

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ,
УПРАВЛІННЯ, ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач кафедри
Тамара ЛОЗИНСЬКА
18 грудня 2023 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Забезпечення прозорості та відкритості діяльності органу
місцевого самоврядування»

виконав здобувач вищої освіти денної форми навчання

Щербина Віталій Андрійович

Керівник кваліфікаційної роботи

Ольга СЕРДЮК

Полтава – 2023 року

ВСТУП

Актуальність теми. Реалізація демократичних перетворень вимагає якісної інформаційно-комунікаційної роботи органів місцевої влади, налагодження комунікаційної взаємодії, інформаційної співпраці органів місцевого самоврядування (ОМС) з громадськістю, а також – формування методичного інструментарію на рівні обов'язкового підґрунтя функціонування місцевих органів влади, що сприяє належному, достатньому та якісному комунікативному процесу в публічно-управлінській діяльності.

Демократична модель публічного управління передбачає дотримання засад доступу до публічної інформації – як однієї з найбільших цінностей управління публічними процесами – і сприяє якісній співпраці ОМС і суспільства. Від якісного організаційно-правового забезпечення реалізації принципів прозорості та відкритості залежить рівень довіри населення до посадовців ОМС, держслужбовців. Тому проблематика нормативного забезпечення реалізації принципів прозорості та відкритості є актуальною.

Таким чином, актуальність дослідження засад функціонування та розвитку місцевого самоврядування на принципах прозорості та відкритості обумовлена потребою підвищення ефективності та якості роботи ОМС. Прозорість та відкритість сприяють підвищенню довіри громадян до місцевої влади, що є важливою передумовою ефективної взаємодії влади та суспільства.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження виконане в межах теми науково-дослідної роботи Полтавського державного аграрного університету «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117u003104, період реалізації 01.01.2017 р. – 01.01.2026 р.).

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є обґрунтування засад функціонування та розвитку місцевого самоврядування на принципах прозорості та відкритості, подальша розробка концепції

організаційного забезпечення реалізації принципів прозорості та відкритості в діяльності ОМС України та вироблення теоретико-методичних, нормативно-правових та практично-удосконалюючих пропозицій.

Мета дослідження зумовила необхідність поставити та розв'язати такі завдання:

обґрунтувати засади функціонування місцевого самоврядування в Україні;

охарактеризувати прозорість та відкритість як вимоги до діяльності органу місцевого самоврядування;

дослідити особливості сучасної української моделі місцевого самоврядування;

оцінити форми та напрями дотримання принципів прозорості та відкритості у діяльності органу місцевого самоврядування;

узагальнити принципи прозорості та відкритості у діяльності місцевих органів влади за допомогою електронної системи;

виокремити проблеми відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та способи їх вирішення.

Об'єктом даного дослідження виступає явище функціонування та розвитку місцевого самоврядування на принципах прозорості та відкритості в рамках суспільних відносин, які виникають в діяльності ОМС.

Предметом дослідження є концептуальні та практичні основи організаційного забезпечення дотримання принципів прозорості та відкритості в діяльності ОМС України.

Методи досліджень. Для дослідження використано такі наукові методи: аналітичний (для вивчення нормативно-правової бази місцевого самоврядування в Україні, а також для аналізу стану місцевого самоврядування в Україні); системний (для розгляду відкритості та прозорості органів влади як цілісної системи).

Інформаційна база. Дослідженню проблеми адміністративно-управлінського забезпечення різних аспектів принципів прозорості та

відкритості присвячені праці таких вчених, як: В.І. Гурковського, О.А. Музики-Стефанчука, І.В. Ткача, Ю. Якименко та інших. Незважаючи на сучасний доробок з даної публічно-управлінської проблематики, потребують подальшого дослідження питання актуалізації дотримання принципів прозорості та відкритості у діяльності ОМС.

Інформаційною базою виступали енциклопедії, підручники, навчальні посібники, нормативно-правові документи, статистичні матеріали Кременчуцької, Лубенської, Миргородської та Полтавської міських рад та їх виконавчих комітетів, матеріали науково-практичних конференцій, наукові праці та ін.

Елементи наукової новизни. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність. До елементів наукової новизни можна віднести:

систематизовано способи вирішення проблем дотримання принципів прозорості та відкритості у діяльності ОМС;

узагальнено «прогалини» (проблемні моменти) реалізації ОМС соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, пророблено напрями-орієнтири вирішення досліджених проблем.

Практична значущість одержаних результатів полягає в тому, що висновки кваліфікаційної роботи мають практичне спрямування та можуть бути корисними при вирішенні наукових та практичних завдань правозастосування – у практичній діяльності ОМС.

Апробація результатів роботи. За результатами проведеного дослідження опубліковані тези доповідей на теми: «Проблеми відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та способи їх вирішення», включені до збірника матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції кафедри публічного управління та адміністрування ПДАУ «Міське самоврядування в Україні та світі: теорія та практика» (28 листопада 2023 р., м. Полтава); «Особливості сучасної української моделі місцевого самоврядування», опубліковані у матеріалах Всеукраїнської

науково-практичної конференції «Національна безпека в умовах війни, післявоєнної відбудови та глобальних викликів XXI століття» (07-08 грудня 2023 р., м. Житомир)

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст викладено на 60 сторінках друкованого тексту, робота містить 4 рисунки, 1 таблицю, 8 додатків та список використаних джерел (84 найменування).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Засади функціонування місцевого самоврядування в Україні

Засади функціонування місцевого самоврядування в Україні визначаються законодавством та конституційними принципами, спрямованими на забезпечення демократії, гарантію прав і свобод громадян, розвиток територіальної автономії та ефективного управління на місцевому рівні. Ці засади відіграють важливу роль у забезпеченні сталого розвитку та соціального процвітання кожного населеного пункту та території України в цілому.

Місцеве самоврядування є важливим інститутом демократичного суспільства. Воно забезпечує участь громадян у вирішенні питань місцевого значення, сприяє розвитку місцевого самоврядування, підвищенню рівня життя населення.

Конституція України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Органи місцевого самоврядування (далі ОМС) є юридичними особами, мають власні повноваження, майно, кошти та бюджет [1].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему місцевого самоврядування в Україні, його правові основи, структуру, повноваження та порядок організації і діяльності органів місцевого самоврядування [2].

Система місцевого самоврядування в Україні складається з:

- територіальних громад;
- органів місцевого самоврядування;
- об'єднань територіальних громад [2].

Територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Вона складається з громадян України, які проживають у межах адміністративно-територіальної одиниці.

ОМС є: сільські, селищні, міські ради; районні ради у містах; обласні ради [2].

Об'єднання територіальних громад є добровільним об'єднанням територіальних громад для спільного вирішення питань місцевого значення.

Повноваження ОМС визначаються Конституцією України, законами України, а також статутами територіальних громад [3 - 5].

Фінансову основу місцевого самоврядування становлять місцеві бюджети [6 - 9], які формуються з місцевих податків і зборів, а також з інших джерел, передбачених законом.

Місьцеве самоврядування в Україні є важливим інститутом демократичного суспільства. Воно забезпечує участь громадян у вирішенні питань місцевого значення, сприяє розвитку місцевого самоврядування, підвищенню рівня життя населення. Засади функціонування місцевого самоврядування в Україні сприяють створенню сильних і самостійних громад, які мають можливість вирішувати свої проблеми і сприяти розвитку своєї території. Ці засади є важливим елементом демократичного суспільства та гарантією розвитку України на всіх рівнях управління.

На думку А. Бондаренка, засади функціонування місцевого самоврядування в Україні відіграють важливу роль у забезпеченні демократії, прав і свобод громадян, розвитку територіальної громади та реалізації принципів субсидіарності та самостійності [10, с. 10]. Погоджуємось з наведеним твердженням, та зазначимо, що ці засади є основою для побудови сильного та ефективного місцевого самоврядування, яке сприяє соціальному та економічному розвитку України на місцях.

Методично доречним підходом для визначення сутності принципів прозорості та відкритості у діяльності ОМС та його нормативної природи є підхід, що передбачає розкриття сутності терміну «принцип» як

теоретичного поняття та його подальшу екстраполяцію на явища прозорості та відкритості.

Термін «принцип» (від лат. *principium*) означає вихідні положення, правила, засоби, які визначають соціальну сутність та природу явища, його напрямок та основні властивості [11, с. 693].

Термін «принцип» розглядається у двох іпостасях: 1) як внутрішнє ціннісне переконання особи, яке визначає її ставлення до реальності, поведінки і норми діяльності; 2) базова підстава для управління у науковому пізнанні чи практичній діяльності [12, с. 309].

Аналіз походження та еволюції конституційних принципів місцевого самоврядування у праці дослідників М. С. Високого та Т. Л. Нагорняк, вказує на те, що спочатку ці принципи визначалися потребами суспільства. Пізніше вони відображалися у суспільних відносинах, що мали свою власну історію та існували в реальному житті, і тільки після цього отримали юридичне регулювання та захист з боку держави [13, с. 161].

Походження принципів місцевого самоврядування відображено у праці Ф.В. Мальчикова та О.К. Толстанова, від так спочатку виявлялося у вигляді правових принципів як загальні соціальні норми, що підкреслює їх актуальність для суспільства та необхідність юридичного врегулювання. Це призвело до потреби подальшого закріплення їх у правових нормах [14, с. 94].

Важливою рисою принципів місцевого самоврядування, які також є принципами права, є їхня об'єктивна зумовленість. Це означає, що ці принципи відповідають характеру суспільних відносин, економічних, політичних та ідеологічних процесів, які відбуваються у суспільстві. Принципи місцевого самоврядування, як і загалом принципи права, є ідеологічними концепціями. Це означає, що вони, подібно до права взагалі, є складовою частиною суспільної свідомості, яка здійснює ідеологічний та інформаційний вплив загального характеру. Це означає, що вони спрямовані на загальне закріплення суспільних відносин та можуть бути розглянуті з

позиції конкретних ідей та основних цінностей [15].

Отже, можна зробити висновок, що у процесі свого становлення і розвитку конституційні принципи місцевого самоврядування, після їх закріплення в законодавстві, отримали всі основні характеристики і функції, що притаманні принципам права.

Засади функціонування місцевого самоврядування в Україні ґрунтуються на наступних принципах, рис.1.1.



Рис.1.1. Принципи функціонування місцевого самоврядування в Україні [16]

Згідно рис. 1.1, однією з основних засад є принцип територіальної громади, який передбачає об'єднання громадян на підставі їхньої спільності та інтересів у визначеному адміністративному об'єкті. Громади мають право самостійно вирішувати свої питання, приймати рішення щодо розвитку своєї території та впливати на прийняття важливих рішень на місцевому рівні.

Іншою важливою засадою є прозорість і відкритість у роботі органів місцевого самоврядування. Це передбачає доступність інформації для громадян, відкритість засідань місцевих рад та інших органів, а також можливість громадян брати участь у прийнятті рішень та контролювати діяльність органів самоврядування.

Фінансова автономія є ще однією важливою засадою. Місцеві громади повинні мати право збирати податки та інші доходи на своєму території і використовувати їх для розвитку та покращення життя своїх мешканців. Ця засада сприяє ефективному використанню ресурсів на місцевому рівні.

Принцип рівності перед законом і недопущення дискримінації на будь-якій підставі є також основною засадою місцевого самоврядування. Усі громадяни повинні мати рівні права і можливості для участі в житті своєї громади та впливу на прийняття рішень.

В Україні місцеве самоврядування є одним з основних інститутів демократичної системи. Воно забезпечує право громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення, а також сприяє розвитку місцевих громад. Основні концепції функціонування місцевого самоврядування визначають сутність та принципи цього важливого складника демократичної системи управління. Місцеве самоврядування є ключовим засобом втілення демократичних принципів на рівні територіальних громад та місцевих угруповань.

Основні концепції функціонування місцевого самоврядування відображено у праці М.Є. Василенко (рис. 1.2).

Розглянемо наведені концепції більш детально.

Децентралізація є основою для функціонування місцевого самоврядування, оскільки дозволяє місцевим громадам самостійно вирішувати питання, які їх безпосередньо стосуються.

Децентралізація може здійснюватися на різних рівнях, від передачі окремих повноважень до передачі значної частини повноважень. В Україні децентралізація проводиться в рамках децентралізаційної реформи, яка

розпочалася у 2015 році. У межах цієї реформи було передано повноваження та ресурси від центрального уряду до місцевих органів влади на рівні територіальних громад, районів і областей [17, с. 63].



Рис. 1.2. Концепції функціонування місцевого самоврядування [17, с. 62]

Продовження процесу децентралізації в Україні є важливим завданням для зміцнення місцевого самоврядування. Для цього необхідно: передати додаткові повноваження та ресурси місцевим органам влади, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства; створити умови для ефективного використання переданих повноважень та ресурсів, зокрема шляхом надання місцевим органам влади необхідної підтримки та консультацій.

Отже, децентралізація є основою для функціонування місцевого самоврядування. Вона передбачає, що центральний уряд передає повноваження і ресурси місцевим органам влади. Це дозволяє місцевим громадам самостійно вирішувати питання, які їх безпосередньо стосуються.

Самоврядність передбачає, що місцеві органи влади мають право приймати рішення та здійснювати дії в межах своїх повноважень без втручання з боку центрального уряду [18, с. 62].

Самоврядність забезпечує місцевим громадам свободу дій і дозволяє їм ефективно вирішувати питання місцевого значення. Для цього необхідно, щоб місцеві органи влади мали достатні повноваження та ресурси, а також щоб їхня діяльність не обмежувалася втручанням з боку центрального уряду.

В Україні принцип самоврядності закріплений у Конституції [1] та інших законодавчих актах. Однак на практиці реалізація цього принципу часто зустрічає труднощі. Це пов'язано з тим, що центральний уряд зберігає значний вплив на діяльність місцевих органів влади, а також з відсутністю належного фінансування місцевих бюджетів [19, с.142].

Отже, самоврядність є важливим принципом місцевого самоврядування. Вона передбачає, що місцеві органи влади мають право приймати рішення та здійснювати дії в межах своїх повноважень без втручання з боку центрального уряду. Самовладність забезпечує місцевим громадам свободу дій і дозволяє їм ефективно вирішувати питання місцевого значення.

Громадська участь передбачає, що громадяни можуть впливати на діяльність місцевих органів влади, шляхом участі у виборах, громадських обговореннях та інших формах громадської активності. Громадська участь сприяє тому, що місцеві органи влади будуть більш відповідальними перед громадою і будуть приймати рішення, які відповідають інтересам громадян.

В Україні громадська участь у місцевому самоврядуванні є недостатньо розвинутою. Це пов'язано з низкою факторів, зокрема з низькою політичною культурою громадян, відсутністю належної інформації про діяльність

місцевих органів влади та недостатньою підтримкою з боку держави [20].

Отже, громадська участь є важливим фактором розвитку місцевого самоврядування. Вона передбачає, що громадяни можуть впливати на діяльність місцевих органів влади, шляхом участі у виборах, громадських обговореннях та інших формах громадської активності. Громадська участь сприяє тому, що місцеві органи влади будуть більш відповідальними перед громадою і будуть приймати рішення, які відповідають інтересам громадян.

Реалізація цих концепцій передбачає створення ефективної системи місцевого самоврядування, яка відповідає інтересам місцевих громад. Вони визначають суть та цінності місцевого самоврядування як ефективного інструменту для побудови справедливого, демократичного та розвинутого суспільства на місцях. Їх втілення сприяє сталому розвитку, підвищенню якості життя та забезпеченню громадянської участі в прийнятті рішень на рівні локального управління. Таким чином, ефективне функціонування місцевого самоврядування є важливим фактором розвитку демократичного суспільства. Для цього необхідно продовжувати процес децентралізації, забезпечувати дотримання принципу самоврядності та розвивати громадську участь. Реалізація цих заходів сприятиме зміцненню місцевого самоврядування в Україні та забезпечить право громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення.

1.2. Прозорість та відкритість як вимоги до діяльності органу місцевого самоврядування

Прозорість та відкритість щодо ОМС вказує на те, що їх діяльність є відкритою та прозорою в частині надання адміністративних послуг. Відкритість передбачає, що організація і діяльність ОМС є відкритою для всіх своїх членів – індивідів та їх спільнот.

Зміст місцевої влади полягає не лише у застосуванні примусу, сили, а,

що найголовніше, у творенні системи, які її живить. Місцева влада не може не проявляти себе в організації спільних справ. Якщо така організація і самі спільні справи вирішуються на користь суб'єктів влади чи окремих осіб (їх груп), а інтереси суспільства не знаходять своєї реалізації у діях влади, – вона втрачає якість відкритості [21, с. 55].

В правовому аспекті прозорість та відкритість розглядаються як принципи юридичного процесу та судочинства. Та будь-яка діяльність (з огляду на концепцію розвитку місцевого самоврядування в Україні), в тому числі і ОМС, має бути прозорою та відкритою.

Слушною є думка Л.А. Савченко: «Прозорість та відкритість позитивно впливають на ефективність роботи контрольних органів, на об'єктивність прийняття ними рішень, оскільки результати контрольних заходів, що ними проводяться, стають під громадський контроль, тобто під контроль громадян. Прозорість у роботі органів внутрішнього фінансового контролю ОМС висуває особливо високі вимоги до якості, достовірності, об'єктивності матеріалів, що готуються для оприлюднення, оскільки вони стають доступними для всіх без винятку громадян. Дотримання цього принципу має важливе виховне значення. Піддання саме відкритості фактів незаконного, нецільового чи неефективного використання фінансових ресурсів, з одного боку, сприятиме перевихованню правопорушників у фінансовій сфері шляхом впливу на них громадської думки, тобто має виховне значення, а з іншого – попереджатиме про можливість застосування до винних осіб відповідних фінансових, адміністративних чи інших санкцій, сприяючи зменшенню порушень фінансової дисципліни» [22, с. 73]. Отже, принципи прозорості та відкритої фінансової діяльності дисциплінує посадовців ОМС, держслужбовців та має виховне значення для потенційних правопорушників, які можуть діяти у фінансовій сфері. Так, громадський осуд, навіть за фінансові правопорушення, на нашу переконання, може значно зменшити кількість осіб, які підпадають під вплив адміністративного, фінансового, кримінального законодавства.

Принципи прозорості та відкритості реалізуються насамперед шляхом розповсюдження інформації в усіх сферах суспільного й державного життя через спеціальні інформаційні служби, медіа та інші засоби інформування, публічним характером органів державної влади, ОМС, окрім випадків, передбачених законами України [23, с. 596]. Прозорість та публічність є складовими принципу гласності (публічності), оскільки виступають як способи закріплення й забезпечення гласності. У цьому випадку прозорість та відкритість розуміються виключно як особливий характер діяльності ОМС. Прозорість та відкритість підкреслює публічність ОМС, окрім відповідних випадків. Саме на підставі цього слідує висновок про взаємозв'язок прозорості, відкритості та гласності [24, с. 172].

Одним із недоліків будь-якого ОМС є неможливість суцільного контролю над його фінансовою діяльністю, що для усунення фінансових зловживань вимагає абсолютно незалежного зовнішнього контролюючого органу. Оприлюднення змісту річних місцевих бюджетів не гарантує відповідність змісту бюджетів справжньому стану реалізації бюджетних програм і високу якість надання адміністративних послуг.

Підтвердженням попередньої думки є відсутність фактичного застосування в українському законодавстві норм, завдяки яким можливим є притягнення до бюджетної відповідальності керівників органів публічної влади, наприклад, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, керівників профільних міністерств і відомств (для яких в окремих випадках передбачено персональну юридичну відповідальність) [25, с. 302]. Аналогічну ситуацію спостерігаємо і щодо очільників ОМС.

Прозорість та відкритість є одними із принципів здійснення демократії, ефективного функціонування всіх її інститутів, діяльності ОМС, реалізації права громадян на інформацію. Без прозорості та відкритості та інших демократичних принципів регіон, держава, територіальна громада не можуть визнаватися правовими.

На наше переконання, публічність фінансової діяльності ОМС у

доведенні до громадян, інших суб'єктів інформації щодо взаємозв'язку руху фінансових потоків, співвідношення й збалансованості різних фінансових потоків, грошових фондів, змісту фінансових програм діяльності ОМС, звітів за результатами використання фінансів [26, с. 14; 27, с. 46].

Під час фінансової діяльності ОМС принципи прозорості та відкритості виявляються в доведенні до відома громадськості, інших суб'єктів змісту нормативно-правових актів про бюджет, проектів бюджетів, звітів про виконання, результатів перевірок і аудитів, що проводяться в ході такої діяльності.

О.А. Музика зазначає: «Нині принципи прозорості та відкритості бюджету застосовуються в усіх країнах світу, та з певними обмеженнями та особливостями. Наприклад, у Канаді урядове бюджетне послання готується в таємно і розголошення інформації є надзвичайно серйозним проступком, що може спровокувати відставку міністра фінансів. Так міністра фінансів М. Лалонда піддали критиці представники опозиції у палаті громад, коли частину сторінки проекту бюджету було сфотографовано під час зустрічі з представниками медіа до подання бюджетної документації до палати громад» [28, с. 17].

Витоками принципів прозорості та відкритості фінансової діяльності є ст. 57 Конституції України [1], що проголошує гарантування кожному права знати свої обов'язки й права. Положення Конституції, закони та інші нормативно-правові акти, у яких прописано права й обов'язки громадян, мають бути доведені в порядку, встановленому законом, до відома громадян. Працює правова норма, згідно якої не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, права і обов'язки не є чинними.

Як зазначає О.Б. Червякова, однією з гарантій реалізації конституційного права на поінформованість в усіх сферах суспільного й державного життя є встановлення юридичної, зокрема адміністративної, відповідальності за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає

дійсності, у разі, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України [29, с. 85].

Чинником забезпечення демократичності ОМС є відкрита, прозора, ефективна комунікація на вертикальному і горизонтальному рівнях.

Чинниками забезпечення прозорості та відкритості ОМС є наявність результативного механізму контролю та нагляду громадськості за діяльністю ОМС; доступ громадськості до публічних офіційних документів шляхом формування фахівцями зі зв'язків з громадськістю ОМС доступу до публічної інформації, оприлюдненої на офіційних веб-сайтах, в соціальних мережах та в друкованій періодиці, а також надання представникам громадських організацій, депутатам місцевих рад та журналістам самостійно отримувати інформацію з інформаційних джерел відповідного ОМС.

Відкрита і зрозуміла громадськості, законна адміністративно-організаційна дія очільників ОМС призводить до правової визначеності, бо публічні рішення стають прогнозованішими. Завдяки прозорості громадяни поінформовані про умови отримання адміністративних послуг і здійснюють громадський контроль. Так, адміністрація комунальних організацій, ОМС відповідає перед територіальною громадою. Якщо адміністрація ОМС дотримується принципів прозорості та відкритості, надійність такого органу підвищується.

Демократичність характеризує відкритість та прозорість як елементи природи функціонування ОМС.

Закріплення прозорості як нормативного принципу забезпечує відкритість ОМС і повинно бути справою державного, громадського контролю, а влада підконтрольна громадськості [30].

Під принципом прозорості, на думку науковця І. В. Ткач, варто розуміти процес інформування, перетворення інформації про публічну діяльність ОМС на легкий і зрозумілий для сприйняття інформаційний контент. Тобто прозорість як принцип комунікації з населенням, має передбачати формування поінформованості населення про діяльність ОМС,

закладів, установ, служб і реалізації розуміння змісту цієї діяльності [31].

Відкритість є способом забезпечення рівності доступу до інформації, суспільного контролю щодо ОМС, формування і функціонування активного громадянського суспільства. Правила, умови та принципи використання відкритості доцільно регламентувати за допомогою нормативно-правових актів [26, с. 45].

Тип взаємовідносин ОМС та громадян, який базується на безумовній відповідальності владних місцевих інституцій перед людьми, що досягається системним звітуванням за прийняті рішення, прозорістю у прийнятті рішень, а також систематичним інформуванням населення про наступні кроки, є найбільш бажаним на сучасному етапі розвитку суспільства. Тому прозорість та відкритість є справедливими вимогами до ОМС.

Забезпечення інформаційної відкритості діяльності ОМС є двостороннім процесом. Громадськість бажає і має право отримувати достовірну та повну інформацію про діяльність ОМС. Прозорість передбачає докладне висвітлення подробиць діяльності ОМС, роз'яснення завдань, змісту і механізму публічної діяльності, а відкритість – це створення ОМС умов для одержання населенням інформації про їхню діяльність та процесу прийняття рішень на всіх етапах їх підготовки [32]. Побудова якісних партнерських відносин між суспільством та інститутами місцевої влади повинна відбуватись у формі комунікаційного співробітництва та мати запобіжники з боку громадянського суспільства для громадського контролю за діяльністю ОМС.

Демократичність забезпечує розвиток громадянського суспільства шляхом відкритості дій ОМС, процедур прийняття виконавських рішень та активізації громадянського контролю над діяльністю ОМС, а такі поняття, як прозорість, гласність, відкритість, є певними характеристиками публічності [33]. Це засвідчує розуміння явищ прозорості та відкритості як категорій, що поєднує елементи інформаційної роботи, характеристики контрольної та управлінської діяльності, а також вказує на особливості публічно-владної

діяльності ОМС.

Л.Р. Наливайко та М.Ю. Романов зазначають: прозорість – обізнаність населення у діях влади, а відкритість – це реальна можливість впливу громадськості, зокрема на ОМС. Всі органічні складові публічності взаємопов'язані: одні є причиною інших, а інші – наслідком попередніх. Тобто прозорість – це рівень обізнаності діями ОМС, а відкритість є функціональною характеристикою ОМС до демонстрації діяльності органу місцевої влади. Тому варто підкреслити, що обізнаність в діях ОМС не почнеться, допоки ОМС не почне діяти відкрито [34]. Явища прозорості та публічності можуть гарантувати довіру до ОМС та попереджати зловживання з боку посадовців ОМС, держслужбовців, що в підсумку створює передумови для ефективних партнерських владно-громадських відносин. Важливо характеризувати владу за рівнем відкритості, прозорості для громадян, зрозумілості для суспільства. Відкритість влади розширює демократизм суспільства. Вона скорочує відстань між державою і суспільством, підсилює довіру громадян до діяльності ОМС.

Науковці дискутують щодо визначення сутності прозорості та відкритості, сфер її поширення, шляхів і механізмів забезпечення в діяльності ОМС.

Прозорість ототожнюють з безперешкодною доступністю громадськості до публічної інформації. Такий підхід зачіпає один із аспектів діяльності ОМС – забезпечення достатнього рівня відкритості ОМС.

Терміни «прозорість» та «відкритість» необхідно розмежувати.

Прозорість визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони діяльності ОМС; зрозумілості для широкої громадськості їх (органів) обумовленості, проявляється у тому, що окремі суб'єкти громадянського суспільства, на які поширюється рішення або дії ОМС, мають бути обізнані про них і те, як вони (рішення або дії) будуть здійснені.

Відкритість визначається мірою безпосередньої участі громадян у

діяльності ОМС [31]. Не тільки суспільство виступає як умовний контролер над владними процесами, а й ОМС намагаються створити окремі механізми контролю за діяльністю власних громадян або їх об'єднань.

Прозорість та відкритість як соціальні феномени характеризують вплив інформації та медіа на механізми соціальної організації, стан поінформованості щодо того чи іншого виду діяльності. Але надмірна відкритість соціальної системи збільшує можливості соціального конструювання контролю в різних сферах та соціальної деконструкції.

В.І. Гурковський зауважує, що актуальним є завдання пошуку нових механізмів взаємодії громадськості і ОМС, забезпечення прозорості та відкритості ОМС. Процес місцевого управління в Україні в цілому має досить високий рівень відкритості. Проте він не задовольняє потреби зростаючого громадянського суспільства. Тому удосконалення інституту відкритості та прозорості є дієвим засобом модернізації ОМС [35].

Перспективи забезпечення принципів прозорості та відкритості в комунікаційних системах України:

надати повноту, інтерактивність, оперативність та своєчасність публічної інформації;

використання прогресивних каналів та технологій комунікацій;

забезпечити доступність для всіх соціальних груп для ведення дієвого діалогу між суспільством, громадянами та місцевими владними структурами;

збільшити ступінь персоніфікованості інформації.

Перспективним напрямом має стати створення багатофункціональних інформаційних майданчиків, де будуть поєднані інформаційні сайти, конкуруючі соціальні мережі, портали, відеохостинги, сервіси створення власних віртуальних соціальних груп, фотохостинги, платформа колективного блогінгу, геосервіси та портали структурованих нормативно-правових інфомасивів [36].

Процес модернізації суспільних процесів і громадянських інститутів заснований на демократичному законодавстві і діяльності політичних,

громадських об'єднань, на традиціях. Виявом розширювальної спрямованості режимів прозорості та відкритості є загальнодозвільний тип правового регулювання: перевага дозволів доступу до інформації, над зобов'язаннями, які обмежують цей доступ. Прозорість та відкритість адміністративних послуг ОМС передбачає наявність осіб, які мають право на отримання своєчасного доступу до інформації про діяльність ОМС, що обумовлює необхідність використання сучасних інформаційно-мережевих технологій, знеособлення ініціаторів запиту, створення передумов для впровадження в інформаційні процеси передових технологій, ліквідацію міжрегіональних бар'єрів переміщення інформації.

Отже, прозорість та відкритість як феномени управлінської діяльності є ознаками розвиненості суспільства з урахуванням здатності суспільства до визнання необхідності існування перманентного діалогу в середині територіальної громади з ОМС.

Висновки до розділу 1

Отже, з самого початку свого виникнення принципи місцевого самоврядування існували як адаптовані до політичного, економічного, морального, ідеологічного та соціального стану розвитку громад, що проживають на певній території. З часом ці принципи стали також складовою частиною державного права. Таким чином, місцеве самоврядування є важливим елементом демократичного суспільства. Воно забезпечує участь громадян у вирішенні питань місцевого значення, сприяє розвитку місцевого самоврядування, підвищенню рівня життя населення. Для забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні необхідно дотримуватися принципів місцевого самоврядування, підвищувати фінансову спроможність органів місцевого самоврядування, розвивати інститути місцевого самоврядування та сприяти розвитку форм прямого народовладдя на місцевому рівні.

Сучасні наукові підходи до аналізу принципів прозорості та відкритості підтверджують намагання сформувавши уявлення про структуру та природу даного явища та його ролі в діяльності ОМС в контексті налагодження комунікацій між ними та громадськістю. На концептуальному рівні явища прозорості та відкритості гарантують довіру до ОМС, є запобіжник від зловживань з боку посадовців ОМС, держслужбовців, що в результаті формує та забезпечує ефективні партнерські відносини між місцевою владою та громадянами.

Довіра суспільства до діяльності ОМС залежить від рівня їх прозорості, адже з цим пов'язується комунікативна здатність співпрацювати, оперативно реагувати на критику. Закріплення засад прозорості та відкритості ОМС має бути обов'язковим елементом комунікативного середовища, що стосується сфери місцевого управління. Остання вимагає якісної інформаційної підтримки, що можливе через формування спеціальних організаційних і правових режимів роботи з інформацією. При цьому відкритість інформаційної діяльності ОМС є свідченням належної управлінської діяльності, організаційної роботи та прагнення до формування паритетних відносин в сфері місцевого управління.

Основною характеристикою відкритості в контексті налагодження комунікативної співпраці між ОМС та суспільством є можливість вільного отримання громадянами інформації, а також зворотній зв'язок ОМС про їх діяльність, перспективи, досягнення, прорахунки. Відкритість та прозорість впливають на суспільно-управлінські процеси в економічних та господарських відносинах (зокрема, зменшує рівень корумпованості); створюються передумови запровадження інформаційних технологій (зокрема, електронного урядування, мереж, широкого використання нових інформаційно-комунікаційних технологій).

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Особливості сучасної української моделі місцевого самоврядування: прозорість та відкритість управлінської системи

Питання відкритості ОМС – вагомий принцип її належної діяльності. Ця засада складає групу положень, визнаних на міжнародному рівні. Відповідні положення викладено у декількох міжнародних стандартах, зокрема статті 19 Загальної декларації прав людини [37], положеннях статей 6, 8 та 10 Конвенції Ради Європи «Про захист прав людини та основоположних свобод» [38], Конвенції ООН «Про доступ до інформації, участі громадськості в процесі вироблення рішень та доступі до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля» [39], Рекомендації Ради Європи № R(81)19 «Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів» [40] та інших.

Ю. В. Пасмор визначає обставини, необхідні для інформування суб'єктів комунікації: наявність умов для вільного отримання інформації та можливості обговорення повних, достатніх і достовірних даних про ту чи іншу діяльність об'єктів або результатів [41, с. 123]. Все це дозволить зацікавленій особі одержати необхідний об'єм інформації і скласти адекватне уявлення про діяльність ОМС.

Принципи прозорості та відкритості в діяльності ОМС є комплексним принципом, який покликаний забезпечувати комунікацію посадовців ОМС, держслужбовців з населенням, створювати шляхи (канали) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі місцевої влади за допомогою таких дій:

- регулювання процесів отримання та забезпечення доступу

громадян до повної, зрозумілої, об'єктивної, достовірної, своєчасної, актуальної, доступної та неупередженої інформації стосовно діяльності ОМС;

- створення умов та гарантій реалізації права на отримання якісних адміністративних послуг через забезпечення рівного доступу і можливостей до публічної сфери;

- вжиття заходів громадського контролю та моніторингу діяльності ОМС на відповідність принципам законності та ефективності дій та рішень персоналу цих закладів, та звітувати ОМС перед населенням про результати своєї діяльності і можливість застосування законних заходів відповідальності;

- створенням партнерських відносин влади і суспільства з метою активізації всього комплексу ресурсів для розбудови реформованої системи місцевої влади.

Особливості принципів прозорості та відкритості у діяльності ОМС:

- є складовими системи організаційних засад функціонування системи ОМС, її внутрішньо-організаційних процесів і основою різних інформаційних процесів;

- важливість цих принципів обумовлена формуванням інформаційно-комунікаційної стратегії функціонування ОМС;

- прозорість та відкритість формують уявлення суспільства та інших владних інституцій про зміст та природу функціонування ОМС, його місця в системі місцевої влади;

- є базовою передумовою для зворотного зв'язку про стан речей в роботі ОМС. Тому обсяг зворотного інформаційного потоку визначає рівень доступності та поінформованості громади про його досягнення та прорахунки.

На думку європейських дослідників, відкритість у діяльності ОМС слугує таким цілям: відкритість захищає суспільні інтереси, оскільки зменшує ризик недобросовісного адміністрування та корупційних порушень,

є дієвим інструментом захисту прав людини на отримання якісного адміністративного обслуговування, оскільки забезпечує необхідні підстави для прийняття управлінських рішень [42].

В. Алістар говорить, що публічність рішень – це будь-який соціальний механізм у демократичному суспільстві для забезпечення ефективної участі громадян та громадських об'єднань у суспільному житті і призначенні представників до ОМС [43, с. 132].

Отже, сенсове навантаження (головне призначення) дотримання принципів прозорості та відкритості у діяльності ОМС:

- інформувати громадян з питань діяльності ОМС, які становлять громадський інтерес;
- реалізація права мешканців громади на інформацію;
- захист суспільних інтересів з метою зменшення ризиків корупції та недобросовісного адміністрування;
- партнерський та довірчий діалог між ОМС як інститутами влади, бізнесом, громадськими об'єднаннями та представниками громадськості.

Отже, прозорість та відкритість ОМС будемо розуміти у політичній та адміністративній площинах.

Прозорість та відкритість є забезпечувальними елементами, засадами, що стоять нарівні з демократичними інструментами, які створюють передумови партнерства місцевої влади і громадян, а також формують світоглядні орієнтири суспільства та держави у їх взаємозв'язку.

Р.І. Стадник розуміє відкритість ОМС як принцип законодавства про свободу інформації та зазначає, що принцип максимальної відкритості – це складова частина доступу до інформації, що виявляється, по-перше, в тому, що ОМС зобов'язані розкривати інформацію, по-друге, – кожен член суспільства має відповідне право отримувати її [44, с. 56]. Відкритість охоплює право на доступ до публічної інформації, адже реалізація права на звернення до ОМС безпосередньо пов'язана з реалізацією права на інформацію, що знаходиться у власності відповідних органів.

У працях Б. Шевчука принципи відкритості та прозорості зводяться у спільну категорію. Принципи відкритості та прозорості є інструментами забезпечення верховенства права та захисту інтересів суспільства і окремих громадян [45].

Тому зміст принципів прозорості та відкритості полягає в тому, що ОМС в різних формах здійснюють найбільш повне інформування громадян про свою діяльність і періодично вдаються до моніторингу громадської думки.

Сучасна демократична, соціальна та правова держава не може ефективно функціонувати без добре розвинутої системи місцевого самоврядування. Кожна країна має свій унікальний досвід у впровадженні та організації місцевого самоврядування. Україна, в свою чергу, в процесі свого розвитку потребує створення наукових та правових основ для розвинутої системи місцевого самоврядування та розширення участі громадян у вирішенні питань, що мають місцеве значення.

Місьцеве самоврядування є важливим елементом демократичного суспільства. Воно забезпечує участь громадян у вирішенні питань місцевого значення, сприяє розвитку місцевих громад і підвищенню якості їхнього життя. У додатку А відображено вплив децентралізації на місцеве самоврядування [2; 46].

У науковому світі загальноновизнано існування чотирьох основних моделей організації місцевого самоврядування, а саме англосаксонської, континентальної, іберійської та радянської. Ці моделі розрізняються за такими критеріями, як їх правовий статус, функціональні взаємовідносини та розподіл компетенції між центральними (державними) та місцевими органами управління.

Процес формування української моделі місцевого самоврядування виявився складним і тривалим завдяки необхідності визначити, яка з існуючих моделей місцевого самоврядування найбільш підходить для України. Ця обрана модель може визнавати або обмежену автономію

місцевого самоврядування відносно держави і державних органів, або надавати суверенітет місцевому самоврядуванню [47, с. 23].

Починаючи з 1990 року, в Україні було декілька разів переглянуті основні концепції місцевого самоврядування. Наприклад, у 1990 році була прийнята державницька концепція місцевого самоврядування, яка була закріплена в Законі «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування». А вже в 1992 році в Україні була прийнята громадська концепція місцевого самоврядування, яка була відображена в Законі "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування". У 1994 році в Україні знову була акцентована державницька концепція місцевого самоврядування, яка була закріплена в Законі "Про формування місцевих органів влади і самоврядування", а в 1995 році, внаслідок підписання конституційного Договору, знову була вибрана громадянська концепція [48, с. 95].

Власна українська концепція місцевого самоврядування у загальних рисах сформувався та була нормативно визначена із прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України. Характерним для вітчизняної моделі місцевого самоврядування є поєднання громадівської теорії місцевого самоврядування із елементами державницької теорії.

Отже, сучасна українська модель місцевого самоврядування є важливим елементом демократичного суспільства та ключовим компонентом децентралізації влади в Україні. Ця модель виникла внаслідок реформ, запроваджених після Революції Гідності 2014 року, і продовжує розвиватися з метою створення більш ефективної, відкритої та відповідальної системи управління на місцях. У цій кваліфікаційній роботі розглянемо сутність та основні характеристики сучасної української моделі місцевого самоврядування [49, с. 273].

Однією з основних характеристик сучасної української моделі місцевого самоврядування є принцип децентралізації влади. Ця реформа передбачає передачу владних повноважень і фінансових ресурсів з

центрального рівня влади на місця, до громад, що сприяє більшій автономії та відповідальності місцевих органів самоврядування. Децентралізація спрямована на забезпечення більшого рівня свободи для прийняття рішень на локальному рівні та підтримку розвитку територій.

Ще однією важливою рисою є більша активна участь громадян у місцевому самоврядуванні. Модель передбачає створення механізмів для залучення громадян до прийняття рішень, враховуючи їхні думки та потреби. Зокрема, існують місцеві ради та громадські консультації, які дозволяють жителям висловлювати свою позицію з питань, що стосуються їхньої громади.

Також важливою характеристикою є фінансова автономія місцевих громад. Сучасна модель передбачає можливість збирати та використовувати власні фінансові ресурси для розвитку і забезпечення послуг на місцях. Це дозволяє громадам більш ефективно планувати та виконувати проекти, спрямовані на поліпшення якості життя населення.

Згідно вище наведеного, сучасна українська модель місцевого самоврядування характеризується певними особливостями, рис. 2.1.



Рис. 2.1. Особливості сучасної української моделі місцевого самоврядування [50, с. 27]

Розглянемо наведені особливості більш детально.

Місцеве самоврядування в Україні є гарантованим Конституцією України. Це означає, що ОМС мають право на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах, визначених законом.

Основними ОМС в Україні є виборні органи: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі комітети. Ці органи обираються населенням на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

ОМС мають широкий спектр повноважень, які визначають їхню роль у вирішенні питань місцевого значення. Це питання соціально-економічного розвитку, освіти, охорони здоров'я, культури, житлово-комунального господарства та багато інших.

ОМС мають власні джерела доходів, які складаються з місцевих податків і зборів, надходжень від комунального майна та інших джерел.

Відтак сутність сучасної української моделі місцевого самоврядування полягає також в створенні конкурентного середовища між громадами. Розширення повноважень та відповідальності місцевих органів спонукає їх до більшої ефективності та інноваційності в управлінні. Громади змагаються за інвестиції, розвиток і покращення якості послуг, що стимулює конкурентоспроможність та розвиток територій.

2.2. Оцінка форм та напрямів дотримання принципів прозорості та відкритості у діяльності органу місцевого самоврядування

Форми забезпечення публічності ОМС можуть бути різними. Це зовнішня комунікація, паблік-рілейшинз, консультації з громадськістю (додаток Г), громадські ради, звернення громадян, електронне врядування.

Дотримання принципів прозорості та відкритості ОМС підкреслює характер діяльності Кременчуцької міської ради [51], наприклад, під час інформування на сторінках офіційного сайту органу населення громади у вкладці «Прозоре місто» варто ознайомитися з інформацією згрупованою по

розділах: антикорупційна політика; бюджет (Кременчуцької міської територіальної громади); бюджет (нормативно-правова база); головні розпорядники бюджетних коштів; бюджетний регламент; державний веб-портал – Open Budget (Візуалізація); громадський бюджет; відкритий бюджет для громадян (карта ремонтів); панель міста (показники життєдіяльності міста); публічні закупівлі.

Подеколи принцип плановості можна розглядати в тандемі з прозорістю. Зокрема, Л.А. Савченко зазначає: «Публічність і прозорість діяльності суб'єктів фінансового контролю забезпечується через налагодження зв'язків із громадськістю шляхом розгляду та надання на звернення (запити, скарги, заяви) громадян письмової або усної інформації за погодженням з ініціаторами контрольних заходів» [52, с. 75]. В Україні заохочується відкритий доступ до публічної інформації щодо діяльності ОМС.

Визначення публічної інформації дає ст. 1 відповідного закону. Згідно ст. 3 [53] право на доступ до публічної інформації гарантується такою діяльністю: обов'язком розпорядників інформації надавати й оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації; доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; здійсненням парламентського, громадського й державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

Відповідно до ст. 4 [53] доступ до публічної інформації здійснюється за принципами: прозорості й відкритості діяльності ОМС.

Зокрема, на офіційних сайтах суб'єктів публічної фінансової діяльності

у вкладці «Доступ до публічної інформації» наводиться у відкритому доступі інформація з ознаками публічності. На законодавчих підставах доступ до інформації забезпечується шляхом оперативного й систематичного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах чи будь-яким іншим способом (ст. 5) [53] (наприклад, за допомогою соціальних мереж Facebook, Telegram, Twitter), а також шляхом надання інформації за запитами на інформацію.

Проведемо аналіз дотримання принципів відкритості та прозорості Полтавської міської ради, для цього використаємо офіційний сайт ОМС (додаток Б) [54].

Одним із конкретних прикладів дотримання прозорості та відкритості в Полтавській міській раді є проведення відкритих громадських обговорень проектів рішень міської ради. Ці обговорення проводяться в публічних місцях, таких як міські ради, культурні центри та бібліотеки. Громадяни можуть прийти на обговорення, щоб дізнатися більше про проекти рішень та висловити свою думку.

Наприклад, у 2021 році Полтавська міська рада провела відкрите громадське обговорення проекту рішення про внесення змін до Програми розвитку міста Полтави на 2022-2026 роки. На обговорення прийшли близько 50 громадян, які висловили свої думки щодо проекту рішення. Деякі громадяни пропонували внести зміни до проекту рішення, щоб зробити його більш прозорим і зрозумілим. Також протягом 2021 року за ініціативи посадових осіб Бюджетно-фінансового управління Полтавської міськради та виконавчого комітету проведено публічне (відкрите) громадське обговорення у спосіб електронних консультацій з громадськістю щодо виконання місцевого бюджету (додаток В).

Таким чином, проведення відкритих громадських обговорень проектів рішень міської ради є одним із способів забезпечення прозорості та відкритості діяльності міської ради.

Іншим прикладом дотримання прозорості та відкритості в Полтавській міській раді є розміщення інформації про діяльність міської ради на її веб-сайті. На сайті міської ради розміщена інформація про засідання міської ради та її комісій, тексти рішень міської ради, інформація про депутатів міської ради, інформація про виконавчий комітет міської ради, інформація про бюджет міста, інформація про управління та відділи міської ради.

Ця інформація доступна для всіх громадян, незалежно від їхнього місця проживання, соціального статусу чи інших факторів. Таким чином, громадяни можуть дізнатися більше про діяльність міської ради та контролювати її роботу.

Звичайно, у Полтавській міській раді є ще й недоліки у сфері прозорості та відкритості. Наприклад, на сайті міської ради немає розділу «Запити на інформацію», де громадяни могли б подати запит на отримання інформації від міської ради. Також немає розділу «Відкриті дані», де громадяни могли б скачати дані про діяльність міської ради. Крім того, не завжди інформація на сайті міської ради викладена зрозумілою мовою. Однак, в цілому Полтавська міська рада робить кроки у напрямку забезпечення прозорості та відкритості своєї діяльності.

Згідно аналізу, сайт Полтавської міської ради відповідає основним критеріям відкритості та прозорості. Однак, є деякі недоліки, які можна виправити, щоб зробити сайт ще більш інформативним і корисним для громадян. Відобразимо графічну інтерпретацію здійсненої нами оцінки на рис. 2.2.

Таким чином, сайт Полтавської міської ради відповідає основним критеріям відкритості та прозорості. Однак, є деякі недоліки, які можна виправити, щоб зробити сайт ще більш інформативним і корисним для громадян. На нашу думку, доречно рекомендувати ОМС виокремлювати на сайтах розділ «Публічна інформація» і наповнювати його такими матеріалами: шляхи одержання публічної інформації; контакти для запитів на її отримання; службова інформація.

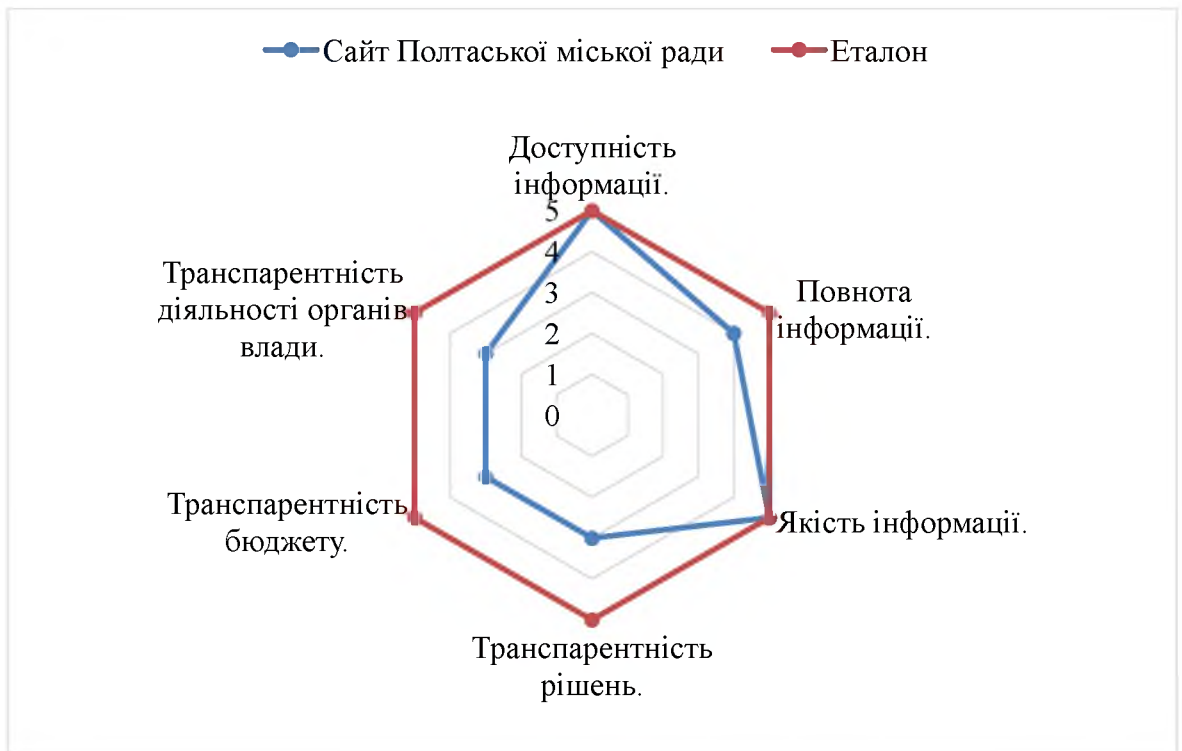


Рис. 2.2. Оцінка сайту Полтавської міської ради та виконавчого комітету за критеріями відкритості та прозорості, станом на 01 листопада 2023 р.

Джерело: розробка автора

У різних за формами правління державах застосовують різні підходи щодо координації, регулювання, забезпечення, унормовування діяльності ОМС. Прозорість та відкритість діяльності ОМС під час управління публічними коштами має забезпечити реалізацію постулатів (напрямів) антикорупційної політики, створення відносин довіри між населенням і надавачами адміністративних послуг. Існування правової держави не можливе без формування проактивного громадянського суспільства, яке базується на принципі відкритості, може прозоро спостерігати за розподілом і використанням бюджетних фінансів, ефективністю функціонування бюджетної системи та безпосередньо долучатися до управлінні публічними фінансами [55, с. 13-14].

Форма реалізації принципу публічності у діяльності ОМС – це зовнішній прояв змісту принципу публічності, який розкриває його

внутрішню організацію.

Виділимо дві форми реалізації публічності влади: електронний уряд, політичні комунікації.

Форми забезпечення реалізації принципу публічності у діяльності ОМС можна класифікувати на організаційні та правові. Організаційними формами реалізації принципу відкритості в діяльності ОМС є форми реалізації, що прямо не закріплені у нормативно-правових актах, але можуть бути опосередковано відображені у них. Правові форми здійснення принципу відкритості у діяльності ОМС набувають виразу у чинних нормативно-правових актах.

Правовою формою реалізації принципу відкритості в діяльності ОМС також є електронне урядування [56; 57, с. 22; 58, с. 318].

Електронне урядування не є частковим технологічним рішенням воно являє собою концепцію, яка необхідна для глобального інформаційного перетворення суспільства [59, с. 11].

Електронна послуга надається за заявою фізичної та юридичної особи, поданої в електронній формі через онлайн-сервіси Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Вона спрямована на реалізацію прав фізичної або юридичної особи. Її наслідком є виникнення / припинення правовідносин між послугоотримувачами та ОМС [60, с. 197].

В Україні створено Єдиний державний портал адміністративних послуг Постановою КМУ від 03 січня 2013 р. № 1313 та затверджено Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг[60].

Дійсно, Кодекс кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішень, прийнятий Радою ЄС, закріплює чотири поступові рівні участі громадянського суспільства в процесі прийняття суспільних рішень – від найменшого до найбільшого залучення: інформація, консультації, діалог і партнерство [61]. Структура забезпечення процесу участі громадськості відображає процес трансформації відкритої інформації ОМС, а також

реалізацію принципів прозорості та відкритості [62, с. 262].

Однією із правових форм забезпечення принципів відкритості та прозорості у діяльності ОМС є поінформованість мешканців громади.

Однією з гарантій права на інформацію є створення механізму реалізації права доступу до відкритої інформації.

Механізм реалізації права є особливою правовою підсистемою механізму правового регулювання, яка містить в собі регулятивні та охоронні правові засоби, за допомогою яких об'єктивне та суб'єктивне право відбивається на фактичній поведінці суб'єктів, тобто залежить від їх вольової діяльності з метою досягнення відповідного правового результату [63, с. 4].

Наступною правовою формою реалізації принципів відкритості та прозорості у діяльності ОМС є висвітлення її діяльності у медіа. Головне завдання – надання інформації про діяльність ОМС. Забезпеченням права громадянського суспільства отримувати інформацію про роботу є обов'язок ОМС надавати медіа інформацію про свою діяльність через власні інформаційні служби, а журналістам – вільний доступ до неї, крім випадків державної таємниці [64]. Медіа мають право на висвітлення діяльності ОМС.

Напрямами реалізації принципів прозорості та відкритості є закріплення на законодавчому рівні право на інформацію. Це виражається у певних діях.

По-перше, закріпленні обов'язку ОМС інформувати громадськість та медіа про свою діяльність і прийняті рішення [65; 53].

По-друге, встановленні на законодавчому рівні об'єктів інформації, які повинні публікувати розпорядники інформації. У [65; 66] визначено перелік публічної інформації, доступ до якої не може бути обмежений.

По-третє, закріпленні таких принципів оприлюднення інформації про діяльність ОМС: систематичність; актуальність; новизна; оперативність [62, с. 103].

По-четверте, встановлення шляхів оприлюднення доступу до інформації.

Наступний напрям реалізації принципу публічності – це розвиток відкритих даних.

Основними заходами є формування та розвиток інфраструктури відкритих даних на базі єдиного державного веб-порталу відкритих даних <http://data.gov.ua/>. Отриману у такий спосіб інформацію дозволяється використовувати та поширювати, що робить її головною цінністю проведення інформування громадськості за принципом надання доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади у формі відкритих даних для особи запитувача.

Звідси випливає необхідність дотримання принципів постійного оприлюднення та регулярного оновлення наборів даних у формі відкритих даних, що становить суспільний інтерес, відповідає кращим світовим практикам, та принципам прозорості та відкритості у ОМС [67].

Взаємодія між громадськістю та ОМС передбачає постійну співпрацю у вирішенні питань якісного обслуговування населення, за якої обидві сторони діють прозоро та відкрито. Тобто взаємодія очільників ОМС з громадськістю повинна здійснюватися на засадах прозорості та відкритості. Також у результаті взаємодії відбувається взаємний вплив громадськості на ОМС та зворотній процес. Завдяки цьому стає можливим здійснення контролю громадськості за діяльністю ОМС.

Висновки до розділу 2

Таким чином, сучасна українська модель місцевого самоврядування визначається децентралізацією, активною участю громадян, фінансовою автономією та конкурентним середовищем. Ця модель спрямована на забезпечення більшої ефективності та відповідальності управління на місцях, поліпшення якості життя громадян та створення сприятливих умов для розвитку України як сучасної демократичної країни.

При взаємодії ОМС необхідно досягати взаєморозуміння у відносинах,

застосовуючи різноманітні механізми та форми. У налагодженні діалогу мають бути зацікавлені обидві сторони.

Форми реалізації принципів прозорості та відкритості у діяльності ОМС знаходять свій прояв на практиці у напрямках реалізації принципів відкритості та прозорості.

Отже, завдяки залученості адміністративних, державних послуг до онлайн-простору забезпечується оперативність, мобільність отримання послуги, зручність, доступність, а також мінімізується корупційний складник у публічній сфері, оскільки суб'єкт повністю або частково усувається від процесу прийняття рішення про надання чи відмову у наданні послуги.

РОЗДІЛ 3

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ПІДХІД

3.1. Принципи прозорості та відкритості у діяльності місцевих органів влади: електронна система

Серед усіх гілок влади, діяльність органів виконавчої влади є найбільш наближеною до громадян. Ефективне державне управління не здатне створити нормальні умови для розвитку суспільства в цифрову епоху за умови його інформаційної «закритості». Громадськість, використовуючи сучасні електронні канали комунікації з органами публічної влади, бере участь у державотворчих процесах, здійснює контроль публічного управління та висвітлює корупційні прояви. Втім, сучасна публічність – це готовність не тільки до комунікації, але й до створення сучасної інформаційної інфраструктури та публічного інформаційного продукту, який сприятиме забезпеченню обізнаності громадського суспільства у сфері державно- управлінських процесів.

Впровадження електронних технологій в політику прозорості є складним технічним і юридичним завданням. Аналіз нормативних актів свідчить про початковий етап зародження реалізації принципу електронної публічності в органах виконавчої влади.

Незважаючи на те, що так званий основоположний інформаційний акт – Закон України «Про інформацію» – був прийнятий ще у 1992 році, з того часу до нього було внесено вже більше 15 змін. Натомість, Закон України «Про доступ до публічної інформації», метою якого є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації [53], прийнятий лише у 2011 році. І з того часу спостерігається посилення

принципу публічності в роботі органів виконавчої влади за допомогою інформатизації, цифровізації та діджиталізації. Черговим етапом удосконалення інституції публічності публічної влади є прийняття ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України» № 2260 від 11.10.2019 року, в напряду розширення електронної форми комунікації між громадянами, інститутами громадянського суспільства та державними органами [68]. З урахуванням таких інновацій, феномен електронної публічності стає не доктринальним терміном, а практичною реальністю для кожного громадянина у його праві бути поінформованим про державницькі процеси.

Передумовами розвитку діджиталізації та електронізації прозорості в органах виконавчої влади є такі:

збільшення обсягу електронних звернень;

виконання міжнародних зобов'язань з інформаційно-правового розвитку, в тому числі у зв'язку з приєднанням до Міжнародної хартії відкритих даних;

необхідність підвищення культури менеджменту даних в епоху інформаційної перенасиченості;

посилення вимог до публічної підзвітності тощо.

Поряд з численними законодавчими змінами можна окреслити новий порядок комунікації органів виконавчої влади та громадян, обумовлений діджиталізацією державно-правових та політико-економічних процесів. Мова йде про електронізацію звернень.

Відсутність належної електронної форми взаємодії та – відповідно – відкритості органів виконавчої влади багатьма вітчизняними дослідниками розцінювалася як серйозна проблема. Так, за переконанням В.І. Цимбалюк і К.О. Кісілевич, важливо досягти прозорості усієї системи роботи щодо звернень громадян шляхом використання сучасних інформаційних технологій, серед яких надіслання звернень в електронній формі [69].

Актуальність інтеграцій законодавчих ініціатив в реалізацію принципу публічності обумовлюється насамперед підвищенням обсягу електронних

форм взаємодії, що є закономірним в аспекті розвитку інформаційних технологій. З кожним днем обсяг звернень, надісланих до органів виконавчої влади електронною формою, збільшується у порівнянні із надсиланням звернень у паперовій формі.

Електронна публічність органів виконавчої, без сумніву, потребує підвищення якості до даних, які публікуються для загального користування. На відміну від паперової форми, електронні відомості розкривають широкий потенціал обробки даних, її подальшої візуалізації. Кінцевий інформаційний продукт обробки електронних даних є простим, зрозумілим та легкодоступним для різних соціальних верств населення та зацікавлених осіб.

Згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана чи створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або інформація, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації [53].

Одним із сучасних видів публічної інформації є відкриті дані. У 2016 році Україна приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних [70], таким чином декларуючи про те, що вона бере на себе зобов'язання з інтеграції відповідних зобов'язань в норми національного законодавства.

На виконання положень Міжнародної хартії відкритих даних в аспекті реалізації принципу прозорості Розпорядженням Кабінету Міністрів України (КМУ) від 21 листопада 2018 року № 900-р затверджено план дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних. Одним із актуальних напрямів в аспекті забезпечення громадської обізнаності є розвиток культури управління даними [71].

Відповідальним за реалізацію зазначених напрямів є Державне агентство з питань електронного урядування, центральні органи виконавчої

влади та ОМС.

Згідно з частиною 1 статті 10 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання [53].

Публічні відкриті дані – це не лише певна інформація, що знаходиться у вільному доступі, але й юридична та технічна відкритість. При цьому, на відміну від електронних даних, які розміщуються на вебсайтах, відкриті дані публікуються у структурованому вигляді, що дає можливість не тільки їх перегляду, а й конвертації, обробки, вивантаження тощо.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» вимагає у розпорядників інформації, органів виконавчої влади надавати публічну інформацію у формі відкритих даних як на запит, так і оприлюднювати та регулярно оновлювати її на єдиному державному вебпорталі відкритих даних та на своїх вебсайтах [53]. Це означає цілковиту відкритість даних для їх вільного користування для усіх зацікавлених верств громадського суспільства.

Частиною 4 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» передбачається, що перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення – все це визначається КМУ. При цьому, до такого переліку включено інформацію, доступ до якої у формі відкритих даних передбачено законом [53]. На виконання зазначеної норми затверджено Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних від 21 жовтня 2015 року № 835. Важливим в даному випадку є пункт 1 цього Положення, яким передбачено принципи опублікування відкритих даних ОМС: відкритість, оперативність і чіткість; доступність і використання; порівнянність та інтегрованість; покращене урядування і залучення громадян; інклюзивний розвиток та інновації [72].

Пунктом 4 зазначеного Положення також встановлено, що набори даних завантажуються та регулярно оновлюються розпорядником інформації на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, розміщується у глобальній мережі Інтернет за адресою: <https://data.gov.ua/> [72].

Порядком ведення Єдиного державного вебпорталу відкритих даних, затвердженого Постановою КМУ від 30 листопада 2016 року № 867, передбачено певний механізм ведення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних з метою забезпечення доступу до публічної інформації у формі відкритих даних та взаємодії з користувачами щодо відкритих даних, держателем якого є Державне агентство з питань електронного урядування [73].

Єдиний державний портал відкритих даних – це Інтернет-платформа, створення якої передбачено для масштабування публічності публічної влади.

Зазначений портал відкритих даних розкриває наступні інформаційні можливості публічності публічної інформації: пошук відомостей за ключовими словами у назві; встановлення класифікації та пошук даних за розпорядниками інформації, категоріями, популярністю, розміром та датою публікації; моніторинг статистики переглядів та завантажень наборів даних і прикладних програм на базі відкритих даних; реєстрація подій, що відбуваються на порталі і стосуються його безпеки; відстеження версійності наборів даних; застосування інструментів візуалізації даних; залучення інструментів завантаження наборів даних [73].

Пошук відкритих даних також можливо здійснювати за розпорядниками інформації, які на Порталі відкритих даних класифіковано на наступні групи органів виконавчої влади: міністерства; державні служби; державні агентства; державні інспекції; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; інші органи влади; національні комісії [74].

Окрім цього, зручним є пошук публічної інформації за ключовими словами та форматами даних.

Черговим кроком в удосконаленні механізму публічного

адміністрування у сфері відкритих даних є внесення змін до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних від 21 жовтня 2015 р. № 835 шляхом доповнення його Порядком щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних, затвердженому Постановою КМУ від 17 квітня 2019 р. № 409. Суть аудиту публікації відкритих даних, згідно з зазначеним вище Порядком, полягає у наступному: щороку – до 1 березня року, що настає за роком оцінки, – розпорядники інформації надсилають Державному агентству з питань електронного урядування заповнену картку оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних [72].

Забезпечення обізнаності – квінтесенція існування принципів прозорості та відкритості в діяльності ОМС.

Якщо розглядати принцип публічності як процес, то його природа фактично полягає у передачі інформації від виробника до споживача. Виробник (він же – розпорядник) – ОМС, а споживач – громада. Принципово важливим є усвідомлення того, що шлях публічної інформації від виробника до споживача має бути не тільки швидким але і простим.

Ідея трансформації публічної інформації до рівня інформаційного продукту полягає в наступному: сегментування аудиторії, якій адресується публічна інформація; завершеність та логічність публічної інформації; зрозумілість, обґрунтованість, наявність висновків.

У результаті формування інформаційного продукту зацікавленість у публічній інформації буде зростати, а її інформативність матиме ширше коло споживача. За таким підходом, оцінка механізмів реалізації принципів прозорості та відкритості формується уявленням про так звану інформаційну обізнаність.

3.2. Проблеми відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та способи їх вирішення

Сучасна тенденція розвитку демократії акцентує увагу на практичному втіленні принципів відкритості та прозорості у функціонуванні органів державної влади. Ряд значущих корупційних скандалів, де високопосадовці державних органів виступили у ролі фігурантів, підкреслив необхідність забезпечення відкритості та прозорості у діяльності державних установ. Головною метою цього напрямку є запобігання різноманітним зловживанням, маніпуляціям та порушенням, які можуть траплятися у роботі державних органів, оскільки недостатня відкритість та прозорість завжди створюють умови для виявлення корупційних проявів.

В останні роки в Україні спостерігається певний прогрес у розвитку місцевого самоврядування. Ухвалено ряд законодавчих актів, які зміцнюють правову основу місцевого самоврядування. Зокрема, внесено зміни до Бюджетного кодексу України [75], які передбачають збільшення видатків місцевих бюджетів (додатки Д, Е, Ж, И).

Разом з тим, існує ряд проблем, які перешкоджають ефективному функціонуванню місцевого самоврядування. Наприклад, багато законодавчих актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, є застарілими та потребують вдосконалення. Бюджети місцевих громад часто не забезпечують належного виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Необхідність підвищення рівня поінформованості населення про місцеве самоврядування. Багато громадян не розуміють, які повноваження мають органи місцевого самоврядування та як вони можуть брати участь у їхній діяльності [76].

Незважаючи на законодавчі досягнення у сфері прозорості влади на місцевому рівні в Україні, країна все ще знаходиться на нижчих сходинках рейтингу корупції серед світових країн. З цього приводу необхідні рішучі заходи для підвищення цих показників.

Забезпечення прозорості та відповідальності державних службовців можливо, якщо ключова інформація про рішення та витрати представницьких органів місцевого самоврядування буде доступною для громадськості через засоби масової інформації та буде надаватися громадянам у доступному форматі. Ця інформація може офіційно публікуватися на громадських засіданнях у сільській місцевості, особливо якщо населення не має доступу до Інтернету. Віра владі є критично важливою у сучасному суспільстві, і зусилля щодо впровадження прозорості в діяльність органів місцевого самоврядування спрямовані на збудування цієї довіри та боротьбу з корупцією.

Використання сучасних технологій та забезпечення прозорості створюють унікальну можливість для громадян брати активну участь у вирішенні проблем, з якими стикаються органи місцевого самоврядування. Це дозволяє їм внести особистий внесок у вирішення складних завдань, що виникають у різних галузях місцевого управління.

Веб-сайти, комп'ютеризовані записи та архіви, а також використання соціальних мереж, таких як Facebook, є ефективними засобами комунікації між органами місцевого самоврядування та громадянами. Вони дозволяють інформувати громадян про події, заходи та рішення органу місцевого самоврядування, а також залучати населення до активної участі у розвитку своєї територіальної громади [77, с. 144].

Ці інструменти сприяють збільшенню відкритості та прозорості в роботі органів місцевого самоврядування, а також зближенню влади та громадян. Громадяни можуть бути активними учасниками прийняття рішень, висловлювати свої погляди та пропозиції, а також слідкувати за виконанням обіцянок та діяльністю представників влади. Це сприяє покращенню ефективності та довіри до місцевого самоврядування, а також розвитку громад та їхніх інституцій.

Відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування є важливими принципами, які забезпечують контроль суспільства за

діяльністю влади та запобігають корупції. В умовах військового стану в Україні ці принципи можуть бути порушені через низку факторів, зокрема:

- ризики для безпеки. Військовий стан передбачає запровадження особливого режиму безпеки, який може обмежувати доступ до інформації, що може бути використана ворогом. Наприклад, може бути обмежено доступ до інформації про розташування військових об'єктів, переміщення військ, а також про стан критичної інфраструктури;

- нестабільність ситуації. Військовий стан супроводжується значними змінами в житті суспільства, що може призводити до нестабільності ситуації. Це може ускладнювати роботу органів місцевого самоврядування та їхню здатність забезпечувати відкритість та прозорість діяльності;

- нестача ресурсів. Військовий стан вимагає додаткових зусиль від органів місцевого самоврядування, що може призвести до їхньої нездатності забезпечити відкритість та прозорість діяльності на належному рівні. Наприклад, може бути обмежена кількість персоналу, який може займатися питаннями відкритості та прозорості, а також може бути недостатньо коштів на проведення громадських слухань та інших заходів, що сприяють відкритості та прозорості діяльності [78].

Також військовий стан може призвести до зменшення кількості громадських заходів, що сприяють відкритості та прозорості діяльності. Наслідком може стати ускладнення для суспільства та розуміння того, як приймаються рішення та на основі яких критеріїв.

Відтак бачимо, що відкритість та прозорість є ключовими аспектами сучасного демократичного управління та важливими для забезпечення довіри громадян до владних структур. Відобразимо в табл. 3.1 деякі з основних проблем і запропонуємо способи їх вирішення.

Згідно даних табл. 3.1, забезпечення відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування важливо для підвищення довіри

громадян до владних структур та забезпечення ефективного та справедливого управління на місцях.

Таблиця 3.1

Проблеми відкритості та прозорості та способи їх вирішення

Напрямок	Проблема	Спосіб вирішення
Брак інформаційної доступності	Один із головних аспектів прозорості - це доступ до інформації про рішення та діяльність органів місцевого самоврядування. Владні органи повинні активно публікувати інформацію про свою діяльність в мережі Інтернет та надавати її за запитом громадян.	Розробка та впровадження відкритих інформаційних порталів, де публікуються дані про роботу місцевих органів та бюджету. Забезпечення можливості подавати запити на інформацію від громадян.
Недостатня участь громадян	Громадяни повинні мати можливість брати активну участь у прийнятті рішень на місцевому рівні. Проте часто вони не мають достатньої інформації або можливостей для цього.	Проведення громадських консультацій, публічних слухань та зустрічей з мешканцями для обговорення питань місцевого значення. Створення механізмів для збору та аналізу думок та пропозицій громадян.
Недостатня прозорість фінансів	Не завжди зрозуміло, як витрачаються кошти місцевого бюджету. Це може призвести до корупції та неправомірного використання коштів.	Публікація бюджетів та звітів про їх виконання в доступному форматі. Проведення аудитів та обліку витрат. Залучення незалежних фахівців та аудиторських організацій.
Брак відкритості у прийнятті рішень	Рішення місцевих органів можуть прийматися неясно та без широкого обговорення, що порушує принципи прозорості та участі.	Забезпечення публічного обговорення важливих рішень та їхнього попереднього оприлюднення для відгуків громадян. Використання інтернет-голосування та інших електронних інструментів для збору думок громади.

Джерело: узагальнено автором

Отже, відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування є важливими принципами. Для їхнього забезпечення необхідно вжити таких заходів: розробка механізмів доступу до інформації, участі громадян, прозорості фінансів та відкритості у прийнятті рішень; забезпечення відповідальності та покарання за незаконні дії чи корупцію.

З 2014 року питання ВПО ставало все більш нагальним, а з моменту повномасштабного вторгнення це питання загострилося. На сьогодні вже

напрацьовано механізми реалізації ОМС соціальної політики. Враховуючи особливості регіону, громади та з урахуванням численості ВПО, ОМС здобули практичний досвід у цій сфері реалізації соціальної політики на місцях.

За час з лютого 2022 р. реалізації ОМС соціальної політики щодо внутрішньо переміщених осіб (ВПО) сформувалася практика їх діяльності, проаналізувавши яку виділимо проблемні моменти, які вимагають вирішення [79].

Перша з проблем – недостатнє висвітлення актуальної інформації соціального напрямку. ВПО часто-густо обмежено поінформовані про наявні соціальні програми та послуги. ОМС варто зорганізувати адекватну інформаційну кампанію та посприяти підвищенню усвідомленості ВПО щодо їх прав та можливостей.

Для цього доцільно запроваджувати в діяльність ОМС інструменти електронного урядування: веб-сайти, сторінки в соціальних мережах, мобільні додатки, що є способом розв'язання даної соціально-інформаційної проблеми.

Одним з ключових інструментів взаємодії ОМС з жителями громади, зокрема і з ВПО, є офіційні вебсайти ОМС.

Дослідивши вебсайти деяких міських рад Полтавської області (Кременчуцької, Лубенської, Миргородської та Полтавської), побачили труднощі з пошуком інформації для ВПО. Окремий розділ, присвячений розміщенню цільової інформації для ВПО відсутній. Також, проблемним є питання наявності на кожному вебсайт ОМС власного інтерфейсу, відмінності у візуальному розташуванні, відображенні інформації, доступності для громадян з інвалідністю та поважного (третього) віку, що ускладнює досліджувану проблематику.

Способом розв'язання цього питання є розробка нормативно-правового акту щодо створення, функціонування та наповнення офіційних вебсайтів ОМС. Він може містити положення про обов'язкову формування, створення,

наповнення розділу з актуальною інформацією для ВПО.

Відмітимо, що канали та сторінки селищних, міських, сільських голів у соцмережах (Facebook, Twitter, Instagram, Telegram) під час повномасштабної війни набули більшої популярності через швидку передачу інформації та можливість охопити велику аудиторію. Тому ОМС варто використовувати поруч з офіційними вебпорталами і ці інструменти для оперативної передачі інформації якомога більшому колу мешканців громади.

Також підтримуємо думку А.В. Науменко [79] щодо створення електронного кабінету ВПО, що всотуватиме інформацію про кожного конкретну особу, інформацію з перехресними посиланнями на необхідні он-лайн-ресурси щодо ВПО, механізм отримання відповідей на нагальні, в тому числі соціальні, адміністративні, побутові питання, зокрема, і шляхом подання електронних звернень.

Електронний кабінет в одному ресурсі об'єднає необхідні послуги та інформацію, дозволить забезпечити результативну діяльність соціальної політики щодо ВПО і суттєву економію державних фінансових ресурсів.

Ще однією проблемою для ВПО є наявність бюрократичних перешкод. Процес отримання соціальної допомоги може бути бюрократично закладним, що може перешкоджати доступу ВПО до потрібних послуг. ОМС варто спрощувати процедури та забезпечувати ефективний доступ до необхідних соціальних послуг.

Вирішенням посиленої бюрократичності надання соціальних, адміністративних послуг є здатність ВПО скористатися цими послугами онлайн в застосунку та на порталі Дія:

отримати довідку ВПО та подати заяву на виплату грошової допомоги на проживання в застосунку Дія. Послугами скористалися понад 1,4 млн осіб;

змінити місце фактичного проживання ВПО в застосунку Дія. Послугою вже скористалося понад 45 тис. осіб, зокрема, в період із 01.01.2023 по 24.01.2023 (включно) – 15273 осіб;

скасувати довідку ВПО в застосунку Дія. Послугою скористалося біля

75 тис. осіб, а в період із 01.01.2023 по 24.01.2023 (включно) — 28833 осіб.

Також ВПО, що не мають у власності житлової площі на підконтрольній Україні території, можуть подати заяву на пільговий іпотечний кредит на порталі Дія [80].

Незважаючи на те, що на сьогодні ВПО мають можливість користуватись послугами он-лайн в застосунку та на порталі Дія, не всі вони мають технічну можливість чи бажання, а тому спостерігаємо величезні черги в органах, що реалізують соціальну політику на місцевому рівні. На наш погляд, до даної системи організації надання соціальних послуг потрібно вносити кардинальні зміни. Тому ОМС мають вирішувати це питання, зокрема, через популяризацію он-лайн послуг, а також завдяки забезпеченню достатньої штатної чисельності посадовців та продуманої організації їх праці.

Ще одна проблема – взаємодія між різними ОМС та іншими зацікавленими суб'єктами є недостатньо скоординованою. Це може призводити до функціонального дублювання зусиль або недостатньої координації у розробці та реалізації соціальних програм для ВПО.

Насамперед виконавчі ОМС, медичні та освітні заклади повинні працювати разом для забезпечення послуг та допомоги ВПО. Проте недостатня координація між інстанціями, інститутами місцевої влади може призвести до розпорошення відповідальності, дублювання зусиль та недосягнення поставлених цілей. Так один ОМС може надавати фінансову підтримку ВПО, тоді як інший забезпечувати житло або надавати медичну допомогу. Коли ці органи не координують свою роботу та не обмінюються потрібною інформацією, можуть виникнути пробіли у наданні соціальних послуг та провали у повноцінному забезпеченні соціальних потреб ВПО.

Для покращення координації між різними ОМС при реалізації соціальної політики щодо ВПО доцільно розробити механізми співпраці та інформаційного обміну. Наприклад, створивши спеціальні комісії або робочі групи, відповідальні за координацію дій, зустрічі та обговорення питань,

пов'язаних з ВПО.

Дієва, результативна координація між різними ОМС є ключовим чинником успішної реалізації соціальної політики щодо ВПО. Це дозволить забезпечити необхідну підтримку й надання послуг для ВПО і сприятиме їх соціальній реабілітації та інтеграції у новій громаді.

ВПО ризикують познайомитися з дискримінацією у суспільстві. ОМС повинні працювати в напрямку зменшення негативних явищ та створенням інклюзивного середовища.

ВПО можуть наразитися на непропорційні підходи та адміністративні бар'єри, пов'язані з оформленням документів, права власності чи доступом до соціальних виплат. Вони ризикують зіштовхуватися з відмінностями у рівні доступу до медичних та освітніх послуг. Змушені долати критичні економічні проблеми: шукати належне житло та працевлаштування, що погіршує їхнє нестабільне соціально-побутове становище [81, с. 9].

ВПО більше проти «місцевих аборигенів» зазнають дискримінації у доступі до послуг, навіть через декілька років після релокації. Вони змушені долати юридичні бар'єри, що може призвести до ігнорування їхніх інтересів, особливо у міських громадах [81, с. 10].

Таким чином, ОМС мають проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу, спрямовану на забезпечення рівних прав, умов, можливостей всім мешканцям територіальної громади при реалізації ними своїх свобод.

Існують і фінансові обмеження. ОМС можуть бути обмежені фінансовими ресурсами для забезпечення належного соціального захисту та підтримки ВПО. Тому програми і проекти, спрямовані на полегшення становища і адаптацію ВПО на нових територіях, можуть гальмуватися або фінансуватися лише частково.

Відповідно до ч. 1 та 2 ст. 15 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [82] фінансове забезпечення прав ВПО за рахунок бюджетних коштів здійснюється відповідно до бюджетного законодавства. Міроприємства щодо забезпечення прийому, проїзду,

розміщення та облаштування ВПО є видатковими зобов'язаннями України та ОМС відповідно до їх компетенції щодо забезпечення соціальних гарантій і прав громадян. Для розвитку матеріально-технічної забезпечення, спрямованого на захист прав і свобод ВПО, можуть залучатися кошти суб'єктів господарювання, іноземних держав та міжнародних організацій у вигляді благодійної, матеріальної, гуманітарної та технічної допомоги, а також добровільні внески фізичних і юридичних осіб, благодійних, волонтерських організацій та громадських об'єднань, інші не заборонені законодавством джерела фінансових ресурсів.

Тому ОМС можуть співпрацювати з неприбутковими організаціями, установами та іншими зацікавленими сторонами, приватним-сектором (малим, середнім та великим бізнесами) для співфінансування й реалізації соціальних програм для ВПО.

ОМС можуть оприлюднювати потреби в зовнішньому фінансуванні, а також демонструвати інвесторам вигоди від таких вкладень. Так, проведення певних соціальних програм для ВПО з залученням зовнішніх інвестицій в сфері працевлаштування, навчання може бути вигідним для залучення потенційних трудових ресурсів до компаній з метою їх подальшого працевлаштування.

ОМС повинні оптимізувати видатки, провести їх аналіз і знайти ефективні способи зменшення витрат: у частині перегляду програм та проєктів, використання електронних систем для оптимізації процесів, зменшення адміністративних витрат та інші заходи.

Крім того, ОМС повинні провести аналіз потреб ВПО та розробити програми, спрямовані на задоволення соціальних потреб. Важливо забезпечити ефективне використання фінансових, інформаційних та матеріальних ресурсів та прозорий механізм державного, самоврядного, громадського контролю за витратами.

Також важливим елементом оптимізації джерел витрат є мобілізація громадської підтримки. Наприклад, ОМС можуть активно залучати

громадськість до реалізації соціальних програм для ВПО. Це може бути сприяння розвитку громадських організацій, залучення волонтерів та залучення громадян до благодійних акцій.

Дефіцит фінансових ресурсів може стати проблемою для ОМС у роботі з ВПО. З одного боку обсяги державного фінансування не співмірні з потребами на місцях. З іншого – розподіл коштів, які надходять із різних джерел, виникають проблеми, пов'язані з прозорістю, відкритістю та справедливістю критеріїв розподілу, а також питання пропорційності / справедливого розрахунку субвенцій [81, с. 9].

Розв'язання фінансових обмежень ОМС при реалізації соціальної політики щодо ВПО вимагає спільних зусиль різних зацікавлених сторін, комплексного підходу, буде можливим за умови економного використання фінансових, таретіальних, інформаційних ресурсів та ефективної співпраці.

Висновки до розділу 3

Проаналізовано специфіку реалізації принципів прозорості та відкритості у діяльності ОМС в частині використання новітніх засобів інформаційного управління: подання електронних звернень та публічних електронних запитів; публікація відкритих даних; підвищення якості інформаційних продуктів.

Таким чином, ОМС варто прозоро та відкрито звітувати про надходження коштів та витрати на соціальну сфері щодо ВПО. У звітах про використання бюджетів громад і окремих населених пунктів, на жаль, не достатньо конкретизовано витрати на забезпечення прав і свобод ВПО. Втім, варто забезпечувати ілюстрування цих даних, що сприятиме зміцненню довіри до ОМС, підтвердить прозорість та відкритість їх діяльності, а також створить фундамент для громадськості проводити громадський контроль.

Отже, проблемні моменти, що виникають при забезпеченні прав і свобод ВПО ОМС є більш практичними і не потребують суттєвих змін на

законодавчому рівні. Їх можливо розв'язати на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Це говорить про те, що подолання наведених негативних у підрозділі 3.2 моментів можливе у короткостроковій перспективі. Враховуючи, що соціальна сфера, особливо щодо ВПО, є визначальною в житті цього населення, то найефективніше вирішення проблемних питань безпосередньо вплине на покращення благоустрою і життєдіяльності ВПО.

ВИСНОВКИ

В даній кваліфікаційній роботі проведено обґрунтування засад функціонування та розвитку місцевого самоврядування на принципах прозорості та відкритості, в результаті можемо зробити такі висновки:

1) ОМС є важливим елементом демократичного суспільства. Воно забезпечує участь громадян у вирішенні питань місцевого значення, сприяє розвитку місцевого самоврядування, підвищенню рівня життя населення;

2) ефективне функціонування ОМС є важливим фактором розвитку демократичного суспільства. Для цього необхідно продовжувати процес децентралізації, забезпечувати дотримання принципу самоврядності та розвивати громадську участь. Реалізація цих заходів сприятиме зміцненню місцевого самоврядування в Україні та забезпечить право громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення;

3) сучасна українська модель місцевого самоврядування визначається децентралізацією, активною участю громадян, фінансовою автономією та конкурентним середовищем. Ця модель спрямована на забезпечення більшої ефективності та відповідальності управління на місцях, поліпшення якості життя громадян та створення сприятливих умов для розвитку України як сучасної демократичної країни;

4) відкритість та прозорість діяльності ОМС є важливими принципами. Для їхнього забезпечення необхідно вжити таких заходів: розробка механізмів доступу до інформації, участі громадян, прозорості фінансів та відкритості у прийнятті рішень; забезпечення відповідальності та покарання за незаконні дії чи корупцію.

Отже, прозорість та відкритість є невід'ємними принципами функціонування ОМС. Діяльність структурних підрозділів ОМС також має здійснюватися відповідно до принципів прозорості та відкритості. Їх реалізація стане механізмом запобігання корупційним правопорушенням в ОМС та актором удосконалення комунікаційної взаємодії споживач-надавач

адміністративних, соціальних послуг.

Залежно від закріплення у нормативно-правових актах форми реалізації принципів прозорості та відкритості у діяльності ОМС можна класифікувати на організаційні й правові.

Зазначено, що до правових форм реалізації принципів прозорості та відкритості у діяльності ОМС належать: поінформованість громадянського суспільства; електронне урядування; висвітлення його діяльності у медіа.

Підкреслено, що до організаційних форм реалізації принципів прозорості та відкритості в діяльності ОМС належить побудова суспільного діалогу між представниками ОМС та представниками громадськості.

Доведено, що напрямами реалізації досліджених принципів діяльності ОМС є закріплення на законодавчому рівні права на інформацію; розвиток електронних послуг; розвиток відкритих даних; надання інформації за запитами на інформацію. Визначено, що напрямами реалізації принципів прозорості та відкритості у роботі із медіа є комунікативні стратегії.

З принципів прозорості та відкритості логічний розвиток отримує на державному рівні е-урядування (e-government). Впровадження даних принципів у діяльність ОМС вимагає скорочення, спрощення, систематизації інформації, яка проходить технічну візуальну обробку і перетворюється на презентацію, стають зрозумілими, а, отже, керованими.

Спрощення і особлива обробка для перетворення інформації на доступний продукт запускає публічний процес, відкрити публічну комунікацію з експертами, аналітиками, громадянським суспільством.

Прозорість та відкритість для українських реалій має відрізнитися від публічності для країн ЄС. Бо там нестача публічної інформації компенсується антикорупційною культурою суспільства, і держава ефективно функціонує, а Україні, для кардинальної трансформації культури корумпованості самих громадян і бюрократизму держави, необхідний режим суперпрозорості та відкритості.

Тільки зробивши відкритими і прозорими всі сторони функціонування

ОМС зможемо протистояти і переважити відсутність адекватних стратегій розвитку, корупцію і бюрократизм. Публічність стане альтернативою протиправним, антигромадівським діям.

Отже, щоб забезпечити впровадження принципів прозорості та відкритості у діяльність ОМС доцільно:

визнати публічність як феномен і ознаку розвиненості суспільства з урахуванням його здатності до ствердження необхідності існування перманентного діалогу в середині суспільства, з інституціями держави, ОМС;

професійно розвивати правові (поінформованість громадянського суспільства; електронне урядування; висвітлення діяльності у засобах масової інформації) і організаційні (побудова суспільного діалогу між посадовцями ОМС та представниками громадськості; залучення громадськості до процесу прийняття рішень з метою забезпечення постійної взаємодії суспільства та органів місцевої влади) форми реалізації принципу відкритості у діяльності ОМС;

на державному рівні продовжити опікуватися поширенням засобів інформаційного управління: поданням електронних звернень та публічних електронних запитів; публікацією відкритих даних; підвищенням якості інформаційних продуктів.