інформаційно-комунікативних технологій, який детермінує впровадження новітніх підходів у роботі органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим викликає інтерес пошук способів оптимізації комунікації органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства через інформаційно-комунікаційні технології. До них науковці і практики відносять електронне врядування. В європейських державах можливості e-government і e-governance використовуються вже тривалий час, на відміну від України, де їх не впроваджено навіть частково.

ООН підтримує позицію, що технології електронної участі мають включати: електронне інформування (забезпечення участі шляхом надання громадянам публічної інформації та доступу до інформації без або за вимогою); електронне консультування (залучення громадян до обговорення державної політики та послуг); електронне прийняття рішень (розширення можливостей громадян за допомогою спільного проектування варіантів політики та спільного виробництва компонентів послуг і способів доставки) [4]. В сучасних умовах в Україні громадяни не завжди мають достатньо часу, досвіду, матеріальних ресурсів, щоб брати участь у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні. Часто їм бракує ініціативи і лідерства для контролю за діяльністю органів публічної влади.

Оскільки не кожен братиме участь у прийнятті рішень із рівною мірою відданості та очікуваних результатів, то мають існувати різні рівні доступу до онлайн-ових громадських спільнот: для обговорення технічних питань вироблення політики; обміну думками; формування порядку денного [5, с. 225]. Для активізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування необхідно забезпечити електронний механізм реалізації усіх зазначених потреб.

Участь громадян у громадському контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування через ІКТ може бути організована не лише за рахунок ефективної технології, а й за допомогою інформаційно-просвітницької роботи за ініціативи уряду та самих органів місцевого самоврядування, а також створення сприятливої партнерської атмосфери. Досягти такого соціального ефекту можливо за умови розробки ефективної нормативно-правової основи.

До форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що можуть проводитись на основі ІКТ, можна віднести, зокрема: електронні петиції, електронні консультації з громадськістю, висловлення громадської думки в режимі «онлайн», інтернет-голосування та ін. Необхідним є з'ясування змісту зазначених форм взаємодії органів місцевого самоврядування і громадян та їх ролі у проведенні громадського контролю.

За своїм змістом електронна петиція є формою колективного звернення громадян до органів місцевого самоврядування, але їй не притаманні типові для форм громадського контролю властивості. Петиція має на меті акцентувати увагу суб'єкта владних повноважень на певному важливому для територіальної громади питанні, що складає суть звернення. Але, на нашу думку, таку форму звернення варто віднести і до форм громадського контролю, оскільки зв'язок цих категорій не викликає сумнівів.

Петиція може містити вимоги, пропозиції, зауваження та бути закономірною реакцією територіальної громади на отриману інформацію, наприклад, у ході громадської експертизи, медіаконтролю чи громадського моніторингу. Перевагою електронної петиції є необхідність збору голосів на її підтримку, що дозволяє дізнатись реальні інтереси, потреби та настрої громадян.

Електронна петиція подається та розглядається в порядку, передбаченому ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 р. Законодавством передбачено можливість громадян, які подають петицію, клопотати про її розгляд на громадських слуханнях відповідної територіальної громади, а ініціатору петиції надається право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань [6]. Отже, електронні петиції можуть бути і формою громадського контролю за

діяльністю органів місцевого самоврядування, і його причиною, і наслідком.

Ресурс «Електронні петиції» вже використовується на деяких офіційних веб-сайтах органів місцевого самоврядування. Проте, вони є популярним способом звернення до вищих органів державної влади та рідко використовуються як платформа взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування. Це зумовлено різними факторами, зокрема, відсутністю доступу до Інтернету в населених пунктах, браком технологій, низьким рівнем поінформованості громадян тощо.

Ще однією ефективною формою громадського контролю, що може проводитись за допомогою ІКТ, є консультації з громадськістю.

Консультації з громадськістю забезпечують громадянам не тільки доступ до публічної інформації, рішень органів публічної влади, а й можливість висловити свою думку щодо їх змісту. Консультації з громадськістю є дієвим інструментом для органів місцевого самоврядування, зокрема у формуванні стратегічного планування розвитку відповідної громади. Це забезпечує належну увагу до місцевих проблем; виявлення ресурсів громади; визначення найефективнішого використання наявних ресурсів; окреслення оптимальної перспективи розвитку місцевості на найближчий період тощо [7, с. 16]. Консультації з громадськістю проводяться у форматі обговорень та вивчення громадської думки через веб-ресурси. Саме електронні консультації з громадськістю можна визнати провідною формою громадського контролю.

На виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (зі змінами) від 2010 р., обласні та районні державні адміністрації затвердили положення про консультації з громадськістю та створили рубрики «Консультації з громадськістю» на офіційних веб-сайтах.

Закон України «Про місцеве самоврядування» не передбачає відповідного обов'язку для органів місцевого самоврядування, тому вони розробляють ресурси і проводять електронні консультації з громадськістю за власною ініціативою. Ініціювання консультацій з громадськістю в режимі «он-лайн», контроль за роботою веб-ресурсів та врахування громадської думки має бути функцією громадських рад при органах місцевого самоврядування.

Новітнє інформаційне поле завдяки своєму обсягу та глибокому насиченню містить масу різноманітних способів передачі даних та, відповідно, посткомунікаційних каналів, за допомогою яких вони поширюються [8]. Популярним та простим у застосуванні є висловлення громадської думки в режимі «он-лайн» через форуми, портали громадського обговорення, соціальні мережі, в internet-виданнях тощо.

Така форма громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування має односторонній характер, але вона є ефективною в контексті отримання суб'єктами владних повноважень об'єктивної громадської оцінки їх діяльності. Органи місцевого самоврядування можуть дізнатися громадську думку з будь-якого конкретного питання на власному офіційному веб-сайті, або проаналізувати її в соціальних мережах.

Так, соціальні мережі стають інформаційним відбитком громадянської активності, оскільки саме цей канал комунікації використовується для поширення ідей, об'єднання однодумців у спільноти, організації заходів, координації зусиль тощо. Практично всі суспільно значущі процеси, події, явища залишають певний інформаційний відбиток у соціальних мережах. Соціальні мережі є унікальною платформою для консолідації різних груп суб'єктів на основі спільності їх інтересів, при цьому в результаті комунікативної взаємодії виникає масштабний синергетичний ефект [9]. Звісно, така форма громадського контролю не є формалізованою, офіційною, тому не може гарантувати достовірні результати. Але вона може використовуватись представниками органів місцевого самоврядування як допоміжний механізм з'ясування настроїв територіальної громади загалом.

Достовірні дані можна отримати за допомогою інтернет-голосувань (e-voting) та опитувань, за умови належної системи ідентифікації осіб. Електронні голосування є системою, в якій процес збору голосів здійснюється через інформаційно-комунікаційні технології.

Електронне голосування використовується у практиці місцевих органів влади Бельгії, Великобританії, Естонії, Нідерландів, Німеччини, Ірландії, Іспанії, Португалії, Швейцарії та ін. Так, в Естонії практикується інтернет-голосування як одна з можливостей для голосування поряд з іншими методами. Е-голосування означає, в цьому контексті, голосування через Інтернет, а не голосування з використанням спеціального пристрою. Громадяни Ісландії мають право впливати на муніципальну адміністрацію через

онлайн-референдум [10]. Проведення інтернет-голосувань на рівні органів місцевого самоврядування є актуальним з різних питань місцевого значення, хоча існуючі ризики фальсифікації результатів голосування зумовлюють потребу їх відповідального вибору.

В Україні громадський контроль знаходиться лише на початковій стадії розвитку. Форми громадського контролю не врегульовані на законодавчому рівні системно, а електронні форми не забезпечені якісними і дієвими інформаційно-комунікаційними технологіями. Демократичні країни знаходяться в пошуку нових підходів до організації громадської участі у вирішенні муніципальних питань за допомогою ІКТ та активно використовують вже розроблені платформи.

Наприклад, у Польщі використовується відеоспостереження контактів службових осіб органів місцевого самоврядування із приватними особами під час виконання повноважень [11]. У Фінляндії розроблено сервіси, що забезпечують безпосередню участь громадян в управлінні публічними справами, доступ до них забезпечується через портал *demokratia.fi*. На ньому представлено п'ять сервісів: *Otakantaa.fi* (обговорення); *Lausuntopalvelu.fi* (звернення та запити щодо публічних послуг); *Kansalaisaloite.fi* (ініціативи громадян); *Kuntalaisaloite.fi* (місцеві ініціативи); *Nuortenideat.fi* (ідеї, висловлені молоддю) [12].

В Україні серед ініціатив, спрямованих на розвиток електронної участі на рівні е-інформування, варто зазначити: створення он-лайн платформи публічних закупівель «Prozorro», прийняття законодавства у сфері відкритих даних, створення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, Порталу відкритих даних Верховної Ради України, Офіційного порталу публічних фінансів України E-Data, запровадження електронного декларування доходів і майна державних посадових осіб [13]. Платформи для інформування і звітності органів місцевого самоврядування активно розвиваються в Україні. Але існують і новітні електронні форми громадського контролю, можливості яких не використовуються, попри наявність відповідних ресурсів.

Зокрема, у Північній Кореї застосовується вже відома програма «Open», змістом якої є контроль за розглядом справ чи звернень громадян у режимі «он-лайн». Система заснована на принципах вільного доступу, прозорості і довіри. На окремому веб-сайті громадяни мають можливість слідкувати як вирішується їх запит і реагувати на випадки порушень прав. Система контролю забезпечує прозорість роботи органів публічної влади, попереджує затягування розгляду звернень та гарантує справедливе рішення.

Впровадження системи «Open» надає позитивний ефект. Зокрема, істотне зниження обсягів «закритої» інформації – керівник, який впроваджує систему, має відкрити доступ до значного обсягу інформації службового користування [14]. В Україні подібна система може не лише гарантувати громадянам доступ до інформації, а й стати дієвою складовою механізму боротьби з корупцією в органах місцевого самоврядування зокрема.

Необхідність розвитку в Україні електронного урядування визначено Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. та розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» від 3 квітня 2017 р.

Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію розвитку електронного урядування в Україні від 20 вересня 2017 р., в якій, зокрема, передбачено напрямки розвитку електронних інструментів залучення громадян: розвиток інституту електронних звернень та електронних петицій; розвиток інструментів «відкритий бюджет», «громадський бюджет», он-лайн обговорення проектів нормативно-правових актів та інших інструментів участі громадян у прийнятті управлінських рішень; запровадження електронних форм зворотного зв'язку на офіційних веб-сайтах органів влади, у тому числі тематичних; залучення громадських об'єднань та профільних асоціацій до планування розвитку та моніторингу стану розвитку електронного урядування; стимулювання використання електронних інструментів залучення громадян та підтримка громадських ініціатив у сфері електронного урядування [15].

Для впровадження в Україні механізмів електронної участі та електронного урядування в діяльності органів місцевого самоврядування необхідним є не тільки удосконалення нормативно-правових засад, а й розвиток ІКТ. Важливо також не лише створити, а і розвивати спеціальний уповноважений орган, до компетенції якого входили б питання розвитку електронного урядування.

У Фінляндії безпосередньо цим напрямом діяльності опікується один зі структур-

них підрозділів Міністерства юстиції [12]. В Україні з 2014 року діє Державне агентство з питань електронного урядування України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

**Висновки:** Використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою розширення можливостей громадян брати участь в управлінні муніципальними справами створює умови не тільки для розвитку громадянського суспільства, а й гарантує законність, прозорість і ефективність діяльності органів місцевого самоврядування.

Для вирішення проблем ефективності і дієвості громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування необхідним є впровадження таких інформаційно-комунікаційних технологій як e-government і e-governance на основі досвіду європейських держав.

Використання ІКТ дозволить активізувати громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. До форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що можуть проводитись на основі ІКТ, можна віднести, зокрема: електронні петиції, електронні консультації з громадськістю, висловлення громадської думки в режимі «он-лайн», інтернет-голосування та ін. Але у світі існують новітні електронні форми громадського контролю, можливості яких не використовуються в Україні, попри наявність відповідних ресурсів.

#### Бібліографічні посилання

1. United Nations E-government Survey 2016. E-government for Sustainable Development. Nations, New York, 2016. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-EGovernment-Survey-2016>
2. Рейтинг стран мира по уровню развития информационно-коммуникационных технологий. *Гуманитарная энциклопедия*. Центр гуманитарных технологий. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/ict-development-index/ict-development-index-info>
3. Дані досліджень інтернет-аудиторії України – 2017. URL: <http://inau.ua/proekty/doslidzhennya-internet-audytoryiyi>
4. E-Participation Index. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation>
5. Електронне урядування : підручник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка; наук. ред. Н.В. Грицяк, А.І. Семенченка. Київ. НАДУ, 2014. 352 с.
6. Брусенцова Я. Електронні петиції: взаємодія між ОМС та громадою. *Місьцеве самоврядування*. 2017. № 12. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-32600.html>
7. Кравчук В. М. Ефективність консультацій з громадськістю як інструменту народовладдя. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 15-19.
8. Кочубей Л. Особливості сучасних інформаційно-комунікативних технологій в Україні. *Наукові записки*. 2017. № 3 (89). С. 44-70. URL: [http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz\\_89/kochubei\\_osoblyvosti.pdf](http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz_89/kochubei_osoblyvosti.pdf)
9. Чуприна Л. Соціальні мережі як інструмент реалізації громадських ініціатив. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=articl](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=articl)
10. Гулак Л. С. Особливості функціонування місцевої електронної демократії у країнах ЄС. URL: <http://aphd.ua/publication-246/>
11. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід): інформаційна довідка. Європейський інформаційно-дослідницький центр. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>
12. Дрешпак В. Досвід Фінляндії з упровадження нових он-лайн сервісів для забезпечення участі громадян у публічному управлінні. URL: <http://dridu.dp.ua/konf>
13. Джига Т.В. Розвиток механізмів електронної участі в Україні. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/elektr\\_uchast-ea01e.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/elektr_uchast-ea01e.pdf)
14. Вдовин Ю., Пустынцев Б. Система «OPEN». *Право знать: история, теория, практика*. 2004. № 1–2 (85–86). URL: [http://www.dzialosh.ru/02-dostup/pravo/2004\\_85\\_86\(1-2\)/vdovin.htm](http://www.dzialosh.ru/02-dostup/pravo/2004_85_86(1-2)/vdovin.htm)
15. Концепція розвитку електронного урядування в Україні від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250287124>

Надійшла до редакції 22.12.2018

#### SUMMARY

**Kasyanenko Ye.V. Information and communication technologies in the implementation of public control over the activities of local self-government: theoretical and legal aspects.** This article analyzes the forms of public control over the local self-government and the current ICT, which are used in the information space of Ukraine and which have a significant impact on the local self-government. Provided suggestions for its improving.

The author analyzes the new forms of technology where individuals can participate in

expressions of civic engagement. Civic engagement plays a large part in e-government, particularly in the area of transparency and accountability.

Information system directly links the public with the local government and helps the public to know the plan and policies of the local government and their methods of working, so information system plays an important role in this area. ICTs are used to promote openness in the local self-government.

**Keywords:** *social media, public control, civil society, information and communication technology, forms of public control, local self-government.*

УДК 342.73

Коршун А.А. ©

аспірант  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

DOI: 10.31733/2078-3566-2018-4-45-53

### ПРАВО НА ЖИТЛО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Не так давно у сучасному українському суспільстві з'явилася нова соціальна верства – внутрішньо переміщені особи (ВПО). Її поява була зумовлена передусім анексією Автономної Республіки Крим, а також ескалацією російсько-українського конфлікту на території Донецької і Луганської областей. Наслідком цього в Україні стала поява проблеми ефективної реалізації прав вимушених переселенців, у тому числі одного з найголовніших прав: права на житло.

**Ключові слова:** *внутрішньо переміщені особи, право на житло, реалізація права на житло в Україні, практика ЄСПЛ з питань реалізації права на житло.*

**Постановка проблеми.** Неefективна реалізація нормативних приписів та встановлених ними гарантій на практиці, недоучаcтність ВПО до процесу розподілу житла, ізолюваність ВПО від інших людей, а також стигматизація і дискримінація переселенців, відсутність розуміння переселенцями процедури виділення житла вимагають пошуку ефективних рішень.

**Метою** статті є аналіз правового забезпечення житлових прав ВПО в Україні і ступінь його ефективної реалізації; ознайомлення із практикою ЄСПЛ з питань вирішення житлової проблеми ВПО на прикладі інших країн;

**Виклад основного матеріалу.** Згідно зі статтею 1 Закону України про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [1]. Внутрішньо переміщені особи мають широке коло громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав. Серед них можна виділити одне з найважливіших соціальних прав – право на житло.

Житло, у своєму соціальному значенні, є одним з основних екзистенціальних аспектів людського життя, який задовольняє елементарні життєві потреби, дає відчуття безпеки, формує матеріальні та соціальні умови життя людей. Воно відіграє значну роль у захисті приватності людини, а його недоторканність – це одне з очевидних прав і потреб людини, які держава має обов'язок забезпечувати.

Суб'єктивне право на житло визначається у спроможності людини і громадянина мати житло у власності або отримати його за умовою найму з державного фонду, а також можливості користуватися цим житлом та вимагати від зобов'язаних суб'єктів забезпечення реалізації цього права в повному обсязі. Передусім виконання цього обов'язку забезпечує Конституція України, а саме стаття 47, в якій йдеться те, що абсолютно кожен має право на житло. А держава, у свою чергу, створює умови, за яких кожен громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та