

ЗАТВЕРДЖЕНО  
Наказ Вищого навчального закладу  
Укоопспілки «Полтавський університет  
економіки і торгівлі»  
18 квітня 2019 року №88-Н

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Навчально-науковий інститут заочно-дистанційного навчання

Форма навчання заочна

Кафедра правознавства

**ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ**

Завідувач (начальник) кафедри \_\_\_\_\_ Галина ЛАВРИК  
(підпис) (ініціали, прізвище)

«\_\_» \_\_\_\_\_ 2023 р.

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

**на тему «ПРОЗОРИСТІСТЬ ТА КОНТРОЛЬ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ  
ВЛАДИ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМИ  
«ПРОЗОРИ МІСТА»»**  
(назва теми)

зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»  
освітньо-професійна програма «Публічне адміністрування»  
(шифр та назва)

**Виконавець роботи** Пурій Тетяна Валентинівна  
(прізвище, ім'я, по батькові)

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Науковий керівник** Лаврик Галина Володимирівна  
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по батькові)

\_\_\_\_\_  
(підпис, дата)

**Рецензент** \_\_\_\_\_  
(прізвище, ім'я, по батькові)

**Полтава 2022**

ЗАТВЕРДЖЕНО  
Наказ Вищого навчального закладу  
Укоопспілки «Полтавський університет  
економіки і торгівлі»  
18 квітня 2019 року №88-Н

Форма № П-4.03

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач (начальник) кафедри

Галина ЛАВРИК

(підпис, ініціали та прізвище)

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2022 р.

**ЗАВДАННЯ ТА КАЛЕНДАРНИЙ ГРАФІК  
ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

**на тему «ПРОЗОРИСТЬ ТА КОНТРОЛЬ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ  
ВЛАДИ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМИ  
«ПРОЗОРИ МІСТА»))»**

**студенткою зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»  
освітньо-професійна програма «Публічне адміністрування»**

(шифр, назва)

**Прізвище, ім'я, по батькові Пурій Тетяна Валентинівна**

Затверджена наказом ректора № 2-Н від «04» січня 2022 р.

| <b>Зміст роботи<br/>(визначається кожною кафедрою окремо)</b> | <b>Термін<br/>виконання</b> | <b>Термін<br/>фактичного<br/>виконання</b> |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------|
| 1. Підбір джерел та їх обробка                                | до 02.04.22 р.              |                                            |
| 2. Складання та затвердження плану роботи                     | до 16.04.22р.               |                                            |
| 3. Написання та оформлення роботи                             | до 20.09.22р.               |                                            |
| 4. Попередній захист роботи                                   | 15.11.22р.                  |                                            |
| 5. Захист роботи                                              | лютий 23р.                  |                                            |

Дата видачі завдання «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2022 р.

Студент(ка) \_\_\_\_\_

(підпис)

Науковий керівник \_\_\_\_\_ д.ю.н., проф. Лаврик Г.В.

(підпис)

(науковий ступінь, вчене звання, ПІБ)

**Результати захисту магістерської роботи**

Магістерська робота оцінена на \_\_\_\_\_

(балів, оцінка за національною шкалою, оцінка за ЄКТС)

Протокол засідання ЕК № \_\_\_\_\_ від «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2023 р.

Секретар ЕК \_\_\_\_\_

(підпис)

(ініціали та прізвище)

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПЛКИ  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

**Оцінювання магістерської роботи, виконаної студенткою**

**Пурій Тетяною Валентинівною**

*(прізвище, ім'я, по-батькові)*

**зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньо-  
професійна програма «Публічне адміністрування»**

*(шифр, назва)*

**ступеня магістра**

**на тему «ПРОЗОРІСТЬ ТА КОНТРОЛЬ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ  
ВЛАДИ В УКРАЇНІ (НА ПРИКЛАДІ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМИ  
«ПРОЗОРИ МІСТА»»**

| <b>№<br/>з/п</b> | <b>Критерії оцінювання</b>                       | <b>Бали</b> |
|------------------|--------------------------------------------------|-------------|
| 1                | Зміст (до 60 балів)                              |             |
| 2                | Оформлення та організація виконання(до 10 балів) |             |
| 3                | Захист (до 30 балів)                             |             |
|                  | Усього балів                                     |             |
|                  | Оцінка за національною шкалою                    |             |
|                  | Оцінка за шкалою ЄКТС                            |             |

Підпис членів екзаменаційної комісії:

|          |                      |
|----------|----------------------|
| _____    | _____                |
| (підпис) | (ініціали, прізвище) |
| _____    | _____                |
| (підпис) | (ініціали, прізвище) |
| _____    | _____                |
| (підпис) | (ініціали, прізвище) |
| _____    | _____                |
| (підпис) | (ініціали, прізвище) |
| _____    | _____                |
| (підпис) | (ініціали, прізвище) |

Протокол засідання ЕК № \_\_\_\_\_ від «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2023 р.

Секретар ЕК \_\_\_\_\_

## АНОТАЦІЯ

**Метою роботи** є обґрунтування теоретико-методологічних засад контрольно-наглядової діяльності місцевої влади в Україні і розробка рекомендацій щодо її поліпшення на прикладі використання програми «Прозорі міста».

**Об'єкт дослідження** – прозорість та контроль діяльності місцевої влади в Україні.

**Предмет дослідження** – підтримка прозорості та контролю діяльності місцевої влади на прикладі використання програми «Прозорі міста».

**Методи дослідження.** Для досягнення мети дослідження було використано емпіричні методи (опис, порівняння), а також сукупність взаємодоповнюючих загальних і спеціальних методів наукового дослідження. Метод системного аналізу було застосовано при вивченні наукових праць та нормативно-правової бази регулювання відкритості діяльності органів місцевої влади; метод синтезу при дослідженні механізму інформаційної відкритості; метод порівняльного та метод структурно-логічного аналізу використовувався при аналізі стану прозорості органів місцевого самоврядування; метод комплексного аналізу – для формулювання наукових визначень та висновків.

**Наукова новизна** одержаних результатів полягає в тому, що магістерська робота є одним з перших комплексних досліджень прозорості та контролю діяльності місцевої влади в Україні шляхом аналізу використання програми «Прозорі міста» з обґрунтованими пропозиціями щодо вдосконалення цього напрямку розвитку прозорої діяльності місцевих органів влади, зокрема:

– встановлено найбільш поширені підходи до термінологічного визначення і змістовного наповнення поняття прозорості та контролю діяльності органів місцевої влади;

- простежено еволюцію становлення та розвитку інституту прозорості та контролю діяльності місцевої влади, яка активно розпочалась з початком реформи децентралізації у 2014 році та триває до теперішнього часу;

- проаналізовано узагальнений науковий доробок зарубіжних та вітчизняних дослідників, що дозволив виокремити низку специфічних рис дотримання міськими радами нормативних вимог у сфері муніципальної прозорості;

- узагальнено й проаналізовано результати дослідження стану прозорості діяльності органів місцевого самоврядування (використання програми «Прозорі міста»), що продемонстрували дві основні тенденції, зокрема перша – формальна прозорість далеко не завжди підкріплюється практикою, друга – загальний приріст сповільнився, і учасники рейтингування прозорості в категоріях «переважно непрозорих» і «частково прозорих» повільно наздоганяють міста з більшою кількістю балів. Для подолання цих проблем міським радам запропоновано рекомендації;

- надано рекомендації щодо підвищення рівня прозорості діяльності міських рад та підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, зокрема запропоновано розроблення і реалізація комунікаційної стратегії, яка дасть змогу органу публічної влади забезпечити вчасне поширення доступної та достовірної інформації щодо відповідної тематики;

- надано рекомендації щодо створення ідеального сайту міста, зокрема щодо текстового та графічного наповнення сайтів міст.

Практичне значення роботи полягає в обґрунтуванні пропозицій щодо перспектив розвитку прозорості та контролю діяльності місцевої влади в Україні на основі підвищення рівня громадського контролю та підвищення рівня інформаційної відкритості.

Структура роботи відповідає поставленим дослідницьким завданням. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 103 сторінки. Перелік інформаційних джерел складається з 78 найменувань.

**Ключові слова:** прозорість, контроль діяльності органів місцевої влади, децентралізація, місцеве самоврядування, місцеві концепції, сталий розвиток міст, муніципальне управління.

## ANNOTATION

**The purpose of the study** is to substantiate the theoretical and methodological foundations of the control and supervisory activities of local authorities in Ukraine and to develop recommendations for its improvement on the example of using the Transparent Cities program.

**Object of research** - transparency and control of local authorities in Ukraine.

**Subject of the study** - support of transparency and control of local authorities on the example of using the program "Transparent Cities".

**Research methods.** Empirical methods (description, comparison), as well as a set of complementary general and special methods of scientific research were used to achieve the goal of the research. The method of system analysis was applied in the study of scientific works and the normative legal framework for regulating the openness of the activities of local authorities; the method of synthesis in researching the mechanism of information openness; the method of comparative and the method of structural and logical analysis was used in the analysis of the state of transparency of local self-government bodies; the method of complex analysis - for the formulation of scientific definitions and conclusions.

**The scientific novelty** of the obtained results lies in the fact that the thesis is one of the first comprehensive studies of the transparency and control of the activities of local authorities in Ukraine by analyzing the use of the "Transparent Cities" program with substantiated proposals for improving this direction of the development of transparent activities of local authorities, in particular:

- the generalized terminological definition and meaningful content of the concept of transparency and control of the activities of local authorities are highlighted;

- traced the evolution of the formation and development of the institution of transparency and control of local government activities, which actively began with the beginning of the decentralization reform in 2014 and continues until now;

- the generalized scientific work of foreign and domestic researchers was analyzed and allowed to highlight a number of specific features of compliance by city councils with regulatory requirements in the field of municipal transparency;

- the results of the study of the state of transparency of the activities of local self-government bodies (use of the "Transparent Cities" program) demonstrated two main trends, in particular the first - formal transparency is far from always supported by practice, the second - the overall increase has slowed down, and participants rating transparency in the categories of "mostly opaque" and the "partially transparent" ones are slowly catching up with the cities with more points. To overcome these problems, city councils were offered recommendations;

- recommendations were made to increase the level of transparency of the activities of city councils and enterprises, institutions, and organizations subordinate to them, in particular, the development and implementation of a communication strategy was proposed, which will enable the public authority to ensure the timely dissemination of accessible and reliable information on the relevant topic;

- recommendations were provided for creating an ideal city website, in particular regarding the text and graphic content of city websites.

The practical significance of the work consists in substantiating the proposals regarding the prospects for the development of transparency and control of the activities of local authorities in Ukraine on the basis of increasing the level of public control and increasing the level of information openness.

The structure of the work corresponds to the set research tasks. The master's thesis consists of an introduction, three chapters, conclusions and a list of used

sources. The full volume of the work is 102 pages. The list of information sources consists of 78 items.

**Keywords:** transparency, control of activities of local authorities, decentralization, local self-government, local concepts, sustainable development of cities, municipal management.

## ЗМІСТ:

|                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ВСТУП .....                                                                                                                    | 9   |
| РОЗДІЛ 1 .....                                                                                                                 | 14  |
| ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЗОРОСТІ<br>ТА КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ.....                            | 14  |
| 1.1. Термінологічне визначення і змістовне наповнення поняття прозорості<br>та контролю діяльності органів місцевої влади..... | 14  |
| 1.2. Еволюція інституту прозорості та контролю діяльності місцевої влади<br>.....                                              | 24  |
| РОЗДІЛ 2 .....                                                                                                                 | 31  |
| ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЗОРОСТІ ТА КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ<br>МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ .....                                             | 31  |
| 2.1. Дотримання міськими органами влади ради нормативних вимог у сфері<br>муніципальної прозорості .....                       | 31  |
| 2.2. Стан прозорості діяльності органів місцевого самоврядування<br>(використання програми «Прозорі міста»).....               | 44  |
| РОЗДІЛ 3 .....                                                                                                                 | 65  |
| ПОЛПШЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ<br>ВЛАДИ В УКРАЇНІ .....                                                  | 65  |
| 3.1. Підвищення рівня прозорості діяльності міських рад та<br>підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій.....        | 65  |
| 3.2. Ідеальний сайт міста: рекомендації щодо його створення .....                                                              | 76  |
| ВИСНОВКИ.....                                                                                                                  | 97  |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....                                                                                                | 102 |

## ВСТУП

В Україні посилюється увага до забезпечення національної інформаційної безпеки, до інформаційного контенту, що оприлюднюється на сайтах органів публічної влади. Простежується зростаючий попит суспільства на своєчасне отримання правдивої інформації про діяльність органів публічної влади, а в органах публічної влади зростає потреба у довірі громадськості до їх діяльності, оскільки реалізовувати ефективну державну політику, успішні соціальні та бізнесові проекти можливо лише за високої довіри громадян до діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб. Саме за допомогою повноцінного інформаційного середовища з винятково достовірною інформацією створюється основа для ефективних управлінських рішень.

Важливою частиною роботи з відкритими даними є залучення громадськості та експертів. Місто повинне сприяти громадському моніторингу якості та частоти оновлення наборів, а також швидко реагувати на запити громадян. На додачу, слід стимулювати місцевих розробників, дослідників та інших зацікавлених осіб працювати з даними.

Дані потрібно популяризувати як серед освітян та громадських організацій, так і серед бізнесу. Бізнес може як використовувати міські відкриті дані, так і ділитися власними даними (наприклад, дані про будівництво, транспорті дані і т. д.). Також потрібно проводити інформаційну політику щодо відкритих даних, роз'яснювати жителям, що це таке і яка їхня цінність. Крім того, слід створювати електронні сервіси та інтерактивні візуалізації для того, щоб жителі могли ними користуватися у своєму щоденному житті.

Відкриті дані дозволяють місцевій владі краще розуміти наслідки політик, що імплементуються, відстежувати їх у часі та пристосовувати для нагальних потреб. Дані стимулюють прозорість, коли міська влада показує

жителям усі деталі угод, інформацію про виконані роботи та контрагентів. Таким чином, влада дозволяє містянам контролювати ці процеси. Прозорість дозволяє зменшити зловживання та стимулює чиновників ухвалювати кращі управлінські рішення.

**Мета** роботи полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад контрольно-наглядової діяльності місцевої влади в Україні і розробці рекомендацій щодо її поліпшення на прикладі використання програми «Прозорі міста».

Для досягнення поставленої мети визначено такі **завдання**:

- встановити найбільш поширені підходи до термінологічного визначення і змістовного наповнення поняття прозорості та контролю діяльності органів місцевої влади;
- простежити еволюцію інституту прозорості та контролю діяльності місцевої влади;
- висвітлити дотримання міськими радами нормативних вимог у сфері муніципальної прозорості;
- проаналізувати стан прозорості діяльності органів місцевого самоврядування (використання програми «Прозорі міста»);
- надати рекомендації щодо підвищення рівня прозорості діяльності міських рад та підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій;
- надати рекомендації щодо створення ідеального сайту міста.

**Об’єкт дослідження** – прозорість та контроль діяльності місцевої влади в Україні.

**Предмет дослідження** – підтримка прозорості та контролю діяльності місцевої влади на прикладі використання програми «Прозорі міста».

**Методи дослідження.** Для досягнення мети дослідження було використано емпіричні методи (опис, порівняння), а також сукупність взаємодоповнюючих загальних і спеціальних методів наукового дослідження. Метод системного аналізу було застосовано при вивченні наукових праць та нормативно-правової бази регулювання відкритості

діяльності органів місцевої влади; метод синтезу при дослідженні механізму інформаційної відкритості; метод порівняльного та метод структурно-логічного аналізу використовувався при аналізі стану прозорості органів місцевого самоврядування; метод комплексного аналізу – для формулювання наукових визначень та висновків.

Інформаційна база формувалася на основі законів України, нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, та регламентують відносини в інформаційній сфері. Інформаційна база дослідження також ґрунтується на соціологічних дослідженнях, оприлюдненій інформації органів місцевого самоврядування, положеннях загальнодержавних і регіональних програм. Теоретичну та методологічну базу дослідження становлять фундаментальні теорії управління, концептуальні засади публічної політики, регіонального розвитку, наукові праці вітчизняних і зарубіжних науковців, присвячених питанням правового та організаційного забезпечення інформаційної відкритості.

**Наукова новизна** одержаних результатів полягає в тому, що магістерська робота є одним з перших комплексних досліджень прозорості та контролю діяльності місцевої влади в Україні шляхом аналізу використання програми «Прозорі міста» з обґрунтованими пропозиціями щодо вдосконалення цього напрямку розвитку прозорості діяльності місцевих органів влади, зокрема:

- встановлено найбільш поширені підходи до термінологічного визначення і змістовного наповнення поняття прозорості та контролю діяльності органів місцевої влади;

- простежено еволюцію становлення та розвитку інституту прозорості та контролю діяльності місцевої влади, яка активно розпочалась з початком реформи децентралізації у 2014 році та триває до теперішнього часу;

- проаналізовано узагальнений науковий доробок зарубіжних та вітчизняних дослідників, що дозволив виокремити низку специфічних рис

дотримання міськими радами нормативних вимог у сфері муніципальної прозорості, а саме: 1) неузгодженість загальнодержавних, регіональних та місцевих концепцій, стратегій та програм, зорієнтованих на сталий розвиток міст (територій); 2) неналежний стан житлово-комунального господарства міст; 3) низький рівень благоустрою міст; 4) проблеми функціонування промислових підприємств, «промислових зон», що розташовані у межах міст; 5) слабку диверсифікація економіки міста; 6) незавершеність в Україні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. В таких умовах соціальне проектування, як спеціально організована діяльність по актуалізації потенціалу саморозвитку спільноти, може бути основою управління муніципальним утворенням, оскільки являє собою форму розвитку партнерських відносин муніципальної влади з бізнес-структурами та громадськістю і залучення додаткових ресурсів;

– узагальнено й проаналізовано результати дослідження стану прозорості діяльності органів місцевого самоврядування (використання програми «Прозорі міста»), що продемонстрували дві основні тенденції, зокрема перша – формальна прозорість далеко не завжди підкріплюється практикою, друга – загальний приріст сповільнився, і учасники рейтингування прозорості в категоріях «переважно непрозорих» і «частково прозорих» повільно наздоганяють міста з більшою кількістю балів. Для подолання цих проблем, запропоновано міським радам рекомендації, зокрема використовувати електронні інструменти зв'язку та надання послуг, щоб адаптувати місцеві процеси до вимог дистанціювання; пристосовувати веб-сайти до потреб жителів громад; користуватися готовими електронними інструментами, які покликані спростити розробку і втілення складних технічних рішень; втілювати найкращі практики прозорості й підзвітності за прикладом міст-учасників рейтингувань з високими показниками;

– надано рекомендації щодо підвищення рівня прозорості діяльності міських рад та підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, зокрема запропоновано розроблення і реалізація комунікаційної стратегії, яка

дасть змогу органу публічної влади: забезпечити вчасне поширення доступної та достовірної інформації щодо відповідної тематики; сприяти впровадженню практик та поведінки представників цільових аудиторій, які є пріоритетними для органу влади; забезпечити ефективну комунікацію з усіма стейкхолдерами, у тому числі і пріоритетними цільовими аудиторіями; використати для результативної комунікації весь наявний потенціал органу місцевого самоврядування та його партнерів; якнайширше використати в комунікаційній роботі методи двосторонньої комунікації, а також пришвидшити процес реформування, управління змінами та перейти від моделі «інформування» до моделі «комунікації», тобто ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальною громадою, шляхом таргетизації останніх у цільові аудиторії.;

– надано рекомендації щодо створення ідеального сайту міста, зокрема щодо його текстового та графічного наповнення.

Практичне значення роботи полягає в обґрунтуванні пропозицій щодо перспектив розвитку прозорості та контролю діяльності місцевої влади в Україні на основі підвищення рівня громадського контролю та підвищення рівня інформаційної відкритості.

Структура роботи відповідає поставленим дослідницьким завданням. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 103 сторінки. Перелік інформаційних джерел складається з 78 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЗОРОСТІ  
ТА КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

## 1.1. Термінологічне визначення і змістовне наповнення поняття прозорості та контролю діяльності органів місцевої влади

У державному управлінні, термінологічна система якого в Україні перебуває на етапі формування [54, с. 6-7], термін «прозорість» можна віднести до понять, які через необґрунтованість, недостатню строгість і глибину не дозволяють ефективно реалізовувати цілий комплекс методологічних функцій. У вітчизняному науковому дискурсі принципу прозорості державної політики присвячені лише нечисленні праці. Це, зокрема, дослідження В. Мельниченка, Н. Гудими, І. Ібрагімової.

Передусім необхідно звернути увагу на соціальне значення терміну «прозорість». Аналіз тлумачень його як інформаційної характеристики об'єктів свідчить про його тісний зв'язок з властивістю бути зрозумілим, легким для сприйняття, доступним. Таке значення зустрічаємо, зокрема, у Малому Оксфордському словнику англійської мови [68], Кембриджському навчальному словнику [69], вітчизняному Великому тлумачному словнику під редакцією В. Бусел [14], енциклопедичному виданні «Соціологія», підготовленому білоруськими і російськими дослідниками [52].

Прозорість у значенні принципу державної політики у вітчизняних наукових працях, як і в нормативно-правових актах, часто ототожнюється з принципом відкритості. Наприклад, Є. Тихомирова, розглядаючи прозорість у значенні наочності, доступності для розуміння, зазначає, що терміни «прозорість» і «відкритість» хоча і мають свою специфіку застосування, але є синонімічними [59, с. 38]. Такий підхід, незважаючи на тісну пов'язаність і

взаємозалежність обох принципів, є суперечливим і не розкриває в повній мірі їх сутності.

Серед спроб чіткіше витлумачити принцип прозорості державної політики, у тому числі й за допомогою відмежування його змісту від змісту принципу відкритості, можна відзначити праці В. Мельниченка, Н. Гудими та І. Ібрагімової. Так, на думку В. Мельниченка, прозорість державної політики є спроможністю забезпечити високий рівень обізнаності і зрозумілості громадянам та їх об'єднанням державно-управлінської діяльності. Прозорість характеризується пасивністю споглядання інформації, а відкритість передбачає можливість активних дій громадян стосовно політики [36, с. 49].

Н. Гудима під принципом прозорості розуміє обов'язок системи державної влади гарантувати громадянам можливість одержувати реальну інформацію про змістове навантаження державного управління та вплив управлінської діяльності на суспільство, а під принципом відкритості – здійснення громадянами управління державними справами шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень [22, с. 79-80].

На думку І. Ібрагімової, принцип прозорості вказує на наявність повної адекватної інформації про те, що відбувається [21, с. 76].

Використання поняття «контроль» притаманне для різних галузей науки – соціології, політології, психології, медицини, публічного управління та менеджменту та багатьох ін. Через свій функціональний потенціал, це поняття вживається практично у всіх сферах життя суспільства. У правничій науці категорія «контроль» активно використовується, передусім у теорії держави і права, науці конституційного, адміністративного та міжнародного права. Контроль як правове явище опосередковується соціальним змістом. Цим поняттям позначають форму діяльності органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, вид юридичного процесу, самотійну гілку влади, функцію держави та громадянського суспільства тощо.

Діапазон тлумачення поняття «контроль» є широким, про що свідчить його етимологічний аналіз. Етимологічно слово контроль походить від

французького «contrôle» (від старофранц. «controle – role» – список, що має дублювання), що в свою чергу утворилося від латинського «contra» («протидія», «протилежність») і означає перевірку виконання законів, рішень тощо; перевірку, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимсь, чимсь; одну з функцій державного управління. За об'єктами, суб'єктами і сферами поділяється на державний, відомчий, надвідомчий, виробничий та інші види [63, с. 323; 37, с. 558; ]. Загальне визначення поняття контролю у правничих дослідженнях набуває своєрідного змісту, що обумовлений значенням відповідної діяльності у забезпеченні принципів і норм права.

Природа контролю в державі – складне, багатостороннє явище, що проявляється у різних формах. Виділяють дві форми контролю в державі – державний і соціальний. Соціальний контроль є широким за своїм змістом і включає в себе контрольну діяльність як державних органів, так і безпосередньо громадянського суспільства.

Соціальний контроль визначається як елемент соціальної організації, система способів діяльності індивідів і підгруп, дії інститутів і засобів соціального контролю, соціальних ролей та цінностей, які забезпечують спільне життя членів суспільства, гармонізують їх прагнення і спрямування, встановлюють припустимі засоби задоволення потреб і т. д. [55, с. 183]. Мета соціального контролю полягає у тому, щоб мінімізувати порушення встановлених соціальних норм і закріплених у них соціальних цінностей. В історичній ретроспективі кожне суспільство виробляло свою систему засобів соціального контролю, яка включала переконання, заборони і заохочення, які дозволяли формувати поведінку людей відповідно до вимог соціальних норм [40, с. 327]. Соціальний контроль виконує три важливі соціальні функції: регулятивну – контроль є одним з основних елементів соціальної регуляції поведінки людини; запобіжну – сприяє збереженню в загальних рисах значущих цінностей; стабілізуючу – сприяє встановленню соціального і правового порядку.

Завдяки тріаді цих функцій соціальний контроль виявляється як певний

соціальний механізм, який без істотних відхилень допомагає здійснювати трансляцію соціального досвіду від покоління до покоління. Ці функції залишаються незмінними незалежно від сфери дії інститутів соціального контролю [23, с. 225].

Важливо акцентувати на видах соціального контролю, що функціонують на рівні публічно-правових відносин у державі. В. Шестак стверджує, що у державі існують такі види контролю як наднаціональний (наддержавний), національний (внутрішньодержавний), громадський, суб'єктів місцевого самоврядування, державний [64, с. 78].

Т. Наливайко розрізняє два види контролю у системі державно-суспільних відносин – державний і громадський контроль [38, с. 17]. У контексті дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування слід виділити такі провідні суб'єкти соціального контролю як правова держава та громадянське суспільство, і відповідні види соціального контролю – державний та громадський.

Глобальні міжнародні інституції у процесі свого розвитку еволюціонували від консультативних структур до міждержавних формувань, а далі до наддержавних соціальних інститутів. Їх вплив включає в себе майже всі основні різновиди соціального контролю. Опікуючись проблемами демократичних перетворень у світі, забезпечуючи верховенство права, людський розвиток і потенціал, міжнародні інституції здійснюють прямий і непрямий вплив на держави, коригуючи та спрямовуючи їх діяльність. Отже, як засіб забезпечення виконання державою міжнародних зобов'язань, виділяємо міжнародній (наддержавний) контроль, що здійснюється міжнародними інституціями від імені міжнародного співтовариства.

В. Гаращук інтерпретував контроль як сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей чи власною поведінкою, відносинами, що виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу [15, с. 89]. О. Сушинський зазначає, що контроль як

функція управління та здійснення влади визначає зміст, а його форми є засобами реалізації цієї функції [55, с. 31]. Контроль як правова форма діяльності держави є суттєвим елементом у системі гарантій дієвості правових норм, стійкості та оптимальності державно-правового режиму, а також правової захищеності й забезпеченості діяльності громадських структур і організацій. Структура контролю визначається його зовнішнім проявом у вигляді організованої діяльності і включає в себе: суб'єктів контролю; об'єкт та предмет контролю; підстави, мету і завдання; форми, принципи і методи контролю; врегульовану процедуру контролю – його взаємопов'язані етапи.

До контрольної діяльності висувається низка вимог, згідно з якими вона повинна бути: 1) підзаконною, тобто контроль має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів; 2) систематичною, тобто нести регулярний характер; 3) своєчасною, тобто проводитися своєчасно, що значно підвищує його ефективність; 4) всебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів; 5) глибокою, тобто перевірки повинні підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають добрі результати; 6) об'єктивною, тобто виключати упередженість; 7) гласною, тобто її результати повинні бути відомі тим, хто підлягав контролю; 8) результативною (дієвою) [12, с. 17]. Зміст і завдання контролю, вимоги до його організації і якості визначаються об'єктом, на який спрямована ця діяльність.

Варто наголосити на тому, що законодавцем досі не надано тлумачення терміну «громадський контроль», саме тому доцільним є розгляд теоретичних підходів та думок науковців щодо розуміння та визначення цього поняття.

Сутність контролю в науці досить досліджена. В. Гаращук відзначає, що контроль – це основний засіб забезпечення законності й дисципліни в різних галузях господарства [16, с. 58]. Відповідно останній тісно пов'язаний

з функцією управління держави і, як ми відзначали, сприяє оцінці її ефективності та дієвості. У сучасній демократичній державі належний контроль складно реалізовувати лише за державною вертикаллю, саме тому до його здійснення залучаються безпосередньо суб'єкти й об'єкти державного впливу, тобто громадяни та їх об'єднання.

Відзначимо, що сучасною метою громадського контролю є забезпечення виконання органами державної влади й органами місцевого самоврядування завдань та функцій, що безпосередньо пов'язані із захистом і реалізацією демократичних прав і свобод громадян, виконання дій, спрямованих на покращення механізмів їх реалізації. У даному контексті варто звернути увагу на розуміння терміну «громадський контроль» А. Крупником, який розглядає громадський контроль як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері та полягають у тому, що: по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю, організованою та неорганізованою; по-друге, контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням і узгодженням соціальних потреб та інтересів населення. Водночас, на думку автора, в органах державного управління й органах місцевого самоврядування система контролю функціонує як органічна єдність двох підсистем – внутрішнього та зовнішнього контролю [33, с. 51].

З огляду на це можна відзначити, що Україна як демократична, соціальна та правова держава, що взяла на себе обов'язок щодо реалізації всіх конституційних прав громадян, має забезпечити ефективність громадського контролю як інструменту, що має подвійне призначення: з одного боку, сприяє належній реалізації прав та інтересів громадян, а з іншого – забезпечує підвищення ефективності роботи органів держави у відповідних сферах. Наявності такого інструменту гостро потребує держава

для свого успішного функціонування, розвитку та постійного зв'язку із суспільством, що, у свою чергу, надає владі розуміння суспільних потреб та інтересів, які виражаються населенням через інститути громадянського суспільства.

Отже, громадський контроль є невід'ємною складовою частиною формування демократичного державного управління та місцевого самоврядування в державі, одним із найважливішим чинників розвитку громадянського суспільства.

Особливого значення громадський контроль набуває і як інструмент нівелювання політичного впливу для посадових осіб публічної влади, оскільки саме громадський контроль є тим чинником, що забезпечує розвиток і ефективну діяльність публічної влади, додаткові заходи захисту від політичних і економічних груп.

Л. Наливайко й А. Орешкова у своїй роботі приділили значну увагу терміну «громадський контроль», виділили його як один із видів соціального контролю у формі публічної перевірки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів із боку громадян та їх об'єднань в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [39, с. 51].

Доцільно також приділити увагу думці А. Полозенка, який зазначає, що в умовах розбудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є невід'ємною складовою частиною публічного управління та стимулюючим чинником розвитку громадянського суспільства будь-якої сучасної країни. Зі здобуттям незалежності України громадяни отримали і змінений обсяг свобод та прав, що не могло не вплинути на відносини між державою та громадянами вже самостійної країни, а не Радянського Союзу. Тому сам процес становлення України як демократичної, соціальної, правової держави триває. І на цьому шляху становлення громадського контролю посідає далеко не останнє місце, оскільки природа

громадського контролю походить від взаємодії влади і суспільства, що позитивно впливає на формування та розвиток громадянського суспільства, тобто того суспільства, до якого ми прагнемо. Підвищення ефективності й об'єктивності громадського контролю поступово зможе повернути довіру народу до влади, а влада, у свою чергу, буде вирішувати соціальні проблеми, а не проблеми політичних еліт [47, с. 80].

Для надання обґрунтованих висновків щодо поняття «громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування» необхідним є системний аналіз наукових підходів до визначень терміну «громадський контроль».

Як інституційну систему громадський контроль розглядають В. Гаращук, О. Зеленцов, С. Новіков, Н. Нижник та ін. Так, В. Гаращук громадський контроль визначає як контроль із боку громадських формувань (профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів) та інших утворень та контроль із боку громадян [17, с. 169]. С. Новіков розглядає його як інституційну систему, завдяки якій громадянське суспільство через певні свої структури отримує право і здатність спостерігати за перебігом, процедурами та результатами виборчого процесу, контролювати їх відповідність чинному законодавству та нормам міжнародного права, вимагати усунення виявлених порушень [43, с. 18]. Н. Нижник акцентує, що громадський контроль здійснюється громадянами і інституційними структурами громадянського суспільства за діяльністю органів влади, з метою виявлення і припинення різних видів зловживань останньою [42, с. 25]. Не заперечуючи слушні ідеї авторитетних вчених, все ж зауважимо, що громадський контроль є більш складним системним явищем, в якому суб'єкти його проведення є хоч і ключовим, але все ж не єдиним елементом.

Як засіб, інструмент або метод досягнення певної мети громадський контроль досліджують К. Ісаєв, М. Їжа, А. Крупник, О. Радченко та ін. А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх

соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [33, с. 3]. М. Їжа вважає, що громадський контроль є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [28, с. 74]. К. Ісаєв акцентує, що громадський контроль передбачає зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам [27, с. 29-34].

Громадський контроль з цієї позиції розглядають як конкретний одиничний інструмент за допомогою якого, можна зробити органи підзвітними перед громадянами. За своїм змістом громадський контроль є ширшим поняттям, окрім інструментів він наповнений іншими складовими.

Ще одним поширеним підходом до розуміння громадського контролю є його інтерпретація як організованої діяльності що передбачає послідовні заходи.

М. Сіцінська вбачає громадський контроль комплексом наглядових заходів, що здійснюють громадянські інститути суспільства в інтересах встановлення та підтримки гармонійних цивільно-правових відносин [53, с. 115]. Г. Гончаренко також трактує його як сукупність контрольних заходів, які здійснюють інститути громадянського суспільства для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості різних органів [18, с. 164].

Ще одним поширеним підходом до розуміння громадського контролю є його інтерпретація як організованої діяльності що передбачає послідовні заходи. М. Сіцінська вбачає громадський контроль комплексом наглядових заходів, що здійснюють громадянські інститути суспільства в інтересах

встановлення та підтримки гармонійних цивільно-правових відносин [53, с. 115]. Г. Гончаренко також трактує його як сукупність контрольних заходів, які здійснюють інститути громадянського суспільства для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості різних органів [19, с. 164]. С. Косінов слушно зауважує, що здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів громадського контролю необхідне для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з метою сприяння їхній ефективній діяльності і виконання покладених на них функцій, захисту прав, свобод, інтересів громадян [30, с. 350]. В. Шевчук стверджує, що громадський контроль у сфері місцевого самоврядування – це комплекс заходів, що здійснюється відповідно до законодавства України, правового, організаційного, інформаційного характеру з метою забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння їхній ефективній діяльності та виконанню покладених на них функцій [62, с. 23]. Громадський контроль розглядається як явище комплексне і системне, а відповідна діяльність складається з взаємопов'язаних та послідовних дій або заходів.

Таким чином, громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, цілеспрямована діяльність інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, фізичних осіб, спрямована на перевірку діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення законності та верховенства права у їх діяльності, підвищення її ефективності і відповідальності, сприяння вирішенню значущих для територіальної громади проблем і завдань.

## 1.2. Еволюція інституту прозорості та контролю діяльності місцевої влади

Основною ознакою демократичної та правової держави є належне функціонування демократичних інститутів та механізмів взаємодії громадського суспільства із владою, що виступає важливим чинником забезпечення права громадян на участь та контроль під час формування державної політики.

Натепер основна увага громадян та держави спрямована на постійну взаємодію та комунікацію [74, с. 57], тому досить важливим залишається забезпечення механізму громадського контролю, оскільки останній сприяє підвищенню ефективності реалізації прав громадян на державне управління та вирішенню найбільш гострих проблем, які можуть виникати між громадянами і державою, за допомогою легальних важелів взаємодії та взаємної відповідальності, що підкреслює реалізацію конституційного принципу народовладдя.

Доцільно наголосити, що згідно із чинним законодавством, а саме ст. 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [1]. Із зазначеного можна визначити, що в демократичній державі основоположним є народовладдя як принцип конституційного ладу, лише воля народу може бути змістом влади і політичних відносин. Участь громадян у державному управлінні реалізується не лише в названих формах народовладдя, а й через громадський контроль.

Запорукою поліпшення вітчизняного досвіду в означеній сфері є інституційна підтримка практичної реалізації принципів відкритості й

прозорості в діяльності органів державної влади, зокрема шляхом створення спеціальних підрозділів у їх складі та парламенті, головним завданням яких є реальне, а не формальне сприяння громадянам та їх об'єднанням щодо їх участі в діяльності органів державної влади під час прийняття нормативно-правових актів.

Принципи відкритості й прозорості як важливі передумови для утвердження демократії участі в діяльності органів державної влади набуває дедалі важливішого значення в Україні. Значущим кроком у цьому напрямі стало запровадження трьох нових для України механізмів, що ґрунтуються на використанні низки електронних інструментів.

1. Електронні петиції. Відповідно до ст. 231 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР, громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вони адресовані, або веб-сайт громадського об'єднання, що здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції [2].

2. ProZorro – електронна система публічних закупівель, яка прийшла на зміну паперовим державним тендерам, інформація про які зазвичай не була доступна широкій громадськості. Систему закупівель ProZorro було передбачено Законом України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. Відповідно до ст. 1 цього Закону, має бути створено веб-портал уповноваженого органу з питань закупівель, що є інформаційно-телекомунікаційною системою, до складу якої належать модуль електронного аукціону і база даних. Він є частиною електронної системи закупівель та забезпечує створення, зберігання й оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією, документами та користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, доступ до якого здійснюється за допомогою мережі Інтернет. Функціонування веб-порталу уповноваженого органу

уможливлюється, зокрема, завдяки наданню авторизованим електронним майданчикам платного доступу до модуля електронного аукціону та бази даних. Порядок надання доступу та розмір плати встановлює Кабінет Міністрів України [3].

3. Електронне декларування. Відповідно до ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством [4].

Децентралізація є надзвичайно важливою реформою, одним з головних чинників створення стабільної демократії в Україні шляхом долучення громадян до місцевих політичних процесів. За цей час Україна здійснила вражаючу роботу, однак є ще ряд питань, над якими потрібно працювати. В умовах децентралізації влади на новий рівень виходять питання організації контролю за діяльністю всієї системи органів публічної влади і, особливо, органів місцевого самоврядування.

Євроінтеграційні пріоритети України зумовлюють додаткові зусилля щодо досягнення ефективності, самостійності, прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі від 1993 р. [29] передбачають для України обов'язок вирішити досить складні завдання, які вплинуть не тільки на темпи інтеграції, але і на покращення внутрішнього та зовнішнього політико-економічного становища в державі. Одним із завдань є забезпечення стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини і захист національних меншин тощо.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій Розпорядженням КМУ від 01.04.2014 р. зазначено, що функціонування органів місцевого

самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [6]. Тому, новим вектором розвитку місцевого самоврядування в Україні було визначено децентралізацію влади.

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій публічної влади, за якого більшість з них передаються з рівня центральних органів на рівень нижчий і стають власними повноваженнями органів нижчого рівня. Питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Децентралізація влади сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення [13, с. 9]. Має переваги наближення рівня прийняття рішень з питань місцевого значення до громадян, залучення їх до реалізації функцій органів місцевого самоврядування для всебічного задоволення потреб людини та суспільства загалом.

Система місцевого самоврядування в Україні, що існувала до децентралізації влади була неспроможна задовольняти потреби суспільства і територіальних громад. Криза відносин між центром і регіонами, яка зачіпала всі сфери життєдіяльності українського суспільства, детермінувала ескалацію суперечностей між центральними та регіональними органами влади, сприяла загостренню питання щодо повноважень у правотворчій і правозастосовній діяльності, чинила деструктивний вплив на відносини центральної влади з регіонами. Суперечності, що виникали у сфері розмежування владних повноважень, багато в чому зумовлені неоднозначним розумінням оптимальної форми організації механізму державної влади, різними

підходами до вирішення питань структурування органів державної влади, неправильним сприйняттям проблеми співвідношення принципів централізації та децентралізації у процесі еволюції української державності [61, с. 42; 31, с. 49]. Ці проблеми не вдалось викоринити повністю, але позитивний результат децентралізації можливий, виключно, за умови: створення для неї ефективної нормативно-правової бази на основі комплексного теоретичного дослідження її проблемних аспектів; повсякчасного інформування та узгодження концепції реформи з населення (шляхом проведення публічних та громадських слухань, громадських експертиз проектів нормативно-правових актів, звітування посадових осіб про процес втілення реформи тощо); врахування зарубіжного досвіду децентралізації, використання вже апробованих моделей втілення реформи на практиці.

Реформа децентралізації розпочалась у 2014 році та триває до теперішнього часу. Перший етап децентралізації в Україні 2014-2019 роки включив наступні складові: 1) прийняття рішення про початок проведення децентралізації; 2) розробку нормативно-правових засад децентралізації; 3) спроби реформування в межах чинної Конституції. Другий етап децентралізації в Україні 2020-2021 роки включив: 1) утворення нового адміністративно-територіального устрою; 2) організацію і проведення місцевих виборів [26]; 3) реорганізацію сільських, селищних, міських рад та районних державних організацій. Починаючи з 2015 р. триває процес розробки проекту змін до Конституції України стосовно децентралізації та адміністративно-територіальної реформи. На сьогодні розроблено кілька пропозицій про внесення змін до Конституції України з метою реалізації реформи децентралізації – Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. [49], Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо територіальної організації влади)» від 13.12.2019 р. [50] та його доопрацьований варіант. При цьому, жоден з вказаних документів не було прийнято.

Останній, третій етап реформи, крім змін до Конституції України, також, передбачає упорядкування системи державного контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. З цією метою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки» передбачена розробка проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування».

За відсутності конституційних засад реформи, так і не було прийнято єдиного комплексного закону про децентралізацію влади в Україні. Особливістю цієї реформи в Україні є фрагментарне і непослідовне правове забезпечення, що призвело до ускладненого і, відповідно, непослідовного її проведення. Незважаючи на це, децентралізація влади суттєво впливає на зміст і межі контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Проведення контрольно-наглядової діяльності на рівні місцевого самоврядування повинно мати змістовне наукове обґрунтування і теоретичний фундамент, щоб в сукупності вирішити завдання – перетворити такий контроль в ефективний інструмент дотримання вимог законодавства, захисту прав і свобод людини і громадянина на муніципальному рівні [45, с. 322].

В межах децентралізації влади на новий рівень виходить питання про межі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та його доцільність взагалі. Нового значення набуває принцип підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України. У експертному та науковому середовищі обговорюється зміна на законодавчому рівні інституту державного контролю за діяльністю органів місцевого

самоврядування на інститут державного нагляду, що потребує додаткової аргументації.

Здійснення реформи децентралізації влади в Україні супроводжується передачею значних повноважень та фінансових ресурсів від органів державної влади – органам місцевого самоврядування. Нова політика державного управління спрямована на регіональний розвиток, максимальну передачу функцій на місцевий рівень [24]. В таких умовах постає раціональне питання про мету, завдання, принципи та межі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, оскільки загальновизнаним є ризик розвитку свавілля муніципальної влади унаслідок децентралізації.

В умовах слабкості інститутів громадянського суспільства, послаблення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування може призвести до негативних наслідків. Наприклад, до зростання порушень законодавства (включаючи посягання на права і свободи громадян) у процесі діяльності органів місцевого самоврядування. Ця тенденція помітна на прикладі норм статутів окремих територіальних громад, які обмежують право місцевої ініціативи [34, с. 13; 32, с. 36]. Розширення повноважень місцевого самоврядування, і відповідно, територіальних громад є позитивною тенденцією, але варто враховувати, що окремі посадові особи можуть зловживати своїми службовим становищем, що в умовах функціональної і фінансової децентралізації може призвести до негативних наслідків.

Отже, з одного боку відсутність державного контролю, а з іншого – слабо розвинений і несистематичний контроль інститутів громадянського суспільства, які часто не вміють користуватись своїми правами, створюватимуть на місцевому рівні сприятливі умови для зловживання владою, незаконної бездіяльності, корупції та інших порушень закону.

## РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЗОРОСТІ ТА КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ  
МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

## 2.1. Дотримання міськими органами влади ради нормативних вимог у сфері муніципальної прозорості

Критичний аналіз наукового доробку зарубіжних та вітчизняних дослідників дозволяє виділити низку специфічних рис, притаманних сучасному соціальному стану місцевого самоврядування, насамперед:

1. Теоретичний аналіз західних концепцій інституційної місцевої влади дозволяє виділити два підходи до осмислення її структури і функцій. В рамках першого (основного) підходу місцеве управління утворює самостійний інститут, що формується населенням території, і носить мережевий, неієрархічний характер. В рамках другого підходу (державної теорії самоврядування) органи місцевого самоврядування є представниками центральної влади та включені в єдину ієрархію владних структур.

2. Місцеве самоврядування є первинною практикою соціального регулювання і може бути засноване як на формальному (інституціональному) управлінні, так і на неформальній (соціальній) владі локальних еліт. Соціологічне узагальнення історичних форм місцевого самоврядування в Україні дозволяє виділити два ідеальних типи формальної (інституційної) влади місцевого рівня: розподільчо-демократичний і центристсько-авторитарний.

3. Модернізація процесів місцевого самоврядування пов'язана з посиленням неформальній (соціальної) влади місцевих еліт і переходом від центристського до розподільного типу інституційного самоврядування. Подібні трансформації каталізуються інформатизацією соціального

середовища локальних спільнот. Модернізація місцевого самоврядування в умовах інформатизації соціального середовища локальних спільнот передбачає розвиток, якісне вдосконалення, радикальне посилення за допомогою сучасних інформаційно-технологічних засобів когнітивних соціальних структур і процесів. Одним з можливих напрямів модернізації місцевого самоврядування є розвиток on-line комунікації з метою підвищення кореляції між макрорівнем прийняття державних рішень і макрорівнем локальних взаємодій.

4. Соціальна активність населення стає одним з ключових чинників соціально-ефективної діяльності інституту місцевого самоврядування і безпосередньо впливає на вирішення соціально значущих завдань у муніципальних утвореннях. З точки зору реальної участі людей у вирішенні соціальних проблем локального співтовариства, соціальна активність населення може бути диференційована на орієнтований і виконавський рівні. На орієнтованому рівні відбувається процес формування установки на особисту участь у вирішенні соціальних питань місцевої громади. На виконавському рівні фіксується участь у місцевому самоврядуванні. Ступінь активності населення служить показником ефективності місцевого самоврядування, успішності соціального регулювання, формування соціального капіталу локальних спільнот.

5. Саме накопичення соціального капіталу місцевих спільнот є специфічною функцією місцевого самоврядування. Тут варто розрізняти два типи соціального капіталу – когнітивний і структурний. Когнітивний тип включає в себе довіру, взаємовідповідальність, солідарність – найважливіші цінності, властиві членам локального співтовариства.

Структурний соціальний капітал локальних спільнот об'єднує композицію і практику інститутів локального рівня, які є інструментами розвитку місцевих громад. Зокрема, соціологічне дослідження соціального капіталу місцевих громад включає в себе вимір наступних показників: рівня життя населення, якості життя населення, готовності місцевого населення до

самоврядування і самоорганізації, участі населення в управлінні.

6. Розвиток формального і неформального місцевого самоврядування є ефективним інструментом модернізації суспільства. Зміна для суб'єкта логіки управління на інтерсуб'єктивності характер мережевої взаємодії в процесі соціального регулювання і вирішення соціальних і господарських питань локального рівня стає необхідним фактором підвищення ефективності місцевого самоврядування в умовах інформатизації соціального середовища. З метою оптимізації соціальної активності населення ініціюються процеси соціального управління проектними видами діяльності, а також формується цифрова електронна демократія.

На думку вітчизняних практиків місцевого самоврядування: «Соціально-економічну модернізацію регіонів України неможливо здійснити без впровадження заходів, зорієнтованих на забезпечення сталого розвитку міст. Адже майже 70 % населення України проживає у містах. Необхідно також враховувати, що населенню міст, як правило, притаманний вищий рівень громадянської активності, тому умови та якість життя міського населення можуть розглядатися як один з потужних чинників впливу на рівень соціальної напруженості та довіри до держави та її політики. Проте, у сфері забезпечення розвитку міст існує багато труднощів, пов'язаних з нагромадженням хронічних соціальних, економічних та екологічних проблем, які суттєво впливають на якість та безпеку життя людей у містах України. Основними серед них є наступні» [70]:

1. Спостерігається неузгодженість загальнодержавних, регіональних та місцевих концепцій, стратегій та програм, зорієнтованих на сталий розвиток міст (територій). В Україні чинними є десятки програм та стратегій загальнодержавного, регіонального та місцевого значення, що прямо чи опосередковано стосуються розвитку територій, проте їх результативність є дуже низькою.

2. Неналежним є стан житлово-комунального господарства міст (насамперед – малих міст), недостатніми є обсяги капітальних вкладень у

розвиток житлово-комунального господарства. Домінування природних монополій у галузі житлово-комунального господарства призвело до того, що комунальні підприємства, здебільшого, неспроможні надавати споживачам якісні послуги у сфері житлово-комунального господарства.

3. Спостерігається низький рівень благоустрою міст, незадовільною залишається ситуація зі збиранням та утилізацією (знешкодженням) твердих побутових відходів. Одним із викликів щодо забезпечення розвитку міст є нагальна проблема забезпечити екологічну безпеку життєдіяльності населення.

4. Хронічною проблемою для міст України залишається функціонування промислових підприємств, «промислових зон», що розташовані у межах міст. Це суттєво впливає на погіршення екологічної ситуації, однак органи місцевого самоврядування не мають достатньо важелів впливу на вирішення цієї проблеми.

5. Спостерігається слабка диверсифікація економіки міста (особливо це стосується малих міст), відсутність значної кількості новостворених робочих місць. Слабко розвинена сфера послуг. Застарілою є соціальна інфраструктура міст України. Досить низьким є показник залучення інвестицій. Невідповідним є рівень оплати праці. Все це ускладнює ситуацію на ринку праці, спричинює трудову міграцію з прилеглих територій до великих міст, з малих міст до обласних центрів та до м. Києва. Протягом останніх років суттєвою є трудова міграція населення до країн Європейського Союзу.

6. Незавершеність в Україні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади не дає можливості органам місцевого самоврядування сформулювати необхідні управлінські та фінансові ресурси для розвитку територій.

Нарешті, слід зазначити, що ефективність діяльності органів місцевого самоврядування багато в чому визначається якістю їх кадрового складу, його здатністю і готовністю до вирішення завдань муніципального управління в

умовах реформування системи місцевої влади як самостійного рівня управління, що постійно змінюються і ускладнюються. Наразі в Україні спостерігається дефіцит кваліфікованих і компетентних кадрів органів місцевого самоврядування.

Натомість, формування високопрофесійного і компетентного кадрового корпусу муніципальної служби з відповідним кадровим потенціалом, оптимізація управління його розвитком представляється принципово важливою умовою успішної реалізації реформи місцевого самоврядування та вирішення питань місцевого значення. Тому, система підготовки кадрів повинна бути комплексною, перспективною, обов'язковою для всіх працівників органів місцевого самоврядування.

У вітчизняній соціально-управлінській науці, в цілому, склалося два підходи до розуміння сутності місцевого самоврядування та оцінки його ролі у державотворчому процесі. Прихильники першого підходу наполягають на повному ізолюванні місцевого самоврядування від держави, що виключає будь-яке втручання державної влади в організацію і діяльність місцевого самоврядування.

Прихильники другого підходу, яких наразі більшість, відстоюють погляди на місцеве самоврядування як на продовження державної влади на місцях, вбудовування його в загальну вертикаль влади і здійснення ним, певною мірою, функцій державного управління. Даний підхід знайшов своє реальне втілення і в історичному досвіді розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні. Крім того, і державна влада, і місцеве самоврядування повинні бути спрямовані на вирішення загального завдання – служіння народу. У зв'язку з цим, вкрай актуальною бачиться проблема досягнення балансу між інтересами державної влади та місцевого самоврядування, їх взаємодії. Що з безперечною очевидністю свідчать про необхідність наукового обґрунтування нового алгоритму взаємин держави і місцевого самоврядування. Тому доцільно розглядати деякі зразки зарубіжних муніципальних систем, в першу чергу країн Західної Європи, в силу

наступних причин:

- по-перше, історія муніципального управління в Західній Європі налічує багато століть. За цей час накопичено величезний досвід взаємодії влади різного рівня, організації ефективної та результативної діяльності місцевої влади, розвитку демократичних засад місцевого політичного процесу, відображення в роботі місцевих органів інтересів і потреб місцевої громади та окремих її членів;

- по-друге, заявлена в Конституції України орієнтація на демократичні засади організації суспільного життя, на поєднання правового і соціального принципів у вітчизняній державності, знаходить своє найбільш повне втілення саме в країнах Західної Європи;

- по-третє, кандидатство у членство України в Європейському Союзі досить чітко визначило європейську орієнтацію нашої країни, що включає в себе, і готовність дотримуватися принципи, і норми, що панують в більшості європейських держав.

Підвищення якості муніципального управління. Започаткована наразі в нашій країні реформа децентралізації, насправді не дарма ініційована саме центральною державною владою. Це багато в чому свідчить про те, що в області місцевого самоврядування накопичилося безліч проблем, які не можуть бути вирішені тільки на загальнодержавному рівні.

Але при цьому, недостатньо уваги приділяється муніципальному управлінню і його ролі в розвитку місцевого самоврядування. Адже основна робота по задоволенню потреб і узгодженню інтересів населення виконується, перш за все, органами муніципального управління за рахунок місцевих ресурсів. Муніципальне управління як діяльність органів місцевого самоврядування виступає своєрідним сполучним елементом між державним управлінням і самоврядуванням. І від того, наскільки місцеві органи влади у своїй діяльності керуватимуться інформацією про реальні потреби, інтереси та цінності більшості населення, що проживає в муніципальному утворенні, наскільки активно вони сприятимуть становленню його самостійності,

враховуючи обґрунтовані вимоги, і відстоювати свої інтереси у взаєминах з державою та бізнесом, й буде залежати подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Пошук нових шляхів вдосконалення діяльності органів муніципального управління, формування нових принципів взаємодії суб'єктів муніципального управління між собою і між населенням актуалізує проблему якості муніципального управління. І хоча взаємозв'язок між якістю муніципального управління та якістю життя населення муніципального утворення очевидний, він до цих пір лишається маловивченою проблемою і вимагає поглибленого дослідження, в тому числі соціологічного. Відзначимо, що останнім часом дослідники більше уваги звертають на проблеми управління якістю [35; 67; 72; 78; 79], ніж на проблеми якості управління.

Якість муніципального управління – це здатність органів місцевого самоврядування організовувати та координувати взаємодії між собою і органами державної влади (адміністрація регіону, територіальні представництва центральних органів виконавчої влади тощо), самоорганізованим населенням (господарюючі суб'єкти та їх об'єднання, громадські організації, територіальне громадське самоврядування, товариства власників житла тощо), а також всередині себе (адміністрація, збори представників, контролюючий орган) таким чином, щоб задовольняти встановлені й передбачувані потреби більшості населення, реалізовувати їх інтереси з метою сталого розвитку місцевої громади. Разом з тим, необхідно враховувати й інтереси меншини, оскільки ця частина населення більш активна. Якість муніципального управління залежить від соціальних умов і соціальних характеристик процесу взаємодії всіх суб'єктів муніципального управління між собою і між населенням. Удосконалення цих соціальних умов і характеристик є основною метою виконавчих органів муніципального управління.

Якість муніципального управління та якість життя населення муніципального утворення знаходяться в діалектичному взаємозв'язку. При

поліпшенні якості управлінської діяльності органів муніципального управління відбувається підвищення якості життя населення муніципального утворення. У свою чергу, при підвищенні якості життя, населення починає пред'являти більш високі вимоги до якості муніципального управління, приймати на виборах більш обґрунтовані рішення, більш активно бере участь у вирішенні питань місцевого значення тощо, підвищуючи, таким чином, якість муніципального управління.

Відбувається розвиток муніципального утворення, що в свою чергу позитивно позначається на розвитку всього українського суспільства. Реалізація даної мети по-новому ставить питання про визначення змісту якості муніципального управління, суб'єктами якого є органи місцевого самоврядування, які одночасно виступають в ролі економічних суб'єктів, що обумовлює відмінності в якості адміністрування (орієнтованого на підвищення ефективності), і в якості територіального управління (орієнтованого на досягнення цілей суспільного розвитку). В даний час підвищення якості адміністрування за рахунок упорядкування та розмежування повноважень між рівнями влади, зниження адміністративних бар'єрів, скорочення дублюючих функцій і розробки адміністративних регламентів ще не забезпечило досягнення позитивних результатів на муніципальному рівні.

В основі сучасних підходів до дослідження муніципального управління лежать ключові положення концепцій нового публічного управління та загального управління якістю, серед яких виділяються три найважливіші аспекти: орієнтованість на результат; внутрішня організація управлінських процесів; взаємодія з громадянським суспільством, що повинно знайти відображення у визначенні нової філософії і змісту якості діяльності органів муніципального управління. Разом з тим, в Україні досі існує неузгодженість між основними складовими якості локального суспільного блага, наданого органами місцевої влади у формі товарів, послуг і виконуваних функцій: можливістю надання; потребою в споживанні; задоволеністю споживачів;

градацією рівня якості за ступенем переваги, класу, категорії. Це породжує ряд проблем і протиріч у забезпеченні якості адміністративних послуг: брак можливостей вибору; відсутність широких можливостей надання; обмеженість конкуренції тощо.

Вирішення цих проблем і усунення протиріч можливо при розгляді якості як процесу досягнення узгодженості між основними складовими якості управлінських послуг і самого управління.

Моделі підвищення ефективності діяльності адміністрацій муніципальних утворень, які впроваджуються в даний час в Україні, досі не містять дієвого механізму забезпечення якості муніципального управління. Застосовувані в муніципальній практиці методики оцінки діяльності муніципальних органів містять критерії та індикатори, розроблені виключно вищими інститутами влади і далеко не повністю відображають інтереси розвитку місцевої громади, а також їх диференціацію на муніципальному рівні. У зв'язку з цим необхідно розрізняти визначення змісту якості муніципального управління у вузькому і широкому сенсі. Слід диференціювати:

1. Якість адміністрування, орієнтованого на внутрішню організацію діяльності муніципальних органів (відкритість системи адміністративного управління, професіоналізм муніципальних службовців, регламентація процесів виконання функцій, ефективні організаційні схеми і механізми тощо);

2. Якість муніципального управління, орієнтованого на взаємодію муніципальних органів з бізнесом і населенням в задоволенні суспільних інтересів і досягнення цілей розвитку місцевої громади.

Механізм забезпечення якості муніципального управління, повинен включати:

1. Цілепокладання суспільного розвитку шляхом формування політики якості управління ресурсами загального доступу, стратегічного планування на основі виявлення майбутніх суспільних потреб.

2. Організацію надання муніципальними органами в рамках питань місцевого значення адміністративних послуг на основі оцінки їх якості безпосередньо самими громадянами, проведення самооцінки і незалежного зовнішнього аудиту адміністративних процесів, а також регулярний моніторинг рівня задоволеності одержувачів послуг їх якістю та доступністю.

3. Взаємодію на основі партнерства місцевої влади, бізнесу і населення шляхом використання технологій аутсорсингу, надання преференцій, оренди муніципальної власності, створення приватно-громадського партнерства, що дозволить системно використовувати комплекс методик оцінки, моделей, інструментів і технологій забезпечення якості, результативності та ефективності діяльності адміністрацій муніципальних утворень.

Алгоритм моніторингу формування та реалізації політики якості муніципального управління повинен: базуватися на стратегічних цілях соціально-економічного розвитку муніципалітету та орієнтуватися на споживача, на якість послуг, на результативність і ефективність виконуваних функцій (якість адміністрування), а також на взаємодію владних структур з місцевим співтовариством (бізнесом і населенням) з метою суспільного розвитку (якість муніципального управління) на основі партнерства місцевої влади, бізнесу та населення, що дозволить забезпечити ефективне управління ресурсами загального доступу.

Організаційна схема оцінки якості діяльності адміністрацій муніципальних утворень повинна орієнтуватися на оцінку якості муніципального управління місцевим співтовариством, а не вищим органом влади, що передбачає внутрішній і зовнішній аудит. Це дозволить забезпечити відповідальність муніципальних органів перед представницьким органом місцевого самоврядування і місцевими громадами в цілому.

Система індикаторів оцінки якості діяльності муніципальних органів, заснована на принципах менеджменту якості муніципального управління повинна включати:

- ступінь взаємодії з місцевою громадою (громадська оцінка

муніципальних органів, рівень розвитку свободи інформації, індекс інституційного середовища, рівень розвитку партнерства місцевої влади з бізнесом і населенням тощо);

- цілі та результати (вибір цілей в області якості, стійкість стратегічного планування, рівень управління за результатами, інституційна ефективність, сталість тощо);

- рівень внутрішньої організації адміністративно-управлінських процесів (використання моделей забезпечення якості, ступінь професіоналізму муніципальних службовців, встановлення вимог до якості процесів, оптимізація функцій, проведення незалежної експертизи та зовнішнього аудиту, оцінка рівня задоволеності населення і бізнес-структур якістю діяльності владних структур з використанням ІТ-технологій тощо). Що дозволяє застосовувати кваліметричну оцінку якості діяльності адміністрацій муніципальних утворень в системі державного управління і контролю.

Забезпечення доступності та якості муніципальних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними установами та організаціями, є однією з невід'ємних завдань реформування місцевого самоврядування в Україні та має реалізовуватися не тільки із застосуванням організаційно-правових та фінансово-економічних заходів, але і супроводжуватися формуванням нової інформаційно-комунікативної системи забезпечення цього напрямку діяльності на основі маркетингових технологій. Сучасна маркетингова інформаційно-комунікаційна система забезпечення муніципальних послуг виступає як цілісна сукупність підсистем інформаційно-консультативного забезпечення, нормативно-правової та довідкової інформації, ідентифікації суб'єктів отримання і надання муніципальних послуг в електронній формі, електронних платежів, моніторингу, контролю і оцінки, забезпечення надання муніципальних послуг.

В даний час органами муніципального управління (в основному у

великих містах) впроваджено ряд інформаційних систем і технологій в сферу надання муніципальних послуг для забезпечення окремих складових діяльності, зокрема: інформування громадян; забезпечення електронних розрахунків в процесі надання послуг; ведення нормативно-правової та довідкової документації; частково – в процес здійснення моніторингу і контролю. Однак, з методичний точки зору, визначення потреб населення й вибір інформаційно-комунікаційного інструментарію підвищення ефективності надання муніципальних послуг передбачає, що:

- для визначення потреб населення в муніципальних послугах актуальним є створення відповідної інформаційно-аналітичної системи, яка дозволить підвищити ефективність витрат ресурсів усіх зацікавлених суб'єктів на надання і отримання муніципальних послуг;

- для підвищення ефективності надання муніципальних послуг та поточного прогнозування потреб населення в муніципальних послугах необхідне застосування маркетингового інформаційно-комунікаційного інструментарію з використанням мобільного електронного цифрового підпису;

- для перспективного прогнозування потреб населення в муніципальних послугах доцільно використовувати інформаційно-аналітичну систему, яка б ґрунтувалася на принципах роботи систем бізнес-аналітики.

Актуальною є необхідність подальшого правового унормування питань, пов'язаних з розширенням сфери електронної взаємодії суб'єктів надання та отримання муніципальних послуг за принципом «Єдине вікно». Перспективними напрямками розвитку нормативно-правової бази в сфері надання муніципальних послуг в електронній формі є: маркетингова інформаційно-комунікаційна система забезпечення муніципальних послуг у фізичній формі (зокрема: нормування питань електронного оскарження управлінських рішень, з питань надання муніципальних послуг), а також онлайн-ідентифікація фізичних і юридичних осіб як суб'єктів отримання муніципальних послуг.

Сьогодні існує безліч різних планів і проектів, нереалізованих через нечітке виявлення проблеми. При мають місце неправильна постановка цілей, неоптимальне використання ресурсів, погана організація взаємодій учасників проекту, слабкі навички проектного управління, відсутність єдиного підходу і методології реалізації проектів. Найбільші складності в сучасних умовах виникають на етапі підготовки проектів в зв'язку з недостатньою розробленою ідей, відсутністю навичок їх генерації, при визначенні джерел ресурсного забезпечення.

Сучасний підхід до розвитку муніципальних утворень шляхом децентралізації повноважень, регламентований законодавством України, наразі не є достатнім, оскільки в умовах подальшого розвитку громадянського суспільства, обмеженості економічних і соціальних ресурсів та необхідності врахування соціально-психологічних факторів, у розвитку територій та місцевих громад беруть участь або можуть брати участь як органи державного і муніципального управління, такі громадські організації, комерційні підприємства, бюджетні організації, нарешті, окремі громадяни.

В таких умовах соціальне проектування, як спеціально організована діяльність по актуалізації потенціалу саморозвитку спільноти, може бути основою управління муніципальним утворенням, оскільки являє собою форму розвитку партнерських відносин муніципальної влади з бізнес-структурами та громадськістю і залучення додаткових ресурсів.

Однак, соціальний проект в системі муніципального управління повинен пройти процедури громадського обговорення і прийняття органами муніципальної влади, тому що тільки в цьому випадку, з'являється можливість:

- по-перше, використовувати інтелектуальний і організаційний потенціал населення муніципального утворення;
- по-друге, забезпечити стійкість проекту в часі та незалежність від зміни виконавчої влади;

– по-третє, створити умови для участі всіх представників муніципального утворення в його розробці та виконанні, і, тим самим, сприяти розвитку системи місцевого самоврядування.

## 2.2. Стан прозорості діяльності органів місцевого самоврядування (використання програми «Прозорі міста»)

Міста стають дедалі прозорішими. З часу останнього вимірювання, проведеного аналітиками програми «Transparent Cities/Прозорі міста» наприкінці 2019 року, середній бал зріс до 47,7. Порівняно з даними першого оцінювання цей показник у півтора рази більший (у 2017 році він становив 29,9).

Це означає, що муніципалітети щороку продовжують оприлюднювати нові набори даних й оновлювати вже наявні, поліпшують функціонали своїх веб-сайтів, впроваджують найкращі практики та дослухаються до рекомендацій програми для підвищення рівня прозорості.

У 2020 році середній показник приросту прозорості становив 4,4%. У 2019 році він дорівнював 6%, у 2018 році – 38% (рис.2.1). А отже, попри позитивну динаміку темпи підвищення прозорості міст знижуються. Це зумовлено кількома факторами:

Проактивні міста вже виконали більшість простих рекомендацій методології, які не вимагають ухвалення нормативно-правового чи іншого акту; консультацій; додаткових фінансових, часових, технічних чи людських ресурсів. Складні індикатори впроваджуються повільніше. Негативна динаміка в 43 містах також погано вплинула на загальний показник приросту.

Щорічно методологія адаптується до вимог законодавства та зворотного зв'язку щодо окремих компонентів вимірювання. Зокрема, у методології прозорості 2020 року враховані зміни в нормативно-правових

актах, які регулюють сфери антикорупційної політики, закупівель, комунального майна тощо. Адаптація діяльності органів місцевого самоврядування до актуалізованих вимог може вимагати додаткових часових, фінансових, технічних і людських ресурсів. У підсумку – на момент проведення оцінювання не всі індикатори методології прозорості втілені містами рівною мірою.

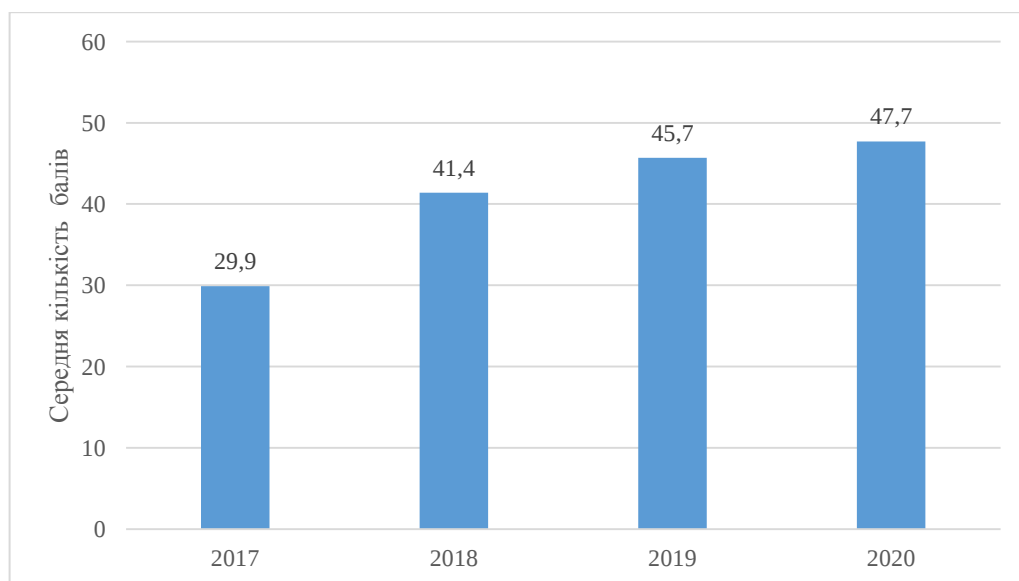


Рис.2.1. Динаміка середнього показника прозорості, 2017-2020 рр.. [51]

Щороку принаймні частково змінюються міста-переможці (Львів – у 2017 році, Дрогобич – у 2018, Дрогобич і Покров – у 2019, Львів і Маріуполь – у 2020), проте всі вони стабільно входять до топу Рейтингу. У 2020 році уперше з початку рейтингування одразу два міста – Маріуполь і Львів – перейшли до категорії «прозорих», одержавши за результатами оцінювання 86,6 та 85,2 бали відповідно. До п'ятірки лідерів також потрапили Дрогобич (78,1), Вінниця (76,7) і Тернопіль (75,2) (рис.2.2).

Порівняно з результатами рейтингування 2019 року, загальний бал Маріуполя і Львова зріс приблизно на 12 балів. Поліпшення стосуються різних сфер та індикаторів, проте є й дещо спільне. Найбільший приріст у містах спостерігається у сфері «Житлова політика». Якщо у 2019 році виконання показників у цій сфері для двох міст було на рівні 20–50 %, то у

2020 році Маріуполь і Львів реалізували їх повністю. Міські ради у 2020 році розробили систему електронної реєстрації заяв на житло, забезпечили оприлюднення та повноту даних про житлові приміщення комунальної форми власності, публікували анонси всіх засідань громадської комісії з житлових питань та протоколи за їх підсумками. Також приріст балів спостерігається у сферах «Освіта», «Соціальні послуги» і «Землекористування та будівельна політика», зокрема завдяки впровадженню нових електронних інструментів для реєстрації дітей до закладів позашкільної освіти, подання й відстежування заяв на отримання послуг у соціальних установах, а також отримання паспортів прив'язки тимчасових споруд. Обидва муніципалітети також змогли майже повністю втілити рекомендації у сфері «Антикорупційна політика та професійна етика» – як ті, що були наведені в попередніх версіях методології, так і нові, які стосуються роботи з викривачами й прозорості діяльності уповноважених з питань запобігання корупції органів/ осіб.

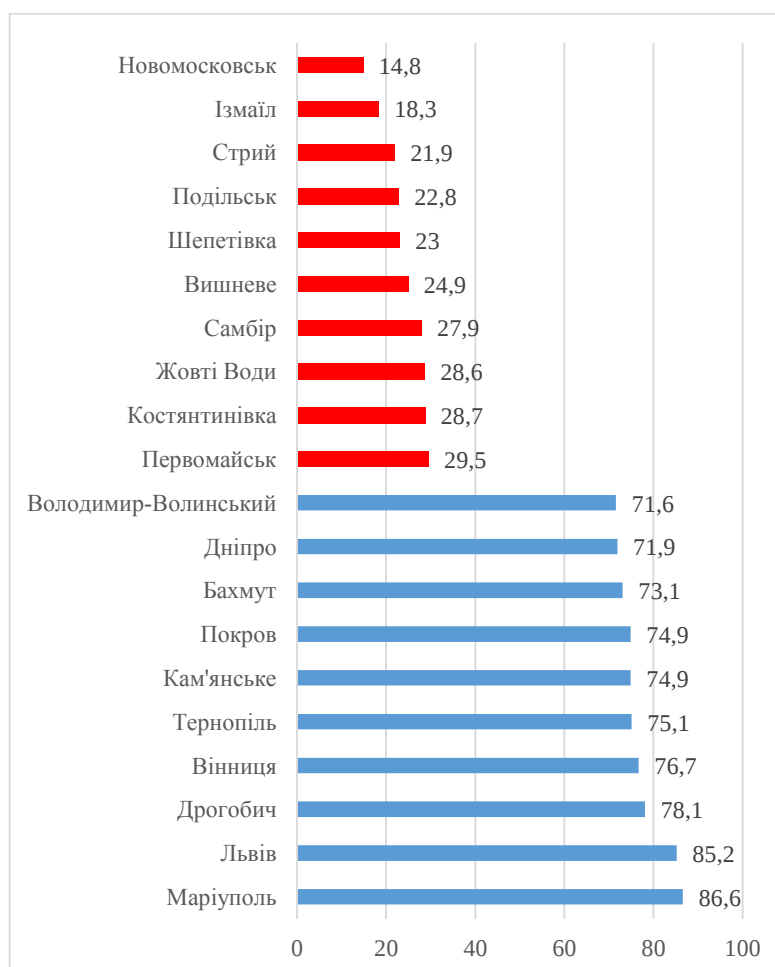


Рис.2.2. 10 найбільш і найменш прозорих міст Рейтингування-2020 [51]

Дрогобич і Тернопіль натомість показали падіння сукупних оцінок на 1 – 2 бали, але все одно опинилися серед найпрозоріших міських рад. Зокрема, Тернопіль втратили бали в закупівлях (оскільки не втілили новий індикатор про ринкові консультації), а Дрогобич і Тернопіль – у доступі й участі (Дрогобич – через непроведення бюджету участі у 2020 році, а Тернопіль – через несвоєчасне оприлюднення порядків денних). Однак виконання індикаторів більшості сфер зросло або лишилося на стабільно високому рівні: усі три міста мають 100 % виконання у таких сферах, як «Кадрові питання» та «Освіта», 80 % і вище – «Бюджетний процес», «Комунальне майно» й «Інформація про роботу ОМС».

Покров, як і Дрогобич, не втримав першість у Рейтингу, проте втратив більше балів й опинився на шостому місці (79,1 – 74,9). Найбільше його результат погіршився у сфері «Землекористування» (через «пакетне» голосування земельних питань у міськраді, непроведення публічних аукціонів відчуження землі й відсутність детальних планів територій). Однак варто відзначити загальний високий рівень виконання більшості сфер і що місто – одне з небагатьох, які втілили всі вимоги сфери «Антикорупційна політика і професійна етика».

Два останні міста рейтингової таблиці – Ізмаїл і Новомосковськ – набрали менше ніж 20 балів та увійшли до категорії «непрозорих», причому Новомосковськ перебував у цій категорії три з чотирьох років оцінювання, а Ізмаїл – потрапив уперше через погіршення результатів порівняно з 2019 роком. Максимальний відсоток реалізації вимог у кожній з 14 досліджуваних сфер в обох містах не перевищує 55%. До п'ятірки найменш прозорих міст також увійшли Стрий (21,9), Шепетівка (23,0) і Подільськ (22,8), хоча вони й подолали позначку 20 балів та потрапили до категорії «частково непрозорих».

Загалом зі 100 міст-учасників рейтингування 2 міста непрозорі (0 – 19 балів), 33 – переважно непрозорі (20 – 39 балів), 44 – частково прозорі (40 – 59 балів), 19 – переважно прозорі (60 – 79 балів) і 2 – прозорі (80 – 100 балів). Щороку кількість частково прозорих, переважно прозорих і прозорих міст зростає. У 2017 році у цих трьох групах було всього 14 міст зі 100, у 2019 – 64, а 2020 – уже 65 міст подолали позначку непрозорості (рис.2.3).

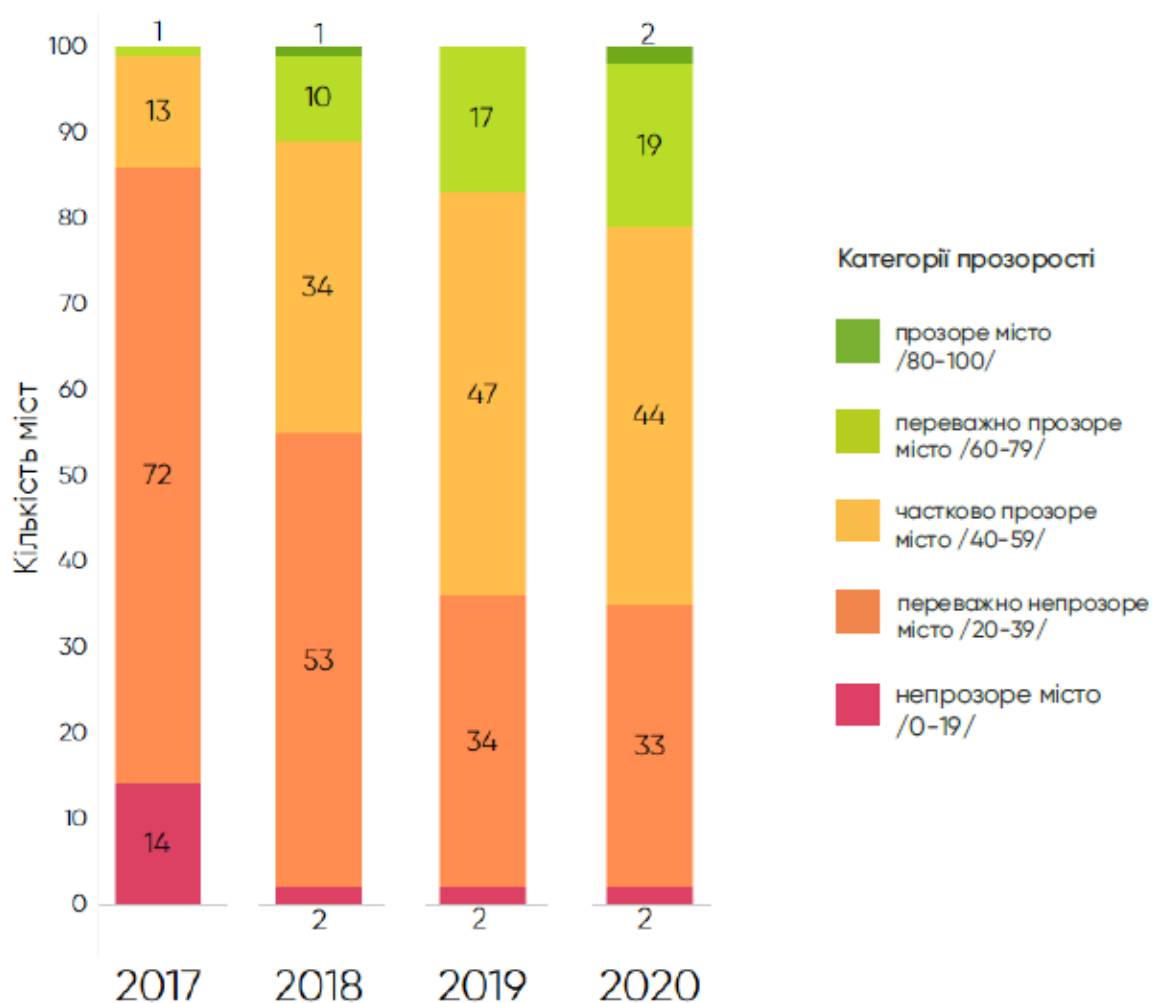


Рис.2.3.Розподіл міст за категоріями прозорості, 2017-2020 рр.. [51]

57 міст отримали приріст від 0,5 до 22 балів порівняно з попереднім рейтингуванням. Проте через конкуренцію зростання в балах не гарантує вищої загальної позиції, тому відносну позицію в Рейтингу підвищили всього 41 місто, 51 – втратило. Лідер приросту в балах – Володимир-Волинський (49,6 → 71,6) – цьогоріч уперше увійшов до десятки найбільш прозорих міст,

за ним ідуть Фастів (30,2 → 49,0) і Конотоп (19,6 → 38,6). У відносному показнику (місце в Рейтингу) лідером приросту став Фастів (87 → 41 місце), за ним – Нововолинськ (86 → 47 місце) і Лозова (92 → 54 місце). Ці міста поліпшили результати майже в усіх сферах, у деяких випадках зростання становить до 2 – 5 разів (наприклад, Фастів у сферах «Комунальне майно» і «Фінансова, матеріальна допомога та гранти»). Зростання загального балу всіх чотирьох міст відбулося завдяки поступу в різних сферах: Фастів, Нововолинськ і Володимир-Волинський втілили індикатори освіти на 70 % і більше; Нововолинськ і Володимир-Волинський мають 100 % за виконання кадрових показників. Високі показники приросту також у Калуша й Лимана, але в інших сферах вони значно погіршилися – наприклад, прозорість кадрових питань в обох містах знизилася вдвічі (табл. 2.1).

Таблиця 2.1 – Міста з найбільшим зростанням і падінням балів у 2020 році  
[51]

|                      | Кількість балів у Рейтингу прозорості – 2019 | Кількість балів у Рейтингу прозорості – 2020 | Зміна балу | Позиція в Рейтингу прозорості – 2019 | Позиція в рейтингу прозорості – 2020 |
|----------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------|------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Володимир-Волинський | 49,6                                         | 71,6                                         | 22         | 37                                   | 10                                   |
| Конотоп              | 19,6                                         | 38,6                                         | 19         | 98                                   | 69                                   |
| Фастів               | 30,2                                         | 49                                           | 18,8       | 87                                   | 41                                   |
| Лозова               | 26,4                                         | 44,7                                         | 18,3       | 92                                   | 54                                   |
| Нововолинськ         | 30,6                                         | 47,1                                         | 16,5       | 86                                   | 47                                   |
| Марганець            | 42,0                                         | 32,6                                         | -9,4       | 53                                   | 87                                   |
| Житомир              | 66,1                                         | 56,2                                         | -9,9       | 12                                   | 26                                   |
| Ніжин                | 59,4                                         | 47,6                                         | -11,8      | 18                                   | 44                                   |
| Вишневе              | 37,4                                         | 24,9                                         | -12,5      | 67                                   | 95                                   |
| Лисичанськ           | 48,7                                         | 35                                           | -13,7      | 39                                   | 80                                   |

Найбільше балів за підсумками рейтингування прозорості у 2020 році втратили Лисичанськ, Вишневе, Ніжин, Житомир і Марганець – від 14 до 9,5. Окремо зазначимо, що методологія розрахована на оцінювання прозорості ОМС, тому через те, що повноваження ОМС у Лисичанську і Сєвєродонецьку на себе перебрали військово-цивільні адміністрації, порівняні лише ті міста, де є діючі міські ради (однак варто згадати, що

загальний бал Сєвєродонецька у 2020 зріс (41,2 → 51,6).

Вишневе, Ніжин, Житомир і Марганець продемонстрували погіршення або стагнацію у більшості сфер дослідження, окремі з них («Соціальні послуги», «Комунальні підприємства», «Житлова політика», «Закупівлі») втілені на третину або менше. У Вишневого найбільше падіння балів (-12,5) і найгірший загальний показник (24,9) серед згаданих міст. П'ять сфер – «Комунальне майно», «Інвестиції та економічний розвиток», «Закупівлі», «Житлова політика» і «Соціальні послуги» не мають жодного бала, а «Антикорупційна політика і професійна етика» реалізована менш ніж на 1/10. Міста мало дбають про прозорість діяльності комунальних підприємств (не оприлюднюють фінансову та операційну звітність, інформацію про керівників, їх винагороду, не мають наглядових рад), житлову політику (не оприлюднюють дані про приміщення, діяльність громадських комісій, не запроваджують електронні інструменти реєстрації заяв), сферу соціальних послуг (не оприлюднюють інформацію про соціальні установи міста і не створюють електронних інструментів подання заяв). Проте є й позитивні зрушення: Житомир, Марганець і Ніжин підвищили прозорість сфер освіти й питань фінансової допомоги інститутам громадянського суспільства й фізичним особам.

Окремі міста отримали нижче місце в Рейтингу, втративши всього декілька балів: наприклад, Жовтим Водам, Чернігову, Кам'янцю-Подільському і Горішнім Плавням було достатньо – 0,1 бала, щоб опуститися на 1 – 10 позицій. Деякі міські ради втратили кілька позицій, навіть дещо поліпшивши загальний результат (наприклад, Бахмут, Старокостянтинів, Біла Церква). Це ще раз свідчить про посилення конкуренції у Рейтингу й мотивацію міських рад активніше оприлюднювати важливу для громад інформацію й переймати найкращі практики прозорого врядування. Окремо варто зазначити, що аналіз даних не виявив зв'язку між рівнем прозорості й регіональним розподілом міст, а також їх розміром, тобто головним фактором у впровадженні змін є проактивна позиція ОМС.

Окрім середніх показників реалізації вимог містами уваги заслуговують й тенденції, які існують у сферах й індикаторах дослідження (рис.2.4). Найбільш втілювана сфера у 2020 – «Освіта», її показники зросли в середньому на 12,6 % (до 66,3 %). Так, 93 міста зі 100 забезпечили можливість батькам подати заяву на зарахування дитини до дитячого садка та/або школи онлайн, більшість з них також використовують ресурси з відкритою чергою розподілу дітей у дошкільні заклади. Деякі міста (наприклад, Конотоп) у зв'язку з карантинном вперше ввели електронну реєстрацію у заклади освіти або повністю перейшли на неї.

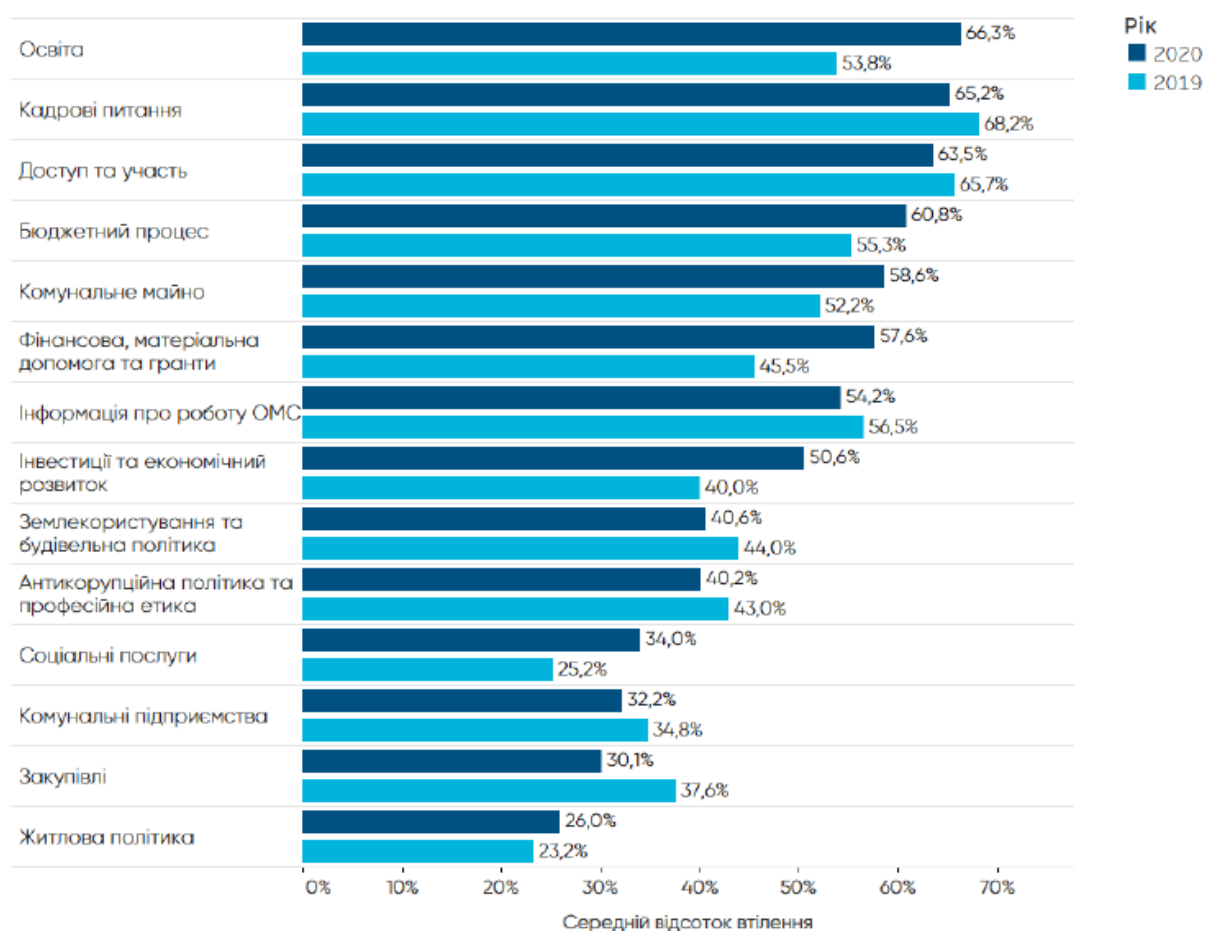


Рис.2.4. Середній відсоток виконання сфер прозорості, 2019-2020 рр. [51]

Натомість середня оцінка наступних найбільш втілюваних сфер – «Кадрові питання» і «Доступ та участі» – зменшилася на 2 – 3 %. На сфері «Доступ та участь» варто зупинитися окремо з огляду на її важливість. Так, вимоги вчасного оприлюднення проєктів рішень і повних порядків денних засідань міських рад дотримуються гірше (у середньому на 10 – 25 %); окрім

того, проекти рішень нерідко видаляють після їх ухвалення, що унеможлиблює порівняння. Також не всі міськради в нормативно-правових актах гарантують безперешкодний доступ громадян до засідань постійних комісій і координаційного органу, якщо такий створено. Найчастіше обмеження стосуються можливості проведення закритих засідань за згоди більшості, навіть без уточнення кола питань, які можуть бути розглянуті в закритому режимі, або кола осіб, які можуть бути присутні або брати участь. У випадку постійних комісій такі обмеження наявні в положеннях і регламентах 28 міських рад, погоджувальних органів – 13. Вимоги у вказаних вище індикаторах є особливо важливими для прозорості місцевого самоврядування, оскільки дотримання принципів гласності, процедур і термінів оприлюднення інформації є обов'язковою передумовою для того, щоб громадяни могли відстежувати й реагувати на процес розробки й ухвалення нормативних актів, які безпосередньо стосуються їхніх інтересів.

Загалом середній відсоток реалізації восьми сфер у 2020 році перетнув позначку 50 % («Кадрові питання», «Доступ та участь», «Освіта», «Бюджетний процес», «Комунальне майно», «Інформація про роботу ОМС», «Комунальне майно», «Фінансова, матеріальна допомога та гранти», «Інвестиції та економічний розвиток»). У 2017 році такий показник мала лише одна сфера («Освіта»), 2020 року – п'ять. Деякі вимоги із цих сфер – як-от вчасне оприлюднення точних порядків денних і проектів рішень або проведення аукціонів на розміщення сезонної торгівлі – через складність або нерегульованість центральними нормативно-правовими актами виконуються порівняно гірше. Проте міські ради докладають значних зусиль для поліпшення й підтримки рівня реалізації багатьох індикаторів: абсолютна більшість муніципалітетів проводять і висвітлюють конкурси бюджету участі, оголошують вакансії у виконавчі органи, оприлюднюють проекти регуляторних актів, протоколи засідань органів, чисельні звіти й набори даних, інформацію про міських голів.

Найнижчі показники у таких сферах, як «Закупівлі», «Житлова

політика», «Комунальні підприємства» і «Соціальні послуги». Ці сфери представники органів місцевого самоврядування найчастіше називали найбільш складними для втілення, і вони лишаються у списку найменш реалізованих з року в рік. У житловій політиці вимоги до даних про чергу (квартирний облік) й інформації про громадську комісію з житлових питань виконані частково або повністю третиною міських рад. У сфері комунальних підприємств найнижчий рівень виконання індикаторів, які стосуються утворення наглядових рад і проведення конкурсів на посади директорів комунальних підприємств, тобто ті, що не регламентуються законодавством. У сфері прозорості комунальних підприємств низький показник реалізації індикаторів також зумовлений великою кількістю розпорядників інформації, не всі з яких однаково активно її оприлюднюють. Найменш виконуваний індикатор у оцінюванні 2020 року (втілено всього шістьма міськими радами) у сфері закупівель і стосується інформації про передзакупівельні ринкові консультації. Попри зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» (п. 4 ст. 4) про консультації з представниками ринку для підготовки закупівель, наразі мало міськрад скористалося такою можливістю або робить це відкрито.

Водночас показники навіть у двох найменш виконуваних сферах («Соціальні послуги» і «Житлова політика») зросли в середньому на 3 – 9%, тобто навіть у найскладніших сферах місцевого самоврядування помітні зрушення. [51]

Окремо варто сказати, що сфера, яка в попередніх методологіях мала назву «Професійна етика та конфлікт інтересів», була вдосконалена й доповнена. Тепер вона називається «Антикорупційна політика та професійна етика», оскільки здебільшого зосереджена на діяльності уповноважених органів із запобігання корупції. Середній рівень реалізації сфери – 40,2 %. Найбільш втілені індикатори (більш ніж на половину) – оприлюднення інформації про політичну приналежність депутатів і створення / визначення уповноваженої особи (підрозділу) з питань запобігання й виявлення корупції

(нормативна вимога, закріплена в Законі України «Про запобігання корупції»). Проте, наприклад, питання етики депутатів закріплено в актах лише 69 міських рад зі 100, посадовців – 51, ще менше – працівників комунальних підприємств.

Результати оцінювання підзвітності демонструють серйозний розрив між практичною відкритістю діяльності органів місцевого самоврядування (допуск до засідань органів, налагодження діалогу з громадою, звітування) і більш формальними вимогами (оприлюднення даних, забезпечення роботи сайту), з яких переважно складається методологія прозорості. Середній показник підзвітності у 2020 р. учетверо менший за прозорість (12,5 проти 54,4 бала).

Лідери рейтингування підзвітності 2020 року (рис.2.5): Маріуполь, який лідирує з відривом 10 балів (32,0 бали загалом), Львів і Покров (по 22,0 бали), Біла Церква (21,0) та Чернівці (20,0). Мінімальна оцінка – у Ковеля й Дніпра (3,0 бали), Шостки (4,0), Ізмаїла (6,0), а також Новомосковська і Кам'янця-Подільського (по 7,0). Водночас через однакову кількість балів чимало учасників розташувалося на однакових сходинках: наприклад, другу поділили Покров і Львів, а 29-ту – аж дев'ять міст (Рубіжне, Херсон, Павлоград, Олександрія, Кам'янське, Кривий Ріг, Бровари, Запоріжжя, Бердичів).

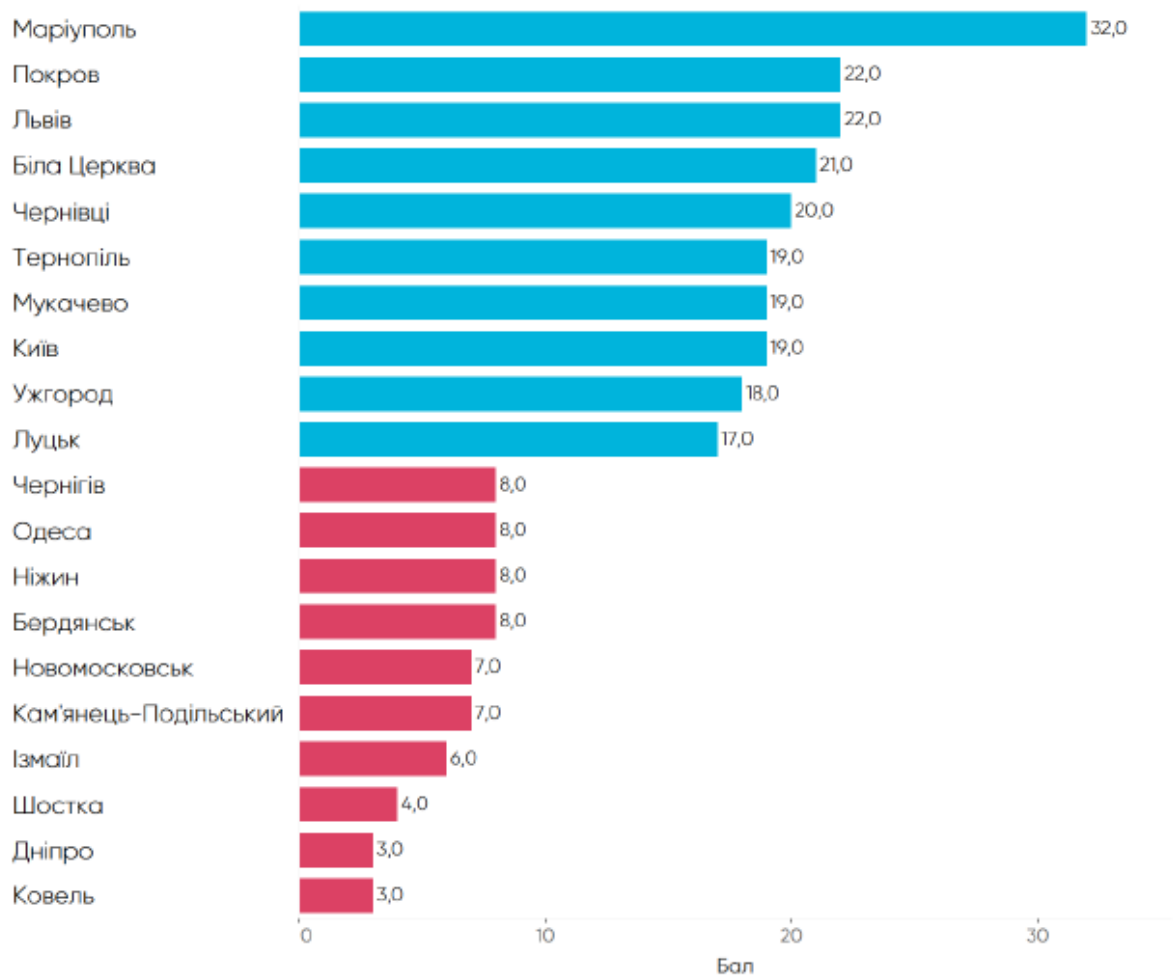


Рис.2.5. 10 найбільш і найменш підзвітних міст Рейтингування-2020

[51]

У структурі підсумкової оцінки міст-лідерів є декілька спільних рис. По-перше, значна частина підсумкової оцінки (до 10 балів) пов'язана з виконанням індикаторів сфери землекористування. Найбільш виконувані серед лідерів Рейтингу вимоги стосуються оприлюднення інтерактивних карт і геопросторових даних зовнішньої реклами і тимчасових споруд. Оскільки скарг на незаконну рекламу або тимчасові споруди не надходило й у медіа не знайдено інформації про такі порушення, чотири з п'ятих міст отримали за кожен індикатор по 2 – 4 бали. Маріуполь, Львів, Покров, Біла Церква і Чернівці також отримали по 2 бали у сфері комунальних послуг, оскільки не зафіксовано порушень термінів і процедури розгляду скарг і звернень громадян. Усі міста-лідери принаймні частково реалізували вимоги сфери

«Антикорупційна політика й професійна етика». Львів, Чернівці і Маріуполь затвердили нормативні документи у сфері етики депутатів, посадових осіб місцевого самоврядування і працівників комунальних підприємств, де прописані санкційні механізми в разі порушень. Покров і Біла Церква дотрималися рекомендацій методології лише стосовно службовців органів самоврядування і працівників комунальних підприємств.

З іншого боку, між містами з верхівки списку є й досить багато відмінностей. Сфера «Доступ та участь» реалізована всіма лідерами на 2 – 3 бали з 13 можливих, проте завдяки різним індикаторам: усі дотримуються частини вимог відкритості засідань постійних комісій (доступ громадян, онлайн-трансляції), однак Біла Церква втратила бал за індикатор через не завжди вчасне анонсування. Маріуполь виконав головні вимоги відкритості засідань сесій міської ради, Львів і Чернівці – виконавчого комітету. Покров і Маріуполь забезпечують доступ до інформації на власних офіційних Веб-сайтах для людей з вадами зору за допомогою спеціальної версії. [51].

Маріуполь єдиний у Рейтингу втілює рекомендації щодо відкритого розгляду заяв на службове житло. Лише два міста – Маріуполь і Біла Церква – втілюють індикатор, який стосується прозорого виведення житла зі статусу службового і його приватизації. Покров і Маріуполь єдині з першої п'ятірки міст виконали частину вимог сфери «Бюджетний процес»: вони дотримуються основних вимог щодо публічного звітування представників органів місцевого самоврядування про виконання бюджету, а також реалізували всі проекти-переможці конкурсу громадського бюджету 2019 року. Нарешті, лише дві міськради (Маріуполь і Покров) достатньо активно комунікували на платформі з питань публічних закупівель DOZORRO (надали відповідь на понад 80 % звернень і відгуків).

Щодо міст на останніх позиціях у Рейтингу (Кам'янець-Подільський, Новомосковськ, Ізмаїл, Шостка, Дніпро, Ковель), то всі вони виконують принаймні один індикатор у сфері землекористування (оприлюднюють перелік земельних ділянок для здійснення забудови, ведуть реєстр

містобудівних умов і обмежень). Проте про конкретні тренди говорити неможливо, оскільки загалом кожне місто-аутсайдер виконує 1 – 4 індикатори.

Загальну картину підзвітності добре описує класифікація міст відповідно до категоріальної шкали підзвітності (рис.2.6). Залежно від підсумкової оцінки міста могли потрапити до однієї з п'яти категорій – від «непідзвітних» (0 – 19 балів) до «підзвітних» (80+ балів). За підсумками першого рейтингування підзвітності 45 міст увійшли до категорії «непідзвітних», лише п'ять лідерів, мова про яких йшла вище, подолали позначку 20 балів й одержали статус «переважно непідзвітних». Для порівняння: за результатом першого рейтингування прозорості 2017 року тільки 13 міст зі 100 подолали позначку 49 балів й отримали статус «частково прозорих», до категорії «переважно прозорих» (60 + балів) тоді потрапило лише одне місто (Львів). [51]

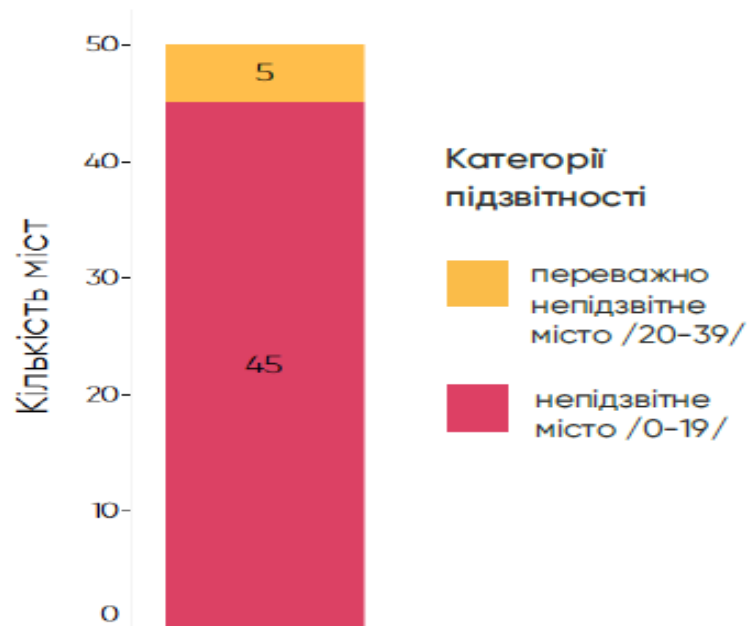


Рис.2.6. Міста за категоріями підзвітності [51]

Найбільш виконувані в середньому сфери – «Кадрові питання» (39,0 %), «Антикорупційна політика і професійна етика» (30,0 %), «Землекористування й будівельна політика» (23,1 %). Найменш втілені –

«Закупівлі», «Фінансова, матеріальна допомога і гранти», «Соціальні послуги», «Інформація про роботу ОМС» (від 1,5 до 3,3 %) – мають майже однаково низький відсоток виконання всіма містами незалежно від позиції в Рейтингу. Однак, якщо всі лідери рейтингування втілюють принаймні частково 10 з 14 сфер, то міста з найнижчими показниками – лише 4.

Низький рівень виконання вимог методології пов'язаний, по-перше, вимоги методології нові і лише частково ґрунтуються на нормах законодавства. Більша частина індикаторів вимагає впровадження численних найкращих практик і рішень, які не регулюються нормативно-правовими актами центральних органів влади. По-друге, дизайн методології сфокусований на меншій, ніж у прозорості, кількості багаторівневих індикаторів. Більшість з них вимагає дотримання низки вимог і не передбачає попередніх оцінок, щоб максимально ускладнити одержання балів за їх часткове втілення. По-третє, у підзвітності є велика диспропорція у виконанні індикаторів з різних категорій. Ті індикатори, які регулюються нормативно-правовими актами центральних органів влади, виконуються значно краще за ті, які демонструють «найкращі практики». Те саме стосується індикаторів, які передбачають певну адаптацію до карантинних умов (проведення онлайн-трансляцій, зворотний зв'язок через комп'ютер), порівняно з тими, які подібних нововведень не вимагають. Четверта причина – розрив між декларованою і фактичною відкритістю органів місцевого самоврядування [51].

Задля розуміння показників міст варто звернути увагу на виконання окремих сфер та індикаторів (рис.2.7). Сфера «Доступ та участь» є центральною для дослідження, бо вимірює фактичну доступність ОМС для жителів громад. Ідеться про можливість брати участь у засіданнях, відвідувати звітування міського голови й одержувати відповіді на петиції. Середній рівень її виконання – усього 10,8 %, оскільки більшість міських рад не виконують одну або декілька вимог, щоб отримати бали в цій категорії. Типові приклади невиконаних вимог – відсутність онлайн-трансляцій,

невчасне анонсування або повна відсутність анонсів чи планів роботи. Також зафіксовані численні скарги від журналістів і місцевих активістів на перешкоджання вільному доступу громадян до засідань міської ради та її органів, за що муніципалітети отримували 0 балів.

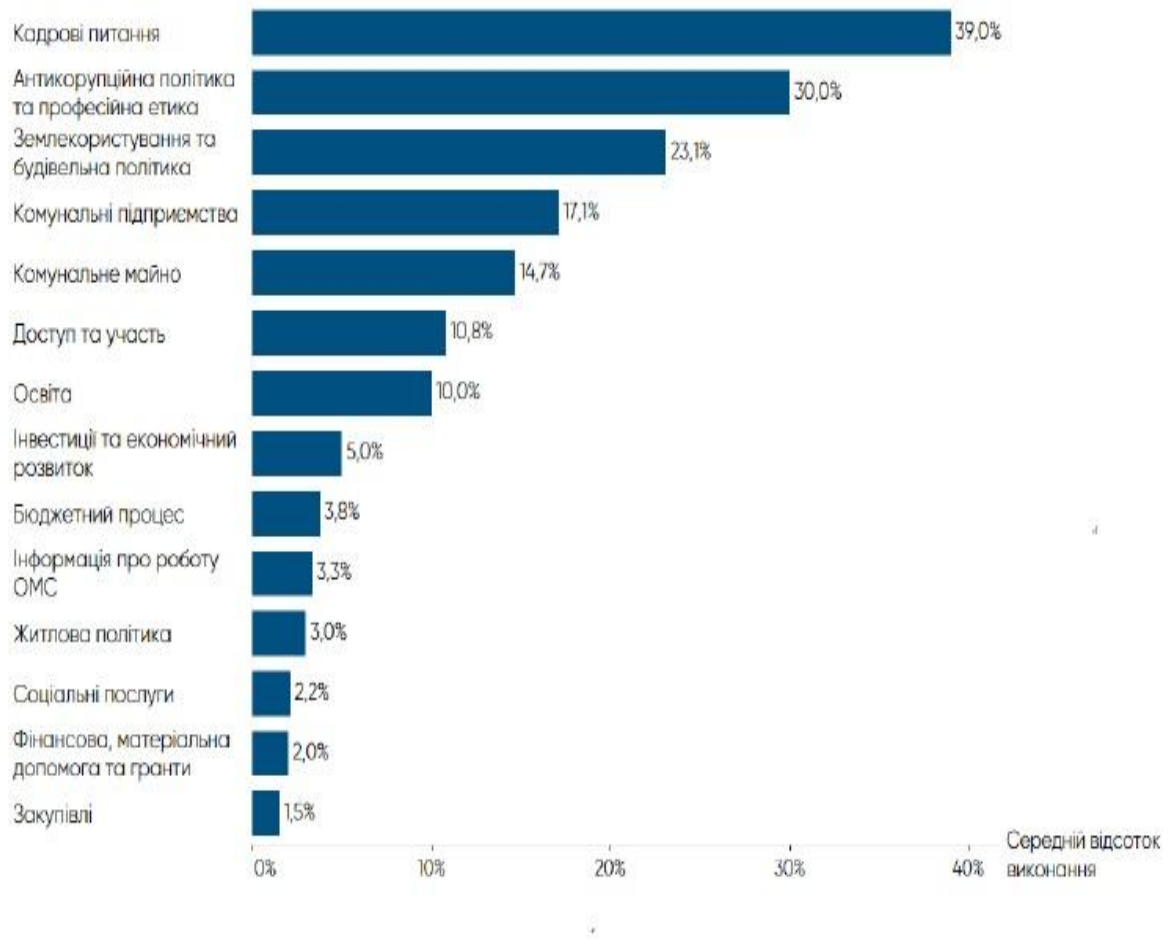


Рис.2.7. Середній відсоток виконання сфер підзвітності [51]

Жодне місто не одержало максимальну оцінку за індикатори A01 – A05, які стосуються відвідування засідань органів і публічного звіту міського голови. Міськрадам не вдалося системно підійти до питання обробки онлайн-звернень громадян. Проблема налагодження прямого зв'язку між громадянами в часи пандемії, постала не лише в Україні. ОМС деяких країн, наприклад Великої Британії та Канади, впроваджують нові практики дистанційної комунікації задля забезпечення зв'язку з громадянами в умовах пандемії COVID-19.

Як зазначено вище, рівень підзвітності оцінених міських рад виявився значно нижчим за прозорість. Так, середній показник підзвітності в рейтингуванні 2020 року становив 12,5 бали, тоді як показник прозорості серед 50 міських рад – 54,4 (найнижчий – 34,4 бали – був у 2017 році).

Попри розрив у балах, між прозорістю і підзвітністю прослідковується позитивна кореляція: міста, які мають вищий бал у Рейтингу прозорості, більш вірогідно отримають вищий бал у Рейтингу підзвітності. Це демонструє діаграма розсіювання (рис.2.8), на якій більшість міст зосередилися навколо прямої, що показує зростання прозорості одночасно зі зростанням підзвітності [51].

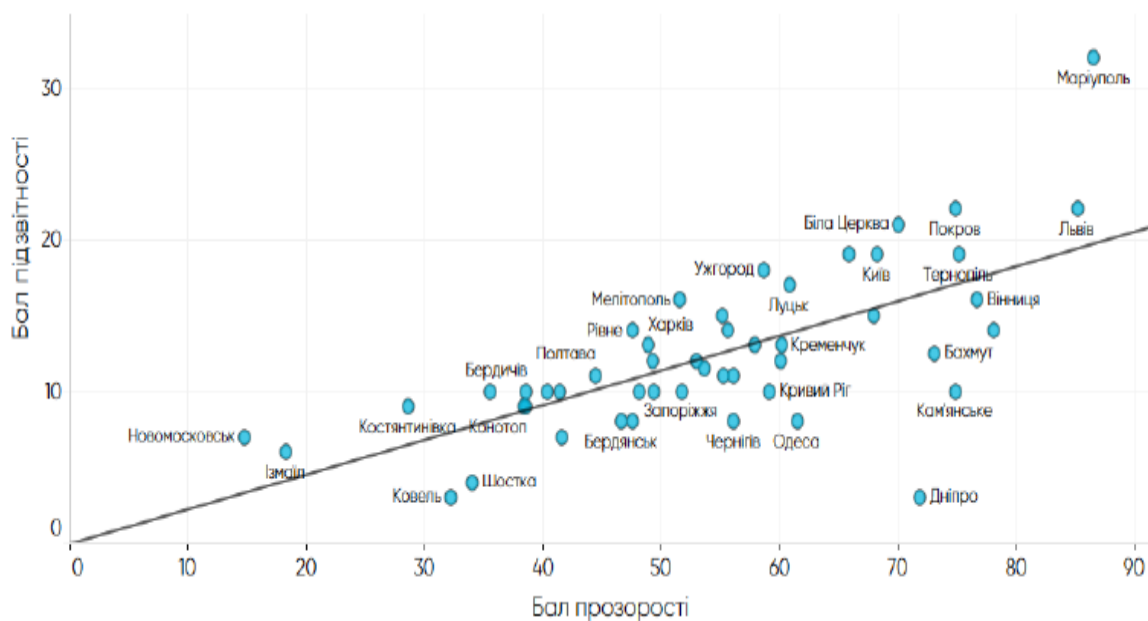


Рис.2.8. Діаграма розсіювання оцінок прозорості й підзвітності у 2020 році [51]

Проте в даних є й викиди: Маріуполь має дещо більше співвідношення балів порівняно з іншими містами, а Дніпро, Шостка й Ковель навпаки показали значно гірші результати в підзвітності відносно до результатів прозорості.

У цих винятків є дві основні причини. По-перше, вага кожної зі сфер у рейтингах прозорості та підзвітності відрізняється. Так, Луцьк одержав 10 з 17 балів за публікацію наборів даних у сфері землекористування (і

відсутність зафіксованих порушень щодо невідповідності даних дійсності). Ще 4 – оскільки не було виявлено порушень у роботі комунальних підприємств зі зверненнями, а також при встановленні тарифів на послуги в комунальних некомерційних підприємствах і комунальних закладах. Загалом у сфері землекористування та містобудування більшість міст одержало 40 – 80 % від підсумкової оцінки.

Друга причина – різні інформаційні ресурси і громадська активність у містах. Поки що громадськість лише починає долучатися до активного оприлюднення інформації на онлайн-платформі «Transparent cities». Відповідно, відомості надаються нерівномірно. У результаті при рейтингуванні могли бути не враховані порушення, фактично притаманні місту, проте не зафіксовані, оскільки, наприклад, у ньому менше активних незалежних ЗМІ, які оперативно висвітлюють проблеми цього населеного пункту.

Найбільш виконувана сфера підзвітності – «Кадрові питання» – є третьою за виконанням у прозорості. Друга, третя і четверта сфери за рівнем втілення в підзвітності («Антикорупційна політика і професійна етика», «Землекористування і будівельна політика», «Комунальні підприємства») – серед менш виконуваних у прозорості. Типово найменш втілені сфери прозорості – «Закупівлі», «Житлова політика», «Соціальні послуги» – також серед найменш втілених у підзвітності (сього лише 1,5 – 3,0 % у середньому).

Якщо порівнювати виконання сфер за п'ятіркою лідерів, то в антикорупції найбільший середній рівень втілення у підзвітності (80%), далі йдуть житлова політика, кадрові питання й землекористування (близько 40%) (рис.2.9). Чіткий зв'язок із виконанням вимог прозорості в першій п'ятірці міст не прослідковується.

Як вже зазначалось, є кілька основних причин відставання сфер підзвітності від прозорості. Перша – різні вимоги методологій. Деякі індикатори підзвітності – своєрідна «надбудова» прозорості, проте більшість з них перевіряють зовсім інші аспекти 14 сфер діяльності органів місцевого

самоврядування, до того ж часто не є прямими вимогами законодавства.

Друга причина – дизайн методології. Підзвітність передбачає менше попередніх оцінок і меншу кількість індикаторів. Вимоги типового індикатора жорсткіші, ніж у прозорості. Це робиться для того, щоб мінімізувати можливість формального виконання індикаторів, яке не несе користі громаді або користь якого є мінімальною.

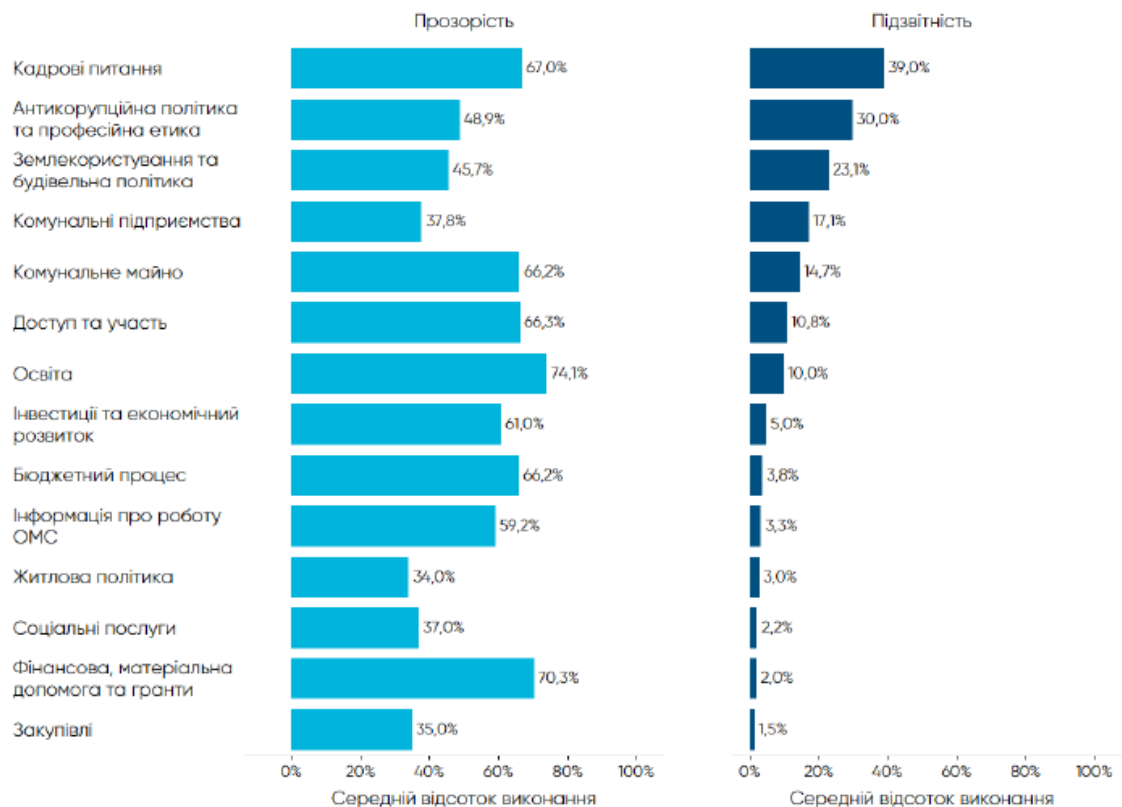


Рис.2.9. Порівняння середнього відсотку виконання сфер у підзвітності й прозорості за 50 містами [51]

Третя причина полягає у розриві між формальною і практичною відкритістю. Виконання індикаторів прозорості є передумовою, а не гарантією виконання індикаторів підзвітності. На практиці виявлені численні порушення і недоліки, наприклад сумісництво депутатського мандата і посади в ОМС, незаконно встановлені тимчасові споруди і реклама, що не зазначені на картах, відсутність онлайн-трансляцій, факти обмеження доступу до засідань тощо. Усе це суттєво знижує оцінку підзвітності.

У межах виконання окремих індикаторів різниця особливо разюча.

Наприклад, з 50 міськрад-учасниць рейтингування підзвітності 11 міських рад мають зареєстрований кабінет у DOZORRO (згідно з індикатором T01 прозорості) та ухвалили документ, який зобов'язує замовників відповідати на звернення на платформі, проте лише два з них (Покров і Маріуполь) відповідають принаймні на 80 % відгуків і звернень (T01 підзвітності). 39 з 50 міст не мають дискримінаційних положень, які обмежують участь громадськості в засіданнях постійних комісій (A01 прозорості), однак тільки у дев'яти містах – Києві, Луцьку, Львові, Маріуполі, Мукачеві, Одесі, Покрові, Чернівцях й Слов'янську – забезпечено основні передумови та/або не зафіксовано перешкоджань доступу громадян. Подібна ситуація прослідковується і із засіданнями координаційного органу міських рад. Проведення бюджетних слухань регламентується в нормативно-правових актах 30 міст з 50, але лише два (Мелітополь і Тернопіль) провели їх у 2020 році онлайн або із забезпеченням онлайн-трансляцій; більшість міських рад розробляли й ухвалювали бюджетні рішення взагалі без консультацій з громадами [51].

Таким чином, результати дослідження продемонстрували дві основні тенденції. Перша – формальна прозорість далеко не завжди підкріплюється практикою. Друга – загальний приріст сповільнився, і учасники рейтингування прозорості в категоріях «переважно непрозорих» і «частково прозорих» повільно наздоганяють міста з більшою кількістю балів. Щоб подолати ці дві проблеми, міські ради мають продемонструвати політичну волю, бажання вдосконалюватися і ставати відкритішими до мешканців громад. Для підвищення рівню прозорості та підзвітності ОМС, представлено наступні рекомендації:

- використовувати електронні інструменти зв'язку та надання послуг, щоб адаптувати місцеві процеси до вимог дистанціювання під час пандемії. Наприклад, проводити громадські слухання за допомогою відеозв'язку, надати жителям громади можливість ставити питання перед засіданням дистанційно або впровадити використання платформи для реєстрації дітей до

закладів шкільної та дошкільної освіти.

- пристосовувати веб-сайти до потреб жителів громад, робити їх доступнішими, зокрема забезпечити інтуїтивний доступ до основних розділів, створити зручну систему пошуку нормативно-правових актів, новин і оголошень. Зробити веб-сайти інклюзивними, зокрема створити версію для людей з порушеннями зору.

- користуватися готовими електронними інструментами, які покликані спростити розробку і втілення складних технічних рішень, як-от: платформа EDEM, Дизайн-система державних сайтів України, Портал відкритих даних, DOZORRO тощо.

- втілювати рекомендації, які містяться в індикаторах прозорості й підзвітності.

- втілювати найкращі практики прозорості й підзвітності за прикладом міст-учасників рейтингувань з високими показниками. У цьому можуть допомогти підсумкові дані оцінювань, які оприлюднюються на сайті після оголошення результатів оцінювання.

## РОЗДІЛ 3

### ПОЛІПШЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

#### 3.1. Підвищення рівня прозорості діяльності міських рад та підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується необхідністю підвищення рівня інформаційної відкритості діяльності органів публічної влади, налагодження партнерських відносин у публічному управлінні. Системний підхід у публічному управлінні в умовах цифрового суспільства стимулює розвиток інформаційної відкритості органів публічної влади, підвищує продуктивність, економічне зростання, покращує якість життя громадян.

У світі спостерігається значна глобальна трансформація, якій сприяють технології та цифрові медіа, а також дані та інформація. Ця трансформація має величезний потенціал для сприяння більш ефективним, прозорим, підзвітним, та дієвим урядам, громадянським суспільствам та організаціям приватного сектору. Відкриті дані є центром цього глобального зрушення. Як зазначає науковець І. Грищенко в статті «Програма діяльності Кабінету Міністрів України в аспекті консолідації та розвитку української нації» – «це концепція державотворення, вихідна позиція національного інтересу та національної безпеки» [20, с. 34], оскільки побудова більш справедливого та процвітаючого суспільства можлива за умови прозорості та підзвітності урядів, а також їх регулярної та змістовної взаємодії з громадянами. Водночас триває глобальна революція даних. В її результаті розвивається співпраця навколо ключових соціальних проблем, забезпечується

ефективність громадського контролю за діяльністю уряду. Виникає краща можливість для дієвих, ефективних державних програм [44].

Для сталого, налагодженого та системного впровадження відкритих даних на місцевому рівнях необхідні три взаємопов'язаних складники:

- нормативний – впровадження нормативно-правової бази, процедур, які регламентують відкриті дані, перелік наборів даних для оприлюднення, роботу розпорядників, відповідальність, умови використання даних.

- організаційний – сукупність кроків, які необхідно зробити органу державної влади для виконання завдань, поставлених у нормативно-правових актах.

- технічний – передбачає те, що дані повинні бути оприлюднені в чітко визначених форматах, відповідно до стандартів, у певному місці (портал, репозитарій, сайт) та з відповідною частотою оновлення.

Низка нормативно-правових актів, попередньо напрацьованих урядом, створили необхідне правове підґрунтя. У Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII визначено поняття публічної інформації у формі відкритих даних. Це публічна інформація у форматі, що дозволяє: автоматизоване оброблення електронними засобами; вільний та безоплатний доступ до неї; безперешкодне її подальше використання [5]. Серед важливих підзаконних актів, що регулюють питання відкритих даних – Постанова Кабінету Міністрів України № 835 від 21 жовтня 2015 р. «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [8] та Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. №1100 «Про внесення змін до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних», яка вносить значні зміни до врегулювання сфери відкритих даних, а саме додано основні принципи оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних: відкритість за замовчуванням; оперативність і чіткість; доступність і використання; порівнянність та інтероперабельність;

покращене урядування і залучення громадян; інклюзивний розвиток та інновації [10; 25; 41; 76; 77], які задекларовано у Хартії.

Прозорість та підзвітність забезпечує принцип «покращене урядування і залучення громадян». Упровадження електронних сервісів спрощує процедуру участі громадян у прийнятті управлінських рішень, сприяє розвитку демократичного суспільства. Для покращення інклюзивного економічного розвитку надає можливості принцип «інклюзивний розвиток та інновації» [60; 66; 71]. Наприклад, на основі відкритих даних представники бізнесу мають можливість створювати нові ІТ-продукти (сервіси, мобільні додатки).

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2019 р. № 409 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відкритих даних» у Переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних конкретизовано набори даних для кожного розпорядника інформації на усіх рівнях управління; визначено порядок щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних [8].

Не менш важливим напрямком розвитку інформаційної відкритості у діяльності органу публічної влади є електронна демократія [73; 75]. Її впровадження дасть змогу громадянам не тільки брати безпосередню участь у прийнятті управлінських рішень, а й управляти органом публічної влади за допомогою інформаційних технологій. Це означає, що референдуми, голосування, громадські бюджети, консультації та опитування теж можуть здійснюватися в електронній формі. Сьогодні на рівні держави є поодинокі приклади ведення електронного бізнесу, коли бізнес організовано так, щоб працювати лише за безготівковими розрахунками. Увесь документообіг з підрядниками та органами публічної влади (контракти, інвойси, накладні) електронний. Так усі процеси стають швидшими, ефективнішими, не створюють додаткових бар'єрів. У перспективі Урядом заплановано ввести

електронний суд. Документообіг повністю електронний: онлайн-подання процесуальних документів, обмін документами між судами, установами й учасниками судового процесу, розгляд окремих справ онлайн. Учасники процесу матимуть постійний доступ до всіх відкритих документів, а повідомлення й результати вони отримуватимуть в електронній формі.

Із запровадженням Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, Україна зробила перший крок до лідерських позицій у сфері відкритості публічної інформації. Зокрема, актом визначено принципи оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних, уточнено деякі терміни, що використовуються у Положенні. Також розширено формати оприлюднення наборів даних, у тому числі додано геопросторові дані. Уточнено періодичність оновлення наборів даних та зазначено, що завантаження наборів даних здійснюється користувачами безоплатно та без додаткової реєстрації. Також зазначеним рішенням оновлено перелік пріоритетних наборів даних, які розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати у формі відкритих даних, на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних. Одним із пріоритетів державної політики у цій сфері визначено вдосконалення принципів розвитку відкритих даних, підвищення відповідальності за неоприлюднення та ненадання публічної інформації у формі відкритих даних [9].

Існування й поширення такого роду даних дає можливість громадськості, у тому числі в особі інститутів громадянського суспільства, контролювати й моніторити діяльність органів публічного управління різного організаційно-правового та ієрархічного рівнів – від місцевого до національного, а державі – залучати своїх громадян до безпосереднього управління державними справами, розвиваючи тим самим сферу державно-громадської взаємодії.

Відкриті дані – це не лише підвищення прозорості та ефективності діяльності органів публічної влади, а й шлях до розвитку потужної індустрії –

саме на базі державних даних, що стали відкритими, реалізуються успішні соціально-важливі та комерційні проєкти.

З урахуванням викладеного вище вважаємо, що дані потрібно відкривати послідовно та обґрунтовано, враховуючи затребуваність відповідних наборів даних потенційними споживачами такої інформації, згідно з чіткими правилами й регламентами, з урахуванням усіх імовірних наслідків. Відкриття даних має перетворитися на продуману довготривалу політику розвитку інформаційної інфраструктури на шляху до побудови елементів цифрового суспільства та підготовки до роботи в умовах всезагальної цифровізації.

Водночас варто підходити до реалізації означених напрямів досить зважено, не лише формально публікуючи відповідні дані на порталах державних даних, а дійсно враховуючи реальні потреби й запити громадян, постійно працюючи над удосконаленням і розвитком, зокрема шляхом створення зручних і затребуваних сервісів на базі відкритих даних. Згадані тенденції розвитку сучасних підходів до організації соціального управління значною мірою сприяють підвищенню його керованості, зміцнюють демократичні засади побудови держави, створюють умови для формування високого рівня довіри між владою та громадянами, максимально зближуючи їх у рамках сервісно-орієнтованого підходу, дають можливість здійснювати перманентний моніторинг дій влади та розвивати громадянське суспільство [56; 57].

Також варто посилити моніторинг у сфері нагляду та контролю за відкритим доступом до публічної інформації; визначити відповідальних за оприлюднення інформації у формі відкритих даних; розробити та прийняти проєкт закону про спрощення притягнення розпорядників інформації до відповідальності за неоприлюднення, несвоєчасне або неповне оприлюднення відкритих даних; посилити контроль з боку держави та розробити ефективні заходи і організаційні механізми державного регулювання доступу до публічної інформації [58] та відкритих даних, в тому

числі заходи щодо ідентифікації запитувачів при необхідності отримання конфіденційної інформації у електронному вигляді; розробити та затвердити методологію моніторингу та оцінки інформації у формі відкритих даних; розробити та впровадити спеціальний дистанційний курс / онлайн-тренажер навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з обробки та оприлюднення інформації у формі відкритих даних; вдосконалити Єдиний державний портал відкритих даних: впровадити програмне забезпечення для автоматичного блокування даних у форматі, що не дозволяє їх автоматизовану обробку.

Один із важливих аспектів діяльності кожного органу публічної влади - питання комунікації між владою і громадськістю. Комунікація – це двосторонній процес, тому для успішного спілкування влади з громадськістю необхідний підхід, орієнтований на аудиторію, який забезпечує зворотний зв'язок, а не односторонню передачу інформації. Комунікація не зводиться лише до процесу інформування громадськості про вже прийняті рішення чи реалізовані проекти, натомість це ефективний управлінський засіб розвитку та реалізації заходів, необхідних для досягнення поставлених цілей у межах діяльності органу публічної влади. Тому комунікативна діяльність має застосовуватися стратегічно, бути продуманою, систематичною, регулярною та належно контролюватися.

Стратегічна комунікація передбачає зв'язок правильного меседжу (послання) з відповідною цільовою аудиторією релевантним способом. Це управлінський підхід, при якому комунікації стають інструментом вирішення завдань (поточних чи майбутніх) та реалізації завдань для налагодження конструктивного діалогу і партнерства в громаді між владою, громадськістю та бізнесом. Ще одним важливим аспектом є те, що стратегічні комунікації – це ще й діяльність з вивчення громадської думки, метод залучення громадськості до процесу прийняття рішень на локальному рівні, моніторинг настроїв у громаді, а також забезпечення міжособистісного діалогу між керівниками та жителями громади.

Перспективний план на певний відрізок часу, яким керується органпублічної влади при комунікації із різними групами стейкхолдерів, отримав назву комунікативної стратегії. Вона завжди націлена на формування бажаного сприйняття, створення певного іміджу, підтримку та посилення лояльності громадян.

Процес розробки комунікативної стратегії може містити п'ять етапів:

- 1) ситуаційний аналіз аудиторії та комунікації;
- 2) стратегічний дизайн – вибір каналу, плану реалізації та плану моніторингу й оцінки;
- 3) розробка та тестування меседжів, включаючи розробку повідомлень та попереднє тестування;
- 4) впровадження та моніторинг, включаючи розбудову потенціалу;
- 5) оцінка та планування.

У процесі розробки комунікаційних стратегій варто використати підхід COMBI, тобто комунікацію для впливу на поведінку громади, що передбачає десять кроків для моделі планування комунікацій, а саме:

- 1) відповідність меті;
- 2) результати – які очікуються;
- 3) проведення ситуаційного аналізу точного поведінкового результату, тобто комплексу аналізів, що передбачають поточну ситуацію, комунікаційний потенціал, SWOT-аналіз, очікування споживачів, вартість, зручність, позиціонування, конкурентів, ситуацію в комунікаціях (спілкуваннях), він є необхідною передумовою розробки програми;
- 4) загальна стратегія досягнення певних поведінкових результатів, розробка повідомлень та його пре-тестування;
- 5) план дій;
- 6) управління, опис структури управління реалізацією;
- 7) моніторинг;
- 8) оцінка впливу;

9) планування, яке передбачає календарний графік виконання та план реалізації;

10) бюджет.

За результатами розробки комунікаційної стратегії органу публічної влади необхідно сформувати комунікаційну матрицю за такими параметрами:

- цільова аудиторія;
- стратегічне завдання та очікувана зміна поведінки;
- ключові повідомлення (меседжі);
- інформаційний продукт, тобто матеріали для обґрунтування;
- інформаційні приводи;
- канали комунікації;
- оцінка і зворотний зв'язок.

Така матриця є необхідною для здійснення загальної оцінки ефективності комунікації стратегії та окремих її заходів і моніторингу. Процес розробки та реалізації комунікаційних стратегій органами публічної влади є нелінійним і може бути поділений між різними групами: оцінювання, аналіз та проектування (етап розробки); впровадження розробленого плану, моніторинг і оцінка (етап реалізації).

Метою комунікаційної стратегії органу місцевого самоврядування має бути формування ефективної інформаційної взаємодії з населенням міста. Комунікаційна стратегія сприятиме створенню системної, стійкої і послідовної взаємодії з цільовими групами, що відповідає пріоритетним напрямам діяльності ОПВ і його стратегічним завданням щодо розвитку міста, вирішенню нагальних економічних та соціальних проблем міської громади.

Комунікаційна стратегія сприяє: підвищенню поінформованості громадськості про діяльність виконавчих органів влади міста; налагодженню результативної інформаційної взаємодії між міськвиконкомом та громадянами і громадськими організаціями, зацікавленими у практичному

впровадженні проєктів, спрямованих на підвищення економічного та соціального добробуту міста та його мешканців; посиленню впізнаваності та зміцненню репутації органу місцевої влади як інституції, яка має стратегічне бачення розвитку міста, реалізує конкретні проєкти в інтересах міста та дослухається в цьому до потреб та бачення громади.

Завданнями комунікаційної стратегії є: формування стійкого і стабільного інтересу громади до діяльності міськвиконкому щодо вирішення нагальних економічних та соціальних проблем міста; реалізація цільових комунікаційних кампаній щодо підвищення обізнаності мешканців міста. Вона також сприяє налагодженню ефективної системи внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків органу місцевого самоврядування з громадою. Застосовуючи сучасні методи планування та впровадження комунікаційних кампаній, вдається забезпечити ефективну комунікацію з громадою, і завдяки цьому отримати її підтримку дій міської ради. Використання всього наявного потенціалу органів міської влади та комунальних підприємств, установ і закладів є вагомим для ефективної комунікації.

У процесі проведення комунікаційної кампанії важливо налагодити співпрацю з організаціями, що можуть надати підтримку у проведенні інформаційної кампанії – стейкхолдери, які мають легітимний інтерес у діяльності відповідної організації, тобто можуть певним чином залежати від її рішень або, навпаки, впливати на її рішення. Стейкхолдерів також іноді називають групами інтересів або групами впливу. Органи публічної влади, здійснюючи певні реформи, неодмінно входять в коло інтересів різноманітних організацій – громадянського суспільства (громадських організацій та об'єднань громадян), бізнесу (великих корпорацій, малого та середнього бізнесу), міжнародних організацій. Дані організації мають власну позицію щодо конкретної реформи, іноді вона не є чітко вираженою, проте об'єктивно існує. Отримати активну підтримку стейкхолдерів можна лише чітко вивчивши їхні інтереси та можливості в конкретній сфері. Стейкхолдери залучаються передусім для підвищення якості та легітимізації

рішень міської влади. Саме участь недержавних організацій, представників бізнесу та представників різноманітних груп громадськості забезпечує те, що відповідне рішення враховує інтереси різних груп громадськості та ґрунтується на суспільному інтересі.

Цінним елементом в стратегічній комунікації є інформаційно-роз'яснювальна робота серед населення, в ході якої варто якомога ширше використовувати методи двосторонньої комунікації, тобто відстежувати реакцію представників громади на ті чи інші рішення міської ради задля того, щоб враховувати думку населення у розробці та ухваленні управлінських рішень.

Комунікаційна стратегія органу місцевого самоврядування повинна мати чітку та збалансовану структуру. У вступній частині комунікаційної стратегії варто зосередитися на аналізі поточної ситуації та оцінці потреб громади. Цей розділ комунікаційної стратегії може містити коротку інформацію про діяльність органів публічної влади, його основні функції та поле компетенцій, позиціонування органів публічної влади, аудит наявного стану комунікацій, а також призначення комунікаційної стратегії, опис бенефіціарів та користувачів тощо. Тут також має бути огляд комунікаційної спроможності, а саме: які методи мали незмінний успіх, які стало не мали успіху за кілька останніх років, які результати б хотіли досягти тощо.

Певний інструментарій: SWOT-аналіз, PEST-аналіз, аналіз середовища та оцінка потреб допоможе проаналізувати поточне становище органів публічної влади.

У рамках підготовки комунікаційної стратегії варто проводити SWOT-аналіз комунікаційної діяльності органу публічної влади. Для аналізу слід використати дані, отримані в ході обговорень з керівниками структурних підрозділів та спеціалістами, які відповідають за зв'язки з громадськістю, а також висновків незалежних експертів (журналістів, представників консультативно-дорадчих органів тощо). Метод SWOT-аналізу є широко визнаним підходом, що дозволяє провести вивчення внутрішнього та

зовнішнього середовища, в якому діє організація, у даному випадку – орган місцевого самоврядування. Використовуючи метод SWOT-аналізу, вдається встановити зв'язки між сильними та слабкими сторонами діяльності ОПВ, а також зовнішніми загрозами та можливостями. Далі методологія SWOT-аналізу передбачає встановлення зв'язків між ними, які в подальшому можуть використовуватися для формулювання стратегії ОПВ.

Отже, розроблення і реалізація комунікаційної стратегії дасть змогу органу публічної влади: забезпечити вчасне поширення доступної та достовірної інформації щодо відповідної тематики; сприяти впровадженню практик та поведінки представників цільових аудиторій, які є пріоритетними для органу влади; забезпечити ефективну комунікацію з усіма стейкхолдерами, у тому числі і пріоритетними цільовими аудиторіями; використати для результативної комунікації весь наявний потенціал органу місцевого самоврядування та його партнерів; якнайширше використати в комунікаційній роботі методи двосторонньої комунікації, а також пришвидшити процес реформування, управління змінами та перейти від моделі «інформування» до моделі «комунікації», тобто ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальною громадою, шляхом таргетизації останніх у цільові аудиторії. Важливим аспектом ефективного комунікаційного процесу на місцевому рівні є цілеспрямована інформаційна взаємодія з окремими групами територіальної спільноти, що об'єднуються на підставі спільності цінностей, проблем та ставлення до конкретної ситуації.

Отже, комунікаційна стратегія органу публічної влади – це спланована, задокументована, організована, спрямована на підтримку довгострокової стратегічної мети з розвитку інформаційно-комунікаційної діяльності органу публічної влади. Комунікаційна стратегія як документ має бути укладена у вигляді плану дій, що включає такі основні напрями: ситуаційний аналіз, характеристика цільових аудиторій, інформація про комунікаційні кампанії.

### 3.2. Ідеальний сайт міста: рекомендації щодо його створення

Для створення ідеального сайту, користуючись представленими практиками окремих міст, розглянемо проблемні моменти та представимо рекомендації щодо їх можливих напрямків вирішення.

Щодо інформування про роботу місцевої влади, то мусимо відзначити, що це найбільш позитивна частина роботи міських рад та їх виконавчих органів. В багатьох місцевих радах налагоджено оприлюднення рішень ради, рішень виконавчого комітету, новин про заходи, анонсів про майбутні події, протоколів пленарних засідань сесій рад та постійних депутатських комісій (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

#### Кращі практики щодо інформування про роботу органів місцевого самоврядування [48]

| Місто                    | Опис практики                                                                                                                                                                                | Нормативно-правова база                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Маріуполь, Дніпро, Рівне | У міських радах створені координаційні органи, як-от погоджувальна рада, координаційна рада тощо. В окремому розділі оприлюднена вся інформація, яку можна завантажити за гіперпосиланням    | Законодавством не передбачено обов'язкове оприлюднення протоколів засідань консультативно-дорадчих органів.                                                                                                                                                                                                                        |
| Маріуполь, Мукачєво      | Міські ради впровадили зручний механізм моніторингу діяльності міського голови, виконавчих органів у вигляді календаря подій. Створено можливість перевірки подій за днем/тижнем             | Законодавством не передбачено обов'язкове оприлюднення робочих планів.                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Дрогобич                 | Дрогобицька міська рада оприлюднює новини в окремому розділі. Всі новини можна відсортувати за релевантністю, типом та форматом                                                              | Відповідно до пункту 1 частини першої статті 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» доступ до інформації забезпечується, зокрема, шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет. Анонси та повідомлення можна розглядати як механізм такого інформування. |
| Маріуполь                | Міська рада створила окремий розділ, в якому регулярно публікуються рішення міської ради та виконавчого комітету, оголошення. Для перегляду файлів потрібно обрати відповідний тип документу |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Житомир                  | Житомирська міська рада оприлюднила протоколи засідань в окремому розділі на офіційному веб-сайті. Всі протоколи можливо завантажити за гіперпосиланням                                      | Відповідно до частини сімнадцятої статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» протоколи сесії ради є відкритими                                                                                                                                                                                                |

|                                       |                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Бахмут,<br>Вінниця, Біла<br>Церква    | Міські ради створили окремий розділ в якому зберігаються протоколи засідань ради. Кожен файл можливо завантажити за гіперпосиланням                                                                                                              | та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».                                                                                                                                                                                                                                 |
| Маріуполь,<br>Рівне                   | У двох містах створена спеціальна пошукова система з можливістю сортування за датою та ключовими словами. Крім цього, Маріуполь додав графу "статус" проекту (завдяки цьому з'явилася зручна система фільтрування протоколів пленарних засідань) | Згідно з частиною третьою статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.                                   |
| Кам'янське                            | Міська рада створила чіткий та зрозумілий каталог комісій. При виборі протоколу відкривається гіперпосилання.                                                                                                                                    | Частиною десятою статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що протоколи засідань постійної комісії є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»                                                                               |
| Дніпро                                | Міська рада Дніпра створила графік проведення засідань постійних комісій через Google календар                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Київ                                  | За пошуковим запитом на веб-сайті Київської міської ради можна отримати необхідні протоколи. Створена можливість сортувати протоколи за роками, темами та типами матеріалів                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Житомир,<br>Львів                     | Житомирська міська рада оприлюднила у звичайному форматі дані міських депутатів. Додатково у Львові створена можливість сортувати інформацію про депутатів (за статтю та роком народження)                                                       | Пунктом 11 частини першої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію: місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного вебсайту та електронної пошти. Законодавство не передбачає обов'язкового оприлюднення імен помічників. |
| Тернопіль,<br>Вінниця, Біла<br>Церква | Міські ради зберігають протоколи виконавчого комітету на офіційному веб-сайті. Всі файли можна завантажити за гіперпосиланнями                                                                                                                   | Оприлюднення протоколів виконавчого комітету не є обов'язковим відповідно до чинного законодавства.                                                                                                                                                                                                                                       |
| Покровськ                             | Міська рада зберігає протоколи на Google Диску. Для того, щоб отримати доступ до протоколів, необхідно перейти до розділу виконавчого комітету та перейти за гіперпосиланням                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Отже для покращення ситуації з інформаційним висвітленням роботи органів місцевого самоврядування рекомендуємо наступне:

- оприлюднювати протоколи погоджувальних рад, президій, колегій або інших зібрань, які проводяться напередодні пленарних засідань сесій ради;
- систематизовувати та оприлюднювати інформацію про всі заходи та події, які відбуваються за участі міського голови, заступників, секретаря, міських депутатів, керівників виконавчих органів та комунальних

підприємств, установ та організацій, підпорядкованих органів місцевого самоврядування;

- зберігати протягом кількох років інформацію про події та заходи, робочі графіки та засідання всіх органів місцевого самоврядування, які були анонсовані або проведені;

- перевірити всі номери та можливість реального завантаження протоколів пленарних засідань та постійних депутатських комісій, а також наявність протоколів всіх комісій, а не тільки вибіркового;

- запровадити завчасне оприлюднення порядків денних та часу, місця засідання постійних депутатських комісій, а також забезпечити оприлюднення всієї вхідної та вихідної документації, яка поступає на адресу постійної депутатської комісії або створюється нею;

- оприлюднювати інформацію про ініціаторів (авторів) проектів рішень, зауваження та висновки до них;

- додати до списків депутатів місцевих рад їх детальні контакти – телефони, мобільні телефони, адреси в соціальних мережах, електронну пошту та такі ж детальні контакти своїх помічників.

Також наполегливо рекомендуємо оприлюднювати протоколи засідань виконавчого комітету, створити відповідний архів протоколів виконавчого комітету ради діючого скликання, а також дотримуватися законодавства в частині оприлюднення проектів рішень виконавчого комітету протягом 20 робочих днів до дня їх розгляду.

Щодо систематизації інформації про всі заходи, які відбулися на базі всіх управлінь, департаментів, виконавчих органів, шкіл, закладів культури, соціальної сфери, охорони здоров'я, комунальних підприємств, установ різного характеру тощо, то завчасний збір таких даних, формування таблиць майбутніх та проведених подій, не тільки допоможе боротьбі з корупцією, але й стане інструментом ефективного управління та діяльності представників самої міської влади.

На сайтах органів місцевого самоврядування часто відсутні механізми зручного пошуку відповідних документів, таким чином вимога щодо оприлюднення формально виконується, проте для кінцевого користувача її знайти досить складно. Рекомендуємо попрацювати над зручним сортуванням та пошуком інформації на офіційних веб-сторінках [64].

Тема забезпечення доступу до участі в процесах місцевого самоврядування є для міських рад великих міст складною. Наразі можемо констатувати факт, що багато міст вже вважають своїм обов'язком інформувати мешканців міста про здійснені заходи та окремі майбутні події, але разом з тим не бажають бачити городян повноцінними учасниками вирішення всіх справ громади. Але попри це, масово формуються позитивні практики (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

**Кращі практики щодо участі та доступу до інформації про роботу органів місцевого самоврядування [48]**

| Місто            | Опис практики                                                                                                                                                                                             | Нормативно-правова база                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Дубно            | Міська рада розмістила в окремій папці частину Регламенту роботи сесії щодо участі у пленарних засіданнях                                                                                                 | Частина сімнадцята статті 46 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає, що сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством. Цією ж статтею передбачено, що сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. |
| Київ             | На сайті Київської міської ради створено окремий розділ, у якому оприлюднено витяг Регламенту міської ради щодо участі громадськості                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Хмельницький     | Міська рада оприлюднила частину нормативно-правового акту про місцеве самоврядування. Додатково за гіперпосиланням можливо завантажити Регламент міської ради, у якому зазначено про участь громадськості | Оскільки координаційно-дорадчі органи не є колегіальними суб'єктами владних повноважень, а їх засідання не складають сесію ради відповідно до частини першої статті 46 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, на них не поширюється законодавча вимога про надання доступу до засідань, передбачена пунктом 3 частини першої статті 3 Закону України “Про доступ до публічної інформації”                                                                     |
| Івано-Франківськ | Міська рада оприлюднила Регламент у вигляді гіперпосилання, яке можна завантажити                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Київ             | За допомогою моніторингового вебресурсу SimilarWeb, можна відстежити кількість унікальних відвідувачів сайту Київської міської ради                                                                       | Законодавчі вимоги з цього питання відсутні.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Івано-Франківськ | Міська рада користується окремим вебсайтом “Бюджет участі”, на якому оприлюднені переможці проєктів за останні роки. Інформація                                                                           | На практиці міські ради самостійно створюють відповідне правове регулювання для реалізації проєктів бюджету участі.<br>Попри те, що власне впровадження бюджету                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                |                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | сортуються за вартістю, типом, видом, категорією та напрямом проєкту                                                                                                            | участі не обов'язковим відповідно до законодавства, дані громадського бюджету, бюджету участі тощо, у тому числі про проєкти, результати голосування, реалізацію підтриманих проєктів, підлягають обов'язковому оприлюдненню                                                                                                                                   |
| Бахмут         | З 2017 року Бахмутська міська рада впроваджує ініціативу "Бюджет участі". Для реалізації бюджету участі міська рада використовує інтерактивну платформу                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Рівне          | Проєкти рішень міської ради можна знайти та відсортувати за допомогою пошукової системи                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Бахмут         | Проєкти рішень міської ради оприлюднені в окремому розділі. Всі файли можна завантажити за гіперпосиланням                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Вінниця        | Міська рада затвердила Положення про відкриті дані. Додатково у 2017 році приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Дубно          | Міська рада детально описала план виконаних дій для оприлюднення відкритих даних. Додатково створила реєстр наборів відкритих даних                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Кривий ріг     | Міська рада створила документ-паспорт, у якому зазначена вся інформація, що стосується оприлюднення відкритих даних                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Житомир        | Міська рада оприлюднила порядок денний в окремому розділі на офіційному вебсайті. Файли завантажуються за гіперпосиланням                                                       | Рішення про скликання сесії ради доводиться до відома депутатів і населення не пізніше як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках - не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради (частина десята статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). |
| Хмельницький   | Міська рада створила спеціальну електронну форму заповнення з метою отримання публічної інформації. У ній необхідно вказати інформацію про запитувача і суть порушеного питання | Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення) (частина шоста статті 5 Закону України "Про звернення громадян").                                                                                                                                                            |
| Дрогобич       | Міська рада Дрогобича створила аплікаційну форму для отримання публічної інформації                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Маріуполь      | Міська рада у своїй роботі використовує моніторинговий портал DOZORRO, на якому можна вільно ознайомитися зі скаргами, пропозиціями та зверненнями для оперативного реагування  | Стаття 18 Закону України "Про публічні закупівлі" передбачає можливість подання скарги лише органу оскарження (Антимонопольного комітету України). Відтак використання Інтернет-сервісів є факультативним.                                                                                                                                                     |
| Коломия, Львів | Наявні розпорядження міських голів щодо використання спеціального інтернет-ресурсу DOZORRO                                                                                      | DOZORRO є унікальним ресурсом з питань закупівель, на якому можна вільно ознайомитися зі скаргами, пропозиціями та зверненнями, а також відповідями на них та вжитими заходами                                                                                                                                                                                 |

Для подолання чисельних проблем доступу та участі мешканців громади до місцевого самоврядування рекомендуємо наступне:

- переглянути обмежувальні норми та правила, які містять в регламентах та положеннях про роботу постійних депутатських комісій, щоб забезпечити безперешкодний доступ до засідань депутатів.
- запровадити анонсування засідань колегій, президій, погоджувальних рад тощо, які проводяться напередодні пленарних засідань місцевої ради;
- оприлюднювати відкриті лічильники статистики відвідування веб-сайтів органів місцевого самоврядування незалежних організацій прямо на веб-сайті;
- оприлюднювати всі проекти рішень за 20 робочих днів до їх розгляду на пленарному засіданні ради та надати можливість громадянам коментувати, подавати правки та пропозиції до них, які розглядати на засіданнях постійних депутатських комісій та погоджувальних радах напередодні пленарного засідання;
- оприлюднювати порядок денний всіх пленарних засідань, виконавчих комітетів, погоджувальних рад і т.ін., а також протоколи їх засідань та результати поіменного голосування;
- проводити відеофіксацію та відеотрансляцію засідань сесій, виконавчого комітету та комісій ради і виконавчого комітету;
- забезпечити виконання чинного законодавства щодо оприлюднення ухвалених рішень протягом 5 робочих днів та зазначати дату оприлюднення;
- забезпечити повне виконання постанови Кабінету Міністрів України про оприлюднення відкритих даних.

Таким чином, зауважимо, що завчасне оприлюднення повного порядку денного сесії ради та текстів проектів рішень, є не тільки інтересом громади та необхідним засобом подолання корупції, але й запорукою того, що в подальшому рішення ради не будуть скасовані, а отримувачі і виконавці даних рішень не опиняться в скрутному юридичному становищі.

Сфера закупівель є однією з найбільш реформованих царин у роботі органів місцевого самоврядування. Якщо нещодавно використання системи ProZorro було найкращою практикою окремих міст (табл. 3.3), то нині це законодавча вимога, якої дотримуються всі міста. Таким чином, вдалося досягнути суттєвого підвищення прозорості на всіх етапах закупівлі. Ця зміна торкнулася всіх міст, але разом з тим, корупція та корупційні ризики не були подолані повністю [64].

Таблиця 3.3

Кращі практики щодо закупівель органами місцевого самоврядування [48]

| Місто                      | Опис практики                                                                                                                                                                                                                                                              | Нормативно-правова база                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Маріуполь                  | Міська рада у своїй роботі використовує моніторинговий портал DOZORRO, на якому можна вільно ознайомитися зі скаргами, пропозиціями та зверненнями для оперативного реагування                                                                                             | Стаття 18 Закону України "Про публічні закупівлі" передбачає можливість подання скарги лише органу оскарження (Антимонопольного комітету України). Відтак використання Інтернет-сервісів є факультативним.                                                                                        |
| Коломия, Львів             | Наявні розпорядження міських голів щодо використання спеціального інтернет-ресурсу DOZORRO                                                                                                                                                                                 | DOZORRO є унікальним ресурсом з питань закупівель, на якому можна вільно ознайомитися зі скаргами, пропозиціями та зверненнями, а також відповідями на них та вжитими заходами                                                                                                                    |
| Вінниця                    | Міська рада оприлюднила нормативні акти щодо здійснення допорогових закупівель та розмістила їх на офіційному сайті                                                                                                                                                        | Законом України "Про публічні закупівлі" та іншими нормативно-правовими актами не встановлена обов'язковість розробки та ухвалення документа про проведення допорогових закупівель.<br>Питання допорогових закупівель органів місцевого самоврядування може бути врегульоване на локальному рівні |
| Маріуполь, Вінниця, Дніпро | Міські ради оприлюднюють інформацію в машиночитаному форматі з системи ProZorro щодо міських органів, які здійснюють закупівлі. Для знаходження відповідного тендеру, статусу, регіону замовника, коду ЄДРПОУ та вартості використовуються розширений пошук, який дозволяє | Відповідно до частини п'ятої статті 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації" не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном                                                 |
| Львів                      | Структура виконавчих органів міської ради оприлюднена в окремому розділі. Файл можна завантажити за гіперпосиланням                                                                                                                                                        | Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень.                                                                                                                                                                                        |
| Покров                     | Інформація доступна в окремому файлі, який можна переглянути або завантажити за гіперпосиланням                                                                                                                                                                            | Крім того, Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 року № 835, вимагає оприлюднення переліку розпорядників бюджетних коштів                                                       |

Для посилення прозорості та ліквідації корупційних ризиків органам місцевого самоврядування рекомендується:

- оприлюднити інформацію про всі скарги та проблеми закупівель, а для цього забезпечити функціонування спеціального публічного сервісу або іншого офіційного інтернет-ресурсу з питань закупівель, на якому можна вільно ознайомитися зі скаргами, пропозиціями та зверненнями, а також відповідями на них та вжитими заходами;

- забезпечити повний та вільний доступ до інформації про всі закупівлі, здійснені підпорядкованими комунальними органами, установами та підприємствами на суму до 50 тис. (ЄДРПОУ замовника, назва замовника, ЄДРПОУ постачальника, назва постачальника, предмет закупівлі, сума договору) в зручному та машинозчитуваному форматі на веб-сайті міста;

- розмістити на веб-сторінці міста всю поточну актуальну інформацію про закупівлі, що здійснюються на території всього міста (закупівлі ради, виконавчих органів, структурних підрозділів, комунальних підприємств, установ та організацій);

- оприлюднити у машинозчитуваному форматі на веб-сайті перелік (структуру) всіх виконавчих органів, комунальних установ, підприємств та організацій, підпорядкованих міськраді, які здійснюють закупівлі;

- надати в публічний доступ для громадськості на офіційному сайті узагальнену та детальну інформацію про результати закупівель за попередні три роки (конкурентні/неконкурентні, допорогові/надпорогові, кількість та сума контрактів, топ закупівельники/переможці).

Зменшення корупції в сфері житлової політики, зокрема, з питань розподілу житлових приміщень, відбувається природнім шляхом, адже зменшується кількість квадратних метрів, які підлягають розподілу або на які можуть вплинути в своїй роботі органи місцевого самоврядування. Разом з тим, корупція все ще панує в цій сфері в різних аспектах. Ці проблеми характерні також і для інших сфер, але у випадку роботи житлових комісій та програм розподілу житла, службових квартир, кімнат в гуртожитках тощо,

вони набувають особливого загострення. Зважаючи на вищеописані умови, всі комісії, які створює виконавчий комітет, в тому числі з житлових питань, працюють в умовах закритості виконавчого комітету та всіх його комісій від зовнішнього спостереження, уваги ЗМІ та громадськості. Режим роботи таких комісій характеризується професійністю, формальністю, швидкістю та залежністю від міського голови або інших осіб, які безпосередньо впливають на ухвалення рішень у виконавчих органах ради. Таким чином, мешканці громади майже нічого не знають про існування відповідних комісій в органах місцевого самоврядування, часто плутаючи їх роботу з постійними депутатськими комісіями. В результаті громадський контроль за роботою відповідних комісій майже повністю відсутній, а діяльність проводиться в основному без націленості на покращення життя громади, а з метою виконання формальних вимог чинного законодавства та задоволення давніх традицій ухвалення рішень в житлових питаннях.

Також рекомендуємо органам місцевого самоврядування провести повну та детальну інвентаризацію з подальшим оприлюдненням всієї інформації про наявні житлові приміщення у громаді. Це потрібно не тільки для подолання корупційних ризиків, але й для захисту інтересів зареєстрованих в житлі мешканців та збільшення коштів за нерухомість, якою володіють члени територіальної громади.

Враховуючи тренд на збільшення чисельності ОСББ та зростання ремонтних потреб житлового фонду, рекомендуємо створити прозорі та зрозумілі черги здійснення ремонтів у багато- та малоповерхових будинках, а також запровадити стимуляційні механізми пересування кандидатів на ремонт (ОСББ, кооперативи, ОСНи, об'єднання власників та співвласників) в черзі ближче до можливості отримання результату – «ремонту». Такими стимулами можуть бути: досвід роботи ОСББ (або іншої структури, що представляє інтереси власників або мешканців), значний пайовий внесок у ремонт, застосування інноваційних технологій, значний відсоток майбутньої енергомодернізації, аварійність стану тощо.

Більшість місцевих рад підходять до оприлюднення бюджетної інформації формально. З одного боку, в базах рішень місцевих рад можна знайти рішення про бюджет на рік, в інших рішеннях - зміни та поправки до нього, а це означає, що формально інформація є доступною для громадян. З іншого боку, враховуючи відсутність навичок вивчення бази рішень місцевих рад та ознайомлення з проектами, більшість мешканців міст думають, що інформація про місцевий бюджет відсутня. Також це посилюється коментарями тих громадських діячів, активістів та журналістів, які знайшли відповідні рішення ради про міський бюджет та спробували його зрозуміти.

Враховуючи, що бюджет більше нагадує фінансові кошторисні таблиці, ніж зрозумілий для людей документ про гроші громади, а також враховуючи, що в багатьох містах повністю відсутня будь-яка візуалізація фінансових даних, в багатьох складається враження, що інформація про бюджет недоступна «де-факто», навіть якщо вона доступна «де-юре». Таким чином, в мешканців міст панує переконаність у відсутності інформації про місцевий бюджет, спосіб його формування та витрачання.

Разом з тим, у багатьох містах здійснено візуалізацію, підготовлено презентацію бюджету або звіту про виконання бюджету за минулий рік, а також зустрічаються випадки візуалізації реалізації поточного бюджету. Все це знайшло відображення в нашому рейтингу у вигляді плюсових балів, а також стало предметом поширення кращих практик.

Зокрема, до них відносяться [64]:

- створення окремих розділів на веб-сайті про міський бюджет;
- виготовлення презентацій про поточний бюджет та про виконання бюджету в минулому (візуалізація звітів за рік, 9 місяців, півроку, квартал);
- оприлюднення видатків бюджету пооб'єктно;
- оприлюднення кошторису (видатків на) утримання органу місцевого самоврядування та управління громадою, що необхідно для розуміння мешканцями, скільки коштів влада витрачає на себе з тих податків, що зібрані в громаді;

- створення гео-мап та інших зручних систем громадського контролю за ходом виконання дорожніх, будівельних робіт, розташування об'єктів, на роботу яких витрачаються кошти міського бюджету.

Окрім зазначених кращих практик, для забезпечення прозорості роботи з бюджетом та подолання корупційних ризиків, рекомендується міським радам:

- проводити громадські слухання з бюджетного процесу та обговорювати проект бюджету в процесі складання та формування пріоритетів;

- завчасно розпочинати складання проекту бюджету та неухильно дотримуватися норми 20 робочих днів, щодо оприлюднення проекту бюджету напередодні розгляду його виконавчим комітетом та відповідно 20 робочих днів при розгляді проекту бюджету міською радою після того, як виконавчий комітет розглянув та направив його на розгляд ради;

- ухвалити місцевий бюджетний регламент, в якому визначити місцеві особливості розгляду звітування, обговорення з громадськістю, розгляду бюджетних запитів, складання та розгляду проекту бюджету, процесу його виконання, внесення змін та доповнень.

Інформація про конкретних отримувачів фінансової допомоги та коштів з місцевого бюджету в більшості випадків не оприлюднюється не тому, що міська влада проти оприлюднення такої інформації, а тому, що в більшості випадків сама не володіє цією інформацією у систематизованому вигляді. Зокрема, місцеві громади не можуть відповісти на запитання [64]:

- скільки фізичних та юридичних осіб отримало фінансову допомогу за рахунок коштів бюджету та зусиль органів місцевого самоврядування (грошова допомога, спільні заходи, матеріальна нефінансова допомога господарськими роботами, товарами, послугами), оскільки консолідовані реєстри відсутні;

- скільком фізичним та юридичним особам було відмовлено у фінансовій та іншій допомозі, коли та в якій саме. Часто така інформація

навіть відсутня на рівні напрямку соціального захисту, де є інформація про кількість та суми отримувачів фінансової допомоги (матеріальна допомога).

Відповідні сторінки на веб-сайтах міських рад відсутні. Також відсутні документи на місцевому рівні, які регламентують уникнення корупційних ризиків, конфліктів інтересу між учасниками конкурсів з виділення фінансування та членами органів, які ухвалюють рішення та при тому не є службовцями органів місцевого самоврядування. Часто депутати місцевих рад, громадськість, активісти, журналісти взагалі не можуть пояснити, хто і як кінцево ухвалює рішення про виділення фінансової чи іншої допомоги.

Громадськість не тільки не володіє інформацією про ці механізми, але й не може бути присутньою на засіданнях, де ухвалюються відповідні рішення, документація та протоколи не систематизуються та не надаються навіть депутатам місцевої ради. Тільки частково інформація міститься в звітах виконавчих органів з соціального захисту та зберігається в рішеннях ради та виконавчого комітету серед всіх інших рішень ради (для ознайомлення необхідно докласти колосальну кількість зусиль).

Навіть в тому випадку, коли така інформація міститься серед інших рішень ради та виконавчого комітету, часто приховується інформація про ПІБ конкретних отримувачів матеріальної допомоги, незважаючи на те, що це суперечить чинному законодавству. Часто представники органів місцевого самоврядування посилаються на законодавство про захист персональних даних, абсолютно не враховуючи, що стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» була спеціально відкорегована, щоб від громади не приховувалася інформація про конкретні імена отримувачів коштів з місцевого бюджету.

Відповідно такої інформації не має ні на сайтах, ні в архівах, ні в систематизованому реєстрі відповідних рішень та відмов [64].

Окремо слід зауважити, що в представників органів місцевого самоврядування спостерігається повне нерозуміння, що окрім надання фінансової матеріальної допомоги окремим категоріям соціальних груп

населення, за рахунок місцевого бюджету здійснюється інше фінансове та нефінансове матеріальне сприяння фізичним та юридичним особам.

Серед позитиву варто відзначити наявність в багатьох громадах конкурсів з виділення коштів громадським організаціям та іншим інституціям громадського суспільства, але разом з тим відсутня інформація про запобігання корупції та конфлікту інтересів.

Соціальні послуги стали заручниками непрозорої системи роботи виконавчих комітетів та виконавчих органів місцевих рад. Щоб зрозуміти, в яких умовах доводиться працювати відповідальним службовцям у виконавчих органах ради щодо надання соціальних послуг та координації роботи відповідних установ, варто врахувати наступні чинники (які, до речі, створюють умови для зростання корупційних ризиків не тільки в сфері соціальних послуг, але й з усіх питань діяльності органів місцевого самоврядування):

- відповідно до чинного законодавства, на відміну від сесій місцевих рад, виконавчі комітети не зобов'язані інформувати про час та місце своїх засідань, а також про порядок денний своїх засідань, а тому громадськість, як правило, не поінформована про те, які питання планують розглядати [64].

Для покращення соціальної політики радимо в містах реалізувати наступне:

- створити на веб-сайтах місцевих рад та ЦНАПів можливість замовити будь-яку соціальну послугу або місце в усіх установах та організаціях підпорядкованих місцевій раді.

Такий сервіс має передбачати можливість громадянина ознайомитися з переліком всіх установ та організацій, послуг, які вони надають, описом послуг, їх умов та вартості, в тому випадку, якщо така послуга не фінансується місцевим або державним бюджетом. Громадянин, таким чином, повинен отримати можливість обрати необхідні послуги та зареєструватися на їх отримання, а це покращить не тільки доступ людей до послуг, але й посилить контроль з боку ОМС за роботою установ;

– враховуючи, що працівники соціальних установ та організацій, окрім певних винятків, як правило, не є службовцями органів місцевого самоврядування, рекомендується створити окремий розділ вакансій та систематизувати інформацію про всі можливості працевлаштування в сфері соціальних послуг, з детальним описом умов праці, оплати, можливостей кар'єрного або іншого розвитку [64].

Також рекомендується органам місцевого самоврядування готувати прозорі та зрозумілі, з використанням візуалізації, інформаційні матеріали про користувачів соціальних послуг у громаді, з розбивкою на стать, вік, соціально-демографічні групи тощо.

В більшості випадків офіційні веб-сайти міських рад та виконавчих комітетів публікують детальну інформацію про вакантні посади з її описом та терміном подачі документів. Як правило, оголошення не містять дискримінаційних обмежень (за статтю, віком, інвалідністю тощо). Проте, на жаль, в більшості випадків відсутня інформація та опис процедур конкурсного відбору, порядку проведення конкурсу та іспиту. Найчастіше це не практикується і зазначається лише контактний телефон кадрової служби, що створює додаткові серйозні корупційні ризики.

Для подолання корупційних ризиків слід на веб-сайтах оприлюднювати протоколи процедур відбору претендентів до виконавчих органів, в т.ч. імена, прізвища та посади членів конкурсної комісії та оприлюднювати підсумкові оцінки конкурсної комісії, протоколи та рейтинги, щодо відібраних та невідібраних претендентів. Розуміння, що ця інформація буде публічною, мобілізує та організовує якісну роботу членів конкурсної комісії. На жаль, лише в окремих випадках зустрічаються подібні речі [64].

Рекомендується залучати до конкурсних комісій представників громадських організацій у різний, затверджений у відповідному порядку спосіб (делегування представників громадської ради, жеребкування серед кандидатів від громадських організацій тощо), що зробило б проведення конкурсів прозорим для громадськості, запобігало б зловживанням під час

проведення конкурсів та, з іншого боку, захищало конкурсну комісію від можливих обвинувачень чи підозр у недоброчесності, що систематично спостерігається серед усіх громад, адже в переважній більшості конкурсна комісія складається на 100% зі службовців виконавчих органів.

Також рекомендується верифікувати оприлюднені на веб-сайтах біографії міських голів, та перевірити, чи повно висвітлена інформація біографії про освіту, трудовий шлях і досвід та інформацію про зв'язки мера з комерційними і некомерційними організаціями перед вступом на посаду, політичну чи громадську діяльність.

Усі наведені вимоги та рекомендації не становлять ніяких технічних складнощів для реалізації.

Професійна етика та конфлікт інтересів є досить новим поняттям для представників органів місцевого самоврядування. Саме тому в переважній більшості громад (понад 70%) відсутня будь-яка діяльність в цій сфері, а таким чином створені сприятливі умови для здійснення корупційних діянь та реалізації корупційних ризиків.

Рівень запровадження в органах місцевого самоврядування Кодексів етики для депутатів, окремо для службовців, співробітників комунальних підприємств, установ та організацій, а також товариств, заснованих громадою, і спеціальних документів про роз'яснення та запобігання конфліктів інтересів залишається дуже низьким [64].

Найбільш поширеною практикою є кілька статей у регламентах рад, проте часто без будь-яких попереджень та санкцій за порушення регламентованих питань. Натомість ухвалення кодексу та широке регламентування теж не є запорукою ефективного вирішення проблем, оскільки часто норми мають декларативний та занадто широкий рамковий характер. Окрім цього, більшість рад, які прийняли Кодекс етики, так і не створили етичних комісій з представниками громадськості, а поклали функції по контролю за дотриманням норм Кодексу етики на депутатські комісії, що

повністю нівелювало саму ідею контролю дотримання етичних норм поведінки депутатів з боку громадськості.

Зокрема, необхідне ухвалення спеціальних документів про запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на рівні всього міста. Запровадження та поширення таких правил на території міста повинно поширюватись не лише на службовців та депутатів міської ради, а й контрагентів, з якими рада працює або замовляє послуги, а також на осіб, які прямо або опосередковано пов'язані з органами місцевого самоврядування – члени виконавчого комітету, члени виконавчого комітету та інших робочих органів.

У багатьох містах зовсім відсутній інструмент для повідомлень від викривачів про конфлікт інтересів, чи неетичну поведінку службі інструменти існують (електронна скринька, гаряча лінія, електронна форма зворотного зв'язку на сайті тощо), знову ж таки відсутні чіткі механізми для їх врегулювання у разі надходження повідомлень [64].

Незважаючи на те, що на рівні всіх громад запроваджено партійну систему висунання кандидатів у депутати, часто на офіційних веб-сайтах відсутня інформація навіть щодо політичної приналежності місцевих депутатів: партія, від якої було обрано депутата/ку (суб'єкт висунання); партійність депутата/ки; перебування в фракції. Дуже рідко це розкрито повністю і містить усі три складові елементи питання: фракція депутата, партійність, ким висунуто кандидата в депутати, що є дійсно важливим для виборців та жителів міста. Найчастіше зустрічається лише один елемент: фракція, або два елементи: фракція та партійність, іноді – фракція та ким висунуто. Можливість здійснювати громадський контроль та запобігати або викривати конфлікт інтересів значно зросла після того, як було запроваджено загальнообов'язкове декларування для депутатів місцевих рад в електронному форматі на сайті НАЗК, а також після того, як голосування депутатів під час пленарних засідань сесій рад стало поіменним. Нині міста імплементували зазначені законодавчі норми, що підтвердило свою

ефективність. Тому рекомендується поширити дані практики на всіх осіб, які пов'язані з виконанням завдань в органах місцевого самоврядування.

Принципи публічності, доступності та дерегуляції в містобудуванні та земельній політиці не реалізуються на практиці більшістю міських рад (особливо в малих та середніх містах). Проте, ці сфери є дуже чутливими для жителів, а рішення міської ради безпосередньо впливають на життя громадян.

Саме ці сфери підприємці та активні мешканці громад часто називають одними з найбільш корупціогенних на місцевому рівні [64].

На жаль, часто виконавчі органи нехтують виконанням прямих норм законодавства, яке було суттєво вдосконалено протягом останніх років. Зокрема, у великій кількості міських рад не оприлюднюються план зонування та детальні плани території. При розгляді відповідних питань на сесіях ради не завжди оприлюднюється графічна частина відповідних містобудівних документів. Також містобудівна документація не завжди оприлюднена у повному об'ємі, наприклад, не оприлюднюється її текстова частина.

Разом з тим, частина міст активно починає запроваджувати геоінформаційні сервіси, які не лише зручні в користуванні, але й інформативні. Наприклад, Львівська міська рада створила геопортал міста, який дозволяє поєднувати містобудівну, демографічну, соціальну, освітню та іншу інформацію про місто. Також Київська та Миколаївська міські ради оприлюднили містобудівний кадастр, де можна отримати детальну інформацію про інвестиційні об'єкти та містобудування.

Попри позитивні практики окремих громад, можемо впевнено стверджувати, що земельна політика в більшості міських рад є закритою та непрозорою. Інформація про актуальні вільні земельні ділянки комунальної власності та їхній перелік або відсутній, або може містити неповну чи неактуальну інформацію. Процедура отримання послуг в сфері земельних відносин, де ефективно працюють ЦНАПи, суттєво покращилась. Проте,

процес розгляду земельних питань велика частина рад намагається організувати максимально закрито, залишаючи місце для корупційних ризиків. Наприклад, не оприлюднюючи повної інформації щодо земельних питань в текстах проектів рішень та в порядку денному сесії ради [64].

Також депутатський корпус суттєво корегує зміст земельних рішень вже на пленарних засідань під час розгляду питань, або відхиляє чи не розглядає частину клопотань юридичних та фізичних осіб без жодної мотивації. Також на веб-сайтах ОМС відсутня в повному об'ємі не лише інформація про інвестиційно привабливі земельні ділянки, але й інформація про наявні комунікації та геодезична інформація. Доволі часто існує практика оприлюднення прийнятих рішень щодо виділення земельних ділянок без зазначення ПІБ осіб, яким ці ділянки виділяються, що суперечить нормам законодавства і є великим корупціогенним чинником. Незважаючи на спеціальні зміни законодавства, органи місцевого самоврядування продовжують використовувати посилення на захист персональних даних, приховуючи від громади інформацію про отримувачів землі, майна та коштів.

Незважаючи на актуальність питання встановлення МАФів та літніх чи всесезонних майданчиків при закладах харчування, більшість міст намагається обмежити публічність в цій сфері. Запровадження електронних черг, електронних мап та маркування відповідних об'єктів не є практикою для ОМС в Україні. Знайти інформацію про такі об'єкти та їхній перелік практично неможливо на офіційних веб-сайтах рад.

Це свідчить не лише про високі корупційні ризики в цій сфері, але й відсутність правила облікування та систематизації такої інформації [64].

Органам місцевого самоврядування рекомендується:

- оприлюднити на офіційних веб-сайтах текстову та графічну частину всієї містобудівної документації (генеральний план населеного пункту, план зонування та детальні плани території);

- оприлюднити містобудівний кадастр за прикладом Києва, Львова та Миколаєва;

- запровадити електронну чергу та електронні аукціони для встановлення МАФів, тимчасових та всесезонних майданчиків закладів громадського харчування. Також передбачити створення публічного геоінформаційного сервісу МАФів та літніх/всесезонних майданчиків закладів громадського харчування;

- передбачити реалізацію принципів публічності при розгляді земельних та містобудівних питань на сесії ради, зокрема завчасне оприлюднення детальних графічних та текстових матеріалів, які стосуються кожного питання клопотання фізичних та юридичних осіб.

Чинне законодавство за останні роки зробило величезний стрибок у правовому регулюванні прозорості роботи комунальних підприємств. Спочатку прийняття законодавства про відкритість публічних фінансів, а потім про створення наглядових рад та зовнішній аудит, створило всі необхідні підстави, щоб подолати корупцію в цій сфері [64].

Довгострокова робота в цьому напрямку тільки посилить ліквідацію «збиткових та неефективних» комунальних підприємств, наразі ж створений інструментарій допомагає громаді розібратися з наявним переліком, станом та роботою комунальних «господарників».

Рекомендується органам місцевого самоврядування забезпечити:

- оприлюднення фінансових звітів (балансовий звіт, звіт про збитки та прибутки, звіт про фінансові результати, звіт про рух коштів, звіт про використання коштів внесених до статутних капіталів підприємств), інформація про поповнення статутного капіталу, оцінку ризиків, результати незалежних аудитів, інформація про закупівлі (які, з ким укладались договори, результати їх виконання), річний план закупівель і т.п.;

- уточнення та оприлюднення переліку всіх комунальних підприємств та товариств, в яких 50% та більше належать громаді, що знаходяться в розпорядженні ОМС з вказуванням %, який належить громаді, оскільки

існуючі списки на веб-сайтах міста та відповіді на інформаційні запити часто не співпадають, а також відомості про них – адреса, телефон, електронна пошта, інформація про послуги, які вони надають та роботи, які здійснюють (досвід виявив, що верифікація списків комунальних підприємств та її результати стають сюрпризами не тільки для депутатів та громадськості, але й навіть для представників виконавчих органів);

- реєстрацію всіх комунальних підприємств на веб-сайті E-data;
- оприлюднення біографій керівників комунальних підприємств та товариств, в яких 50% та більше належать громаді;
- оприлюднення інформації про тарифи та порядок їх формування на послуги, які надаються підприємствами, товари, які вони продають, та роботи, які виконуються.

Щоб запровадити громадський контроль за комунальними підприємствами, протягом останнього часу було розроблено проекти нормативно-правових актів, які дозволяють практично створити наглядові ради та надати їм відповідні повноваження.

Разом з тим, ситуація в різних громадах діаметрально протилежна. Одні громади вже перейшли до створення наглядових рад, інші ж – ще не оприлюднили на власних веб-сайтах повного переліку комунальних підприємств, їх завдань, відомостей про керівництво та послуги. У цьому контексті дуже важливим є включення місцевих депутатів та представників громадськості до наглядових рад комунальних підприємств та товариств, в яких 50% та більше належать громаді, а також напрацювання та оприлюднення структури, принципів формування і розміру винагороди адміністрації (головного офісу) підприємства та членів наглядової ради, а також річних звітів наглядової ради та адміністрації підприємства.

Крім того, законодавчі зміни торкнулися можливості проведення зовнішнього незалежного аудиту консолідованої фінансової звітності комунальних підприємств (або господарських товариств, де частка міської ради перевищує 50%). Проте, в більшості міст такий аудит не замовляється, а

у випадку проведення не забезпечується оприлюднення звітів за результатами зовнішнього незалежного аудиту консолідованої фінансової звітності. Це також є рекомендацією виконавчим органам та міським радам громад.

## ВИСНОВКИ

Відповідно до проведеного дослідження, мета якого полягала в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад контрольно-наглядової діяльності місцевої влади в Україні і розробці рекомендацій щодо її поліпшення на прикладі використання програми «Прозорі міста», нами були сформовані відповідні висновки.

Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, цілеспрямована діяльність інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, фізичних осіб, спрямована на перевірку діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення законності та верховенства права у їх діяльності, підвищення її ефективності і відповідальності, сприяння вирішенню значущих для територіальної громади проблем і завдань.

Реформа децентралізації розпочалась у 2014 році та триває до теперішнього часу. Перший етап децентралізації в Україні 2014-2019 роки. Починаючи з 2015 р. триває процес розробки проєкту змін до Конституції України стосовно децентралізації та адміністративно-територіальної реформи. Останній, третій етап реформи, крім змін до Конституції України, також, передбачає упорядкування системи державного контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

В даний час органами муніципального управління (в основному у великих містах) впроваджено ряд інформаційних систем і технологій в сферу надання муніципальних послуг для забезпечення окремих складових діяльності, зокрема: інформування громадян; забезпечення електронних розрахунків в процесі надання послуг; ведення нормативно-правової та довідкової документації; частково – в процес здійснення моніторингу і контролю. Однак, з методичний точки зору, визначення потреб населення й

вибір інформаційно-комунікаційного інструментарію підвищення ефективності надання муніципальних послуг передбачає, що:

- для визначення потреб населення в муніципальних послугах актуальним є створення відповідної інформаційно-аналітичної системи, яка дозволить підвищити ефективність витрат ресурсів усіх зацікавлених суб'єктів на надання і отримання муніципальних послуг;

- для підвищення ефективності надання муніципальних послуг та поточного прогнозування потреб населення в муніципальних послугах необхідне застосування маркетингового інформаційно-комунікаційного інструментарію з використанням мобільного електронного цифрового підпису;

- для перспективного прогнозування потреб населення в муніципальних послугах доцільно використовувати інформаційно-аналітичну систему, яка б ґрунтувалася на принципах роботи систем бізнес-аналітики.

Результати дослідження продемонстрували дві основні тенденції. Перша – формальна прозорість далеко не завжди підкріплюється практикою. Друга – загальний приріст сповільнився, і учасники рейтингування прозорості в категоріях «переважно непрозорих» і «частково прозорих» повільно наздоганяють міста з більшою кількістю балів. Щоб подолати ці дві проблеми, міські ради мають продемонструвати політичну волю, бажання вдосконалюватися і ставати відкритішими до мешканців громад. Для підвищення рівню прозорості та підзвітності ОМС, представлено наступні рекомендації:

- використовувати електронні інструменти зв'язку та надання послуг, щоб адаптувати місцеві процеси до вимог дистанціювання під час пандемії;

- пристосовувати веб-сайти до потреб жителів громад, робити їх доступнішими, зокрема забезпечити інтуїтивний доступ до основних розділів, створити зручну систему пошуку нормативно-правових актів, новин

і оголошень. Зробити веб-сайти інклюзивними, зокрема створити версію для людей з порушеннями зору.

- користуватися готовими електронними інструментами, які покликані спростити розробку і втілення складних технічних рішень;

- втілити рекомендації, які містяться в індикаторах прозорості й підзвітності, зокрема, вчасно оприлюднювати проекти рішень й повні порядки денні засідань міської ради та виконавчого комітету.

- анонсувати заходи (публічне звітування міського голови й представників органів місцевого самоврядування, конкурси на посади й розподіл коштів, обговорення) й засідання органів місцевого самоврядування завчасно й оновлювати плани роботи органів міської ради;

- забезпечити безперешкодний доступ до засідань ОМС для громадян і журналістів із дотриманням карантинних вимог. Усунути формальні перешкоди для участі громадян у засіданнях органів (норми, які передбачають обмежене коло присутніх осіб або можливість проведення закритих засідань);

- забезпечити онлайн-трансляції (зі збереженням відеозапису) засідань органів самоврядування, конкурсних комісій, громадських обговорень і слухань;

- оприлюднювати актуальну інформацію про громадський бюджет (бюджет участі), зокрема стан реалізації проєктів-переможців. Сприяти втіленню проєктів, які перемогли в конкурсі, протягом наступного календарного року після проведення конкурсу;

- створити систему електронної реєстрації заяв на житло. Оприлюднювати актуальні дані квартирного обліку й житла, яке перебуває в комунальній власності, зокрема про вільні приміщення, надання службового житла, виведення зі статусу службового й приватизацію.

- зареєструвати кабінет на порталі публічних закупівель DOZORRO й ухвалити нормативно-правовий акт, який зобов'язує

замовників, підпорядкованих міській раді, відповідати на звернення й відгуки громадян. Контролювати дотримання цього акту;

- фіксувати скарги, які надходять до розпорядників публічних коштів і міської ради стосовно закупівель, проводити внутрішні перевірки та оприлюднювати результати на офіційному веб-сайті;

- ухвалити етичний кодекс (або відповідний розділ в іншому нормативно-правовому акті) депутатів міської ради, а також службовців місцевого самоврядування й працівників комунальних підприємств. Етичний кодекс має містити принципи недискримінації та гендерної рівності, а також передбачати санкційні механізми в разі порушення норм його суб'єктами;

- створити геопортал міста. Розробити й опублікувати на ньому інтерактивні карти з генеральним планом, планами зонування, детальними планами територій, а також розташуванням рекламних конструкцій і комплексною схемою тимчасових споруд;

- проводити публічні обговорення з важливих для громади питань, зокрема бюджету, тарифів на послуги комунальних підприємств і установ й інших регуляторних актів;

- оприлюднювати актуальну звітність комунальних підприємств й публічно представляти звіти, а також інформацію про договори і проплати на Єдиному веб-порталі використання публічних коштів;

- оприлюднювати дані у форматах, які підлягають автоматичному зчитуванню та обробці. Навіть попри факт оприлюднення на офіційному веб-сайті «відкритими» не вважаються, наприклад, таблиці у форматі PDF або зображення карти у PNG, адже їх не можна переглянути через програми для роботи з даними;

- розробити положення й призначати керівників комунальних підприємств на основі відкритих конкурсів;

- втілювати найкращі практики прозорості й підзвітності за прикладом міст-учасників рейтингувань з високими показниками. У цьому

можуть допомогти підсумкові дані оцінювань, які оприлюднюються на сайті після оголошення результатів оцінювання.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №47. – Ст. 256.
3. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – №9. – Ст. 89.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/319-19>
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04. 2014. № 333-р. // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 67.
7. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835. Дата оновлення: 27.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>
8. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835. Дата оновлення: 27.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>
9. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. Дата оновлення: 26.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Tex>
10. Про внесення змін до Положення про набори даних, які

підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 груд. 2017 р. № 1100. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1100-2017-п>

11. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення // Вісник Книжкової палати. – 2009. – № 4. – С. 48-51.

12. Баюк М. І., Войт М. І., Матковський Г. В. Організація контролю в системі органів державної влади. – Хмельницький: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2013. – 135 с.

13. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. – Київ: ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ: Перун, 2005. – 1728 с.

15. Гаращук В. М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. // Проблеми законності. – 2002. – № 54. – С. 83-90.

16. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні. – Харків: Фоліо, 2002. – 176 с.

17. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра. юрид. наук. – Харків, 2003. – 412 с.

18. Головань В., Кривінчук Ю. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід): інформаційна довідка. 2017. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>.

19. Гончаренко Г. А. Громадський контроль за сектором безпеки: адміністративно-правові засади, суб'єкти та проблеми реалізації. // Актуальні проблеми політики. – 2020. – № 65. – С. 160-167.

20. Грищенко І. М. Програма діяльності Кабінету Міністрів України в

аспекті консолідації та розвитку української нації. // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2020. – Вип. 1. – С. 33-40. URL: <http://zbirnyk-nadu.academy.gov.ua/article/view/208994/209142>

21. Громадяни у пошуках інформації: Українські реалії / Упоряд. І. Підлуська, С. Горобчишин. – Київ: Агентство «Україна», 2005. – 180 с.

22. Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні України // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2005. – № 3. – С. 77-83.

23. Данильян О. Г. Деякі проблеми соціального контролю у сфері правового виховання в перехідному суспільстві // Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Сер. Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2011. – №10. – С. 225-226.

24. Децентралізація: короткий опис реформи. URL: <http://reforms.in.ua/index.php?pageid=decentralization>.

25. Дурман М. О. Відкриті дані як інструмент інформаційного забезпечення прозорості публічної влади. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – Херсон, 2017. – № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu\\_2017\\_1\\_15.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2017_1_15.pdf)

26. Загальна інформація про децентралізацію. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.

27. Ісаєв К. А. Громадський контроль над діяльністю політичних партій у системі публічної влади. // Держава та регіони. – 2011. – № 4. – С. 29-34.

28. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>.

29. Копенгагенські критерії членства в Європейському союзі // Інформаційно-аналітична довідка. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>.

30. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: загальнотеоретична характеристика. дис. ... д-ра. юрид. наук. Харків, 2017. –

435 с.

31. Костицький В. В. Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади. // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. – 2018. – №1. – С. 48-50.

32. Костицький В. В. Партнерство правової держави і суспільства в умовах глобалізації. // Соціологія права. – 2011. – № 1. – С. 34-39.

33. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – Вип. 1. – С. 1-10. URL: [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).

34. Лациба М. В., Бондаренко В. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення. – Київ: УНЦПД, 2007. – 108 с.

35. Маматова Т. В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю: монографія. – Дніпропетровськ: Свідлер А. Л., 2009. – 326 с.

36. Мельниченко В. І. Прозорість і відкритість державного управління як чинники його стабілізації. // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2003. – № 4. – С. 48-55.

37. Мельничук О. С. Етимологічний словник української мови: в 7 т. Київ: Наук. думка, 1985. – Т. 2. – 572 с.

38. Наливайко О. І. Державний контроль у системі місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. // Право і суспільство. 2015. – № 3(2). – С. 22-28.

39. Наливайко Л., Орешкова А. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 3. – С. 47-55.

40. Налуцишин В. В. Філософсько-правова парадигма соціального

контролю як засобу забезпечення правового порядку. дис. ... д-ра. юрид. наук. Львів, 2018. – 403 с.

41. Національний інститут стратегічних досліджень. Основні принципи використання та доступу до публічної інформації у формі відкритих даних: зарубіжний досвід для України: аналіт. зап. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2297>

42. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління. // Вісник УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 23-31.

43. Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми. // Людина і політика. – 2004. – № 5. – С. 17-24.

44. Офіційний веб-сайт Міжнародної хартії відкритих даних. URL: <https://opendatacharter.net/government-adopters>

45. Пешин Л. Публічний контроль в системі місцевого самоврядування: підстави та особливості. // Вісник РУДН. Серія: Юридичні науки. – 2019. – №3. – С. 311-332.

46. Полозенко А. Громадський контроль в організації виборчого процесу в Україні: конституційно-правовий аналіз. // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 7. – С. 80-82.

47. Приклади незалежних практик муніципальної прозорості. URL: <https://ti-ukraine.org/research/plyklady-nalezhyh-praktyk-munitsypalnoyi-prozorosti/>

48. Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Проект Закону України від 01.07.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

49. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 13.12.2019. № 2598. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)

50. Рейтинги прозорості та підзвітності міст 2020. / Аналітичний звіт URL: [https://ti-ukraine.org/ti\\_format/doslidzhennya/prozorist-mist/](https://ti-ukraine.org/ti_format/doslidzhennya/prozorist-mist/)

51. Социология: энциклопедия / Сост.: А. А. Грицанов, В. Л. Абушенко, Г. М. Велькин и др. – Мн.: Книжный дом, 2003. – 1312 с.
52. Сіцінська М. В. Елементи громадського контролю в системі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 14. – С. 112-115.
53. Сурмін Ю. Термінологічна система державного управління: сутність і перспективи становлення. // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2008. – № 4. – С. 5-14.
54. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
55. Твердохліб О. С. Методологія та практика реалізації концепту відкритих даних в органах публічного управління України. // Публічне адміністрування: теорія та практика : електр. зб. наук. праць. – 2017. – Вип. 2 (18). URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp\\_2017\\_2\\_8.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2017_2_8.pdf)
56. Твердохліб О. С., Грицяк Н. В. Практичні аспекти застосування технологій аналізу даних великих масивів (Big Data) в публічному управлінні. // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2020. – Вип. 3 (64) : у 2 ч. Ч. 1. – Львів : ЛРІДУ НАДУ. – С. 121–135. URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/217610/218733>
57. Твердохліб О. С. Дифамація в публічній сфері України та проблеми її подолання. // Університетські наук. записки = University scientific notes = Universitatis scientiae notoriae: часопис Хмельницьк. ун-ту упр. та права. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2017. – Вип. 4 (64). – С. 35–45. URL: <http://univer.km.ua/visnyk/1618.pdf>
58. Тихомирова Є. Б. PR-формування відкритого суспільства: монографія. – К.: Наша культура і наука, 2003. – 197 с.
59. Управлінські інновації: соціально-економічний аспект: монографія / авт. кол.: В. С. Куйбіда, О. М. Петроє, Л. І. Федулова, І. М. Грищенко [та ін.]; за ред. В. С. Куйбіди, О. М. Петроє, Л. І. Федулової. –

Київ: НАДУ, 2019. – 304 с.

60. Шатіло В. А. Централізація і децентралізація в механізмі державної влади: до постановки проблеми. // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1 (11). – С.41-47.

61. Шевчук В. В. Форми реалізації громадського контролю територіальною громадою у сфері місцевого самоврядування. // Юридичний науковий електронний журнал. – 2018. – № 4. – С. 22-26.

62. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ: Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – 792 с.

63. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис ... канд. юрид. наук. – Харків, 2002. – 195 с.

64. Як зробити владу прозорішою? / Аналітичний звіт URL: <https://ti-ukraine.org/research/yak-zrobyty-mistsevu-vladu-prozorishoiu-analitychnyi-zvit-transparentcities/>

65. Alekseieva K. A., Gumeniuk Y. P., Gumeniuk O. O., Huhul O. Y., Seheda L. M., Reznik N. P. Challenges of digitalization of economy international Journal of Scientific and Technology Research. Volume 9, Issue 3, March 2020, Pages 7044-7048. URL: <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-85082975348&partnerID=MN8TOARS>

66. Brown, Alison., Kristiansen, Annali. Urban policies and the right to the city: rights, responsibilities and citizenship. The danish institute for human rights, 2009. 56 p.

67. Compact Oxford English Dictionary of Current English URL: <http://www.askoxford.com/results/?view=dict&freeseach=transparency&branch=13842570&textsearchtype=exact>.

68. Cambridge Advanced Learner's Dictionary URL: <http://dictionary.cambridge.org/results.asp?searchword=transparency&x=65&y=10>

69. Deyneka, Yuriy. The development of the cities in Ukraine: the modern state, problems and prospects: [http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/26084/2/FMZKP\\_2018v1\\_Deyneka\\_Y-](http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/26084/2/FMZKP_2018v1_Deyneka_Y-)

[The development of the cities 1415.pdf.](#)

70. Drobyazko S., Blahuta R., Gurkovskiy V., Marchenko V., Shevchenko L. Peculiarities of the legal control of cryptocurrency circulation in Ukraine. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. – 2019. – № 22 (6). URL: <https://www.abacademies.org/articles/peculiarities-of-the-legal-control-of-cryptocurrency-circulation-in-ukraine-8813.html>

71. Hannemann, Antje. Strategic Urban Planning & Municipal Governance Paperback. VDM Verlag Dr. Mueller E.K., 2008. –128 p.

72. Hurkovskyy V. I., Mezentsev A. V. International experience of applying of the electronic identification of citizens as a technological basis of electronic petitions: organizational and legal aspects. Public management. – 2017. – № 1. – С. 63-73. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm\\_2017\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2017_1_7)

73. Interest in the context of tax relations: traditional approach and trends of tax management development / L. Kasianenko et al. Juridical Tribune (Tribuna Juridica). – 2020. – № 10.1. – P. 56-68.

74. Krynychna I. P., Gurkovskii V. I. Professional competence as a factor of the efficiency of the activity of a public servant. Public administration and law review (PALR). Scientific Center of Innovative Researches OÜ. Issue 1. Tallinn, Estonia. 2020. – P. 30-38. URL: <http://ep3.nuwm.edu.ua/id/eprint/17737>

75. Mykola O. Semenyshyn, Iryna M. Hryshchenko, Kateryna A. Alekseieva, Volodymyr V. Oliynyk, Hanna S. Buha. Research of features of professional self-actualization of civil servants through the determinants of information security. Revista San Gregorio. Num. 42 (2020). Special Edition-2020. P. 41–53. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/rt/metadato/1537/5>

76. Open Data in Europe 2020. European Data portal. URL: <https://www.europeandataportal.eu/en/dashboard/2020>

77. She, Ben., Ming, Yi. Municipal construction project management. China Building Industry Press, 2000. – 540 p.

78. Tindal, C. Richard. Guide to Good Municipal Governance (Municipal Knowledge Series). Municipal World Inc., 2007. – 137 p.