

**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

20 квітня 2022 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

На тему: «Забезпечення доступу до публічної інформації діяльності
органу місцевого самоврядування»

виконала здобувач вищої освіти заочної форми навчання

Зінченко Юлія Юріївна

Керівник кваліфікаційної роботи

Микола ЛАХИЖА

Полтава – 2022 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	9
1.1. Доступ до публічної інформації: сутнісна характеристика	9
1.2. Прозорість та відкритість як пріоритет інформаційної діяльності органів місцевого самоврядування	18
Висновки до розділу 1	27
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	29
2.1. Прозорість органів місцевого самоврядування як ступінь поінформованості громадян про їх діяльність	29
2.2. Урегулювання та забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органу місцевого самоврядування	38
Висновки до розділу 2	48
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	50
3.1. Основні напрями забезпечення доступу до публічної інформації та прозорості діяльності органу місцевого самоврядування	50
3.2. Впровадження електронних сервісів та послуг як запорука прозорості діяльності органу місцевого самоврядування	58
Висновки до розділу 3	66
ВИСНОВКИ	68
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	72
ДОДАТКИ	80

ВСТУП

Актуальність теми. Право на інформацію є одним із найважливіших досягнень суспільства на шляху до демократичної держави, де громадяни ефективно беруть участь в управлінні країною і де влада має реальну підзвітність. Нині громадяни в країні мають право контролювати органи влади, знайомитися з національним законодавством, нормативно-правовими актами регіональних органів влади тощо. Можна стверджувати, що в наданні можливостей було досягнуто значного прогресу. У той же час Україна все ще відстає від інших розвинених країн у цій сфері.

У сучасному публічному управлінні аспектам забезпечення інформаційного доступу до діяльності органів влади і місцевого самоврядування приділяли увагу в своїх роботах Е. Е. Аблякімова [1], Р. Б. Головенко, Д. М. Котляр та Слизьконіс Д. М. [2], О. О. Григорян [4], С. Даниленко [5], В. В. Єжунінов [7], В. П. Задорожний [8], Н. В. Зачосова та І. В. Горячківська [9], В. І. Мельниченко [19], О. В. Скочиляс-Павлів [53], Г. Терещук [55], Н. Тимошенко [56], І. В. Ткач [57], К. Д. Янішевська, Є. О. Баленко [59], В. М. Ярошенко [60] та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням, слід зауважити, що дослідження в напрямку забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органів місцевого самоврядування мають загально науковий сенс і носять більш описовий характер.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт ПДАУ за темою: «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 01170003104).

Мета дослідження: системне вивчення теоретичних засад формування механізму забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органів місцевого самоврядування, аналіз практик його забезпечення та обґрунтування перспектив розвитку в сучасних умовах.

Завдання дослідження. Відповідно до мети дослідження були поставлені такі завдання:

- дати сутнісну характеристику поняття «доступ до публічної інформації»;
- охарактеризувати зміст та значення прозорості та відкритості як пріоритету інформаційної діяльності органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати рівень прозорості шести міст Полтавської області;
- охарактеризувати практику урегулювання та забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органу місцевого самоврядування;
- обґрунтувати основні напрями забезпечення прозорості в діяльності органу місцевого самоврядування;
- обґрунтувати можливості впровадження електронних сервісів та послуг як запоруки прозорості діяльності органу місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження обрано сукупність теоретичних та практичних аспектів формування механізму доступу до публічної інформації в діяльності органів влади.

Предмет дослідження: механізм забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органу місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Методологічною і теоретичною основою наукового дослідження є фундаментальні положення теорії забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органів влади, наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених з даної проблематики.

Методичне забезпечення дослідження ґрунтується на поєднанні таких методів, як описовий (опис існуючих практик забезпечення доступу до інформації в діяльності органів місцевого самоврядування), абстрактно-логічний (теоретичні узагальнення та формулювання висновків), порівняння (порівняння звітних і базових показників, що характеризують рівень прозорості органів місцевої влади та забезпечення доступу до інформації в діяльності органів місцевого самоврядування) та ін.

Інформаційна база: закони України, наукові праці вчених за темою

дослідження, довідково-нормативні матеріали, інформація із мережі Internet, інформація з офіційного сайту Лубенської міської ради, особисті спостереження автора.

Елементи наукової новизни. Окремі положення і висновки магістерської дипломної роботи мають наукову і практичну цінність.

До елементів наукової новизни можна віднести:

набуло подальшого розвитку:

удосконалення нормативно-правової бази е-урядування, шляхом розробки і затвердження Програми інформатизації та розвитку електронного урядування в місті Лубнах на 2023-2025 рр., котра передбачатиме чітку алгоритмізацію дій щодо розповсюдження електронно-цифрових технологій у роботі органів публічної влади, забезпечення доступності і якості адміністративних послуг, які надаються населенню органами публічної влади, тощо.

Практичне значення одержаних результатів. Опрацьовані у кваліфікаційній роботі теоретичні положення, висновки і пропозиції можуть бути використані у практиці забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органів місцевого самоврядування, в т. ч. Лубенській міській раді.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповіді на студентській науковій конференції.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези:

«Прозорість органів місцевого самоврядування як поінформованість громадян про їх діяльність», які включені до збірника тез студентської науково-практичної конференції за підсумками проведення виробничих практик (м. Полтава, 23 березня 2022 р.);

«Урегулювання та забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності лубенської міської ради», які включені до збірника матеріалів наукових досліджень молодих учених [кафедри публічного управління та

адміністрування] Полтавської державної аграрної академії «Територія науки» (випуск 1, квітень 2022 р.).

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота викладена на 70 сторінках, складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел, який включає 64 найменування, 8 додатків. Кваліфікаційна робота містить 11 таблиць, 5 рисунків.



РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

1.1. Доступ до публічної інформації: сутнісна характеристика

Сучасні інформаційні технології переконують в можливості їх використання для більш ефективного та гнучкого вирішення тактичних завдань, наближеності процесів управління до громадськості, залученості громадян. Без сумніву, інформаційні технології сприяють реформуванню публічного управління, а громадяни України мають звикнути до віртуальних органів влади, зокрема, місцевого самоврядування, як це зробили жителі Європи.

Ступінь готовності органів влади та громади до рівноправної участі в обміні інформацією визначається за кількістю та якістю інформаційного продукту, наявними ресурсами комунікаційних мереж; ступенем прозорості усіх відкритих джерел даних для громадян, рівнем охорони інтелектуальної власності та авторського права, здатністю держави результативно регулювати генерування та розповсюдження інформації.

Стаття 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» дає правове визначення поняття «публічна інформація», згідно з яким це – «відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом» [35]. Інформація вважається публічною оскільки вона формується, збирається, опрацьовується та зберігається за рахунок коштів бюджету, призначених на забезпечення діяльності відповідного органу влади.

Науковці, на зважаючи на законодавче визначення, мають власні трактування сутності поняття «публічна інформація». Проте і вони (Л. В. Олексюк [26], В.В. Єжунінов [8]) погоджуються з тим, що ця інформація є офіційною та задокументованою, може мати різну матеріальну форму (письмову, електронну, аудіовізуальну та ін.), створюється в процесі що забезпечує інтереси суспільства. Е. Е. Аблякімова також наголошує на різноманітті видів публічних відомостей і пропонує класифікацію даних за змістом, адже саме це має практичний характер [1].

Інформація розрізняється за змістом (додаток А) та за режимом доступу. За останньою ознакою розмежовують відкрити та з обмеженим доступом (конференційна, таємна, службова), що урегульовано Законом України «Про інформацію» [36].

Поняття «запиту на інформацію» визначено Законом як «звернення особи до розпорядника інформації про надання публічної інформації» [36]. Запитувати інформацію запитувач має право у розпорядника інформації, при цьому причини запиту трактувати не потрібно, і це ніяк не пов'язано з тим, належить інформація особисто розпоряднику чи ні. Запит на відомості може бути як індивідуальним так і колективним. Форма його подання може бути як усною, так і письмовою, або якоюсь іншою (це може бути поштою, телефоном, факсом, е-поштою) за вибором заявника.

Прогресивним твердженням Закону України «Про інформацію» [36] є встановлення важливого міжнародного принципу безперешкодного отримання публічних даних, за яким всі дані в органах влади, крім тих, що обмежені законом, повинні бути відкриті і доступні.

До розпорядників інформації законодавець відносить цілий ряд суб'єктів, що мають владні повноваження (додаток Б). Термін «розпорядники інформації» можна застосовувати до тих суб'єктів, які згідно законодавства зобов'язані розкривати та поширювати публічні дані, які вони формують та якою розпоряджаються. Розпорядники публічних даних – органи, що забезпечують реалізацію права громадян на інформацію. Вони реалізують свої

повноваження щодо розкриття та поширення публічних даних через відповідні форми:

– регулятивна, що полягає у визначенні норм щодо порядку, підстав та встановлення меж права на публічний доступ до інформації з використанням норм міжнародного права, компетенції влади у цій своїй сфері, механізму співпраці між розпорядниками публічної інформації та її шукачами; видів контролю за шляхами отримання публічних даних тощо;

– організаційна, що реалізується з допомогою регулярного та своєчасного поширення контенту в офіційних ЗМІ, на сайтах владних інститутів в мережі Інтернет, на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на спеціальних дошках, а також будь-яким іншим способом, включаючи запити;

– процесуальна, що являє собою змогу опротестувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників даних до керівника розпорядника, вищого органу або суду [59].

Організування доступу до публічної інформації, яке генерується в результаті владних інститутів пов'язане з рядом нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу: загальними, що утворюють комплекс базових норм забезпечення відкритості інформаційного простору для громадськості; спеціальними, що регулюють процеси передачі та одержання повідомлень, а також їх використання під час співпраці владних інститутів та громади (додаток В).

Вітчизняні закони враховують обмеження міжнародних та європейських стандартів з питань доступу до інформації, зокрема, практики Європейського суду з прав людини, Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що має відношення до навколишнього середовища, Рекомендації Ради Європи № R(81)19 про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів [48], Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, «Йоганнесбурзьких принципів: національна безпека, свобода висловлювань і

доступ до інформації», «Принципів законодавства про свободу інформації», розроблених міжнародною організацією «Артикль 19».

Основоположні ідеї, засади, які можна вважати підґрунтям для поведінки усіх учасників інформаційних правовідносин, чия діяльність урегульована законодавством України, розуміють як принципи державної інформаційної політики України [15]. У статті 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації» закріплені положення, що визначають та скеровують порядок запитування та отримання публічної інформації [35, 58].

Вагомим принципом державної інформаційної політики є принцип прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень. Цей принцип випливає з основоположних конституційних засад, відповідно до яких «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [35, 58]. Доступність інформації з усіх сфер функціонування владних інститутів на всіх їх рівнях є вагомим засобом, що допомагає реалізувати контроль громади за діяльністю влади. Забезпечення представникам ЗМІ та громадськості права на безперешкодне отримання публічної інформації і права спостерігати за проходженням засідань органів влади є запорукою політичної незалежності та необхідною запорукою демократичної політичної практики, належного функціонування демократичних інституцій. Така норма зобов'язує державу створити механізми, для попередження та відвернення незаконного лімітування доступу до інформації та забезпечувати розкриття максимального обсягу даних. Йдеться, в тому числі, про перегляд набору даних, що віднесені до даних з обмеженим доступом, скорочення термінів їх засекречування, притягнення до відповідальності тих, хто незаконно перешкоджає надходженню інформації.

Іншим правилом безперешкодного надходження інформації є принцип вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом. Воно спирається на статтю 34 Конституції України, де зазначається, «що право на інформацію може бути обмежене лише законом в інтересах

національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя» [35, 58].

Щоб правильно розуміти цей принцип його необхідно тлумачити системно разом з іншими нормами Закону, зокрема ст. 6 та ч. 4 ст. 13 [35, 58]. Слід пам'ятати, що його метою є встановлення того, що обмеження на отримання та поширення інформації можуть бути лише винятковими і існувати лише з дотриманням всіх вимог Конституції та Закону України «Про доступ до публічної інформації», незалежно від нормативно-правового акту, на підставі якого діють розпорядники публічних даних. Отже, розпорядники публічної інформації не можуть на свій розсуд обмежувати право на вільне одержання та розповсюдження публічних даних.

Ще одним правилом забезпечення доступу до публічних даних є принцип рівності незалежно від раси, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови чи інших ознак [35].

У Законі реалізовано знане правило Європейського суду з прав людини, за яким свобода прояву переконань і оцінок, окреслена статтею 10 Європейської конвенції з прав людини, уміщає одночасно і право на отримання інформації від державних органів і не допускає практики будь-якого утиснення права на інформацію, які можуть стати одним з варіантів непрямой цензури.

Відоме правило Європейського суду з прав людини – свобода вираження поглядів (стаття 10 Європейської конвенції з прав людини) включає право на отримання інформації від владних інституцій та не допускає свавілля в обмеженні права на інформацію, що можуть стати одним з варіантів непрямой цензури – теж втілено у Законі.

В додатку Д розкрито зміст міжнародних принципів доступу до

публічних даних, що знайшли відображення у Законі, а також спосіб їх відображення.

О. В. Скочиляс-Павлів зазначає, що доступ до інформації має подвійну природу. Гарантування права на публічні повідомлення з одного боку є обов'язком розпорядників публічних даних, з іншого боку, реалізація права на отримання відкритих даних є правом громадянина країни [53, с. 10–11].

Право на інформацію є правом, необхідним для втілення в життя людиною інших прав і свобод. Особа, яка не може безперешкодно отримати необхідні дані владних інституцій, зазвичай не може повністю реалізувати свої інші права [2].

Повнота здійснення права на публічну інформацію визначається способами її одержання. Для того, щоб мати повну інформацію, важливо поєднувати можливість її одержання як на основі запиту, так і шляхом доступу до необхідних даних у загальнодоступних джерелах, наприклад, на сайті державного органу. Тільки надання всіх можливих способів отримання інформації може повністю гарантувати право на безперешкодне одержання публічних даних.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» врегулював можливі способи доступу до публічних даних – активний та пасивний [35, 58]. Пасивний доступ забезпечується публікацією конкретним розпорядником публічної інформації (табл. 1.1). Активний доступ позначає пряме звертання громадянина чи групи громадян до організації, установи, органу влади за потрібними даними через подання запиту на ці дані. Інформація в даному випадку надається лише в межах запиту, а також запитувач може мати необхідність компенсувати кошти, витрачені на друк чи копіювання.

Поділ доступу на активний і пасивний законодавчо забезпечує баланс між обов'язком органів влади публікувати встановлений законом перелік інформації та правом особи на доступ до всіх публічних даних, які згідно із

законом отримали відкритий режим доступу.

Проте науковці по-різному визначають, які шляхи набуття інформації можна віднести до пасивних, а які – до активних. Хоча кожен вид доступу має свої переваги та недоліки щодо часу, обсягу та фактичних витрат, особа самостійно визначає прийнятний спосіб доступу до публічних даних.

Відмітимо, що пасивний метод дешевший, оскільки витрати обмежуються оплатою доступу до Інтернету чи придбанням відповідної публікації та не займають часу на очікування відповіді (крім нових рішень, опублікованих негайно, але не пізніше п'яти робочих днів з дати затвердження). Однак пасивний доступ не надає всієї інформації, яка може знадобитися громадянину, оскільки не має потреби в розкритті всіх публічних даних.

Таблиця 1.1

Види доступу до публічної інформації владних інституцій

Спосіб доступу /особливості	Пасивний	Активний
З погляду запитувача	Отримання оприлюднених даних, ознайомлення з поширеною інформацією	Подання запиту на отримання даних до її розпорядника
З погляду розпорядника	Систематичне та оперативне оприлюднення даних	Надання даних за інформаційними запитам
Особливості забезпечення права на інформацію	Особа має право ознайомитися з даними, що оприлюднюється органами влади, – це інформація про сфери їх функціонування, затвержені рішення та проекти майбутніх рішень, реєстри публічних даних, відомості, що надаються через публікації та розміщення в ЗМІ, на офіційних сайтах та інформаційних стендах	Особа має право запитувати розпорядника публічних даних як додаткову інформації, яка не підлягає оприлюдненню, так і оприлюднену для громадськості інформацію. Закон також зобов'язує розпорядника інформації, який не володіє запитуваними даними, проте знає або повинен знати, кому вона належать за своїм статусом чи характером діяльності, одночасно надіслати повідомлення відповідному розпоряднику (ч. 3 ст.22)

Джерело: узагальнено автором з використанням [53].

Активніший доступ є більш інформативним – відкрита публічна інформація, яку особа не зобов'язана розголошувати (наприклад, після закінчення програми, прийняття рішення тощо) може бути отримана через 5

днів, а в разі складності обробки – до 20 днів та сплати фактичної вартості друку/копіювання.

Активний і пасивний аспекти доступу до публічних даних означають своєрідні взаємні поступки: держава відповідає за розкриття значної частини публічної інформації, яка сприяє зменшенню запитів, а особа може отримати додаткові дані, яка не є публічними, але є за статусом публічною інформацією [41].

Під час вивчення рівня доступності інформації про діяльність владних інституцій необхідно враховувати такі показники: сукупне число реакцій на інформаційні запити; кількість наданих відповідей на інформаційні запити; число відмов у наданні даних; кількість запитів без відповіді; вичерпність, достатність і точність відповіді; вчасне надання даних. Невирішеним залишається питання пасивного доступу до даних, у тому числі проблема несвоєчасного чи неповного поширення даних на офіційних сайтах владних інституцій, її невичерпності та важкодоступності для тих громадян, які не знаються на компетенції та повноваженнях конкретної органу влади [9].

Водночас міжнародні стандарти, на яких базується українське законодавство, доступ владних інституцій також оглядають як в пасивному так і в активному аспектах. На відміну від позиції, коли активна та пасивна взаємодія сприймається як дії особи з метою отримання публічних даних, міжнародні стандарти розглядають аспекти взаємодії в контексті забезпечення реалізації владою права на публічну інформацію. Пасивний аспект доступу з боку конкретної організації, установи, органу полягає в тому, що організація, установа чи орган реагує на запит особи/групи осіб, забезпечує їх участь у засіданні колегіальних органів, забезпечує доступ до публічної інформації органу влади. Активний аспект з боку конкретної організації, установи, органу – гарантоване поширення інформації про діяльність, затверджені рішення та проекти майбутніх рішень, реєстри публічних даних, інформації, що пропонується через публікації та розміщення в ЗМІ, на офіційних сайтах та інформаційних стендах.

К. Д. Янішевська та Є.О. Баленко на основі аналізу чинного законодавства України та за результатами моніторингу органів влади виокремили, зокрема, такі проблеми реалізації права на доступ до публічних даних в Україні:

- неузгодженість правових норм різних законодавчих актів; відсутність механізмів реалізації окремих положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»;

- жорсткі умови обмеження доступу до інформації, що не завжди правомірно;

- несвоєчасне та неповне оприлюднення інформації на окремих офіційних сайтах органів влади;

- неправомірна відмова в наданні інформації;

- наявність суперечливої судової практики з вирішення спорів щодо застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» у аналогічних справах [59].

Ці проблеми вирішуються насамперед шляхом удосконалення законодавства про доступ до публічної інформації в Україні. Проте, погодимося з К. Д. Янішевською та Є.О. Баленком [59] в тому що необхідне удосконалення адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації і на організаційному рівні. Воно має полягати в правовій просвіті щодо доступу до публічної інформації (проект «Я маю право!»), друкованій продукції роз'яснювального характеру, проведенні різноманітних навчальних заходів, регулярного оприлюднення звітів щодо стану дотримання відповідного законодавства, періодичному моніторингу стану оприлюднення та оновлення публічної інформації за участі представників громадянського суспільства.

1.2. Прозорість та відкритість як пріоритет в інформаційній діяльності органів місцевого самоврядування

Прозорість та відкритість діяльності органів влади, в т. ч. органів місцевого самоврядування, є одними з основних принципів, які забезпечують їх функціональний розвиток на засадах демократії. Поряд з цим, відкритість і прозорість є характерною рисою діяльності, яка забезпечує взаємодію громадськості з органами влади при формуванні та реалізації політики, можливість впливу на рішення та діяльність цих органів, доступ до повної, об'єктивної та достовірної інформації про діяльність.

Поняття «прозорість», «відкритість» включені до переліку принципів діяльності органів влади згідно Законів України «Про місцеві державні адміністрації» [40], «Про Кабінет міністрів України» [37], «Про місцеве самоврядування в Україні» [39] (це ж стосується законів України «Про доступ до публічної інформації» [35], «Про державну службу» [34]).

Прозорість як принцип діяльності органів публічного управління є складним феноменом суспільного життя [24, 43]. Крім інформування громадськості про поточну діяльність органів влади, важливим аспектом прозорості слід вважати роз'яснення тих чи інших управлінських рішень, формування розуміння населенням чи окремими соціальними групами їх доцільності. Прозорість органів влади забезпечує свідомий та ефективний вплив громадськості, що неможливе без чіткості та переконливості дій влади для громадськості та більш тісного зворотного зв'язку. Таким чином, прозорість забезпечує надійність дій влади.

Таким чином, при дослідженні поняття прозорості маємо на увазі саме інформаційну прозорість. Спираючись на трактування поняття інформаційної прозорості суб'єктів господарської діяльності у бізнесі Н. В. Зачосової та І. В. Горячківської [10] можна розуміти інформаційну прозорість як забезпечення вільного доступу усіх без винятку категорій стейкхолдерів та громадськості до відомостей про різні напрями діяльності органу влади, їх результативність,

стан управління та інших даних, що можуть бути корисними для прийняття рішень щодо вступу цим суб'єктом у ту чи іншу форму відносин. Варто розглядати два аспекти інформаційної прозорості – зовнішній, що сприяє формуванню позитивного іміджу, та внутрішній, який спрямований на формування довіри всередині органу влади, організації.

Фредерік Шауер [62] вважає прозорість функцією трьох змінних – власника інформації, власне самої інформації та осіб, що мають доступ до інформації. Прозорість розуміється як спосіб регулювання, демократії та ефективності. Саме володіння інформацією полегшує контроль над суб'єктом господарювання.

Конкретний рівень інформаційної прозорості визначається рівнем інформаційно-комунікаційних технологій суб'єкта чи об'єкта, що її забезпечують, станом їх системи інформаційно-комунікаційної безпеки, наявністю ризиків, пов'язаних із її розкриттям, приховуванням, поширенням, рівнем корпоративної соціальної відповідальності суб'єкта чи об'єкта [3; 4, с. 42; 7]. Тоді як ефективність конкретного рівня інформаційної прозорості для користувача обумовлена обмеженнями, які пов'язані із специфікою сприймання інформації конкретним суб'єктом чи об'єктом, намірів щодо її подальшого використання.

На відміну від прозорості, на думку В. М. Ярошенко, відкритість є функціональною ознакою публічної влади та забезпечує ступінь прямої участі громадян, реалізацію ними функції громадського контролю за діяльністю органів влади, реальний вплив громадян на зміст публічно-управлінської діяльності. Водночас відкритість влади означає здатність ділитися владою з громадянами, особливо шляхом їх залучення до процесу як прийняття так і виконання управлінських рішень [60, с. 88].

Спірною таку позицію вважає Н. Тимошенко, оскільки, на її думку, відкритість не слід ототожнювати з прозорістю [56, с. 128]. Оскільки недостатньо бути максимально поінформованим про діяльність органів місцевого самоврядування, необхідно мати реальну можливість контролювати

та впливати на цю діяльність. Прозорість та відкритість мають бути взаємно узгоджені, оскільки ефективне та стабільне управління не може бути забезпечене, коли високий рівень прозорості дозволяє громадянам бачити всі проблеми у діяльності органів державної влади, а відсутність прозорості заважає їх ефективно вирішувати.

На думку Н. Тимошенко, прозорість має такі атрибутивні характеристики діяльності органів місцевої влади України:

–ступінь безпосередньої участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування;

–ступінь поінформованості громадян не тільки про діяльність політичних структур, але й про свої права та свободи;

–активність суспільного контролю над діяльністю органів місцевої влади;

–ступінь забезпечення реального впливу громадян та їх об'єднань на зміст публічно-управлінської діяльності через формулювання вимог до органів місцевого самоврядування щодо прийняття певних рішень, вчинення дій або утримання від них;

–гарантування політичної участі, вільного та конкурентного вибору територіальними громадами певної альтернативи суспільного розвитку [56, с. 128-129].

Поняття «прозорість» та «відкритість» слід відрізнити одне від одного, вважає І. В. Ткач: «прозорість» – це властивість публічного управління, що визначається ступенем поінформованості громадськості про: основні прояви матеріального та процесуального аспектів діяльності органів влади; розуміння широкою громадськістю умов, змісту та значення їх діяльності; проявляється у тому, що представники громадськості на яких поширюється владне рішення або дії мають бути максимально обізнані про них і спосіб їх реалізації; – «відкритість» – властивість публічного управління, що визначається ступенем прямої участі громадян у діяльності органів публічного управління; вона проявляється у забезпеченні активного та реального впливу громадськості на

зміст діяльності органів публічної влади шляхом зобов'язання органів влади приймати певні рішення, діяти чи утримуватися від них [57, с. 30].

Досліджуючи теоретичний аспект принципів прозорості та відкритості як складової публічного управління, І. В. Ткач [57, с. 30] зосереджує увагу на дослідженнях В. Мельниченка і Н. Гудима, які мають спільну позицію: основну відмінність між принципами прозорості та відкритості В. Мельниченко вбачає у тому, що прозорість публічної політики характеризується пасивністю в отриманні інформації громадянами та їх об'єднаннями, а відкритість включає можливості активної участі цих суб'єктів в політичній діяльності [19, с. 49]; Н. Гудима зазначає, що відкритість слід розуміти як надання органам влади можливості для громадян вільно брати участь у управлінні державними справами шляхом прийняття управлінських рішень або впливу на цей процес [5, с. 79]. Водночас, І. В. Ткач [57] погоджується з В. Мельниченком в тому що принципи прозорості та відкритості мають бути взаємно узгоджені, оскільки без прозорості, в розумінні обізнаності громадян та їх об'єднань щодо умов та змісту діяльності органів влади, свідомо та ефективно впливати на цю діяльність неможливо.

Критеріями виміру відкритості влади вважають характеристики прозорості, доступності та чутливості до нових ідей [18, с. 198]. У додатку Ж наведено показники, що сформовані Н. Мельтюховою та Я. Ваніною відповідно до критеріїв [21, с. 170]. Як критерії можуть бути використані рівні публічної контрольованості функціонування органів, доступності для населення інформації стосовно їх діяльності та чутливості до ідей, що виникають у громаді. На переконання авторів методики оцінювання рівня відкритості органу місцевого самоврядування на практиці передбачає обов'язковість проведення регулярних опитувань споживачів управлінських послуг, звітування депутатів, міського (сільського, селищного) голови, керівників структурних підрозділів виконавчого комітету ради, узгодження проєктів рішень ради та її виконавчих органів з громадськими організаціями, оприлюднення на сайтах і у засобах масової інформації проєктів основних

рішень, відслідковування реакції громадськості на них, а також поширення інформації стосовно результатів такої діяльності.

Науковцями запропоновано чотири моделі, які призначені для формування базового рівня вимог щодо прозорості в інформаційних системах.

Ці еталонні моделі охоплюють:

- суб'єктів, які беруть участь у процесі забезпечення прозорості та інформаційний потік між ними;
- глибину прозорості, тематичність інформації, що стала прозорою завдяки розкриттю інформації;
- корисність такої інформації для конкретної аудиторії з точки зору надання їм можливостей прийняття рішень через розкриття інформацію;
- якість розкритої інформації та її виміри [19, 20, 61].

Науковці вважають за необхідне закріпити у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [39] оцінювання рівня відкритості і регламентувати його процес певними методичними розробками. Обов'язковість і регулярність проведення такої роботи обумовлюють необхідність їх структурного закріплення. Доцільним у зв'язку з цим виглядає розширення повноважень і збільшення працюючих у відділі зв'язків з громадськістю, а також зміна його назви на відділ (або управління) забезпечення відкритості діяльності органу влади. За результатами розрахунків показників отримуватиметься інформація, яку складно привести до єдиної узагальнюючої характеристики рівня відкритості. У зв'язку з цим виглядає доречним встановлення нормативних значень кожного з них.

Для того, щоб принципи відкритості та прозорості стали невід'ємною частиною механізму формування інформаційного суспільства в Україні, зауважує С. Даниленко, необхідно підвищити рівень дієвого застосування діючих нормативно-правових актів, що регулюють відкритість та прозорість органів влади, впровадити уніфіковані стандарти і форми висвітлення діяльності органів влади у ЗМІ. Автор підкреслює, що для того, щоб ці заходи мали достатній вплив, необхідна активна громадянська позиція широких

верств населення та конструктивна робота громадських організацій та аналітичних центрів [6].

Сучасні зарубіжні та вітчизняні науковці мають різні підходи щодо вирішення проблеми відкритості, гласності або публічності влади. На думку А. Ковлера відкритість та прозорість у системі публічного управління можуть бути досягнуті за допомогою таких практик: інформування про намічені дії; забезпечення розкриття даних та іншої інформації, на якій базуються дії та рішення; вимога про опублікування будь-якого формального чи неформального критерію, відповідно до якого приймалися рішення; забезпечення участі зацікавлених сторін в адміністративному процесі; вимога відкритого процесу прийняття рішень, а не конфіденційності; обґрунтування рішень; забезпечення наявності адекватних форм звернення при визначенні законності та правильності дій [15].

Узагальнення положень монографічного дослідження В. М. Козакова дозволяє акцентувати увагу на інших діях, що гарантують прозорість та сприяють відкритості діяльності органів влади.

- запровадження чітких механізмів ухвалення рішень, які регламентуються виключно інтересами громадськості;
- оприлюднення рішень з метою доведення їх стратегічної мети до цільової аудиторії;
- підвищення поінформованості громадськості про діяльність органів влади за допомогою вилучення зі службового користування документів і матеріалів, призначених для суспільного користування, але фактично закритих;
- створення довідкових видань, що висвітлюють права громадян у сфері взаємодії з органами державної влади;
- розробка методології та практики висвітлення діяльності органів державної влади з метою підвищення їх прозорості шляхом формування інформації, відкритої для кожного, що зменшить суб'єктивність їхніх рішень;
- системне підвищення кваліфікації управлінського апарату з

обов'язковим вивченням етичного кодексу професійної діяльності;

– забезпечення відповідальності адміністраторів усіх рангів за розвиток корупційних тенденцій у межах їх компетенцій [16, с. 101-103].

Г. Терещук, пишучи про необхідність переведення публічної адміністрації на активний та ініціативний рівень прозорості, оскільки він захищає владу від різних корупційних факторів, наголошує, що впровадження прозорості на проактивному рівні допомагає запобігти корупції у владі [55].

О. О. Григорян в результаті досліджень світового і вітчизняного досвіду забезпечення прозорості та відкритості органів влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект) радить розробити комплексну програму діяльності у цій галузі, передбачивши в ній реалізацію конкретних і дієвих заходів за визначеними напрямками (рис. 1.1) [4].

Одним з ефективних засобів забезпечення прозорості влади та її підконтрольності суспільству є впровадження електронного врядування, що передбачає можливість будь-якої фізичної чи юридичної особи не лише через Інтернет звертатися із запитом до органів влади по необхідну інформацію, а й здійснювати юридичні операції. «Електронне самоврядування» має сприяти посиленню міжвідомчої координації щодо спільного використання інформаційних ресурсів. Розробляючи електронні системи, необхідно чітко формулювати цілі та завдання, які ставляться перед органом місцевого самоврядування, а також визначати шляхи та засоби їх реалізації [31, с. 96].

Затвердження Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів стало однією з останніх спроб удосконалення інформаційної сфери [41]. Дана Концепція забезпечить безперешкодний доступ до інформаційних ресурсів шляхом поєднання двох основних принципів – відкритості та безпеки. У цьому випадку владі буде важливим запровадити централізовані запити, що значно заощадить час як посадових осіб, так і громадян, а також усуне використання непотрібної інформації, а також розширить доступ до раніше закритої інформації.



Рис. 1.1. Напрями забезпечення прозорості та відкритості органів влади [4].

Європейські стандарти прозорості при наданні органами влади публічних (адміністративних послуг) досить коротко можна узагальнити кількома базовими тезами: наявність та доступність інформації, необхідної для отримання публічних послуг (нормативно-правові акти, що регулюють надання послуг; порядок надання послуг; документи, необхідні для отримання послуг; приклади їх заповнення; посадові особи, відповідальні за надання послуг тощо); розкриття органами влади своїх повноважень у сфері надання публічних послуг.

Обсяг і зміст інформації має бути достатнім для того, щоб споживачі могли звернутись до відповідного органу без сторонньої допомоги; секретність чи конфіденційність не можуть бути підставою обмеження

суспільно-важливої інформації; обмеження щодо інформації можуть бути встановлені законом лише шляхом чіткого визначення мети та обсягу таких обмежень [30, с. 277].

Суб'єкти надання адміністративних послуг (п. 2 частина друга ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги») зобов'язані створити та забезпечити функціонування сайти, що містять інформацію про послуги, режими роботи установи, графіки прийому, характер сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та паркінгів. А відповідно до частини десятої ст. 9 цього ж Закону суб'єкт надання адміністративних послуг надає вільний доступ до достатньої кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення до адміністративної послуги, у тому числі до заяви на звернення за наданням адміністративної послуги, бланків з сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг [33]. Це стосується всіх надавачів публічних послуг.

Вимоги до наявності, умов зберігання та змісту офіційних сайтів органів державної влади та місцевого самоврядування можуть розширятися деякими спеціальними законами чи іншими нормативними актами. Наприклад, частиною третьою статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що результати голосування на засіданні місцевої ради (села, селища, міста, району міста, району, області) підлягають задоволенню. оголосила [39]. Такі результати голосування розміщуються на офіційному сайті відповідного органу місцевого самоврядування у день голосування та зберігаються безстроково.

Таким чином, для демократичного суспільства забезпечення доступу до інформації, як складова принципу прозорості та відкритості в діяльності органів влади, є ключовою передумовою утвердження демократії участі.

Висновок до розділу 1

Право на інформацію є правом, необхідним для втілення в життя людиною інших прав і свобод. Закон України «Про доступ до публічної інформації» врегулював можливі способи доступу до публічних даних – активний та пасивний. Розпорядники публічних даних реалізують свої повноваження щодо розкриття та поширення публічних даних через регулятивну, організаційну та процесуальну форми.

Принципами державної інформаційної політики є принцип прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень, принцип вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом; принцип рівності незалежно від раси, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови чи інших ознак.

Прозорість функцією трьох змінних – власника інформації, власне самої інформації та осіб, що мають доступ до інформації. Конкретний рівень інформаційної прозорості визначається рівнем інформаційно-комунікаційних технологій суб'єкта чи об'єкта, що її забезпечують, станом їх системи інформаційно-комунікаційної безпеки, наявністю ризиків, пов'язаних із її розкриттям, приховуванням, поширенням, рівнем корпоративної соціальної відповідальності суб'єкта чи об'єкта .

Моделі, які призначені для формування базового рівня вимог щодо прозорості в інформаційних системах охоплюють: суб'єктів, які беруть участь у процесі забезпечення прозорості та інформаційний потік між ними; глибину прозорості, тематичність інформації, що стала прозорою завдяки розкриттю інформації; корисність такої інформації для конкретної аудиторії з точки зору надання їм можливостей прийняття рішень через розкриття інформацію; якість розкритої інформації та її виміри.

Для того, щоб принципи прозорості стали невід'ємною частиною механізму формування інформаційного суспільства в Україні необхідно

підвищити рівень дієвого застосування діючих нормативно-правових актів, сприяти формуванню суспільного попиту на інформацію про діяльність органів влади та інтересу громадян щодо її отримання, розширяти надання он-лайн послуг органами влади, впроваджувати сучасні форми забезпечення прозорості та відкритості органів влади, підвищувати правову та політичну культуру громадян.



РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Прозорість органів місцевого самоврядування як ступінь поінформованості громадян про їх діяльність

Доступ до інформації є невід'ємною частиною демократії, оскільки сприяє участі громадськості в суспільному житті, підзвітності публічних службовців та прозорості органів влади загалом. Ми розуміємо рівень поінформованості громадян, їх об'єднань про наміри, рішення та дії органів місцевого самоврядування, рівень поінформованості, розуміння обумовленості, змісту та значення політичних дій органів місцевого самоврядування, також прав і свобод як прозорість їх діяльності.

Для здійснення аналізу прозорості влади скористаємося дослідженнями українського представництва міжнародної антикорупційної мережі Transparency International в рамках проєкту «Розбудова прозорості в містах України», що втілюється за підтримки Фонду Демократії ООН. Реалізація даного проєкту відбувається з метою управління практичним досвідом щодо запобігання та подолання корупції в місцевих органах самоврядування.

Рейтинг прозорості влади міст розглядає прозорість, як обсяг даних, які активно надаються громадянам, якість антикорупційних заходів та відкритість для громади, коли вони потребують інформації. Міста досліджуються за 91 показником, які охоплюють тринадцять сфер. Кожна з них оцінюється від 6 до 13 балів і свою вагу в сукупній кількості балів (загальному рейтингу). Кожен індикатор, що характеризує свій критерій, різний та чітко прив'язаний до одного з чотирнадцяти розділів методики. Найвищий бал та спосіб його нарахування за індикатором: 0 балів – найменша можлива кількість; 2 бали –

максимальне можливе нарахування. Методика детально описує критерії, за якими бал може бути високим або взагалі не нараховуватися (0). Сукупна кількість балів рівна 100.

В 2019 р. визначені 13 індикаторів (сфер) дослідження (табл. 2.1). З 2019 р. додано ще одну ділянку – «Інвестиції та економічний розвиток».

У міжнародному дослідженні представлено рейтинг 100 найбільших за чисельністю жителів міст України. В 2020 р. дещо змінилися провідні найбільш та найменш прозорі міста України (див. рис. 1.1). У десятку найпрозоріших міст країни у 2017 р. увійшли Львів, Кропивницький, Івано-Франківськ, Миколаїв, Київ, Червоноград, Ніжин, Кременчук, Вінниця, Дрогобич. Найменш прозорими є Коломия, Лисичанськ, Слов'янськ, Стрий, Боярка, Лубни, Лиман, Дунаївці, Мирноград, Новомосковськ [25, 47].

У 2020 р. найпрозорішими стали міста Маріуполь (з 28,1 абсолютних бали до 86,6, далі так само), Львів (із 59,7 до 85,2), Дрогобич (із 46,2 до 78,1), Вінниця (з 48,9 до 76,0), Тернопіль (з 33,5 до 75,1), Кам'янське (з 26,5 до 74,9), Покров (з 18,3 до 74,80), Бахмут (з 27,3 до 73,10), Дніпро (з 25,5 до 71,90), Володимир-Волинський (з 34,6 до 71,60). До групи «прозорих» потрапили два міста – це Маріуполь і Львів. 57 міст показали зростання балів, першим номером з приросту балів у Рейтингу 2020 р. став Володимир-Волинський, який додав до рівня 2019 р. 22 бали [44, 46-47].

Позиції лідерів у Рейтингу з 2017 р. втратили Івано-Франківськ, Миколаїв, Київ, Червоноград, Ніжин, Кременчук, Вінниця. Найімовірніше, це пов'язано з відсутністю політичної волі міських голів щодо введення інструментів публічності та прозорості влади, з зростанням участі інших міст України щодо застосування рекомендацій за результатами оцінювання попереднього року, а також використання рекомендацій Transparent cities.

Найменш прозорими у 2020 р. стали такі міста: Первомайськ, Костянтинівка, Жовті води, Самбір, Вишневе, Шепетівка, Подільськ, Стрий, Ізмаїл, Новомосковськ (від 29,5 до 14,8 абсолютних балів) [44, 47].

Загальний рівень прозорості у розрізі ста міст підвищився на від 29,9 %

у 2017 р. до 47,7 % у 2020 р., тобто зріс в 1,5 р. При цьому, 37 міст України отримали понад 50 балів зі 100 у 2020 р., у порівнянні з шести містами у 2017 р. Непрозорими виявилися лише два міста (0-19 балів) – Ізмаїл (18,3) та Новомосковськ (14,8).

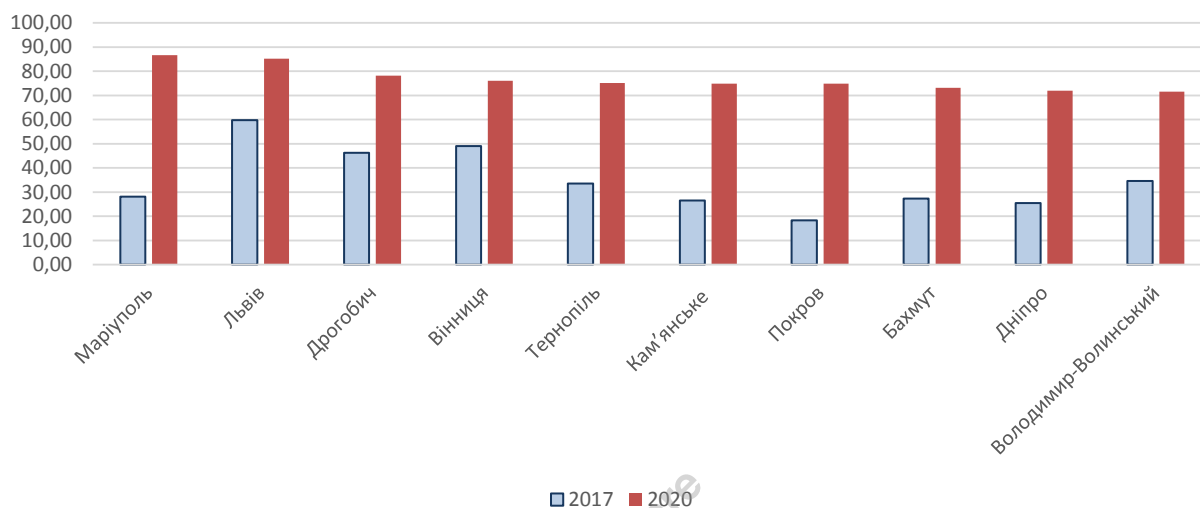


Рис. 2.1. Динаміка абсолютних показників прозорості міст-лідерів рейтингу прозорості муніципалітетів, 2017-2020 рр., абсолютні бали [47]

Зростання сукупної кількості балів на сьогодні не забезпечує покращення рейтингової позиції, оскільки конкуренція інші міста можуть мати більші темпи приросту, тому суперництво зростає. До того ж більш важливим є відносний рівень досягнення максимального показника. Цьогоріч свою позицію в рейтингу підвищили 41 місто. Найбільше – Фастів (з 87 на 41 місце), Нововолинськ (з 86 на 47), Лозова (з 92 на 54). Лідер приросту в абсолютних показниках, Володимир-Волинський, піднявся на 27 позицій і опинився у першій десятці міст за рівнем прозорості.

У 2020 р. в розрізі індикаторів найкращі показники у міст за такими критеріями, як освіта (66,3 %), кадрові питання (65,2 %), доступ та участь (63,5 %). Найбільший приріст порівняно з 2019 р. – у прозорості освіти (з 53,8 до 66,3 %) і фінансової допомоги (з 45,5 до 57,6 %), а в кадрових питаннях й доступі та участі показник має динаміку до зменшення (-2-3 %). Найменш прозорою протягом всього періоду дослідження є сфера житлової політики,

хоч вона й показала незначне зростання (з 23,2 до 26,0 %).

Розглянемо детальніше прозорість та публічність шести міст Полтавської області, які були досліджені українським представництвом міжнародної антикорупційної мережі Transparency International, а саме: Полтава, Кременчук, Горішні Плавні, Миргород, Лубни (табл. 2.1-2.7).

Таблиця 2.1

Показники прозорості міст Полтавської області у загальному рейтингу серед 100 міст України, 2020 р.

Назва міста	Макс. бал	Кременчук	Полтава	Горішні Плавні	Миргород	Лубни
Місце		20	55	56	57	77
Рейтинг	100	60,2	44,4	44,1	43,8	36,1
1. Інформація про роботу органів місцевої влади	10	5,2	3,9	5,2	5,0	3,0
2. Доступ та участь	10	5,4	6,8	5,2	8,0	6,5
3. Закупівлі	7	1,0	1,3	1	1,0	1,0
4. Житлова політика	7	3,0	1,0	0,8	0,5	2,0
5. Бюджетний процес	8	5,0	3,0	2,0	4,0	1,8
6. Фінансова та матеріальна допомога, гранти	8	5,5	6,0	3,0	2,0	1,5
7. Соціальні послуги	4	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0
8. Кадрові питання	5	3,0	1,0	2,0	2,0	1,5
9. Професійна етика та конфлікт інтересів	6	4,8	2,2	2,3	2,5	0,3
10. Землекористування та будівельна політика	10	5,5	4,0	4,5	5,0	3,0
11. Комунальні підприємства	10	5,0	1,5	6,0	2,7	4,4
12. Комунальне майно	8	4,5	3,5	4,6	4,3	2,4
13. Освіта	7	2,5	3,0	3,8	2,5	1,5
14. Інвестиції та економічний розвиток	13	8,8	6,8	2,7	3,3	6,2

Узагальнено з використанням: [47].

Найбільш прозорим містом є Кременчук (60,2 бали, 20 місце), практично рівні позиції міст Полтави, Горішніх Плавнів та Миргорода (55-57 місця у рейтингу), найменш прозорим є місто Лубни (36,1 бал, 77 місце у рейтингу). П'ять з шести міста Полтавської області мають показник прозорості та публічності органів влади вище середнього.

Загальний бал прозорості кожного з аналізованих міст Полтавської області зростає: Полтава – 44,4 в 2020 р. проти 23,5 в 2017 р.; Кременчук – 60,2

проти 49,6; Горішні Плавні – 44,1 проти 35,8; Миргород – 43,8 проти 31,6; Лубни – 36,1 проти 15,3. Проте, у 2020 р. в порівнянні з 2017 р. посіли значно нижчі місця в рейтингу Кременчук (20 проти 8), Горішні Плавні (56 проти 21), Миргород (57 проти 44), що пов'язано з розширенням вибірки та значно більшими темпами зростання показників прозорості інших міст. Деяко покращили свої позиції міста Полтава (55 проти 67) та Лубни (77 проти 96).

Таблиця 2.2

**Показники прозорості міста Кременчука у загальному рейтингу
прозорості 100 міст України, 2017-2020 рр.**

Показники	Макс. бал.	Роки				2020 р. до 2017 р., +, -
		2017	2018	2019	2020	
Місце		8	17	35	20	-12
Рейтинг	100	49,6	56,1	52,5	60,2	+10,6
1. Інформація про роботу органів місцевої влади	10	6,4	6,6	4,6	5,2	-1,2
2. Доступ та участь	10	8,5	8,0	8,0	5,4	-3,1
3. Закупівлі	7	4,5	4,0	1,5	1,0	-3,5
4. Житлова політика	7	0,0	5,0	3,2	3,0	+3,0
5. Бюджетний процес	8	3,5	5,0	5,0	5,0	+2,0
6. Фінансова та матеріальна допомога, гранти	8	4,0	2,0	2,0	5,5	+1,5
7. Соціальні послуги	4	2,0	0,0	0,5	1,0	-1,0
8. Кадрові питання	5	1,0	1,0	2,5	3,0	
9. Антикорупційна політика та професійна етика	6	3,5	1,5	1,2	4,8	+1,3
10. Землекористування та будівельна політика	10	6,0	6,0	5,5	5,5	-0,5
11. Комунальні підприємства	10	2,2	4,0	7,4	5,0	+2,8
12. Комунальне майно	8	5,0	6,0	3,1	4,5	-0,5
13. Освіта	7	3,0	7,0	1,5	2,5	-0,5
14. Інвестиції та економічний розвиток	13	x	x	6,6	8,8	x

Узагальнено з використанням: [47].

За результатами дослідження шести міст Полтавської області максимально прозорою є інформація на ділянках: інформація про роботу органів місцевої влади, доступ та участь, землекористування та будівельна політика, інвестиції та економічний розвиток (Кременчук, Полтава).

Чим вищий Рейтинг прозорості міста, тим важче виконати показники. Захопити перші позиції важче, ніж їх зберегти – визнають керівники досліджень.

В місті Кременчуці за 2017-2020 рр. зріс рівень прозорості за більшістю індикаторів: «Житлова політика»; «Бюджетний процес»; «Фінансова та матеріальна допомога, гранти»; «Кадрові питання»; «Антикорупційна політика та професійна етика»; «Комунальні підприємства»; «Інвестиції та економічний розвиток» (див. табл. 2.2).

Таблиця 2.3

**Показники прозорості міста Полтави у загальному рейтингу прозорості
100 міст України, 2017-2020 рр.**

Показники	Макс. бал.	Роки				2020 р. до 2017 р., +, -
		2017	2018	2019	2020	
Місце		67	82	40	55	+13
Рейтинг	100	23,5	30,3	47,8	44,4	+20,9
1. Інформація про роботу органів місцевої влади	10	3,6	2,6	4,6	3,9	+0,3
2. Доступ та участь	10	3,5	9,0	7,1	6,8	+3,3
3. Закупівлі	7	1,5	0,0	1,0	1,3	-0,2
4. Житлова політика	7	0,0	1,0	2,0	1,0	-1,0
5. Бюджетний процес	8	2,0	3,0	2,2	3,0	+1,0
6. Фінансова та матеріальна допомога, гранти	8	2,0	1,0	6,0	6,0	+4,0
7. Соціальні послуги	4	0,5	1,0	0,5	0,5	0,0
8. Кадрові питання	5	3,0	20	1,5	1,0	-2,0
9. Антикорупційна політика та професійна етика	6	0,6	0,0	2,5	2,2	+1,6
10. Землекористування та будівельна політика	10	3,9	5,0	6,0	4,0	+0,1
11. Комунальні підприємства	10	1,5	1,6	2,5	1,5	0,0
12. Комунальне майно	8	1,3	0,6	1,6	3,5	+2,2
13. Освіта	7	0,0	3,5	3,0	3,0	+3,0
14. Інвестиції та економічний розвиток	13	x	x	7,3	6,8	x

Узагальнено з використанням: [47].

Полтава одне з двох міст, які покращили свої позиції (табл. 2.3). Можна спостерігати зростання кількості балів за індикаторами: «Доступ та участь»; «Бюджетний процес»; «Фінансова та матеріальна допомога, гранти»; «Антикорупційна політика та професійна етика», «Землекористування та будівельна політика»; «Комунальне майно»; «Освіта».

Найбільш близькі до максимального показники за напрямками «Доступ та участь», «Фінансова та матеріальна допомога, гранти». Найбільший відносний приріст за індикаторами «Освіта», «Комунальне майно», «Антикорупційна політика та професійна етика», «Доступ та участь».

Зменшилася кількість балів за індикаторами «Закупівлі» та «Кадрові питання».

Таблиця 2.4

Показники прозорості міста Горішніх плавнів у загальному рейтингу прозорості 100 міст України, 2017-2020 рр.

Показники	Макс бал.	Роки				2020 р. до 2017 р., +, -
		2017	2018	2019	2020	
Місце		21	58	46	56	-35
Рейтинг	100	35,8	36,6	44,2	44,1	+8,3
1. Інформація про роботу органів місцевої влади	10	7,2	4,6	4,0	5,2	-2,2
2. Доступ та участь	10	4,1	6,0	5,6	5,2	+1,1
3. Закупівлі	7	4,0	3,0	2,5	1,0	-3,0
4. Житлова політика	7	0,0	0,0	1,5	0,8	+0,8
5. Бюджетний процес	8	5,1	4,0	2,2	2,0	-3,1
6. Фінансова та матеріальна допомога, гранти	8	1,0	1,0	5,0	3,0	+2,0
7. Соціальні послуги	4	0,5	0,0	0,0	1,0	+0,5
8. Кадрові питання	5	3,0	3,0	2,0	2,0	-1,0
9. Антикорупційна політика та професійна етика	6	2,6	5,0	0,7	2,3	-0,3
10. Землекористування та будівельна політика	10	3,0	3,0	6,0	4,5	+1,5
11. Комунальні підприємства	10	1,2	2,0	3,0	6,0	+4,8
12. Комунальне майно	8	4,0	1,5	4,4	4,6	+0,6
13. Освіта	7	0	0	1,5	3,8	+3,8
14. Інвестиції та економічний розвиток	13	x	x	5,9	2,7	x

Узагальнено з використанням: [47].

Місто Горішні плавні за досліджуваний період в рейтингу додало лише 8,3 бали, що знизило його місце на 35 позицій (табл. 2.4). Найбільші досягнення за період з 2017 р. спостерігаємо за індикаторами комунальні підприємства, освіта, фінансова та матеріальна допомога, гранти. Неочікуваним є різке зменшення кількості балів за індикатор «Інформація про роботу органів місцевої влади», «Закупівлі», «Бюджетний процес». Показники 2020 р. за іншими індикаторами близькі до рівня 2017 р.

Місто Миргород є ще одним з тих що погіршило свою позицію на 13 місць при збільшенні сукупної кількості балів на 12,2 (табл. 2.5). В 2020 р в порівнянні з 2017 р. за більшістю індикаторів спостерігається лише незначне зростання або стабільний рівень показника. Проте і зменшення відбулося

лише за індикатором «Освіта».

Місто Лубни за досліджуваний період показало найбільший приріс сукупної кількості балів, хоча воно і з цим результатом займає лише 77 місце в рейтингу, 36,1 бала (табл. 2.6). Воно теж демонструє зростання оцінки майже за всіма індикаторами, при цьому найбільший приріст спостерігається за такими: «Комунальні підприємства», «Доступ та участь», «Житлова політика», «Кадрові питання», «Освіта».

Таблиця 2.5

**Показники прозорості міста Миргорода у загальному рейтингу
прозорості 100 міст України, 2017-2020 рр.**

Показники	Макс. бал.	Роки				2020 р. до 2017 р., +, -
		2017	2018	2019	2020	
Місце		44	67	38	57	-13
Рейтинг	100	31,6	34,0	48,9	43,8	+12,2
1. Інформація про роботу органів місцевої влади	10	4,2	3,8	7,1	5,0	+0,8
2. Доступ та участь	10	5,1	6,0	6,5	8,0	+2,9
3. Закупівлі	7	1,0	2,2	1,0	1,0	0,0
4. Житлова політика	7	0,0	0	1,5	0,5	+0,5
5. Бюджетний процес	8	2,6	3,0	6,0	4,0	+1,4
6. Фінансова та матеріальна допомога, гранти	8	2,5	0	0,0	2,0	+0,5
7. Соціальні послуги	4	1,0	1,0	1,0	1,0	0,0
8. Кадрові питання	5	1,0	2,0	1,0	2,0	+1,0
9. Антикорупційна політика та професійна етика	6	2,3	1,0	3,0	2,5	+0,2
10. Землекористування та будівельна політика	10	4,9	5,0	7,0	5,0	+0,1
11. Комунальні підприємства	10	1,0	4,0	4,0	2,7	+1,7
12. Комунальне майно	8	2,4	1,0	2,3	4,3	+1,9
13. Освіта	7	3,5	5,0	3,0	2,5	-1,0
14. Інвестиції та економічний розвиток	13	x	x	5,5	3,3	x

Узагальнено з використанням: [47].

Окремо проаналізовано результати проведеного рейтингування міст Полтавської області за одним з індикаторів – «Інформування про роботу органів місцевого самоврядування» (додаток 3).

Потрібно зазначити, що на сайтах всіх досліджуваних міст Полтавської області можна безперешкодно знайомитися з оголошеннями ради, виконкому, інших виконавчих органів ради, підприємств комунальної власності, інших підприємств та організації, що розміщуються протягом останніх двох років.

На п'яти з шести сайтів в повній мірі розміщуються протоколи засідань координаційних органів міськради, пленарних засідань сесій ради щонайменше за останні два роки.

Таблиця 2.6

**Показники прозорості міста Лубен у загальному рейтингу прозорості
100 міст України, 2017-2020 рр.**

Показники	Макс. бал.	Роки				2020 р. до 2017 р., +, -
		2017	2018	2019	2020	
Місце		96	97	79	77	+19
Рейтинг	100	15,5	21	32,5	36,1	20,6
1. Інформація про роботу органів місцевої влади	10	3,5	1,0	1,0	3,0	+0,5
2. Доступ та участь	10	3,3	6,0	6,9	6,5	+3,2
3. Закупівлі	7	0,5	0,0	0,0	1,0	+0,5
4. Житлова політика	7	0,0	0,0	1,5	2,0	+2,0
5. Бюджетний процес	8	1,7	0,5	2,0	1,8	+0,1
6. Фінансова та матеріальна допомога, гранти	8	0,5	1,0	1,0	1,5	+1,0
7. Соціальні послуги	4	0,0	0,0	0,0	1,0	+1,0
8. Кадрові питання	5	0,0	0,0	1,0	1,5	+1,5
9. Антикорупційна політика та професійна етика	6	0,3	0,3	2,5	0,3	0,0
10. Землекористування та будівельна політика	10	3,7	6,0	4,5	3,0	-0,7
11. Комунальні підприємства	10	1,0	1,2	2,5	4,4	+3,4
12. Комунальне майно	8	1,0	1,2	0,6	2,4	+1,4
13. Освіта	7	0,0	3,5	2,5	1,5	+1,5
14. Інвестиції та економічний розвиток	13	x	x	6,5	6,2	x

Узагальнено з використанням: [47].

Неочікувано низький рівень оцінки ознайомлення з тижневими чи денними робочими планами міського голови та виконавчих органів певної міської ради, що спричинене небажанням демонструвати плани низької якості або їх відсутністю. В половині міст слабо- чи недоступними залишається архів протоколів виконавчого комітету та протоколів постійних комісій ради, не оприлюднюються в потрібний термін (за 20 робочих днів до дня їх розгляду) проекти рішень на засіданні виконавчого комітету. Мало- або недоступними на чотирьох з шести сайтах муніципалітетів є імена депутатів та їх контактні дані. Тому для виконання нормативних актів у цій частині, очільникам проаналізованих міст Полтавської області варто врахувати результати дослідження та внести корективи у політику оприлюднення даних про діяльність міської ради та її виконавчого комітету.

Важливо, що Transparency International Ukraine комплексно підходить до розробки і впровадження змін: надає рекомендації щодо збільшення підзвітності та поширення кращих практик для представників місцевої влади; пропонує готові рішення для органів місцевої влади щодо підвищення рівня прозорості, забезпечує допомогу владі муніципалітету під час впровадження змін; навчає небайдужих інструментам забезпечення прозорості влади; проводить неформальне навчання з питань прозорості для ОМС, активістів та представників бізнесу.

Використати вищезгадані способи збільшити рівень прозорості влади місцеві ради можуть долучившись до програми. Важливою умовою успіху є також корегування кадрової політики в напрямку підвищення кваліфікації посадових осіб, які організують роботу із забезпечення доступу до публічної інформації, відповідальних за наповнюваність і роботу сайтів і т. ін.

2.2. Урегулювання та забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органу місцевого самоврядування

Інформаційна взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю є необхідною передумовою вироблення та реалізації ефективної місцевої політики. Максимальна інформаційна прозорість та відкритість залучених сторін може забезпечити результативність такої взаємодії.

Об'єктом дослідження рівня урегулювання та забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності обрано Лубенську міську раду як орган місцевого самоврядування, що активно працював в досліджуваній період над підвищенням показників прозорості міста у загальному рейтингу прозорості 100 міст України, отримав гарний приріст їх рівнів, проте не зміг піднятися з

останнього серед міст Полтавщини місця.

Забезпечує реалізацію конституційних прав на інформацію жителів територіальної громади м. Лубни відділ інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Лубенської міської ради.

Основними інструментами, що гарантують достатній рівень прозорості діяльності Лубенської міської ради є вільний доступ до сесій рад та засідань виконавчого комітету, засідань комісій, оприлюднення проєктів рішень рад та виконавчого комітету, розпоряджень міського голови, публікація протоколів, висновків та рекомендацій постійних депутатських комісій, оприлюднення проєктів регуляторних актів, затвердження порядку доступу до публічних даних та ін. (рис. 2.2).

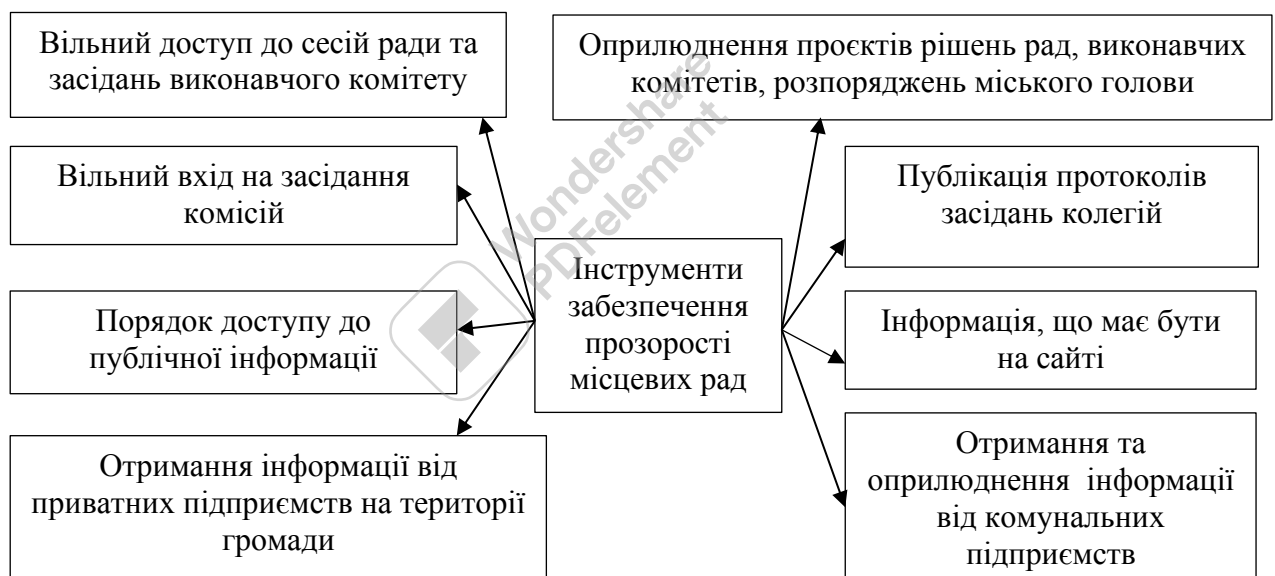


Рис. 2.2 Основні інструменти забезпечення прозорості та підзвітності Лубенської міської ради, 2021 р.

Відкритість пленарних засідань міської ради та засідань постійних комісій є основою забезпечення принципу прозорості у роботі Лубенської міської ради. Відкритість пленарних засідань ради забезпечується наданням представникам ЗМІ можливості брати участь у пленарних засіданнях міської ради, робити фото, аудіо- та відеозаписи пленарних засідань. Для цього вони

мають бути акредитовані при Лубенській міській раді. Однак, пленарні засідання можуть проходити і у закритому режимі за рішенням міської ради.

Офіційне поширення рішень міської ради та пояснення її діяльності через ЗМІ та Інтернет відноситься до повноважень секретаря ради. Положення про акредитацію в Лубенській міській раді кореспондентів, представників засобів масової інформації регулює цю процедуру, а також охоплює роз'яснення змісту функцій ради та їх стану виконання та її постійних комісій для представників ЗМІ. У здійсненні своєї професійної діяльності представникам акредитованих ЗМІ надається всебічна допомога, можливість вивчити необхідні інформаційні матеріали та можливість взяти участь у пленарних засіданнях ради. Перебувати в сесійній залі під час відкритих пленарних засідань муніципальних зборів мають право і запрошені особи.

Протоколи засідань колегій, рішення міської ради, рішення виконавчого комітету та розпорядження міського голови оприлюднюються на офіційному сайті Лубенської міської ради в розділі «Документи». Там же розміщуються результати поіменного голосування за рішення міської ради та рішення виконавчого комітету. Оприлюднююся і проекти рішень міської ради та рішень виконавчого комітету.

Акти органів місцевого самоврядування та посадових осіб мають бути оприлюднені протягом десяти днів з дати їх прийняття. Якщо рішення публікується в кілька етапів або вимагає задіяння не одного ЗМІ, воно вважається виконаним в останній день публікації офіційно замовленого видання. На практиці неможливо встановити факт оприлюднення проектів рішень ради за 10 робочих днів до дати їх розгляду на пленарному засіданні ради оскільки на сайт завантажено лише перелік проектів.

Можна знайти інформацію про детальний робочий план міського голови та виконавчих органів міської ради.

Розпорядження про скликання сесії за поточний рік оприлюднюються за 10 календарних днів до першого пленарного засідання та містять усі питання (назви проектів рішень), які розглянули депутати на першому та наступних

пленарних засіданнях.

Проте, не на користь відкритості діяльності Лубенської міської ради свідчить відсутність на офіційному сайті: Статуту територіальної громади; Регламенту роботи Лубенської міської ради; Положення про постійні комісії Лубенської міської ради; даних про депутатів міської ради (їх фотографії та біографії, декларацій про доходи та витрати, дати та місце прийому, контакт для листування, електронна пошта, телефон); інформації про особисту участь депутатів у пленарних засіданнях ради та засіданнях постійних комісій; планів роботи ради; звітів постійних комісій ради.

На кожному пленарному засіданні, після закінчення обговорення питань, включених до порядку денного, виділяється 30 хвилин для виголошення звернень, заяв представників політичних партій, громадських організацій, керівників органів самоорганізації населення тощо винятково із суспільно значущих проблем у випадку коли вони не вимагають прийняття рішень (крім процедурних).

У публічному управлінні вирізняють дві позиції класифікації зусиль щодо прозорості влади: фокусування на питаннях доступу до суспільно- чи персонально- важливої інформації і докладання зусилля щодо того, щоб громадяни мали можливість отримати ці результати від органів влади (ефективну відповіді на запит). Ці рівні прозорості публічної влади раніше охарактеризовано (в розділі 1) як пасивну (або базову) прозорість та активну (належну) прозорість.

Принцип ініціативної позиції попереднього інформування громадськості на сьогодні є основою механізму забезпечення громадян інформацією про діяльність Лубенської міської ради.

Доступ до публічної інформації забезпечується на офіційному сайті Лубенської міської ради та виконавчого комітету (<https://lubnyrada.gov.ua/>), не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа із зазначенням дати публікації документа та дати оновлення даних (рис. 2.3). Проекти нормативних актів, підготовлені відповідними керівниками, оприлюднюються

ними не пізніше двадцяти робочих днів з дня їх розгляду для прийняття. Будь-яка інформація, що загрожує життю, здоров'ю та / або майну людей, та будь-які заходи, вжиті з цього приводу, негайно оприлюднюються.



Рис. 2.3. Сторінки офіційного сайту Лубенської міської ради, де розміщено інформацію, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню, 2021 р.

Поширення даних інформації надають через систематичне та вчасне їх оприлюднення інформації: в газеті «Лубенщина» (<https://lubenshchyna.com.ua/>), на офіційному сайті (<https://lubnyrada.gov.ua/>), на інформаційних дошках, іншими можливими засобами; отримання особами

даних за запитами на інформацію.

Документу, який регулює процеси забезпечення відкритості та прозорості у роботі Лубенської міської ради на офіційному веб-сайт не оприлюднено. Дані, які зобов'язані оприлюднити Лубенська міська рада охарактеризовано в додатку К. Відповідальними особами за подання публічної інформації для оприлюднення визначено керівників відповідних управлінь, відділів та служб Лубенської міської ради, що володіють даною інформацією. Відповідальна особа за розміщення публічної інформації на офіційному сайті Лубенської міської ради – начальник відділу інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю.

Найоперативнішим джерелом інформування населення про роботу органу місцевого самоврядування поряд з офіційним сайтом міської ради є його сторінка у соціальній мережі (<https://www.facebook.com/lubnyrada>).

Визначити кількісні та якісні характеристики існуючої інформаційної відкритості Лубенської міської ради та виконавчого комітету можна також шляхом моніторингу структури їх офіційного сайту.

Згідно Методології оцінки рівня забезпечення доступу до публічної інформації суб'єктами владних повноважень, розробленої в рамках проекту «Зміцнення потенціалу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (Програма розвитку ООН в Україні [22, с. 32-60], якісні характеристики інформаційної відкритості визначаються за допомогою таких критеріїв: повноти, актуальності, навігаційної доступності та доступності форматів розміщено на офіційних сайтах інформації.

В процесі моніторингу офіційного сайту Лубенської міської ради проведено контент-аналіз наявності необхідної публічної інформації відповідно до затвердженого інформаційним законодавством. Цей метод являє собою онлайн-перевірку вмісту офіційного сайту в Інтернеті в режимі онлайн для встановлення наявності чи відсутності певних кількісних та якісних характеристик. Параметри аналізу були запозичені з вищезазначеної методології, але оцінка здійснювалася за системою балів (0-10) (табл. 2.7).

Таблиця 2.7

**Результати моніторингу офіційного сайту Лубенської міської ради,
2021 р.**

Параметри	Бали (0-10)
1. Загальна інформація	
Колонтитул	10
Загальна інформація про орган влади	1
Контактна інформація	10
2. Структура	
Загальна інформація про структуру органу влади (схематичне зображення чи/та опис структури)	10
Відомості про очільника	2
Відомості про заступників очільника органу влади	2
Відомості про секретаря ради	0
Відомості про постійні та тимчасові депутатські комісії	0
Відомості про депутатів	2
Загальна інформація про виконавчий комітет	2
Відомості про виконавчі органи (відділи, управління)	0
Відомості про громадську раду	2
3. Рада	
Відомості про пленарні засідання ради	0
Відомості про результати голосування	10
Нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії та проекти актів	7
4. Відкриті дані	
Реєстр наборів відкритих даних	0
Паспорти наборів відкритих даних	0
Набори відкритих даних	5
6. Взаємодія з громадськістю	
Громадські обговорення та слухання	0
Регуляторна діяльність	10
Звернення громадян	9
Відомості про оскарження рішень, дій (бездіяльності) органу влади і його посадових осіб	0
Публічна інформація	9
7. Відомості про надання послуг (в тому числі адміністративних)	0
8. Інформація про закупівлю товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти	7
9. Кадрове забезпечення	0
10. Бюджет. Фінанси	10
11. Критерії зручності сприйняття інформації	
Зручність навігації по офіційному сайту	9
Зручність пошуку інформації	5
Доступ для осіб з обмеженими можливостями	5
2. Додаткові вагомні параметри	
Наявність корисних інтерактивних сервісів	5
Можливість здійснення зворотного зв'язку з користувачами інформації	5
13. Відсутність негативного контенту	8

Як свідчать результати моніторингу найбільший рівень відкритості (100 %) мають: колонтитул, контактна інформація, загальна інформація про

структуру органу влади (схематичне зображення чи/та опис структури) відомості про результати голосування регуляторна діяльність, бюджет / фінанси. Високий рівень відкритості мають нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії та проекти актів (70 %), звернення громадян та публічна інформація (90 %), Інформація про закупівлю товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти (70 %). Досить високу оцінку сайт отримав за критеріями зручності сприйняття інформації (63,3 %).

Проте, якщо більш детально описати складові основних параметрів, то слід зазначити що відсутні відомості про секретаря ради, відомості про постійні та тимчасові депутатські комісії, відомості про виконавчі органи (відділи, управління), відомості про пленарні засідання ради, відомості про засідання виконавчих органів, реєстр та наборів відкритих даних, громадські обговорення та слухання, відомості про оскарження рішень, дій (бездіяльності) органу влади і його посадових осіб, відомості про надання послуг (в тому числі адміністративних), відомості про кадрове забезпечення.

За рядом параметрів інформація на офіційному сайті подається не систематизовано, для неї не створено спеціальних розділів, знайти її можна лише за пошуком. Відсутні звіти про звернення громадян. Не використовується такий компонент офіційного сайту як публічні консультації за допомогою анкет (зокрема, опитування підприємців, щодо їх поточних потреб і проблем у громаді та перспективи співпраці). Можна порекомендувати запровадження онлайн-обговорення нормативно-правових актів, що є актуальним сьогодні, з одного боку, для тих органів влади, що прагнуть будувати з громадою партнерські відносини, з іншого боку, для громадян, які хочуть бути співавторами рішень, ініціатив та місцевої політики і сприятливо впливати на них.

Вцілому, проведений аналіз засвідчив, що офіційний сайт Лубенської міської ради та виконавчого комітету основні функції щодо забезпечення доступу до публічної інформації виконує не в повній мірі.

У зв'язку з адміністративною реформою нагальна необхідність

цифровізації громади міста Лубни стала пріоритетним напрямом її розвитку. Це означало впровадження різного роду електронних сервісів, які спрощували б надання послуг для жителів міста.

На сьогодні в Україні існує цілий ряд єдиних платформ е-сервісів, що дозволяють створити дієві механізми використання сучасних інструментів е-демократії на рівні територіальних громад. Сайт Лубенської міської ради спирається на такі платформи спільного користування як «Карта моніторингу якості повітря», «Відкрите місто», «Електроні петиції».

Офіційний сайт Лубенської міської ради пропонує також власні сервіс «Електронне звернення до міської ради».

Порядок складання, подання, опрацювання запитів на інформацію Лубенською міською радою та надання відповідей на них як і порядок обліку запитів на інформацію визначено «Інструкцією з порядку отримання, реєстрації, розгляду інформаційного запиту, підготовки та надання відповіді на нього, контролю за дотримання термінів його виконання у виконавчому комітеті Лубенської міської ради», що викладено на офіційному сайті.

Розділ «Публічна інформація» офіційного сайту Лубенської міської ради містить такі підрозділи «Загальна інформація», «Оформлення інформаційного запиту», «Порядок подання та складання запиту», «Порядок оскарження рішень розпорядника інформації або бездіяльності», «Перелік службової інформації», «Звіти про роботу з інформаційними запитами».

Запит на інформацію може бути як індивідуальним та і колективним. Він подається письмово, усно, за телефоном, факсом або на електронну адресу до загального відділу чи організаційного відділу виконавчого комітету Лубенської міської ради [28, 29].

У виконання пп. 11 цієї ж норми Закону, зазначено відповідальну особу, графік прийому запитів, поштову скриньку, телефон, електронну адресу. Відповідальною особою у виконавчому комітеті з питань реєстрації запитів на інформацію, опрацювання, систематизацію й контроль за задоволенням запиту на інформацію, надання консультацій під час надання запиту та

оформлення інформаційних стендів визначено начальника організаційного відділу. Дотримано вимоги пп.10 ч.1 ст.15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» щодо наявності сторінки де викладені звіти про роботу з запитами [11], проте лише за 2021-2022 рр. (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

**Звіт про роботу з інформаційними запитами у виконавчому комітеті
Лубенської міської ради Лубенського району Полтавської області**

Показники	Станом на			
	1 січня 2021 р.	1 квітня 2021 р.	1 жовтня 2021 р.	1 січня 2022 р.
Всього	53	15	101	108
Статус запитувача				
– фізична особа	31	8	73	79
– юридична особа	20	7	25	26
– об'єднання громадян	2	-	3	3
Форма отримання запиту				
– поштою	5	2	18	19
– тел/ факсом	1	-	1	1
– e-mail	32	8	56	61
– особистий прийом	15	5	25	26
– записано на вимогу запитувача	-	-	1	1
Результати розгляду запиту				
– інформацію надано	45	13	83	91
– надіслано за належністю	3	-	2	2
– відмовлено	5	2	14	15
– термін подовжено	-	-	-	-
– на виконанні	-	-	2	-

В 2020 р. виконавчим комітетом Лубенської міської ради отримано 53 запити на інформацію, 31 з них – від фізичних осіб, 30 – від юридичних осіб. Запити надіслано переважно електронною поштою (60,4 %) та на особистому прийомі (28,3 %). Інформацію надано за 45 запитами (84,69 %).

В 2021 р. кількість запитів зростає вдвічі, 73,1 % з них отримані від фізичних осіб, 56,5 % надійшло поштою та 24,1 % – на особистому прийомі. На 84,2 % запитів інформацію надано.

За кожним отриманим письмовим запитом ведеться окремий пакет письмових документів та щорічно готується звіт щодо задоволення запитів на інформацію (термін зберігання – постійно), який зберігається у відділі організаційної та інформаційної роботи.

Висновок до розділу 2

Рейтинг прозорості влади міст розглядає прозорість, як обсяг даних, які активно надаються громадянам, якість антикорупційних заходів та відкритість для громади, коли вони потребують інформації. У 2020 р. в розрізі індикаторів найкращі показники у 100 міст України за такими критеріями, як освіта (66,3 %), кадрові питання (65,2 %), доступ та участь (63,5 %). Найбільший приріст порівняно з 2019 р. – у прозорості освіти (з 53,8 до 66,3 %) і фінансової допомоги (з 45,5 до 57,6 %), а в кадрових питаннях й доступі та участі показник має динаміку до зменшення (-2-3 %). Найменш прозорою протягом всього періоду дослідження є сфера житлової політики, хоч вона й показала незначне зростання (з 23,2 до 26,0 %).

Серед шести міст Полтавської області, які були досліджені українським представництвом міжнародної антикорупційної мережі Transparency International, найбільш прозорим містом є Кременчук (60,2 бали, 20 місце), практично рівні позиції міст Полтави, Горішніх Плавнів та Миргорода (55-57 місця у рейтингу), найменш прозорим є місто Лубни (36,1 бал, 77 місце у рейтингу). П'ять з шести міст Полтавської області мають показник прозорості та публічності органів влади вище середнього. Загальний бал прозорості кожного з аналізованих міст Полтавської області зростає.

Об'єктом дослідження рівня урегулювання та забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності обрано Лубенську міську раду. Основними інструментами, що гарантують достатній рівень прозорості діяльності Лубенської місцевої ради є вільний доступ до сесій рад та засідань виконавчого комітету, засідань комісій, оприлюднення проєктів рішень рад та виконавчих комітетів, розпоряджень міського голови, публікація протоколів, висновків та рекомендацій постійних депутатських комісій, оприлюднення проєктів регуляторних актів, затвердження порядку доступу до публічних даних та ін.

Поширення даних інформації надають через систематичне та вчасне їх

оприлюднення інформації: в газеті «Лубенщина», на офіційному сайті, на сторінці у соціальній мережі, на інформаційних дошках.

Проведений аналіз засвідчив, що офіційний сайт Лубенської міської ради та виконавчого комітету виконує основні функції щодо забезпечення доступу до публічної інформації виконує не досить якісно. А саме, відсутні відомості про секретаря ради, відомості про постійні та тимчасові депутатські комісії, відомості про виконавчі органи (відділи, управління), відомості про пленарні засідання ради, відомості про виконавчі органи (відділи, управління), реєстр та наборів відкритих даних, громадські обговорення та слухання, відомості про оскарження рішень, дій (бездіяльності) органу влади і його посадових осіб, відомості про надання послуг (в тому числі адміністративних), відомості про кадрове забезпечення; за рядом параметрів інформація на офіційному сайті подається не систематизовано, для неї не створено спеціальних розділів, знайти її можна лише за пошуком; відсутній повний спектр інформації про звернення громадян; не використовується такий компонент офіційного сайту як публічні консультації за допомогою анкет (зокрема, опитування підприємців, щодо їх поточних потреб і проблем у громаді та перспективи співпраці).

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Основні напрями забезпечення доступу до публічної інформації та прозорості діяльності органу місцевого самоврядування

Розглянуті результати дослідження прозорості 100 міст України інтегрували 13 сфер відповідальності міської влади: інформація про роботу органів місцевої влади; доступ та участь; закупівлі; житлова політика; бюджетування та контракти; гранти, виділення фінансів; соціальні послуги; кадрові питання; професійна етика та конфлікт інтересів; землекористування та будівельна політика; комунальні підприємства; комунальне майно; освіта.

Спираючись на Аналітичний звіт за результатами рейтингування прозорості 100 міст України, в т. ч. міста Лубни, а також загальні поради для покращення прозорості місцевої влади, визначено можливості поліпшення рівня прозорості Лубенської міської ради в розрізі основних з вищезгаданих напрямів.

Насамперед, відзначимо, що найбільш позитивною частиною роботи Лубенської міської ради та її виконавчого органу в напрямі забезпечення прозорості є інформування в напрямі «доступ та участь». Проте в інших сферах мають місце численні недоліки, які потрібно усунути.

Для поліпшення інформаційного висвітлення роботи Лубенській міській раді доцільно підготувати та реалізувати цілий ряд кроків / заходів на різних ділянках/ функціональних сферах. Розглянемо їх в послідовності індикаторів дослідження Рейтингу прозорості влади міст, що втілюється в рамках проекту «Розбудова прозорості в містах України» за підтримки Фонду Демократії ООН.

Насамперед, в перших двох напрямках забезпечення прозорості Лубенській міській раді належить:

- в сфері «Інформація про роботу ОМС» попіклуватися про оприлюднення на офіційному сайті: протоколів пленарних засідань Ради за останні два роки і більше, проектів рішень за десять робочих днів до їх представлення на розгляд на засіданні виконавчого комітету; архіву протоколів постійних комісій та виконавчого комітету ради за останні два роки, прізвищ депутатів та їх контактних даних;

- в сфері «Доступ та участь» – оприлюднити проекти рішень ради (за 10 робочих днів до дати розгляду на пленарному засіданні ради) та повний порядок денний засідання з повним списком проектів рішень, як планується прийняти (за 10 днів до першого пленарного засідання);

Одним із найбільш реформованих напрямів у роботі муніципалітетів є закупівлі. Якщо донедавна застосування системи ProZorro було найкращою практикою деяких органів місцевого самоврядування, то сьогодні це законна вимога для всіх. В сфері «Закупівлі» Лубенській міській раді належить скористатися спеціальним сервісом державних закупівель чи іншим офіційним інтернет-ресурсом, де вільно ознайомитися зі скаргами, пропозиціями та зверненнями (наприклад, DOZORRO), оприлюднювати на офіційному сайті інформацію за останній рік про проведення попередніх ринкових консультацій для аналізу ринку.

Крім того, для посилення прозорості закупівель та ліквідації корупційних небезпек з в Лубенській міській раді є потреба:

- вирішувати проблеми допорогових закупівель, для чого розробляти та приймати положення чи інші нормативні документи щодо застосування допорогових для всіх органів виконавчої влади, структурних підрозділів та підпорядкованих комунальних підприємств, відомств і організацій;

- забезпечити повний та безкоштовний доступ до інформації про всі закупівлі підвідомчими комунальними підприємствами, установами на суму до 50 тис. грн у зручному та машиночитаному форматі на сайті;

- розкрити матеріали архіву закупівель, зокрема розміщення на офіційному сайті річних планів закупівель архіву, закупівель за останні три роки;

- розмістити на сайті ради всю актуальні матеріали про закупівлі, що здійснюються в громаді (раді, виконавчому комітеті, структурних підрозділах, комунальних підприємствах, установах та організаціях);

- оприлюднити на сайті перелік (структуру) усіх органів виконавчої влади, комунальних підприємств, установ та організацій, що здійснюють закупівлю, у машиночитаному форматі;

- надавати громадськості на офіційному сайті узагальнені та детальні дані про результати закупівель за попередні три роки (конкурентні/неконкурентні, допорогові/надпорогові, кількість та обсяги контрактів, кращі покупці/переможці).

В наступних трьох напрямках покращення прозорості місцевої влади, визначено можливості для Лубенської міської ради:

- в сфері «Житлова політика» – запровадити електронну реєстрацію заяв на отримання житла та систему онлайн-черги, розмішувати на офіційному сайті оновлені дані про комунальні квартири не рідше одного разу на півроку; надавати онлайн-інформації про чергу на капітальний ремонт та обслуговування житлових будівель на поточний рік;

- в сфері «Бюджетний процес» – прийняти положення про бюджет або інший спеціальний документ щодо особливостей порядку розгляду, затвердження змін до кошторису прибутків і видатків та участі членів громади в бюджетному процесі (бюджетні слухання) чи т. п.;

- в сфері «Фінансова, матеріальна допомога та гранти» – проводити конкурси з поділу коштів між інститутами громадянського суспільства; надати доступ на офіційному сайті до чинних принципів вирішення потенційних конфліктів інтересів між учасниками конкурсів з фінансування та представниками органів влади, що приймають рішення, і не є посадовими особами муніципалітету; на офіційному сайті знайомити з рішеннями,

протоколами чи іншими матеріалами про виділення коштів установам громадянського суспільства, благодійним фондам, об'єднанням власників квартир та органам самоорганізації населення та забезпечувати вміщення в цих документах даних про отримувачів матеріальної допомоги; поточний рік; оприлюднювати на офіційному сайті рішення, протоколи чи інші матеріали за поточний рік про відмову у наданні чи виділенні матеріальної допомоги громадянам, а також чи містять документи відомості про одержувачів;

Для покращення соціальної політики для Лубенської міської ради обґрунтовано забезпечення можливості громадяни на сайті ознайомитися з переліком усіх установ та організацій, підпорядкованих районній раді, з описом їх послуг, умовами та витратами на їх оплату, якщо послуга не фінансується з місцевого чи державного бюджету.

В сфері «Соціальні послуги» Лубенська міська рада в подальшому має надати можливість на офіційному сайті подати заявку на місце чи послугу в установах соціальної допомоги міста (реабілітаційні центри, соціальні служби, соціальна допомога вдома і т. п.) і стежити за рухом (статусом) заяви. Це не лише покращить доступ людей до послуг, а й посилить контроль муніципалітету за роботою установ. Враховуючи, що працівники соціальних підприємств та організацій, за невеликим винятком, зазвичай не є працівниками муніципалітету, рекомендуємо створити окрему сторінку вакансій та систематизувати матеріал про всі можливості працевлаштування у сфері соціальних послуг із детальний описом умов оплати праці, можливостей розвитку кар'єри тощо.

Підвищення рівня прозорості Лубенської міської ради в сфері «Кадрові питання» потребує впровадження практики оприлюднення на офіційному сайті детальної інформації про вакансії з їх описом та терміном подання документів. Публічність вищезгаданої інформації мобілізує членів конкурсної комісії організувати якісну роботу конкурсних комісій. Обов'язком є викладення на сайті протоколів засідань конкурсної комісії із зазначенням імен, прізвищ та посад членів комісії.

Також рекомендуємо залучати до складу конкурсних комісій представників громадських організацій різними затвердженими способами, що забезпечить прозорість проведення конкурсів для громадськості, унеможливить зловживання під час проведення конкурсів, а з іншого боку, унеможливить звинувачення чи підозри щодо можливої нечесності в роботі конкурсної комісії., захищатиме, систематично спостерігається серед усіх громад, оскільки переважна більшість конкурсної комісії складається лише з керівного складу.

Згадаємо, що позитивним є впровадження при вирішенні кадрових питань нової редакції чинного законодавства в галузі культури. Зокрема, при проведенні конкурсу на зайняття вакантних посад у комунальному закладі культури (як і державному теж) Законом України «Про культуру» визначено, що конкурсна комісія висувається трьома кандидатами від ГО у сфері культури та лотерейної комісії. Крім того, відповідно до Закону України «Про культуру» протягом трьох робочих днів після закінчення терміну подання документів для участі у конкурсі орган управління зобов'язаний поширити отримані документи на своєму офіційному сайті відповідно до Закону України «Про захист персональних даних» та оприлюднює результати після визначення конкурсною комісією переможця конкурсу.

Досить новим поняттям для посадових осіб місцевого самоврядування є професійна етика. Саме тому переважна більшість громад (понад 70%) не є активною в цій сфері, що створює сприятливі умови для корупції та корупційної небезпеки.

В сфері «Антикорупційна політика та професійна етика» для Лубенської міської ради важливо прийняти та опублікувати етичні кодекси, що регулюють правила етичної поведінки як депутатів так і посадових осіб муніципалітету, працівників комунальних підприємств, управлінь та організації; створити канал, який дозволяє анонімно повідомляти про неетичне поводження або утиснення прав; визначити порядок та шляхи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів членів виконавчого комітету міської ради; підготувати

власний антикорупційний інструмент (наприклад, антикорупційну програму, план доброчесності чи т. п.), комплексно спрямований на розкриття та зменшення корупційних небезпек; створити (визначити) уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та розкриття корупції в органі місцевого самоврядування, затвердити алгоритм опрацювання інформації про корупцію як окремого документу або у складі більшого документа;

Застосування та поширення таких правил в громаді має стосуватися не лише працівників та депутатів міської ради, а й підрядників, з якими рада працює чи замовляє послуги, а також осіб, прямо чи опосередковано пов'язаних із муніципалітетів – членів муніципалітету, виконавчого комітету та інших робочих органів.

В сфері «Землекористування та будівельна політика» Лубенська міська рада має запровадити електронну процедуру отримання паспорта прив'язки тимчасових споруд торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності; оприлюднювати оприлюднити в повному обсязі на офіційному сайті ради дані про існуючі ставки плати за землю та пільги, визначені рішенням ради для сплати земельного податку; оприлюднювати точний перелік та назви проєктів рішень із земельних питань порядку денного засідання ради.

В сфері «Комунальні підприємства» завданням для Лубенської міської ради є реєстрація на Єдиному інтернет-порталі для користування державними коштами комунальних підприємств та підприємств, що належать територіальній громаді з 50 і більше відсотками часток (часток) у статутному капіталі; ввести депутатів міської ради та представників громадськості до наглядових рад комунальних підприємств; провести незалежний зовнішній аудит консолідованої фінансової звітності комунальних підприємств; оголошення про проведення конкурсу на зайняття вакантних посад комунальних підприємств розміщувати на офіційному сайті;

Останнім часом чинне законодавство зробило великий ривок у

правовому регулюванні прозорості комунальних послуг. Спочатку прийняття законодавства про відкритість публічних фінансів, а потім створення наглядових рад та зовнішнього аудиту створили всі необхідні підґрунтя для боротьби з корупцією у цій сфері.

На офіційному сайті Лубенської міської ради потрібно оприлюднювати:

– матеріали фінансової звітності (баланс, звіт про прибутки та збитки, звіт про фінансову діяльність, звіт про рух грошових коштів, звіт про використання коштів, вкладених у статутний капітал підприємств), відомості про збільшення статутного капіталу, оцінку ризиків, результати незалежних ревізій, інформація про закупівлі (з ким укладено договори, результати їх виконання), річний план закупівель тощо;

– перелік всіх комунальних підприємств, що є в розпорядженні з вказуванням відсотку, який має громада, а також дані про них – адреса, телефон, електронна пошта, інформація про послуги, які вони надають та роботи, яку вони виконують;

– біографії очільників комунальних підприємств та підприємств, що належать на 50 % і більше громаді;

– інформації про тарифи на послуги, що надаються підприємствами, продані товари та виконані, порядок формування тарифів.

З метою застосування громадського контролю за комунальними підприємствами нещодавно розроблено проекти нормативно-правових актів, які дозволяють практично створити наглядові ради та розширити їх компетенцію. У цьому розумінні важливо включати місцевих депутатів та представників громадськості до складу наглядових рад комунальних підприємств і підприємств, у яких 50 і більше відсотків належать громаді, а також розробити та поширювати структуру та принципи оплати праці, річні звіти наглядової ради та керівництва підприємства. Крім того, законодавчі зміни вплинули на можливість комунальних підприємств проводити зовнішні незалежні аудити консолідованої фінансової звітності. Це також рекомендація до виконавчої влади та міської ради.

Насамкінець окреслимо завдання Лубенської міської ради з останніх трьох напрямів покращення прозорості діяльності місцевої влади:

– в сфері «Комунальне майно» – надавати на офіційному сайті дані про результати відкритої оренди комунального майна за останні три роки та тарифи на паркування, карти паркування чи схеми ОДР та способи оплати за паркування;

– в сфері «Освіта» – забезпечити оприлюднення на офіційному сайті міської ради дані про місце розміщення закладів позашкільної освіти, музичних та художніх шкіл, графік роботи та види гуртків, секцій тощо та створена можливість зареєструвати дитину онлайн;

– в сфері «Інвестиції та економічний розвиток» – проводити публічних заходів з обговорення проєктів нормативно-правових актів та оприлюднювати дані про хід такої діяльності (протокол або стенограма), результати діяльності, розгляд чи не розгляд порад та зауважень до проєктів нормативно-правових актів за результатами такої діяльності; підключити місто до офіційної платформи, призначення якої допомогти людям будувати свій бізнес; оприлюднювати дані з оцінювання кредитного рейтингу міста; ухвалити та фінансувати програму підтримки та розвитку підприємництва; ухвалити рішення про застосування електронних аукціонів з продажу сезонних торгових прав.

Очікується, що реалізація Лубенською міською радою та її виконавчим комітетом вище згаданих рекомендацій дозволить місту Лубни досягти стану, за якого громадянам в повній мірі забезпечується право й здатність мати доступ до інформації, а органи влади займають проактивну позицію в цьому процесі.

3.2. Впровадження електронних сервісів та послуг як запорука прозорості в діяльності органу місцевого самоврядування

На сьогоднішній день місцеве самоврядування має широкий спектр повноважень які дозволяються їм розробляти власні портали та власну структуру сервісів, що забезпечують електронну демократію. Не можливо визначити, який із стимулів повинен бути основним для запровадження електронної системи. На нашу думку, дуже важливими є саме готовність та бажання реалізації технологій е-урядування у своїй громаді.

Шляхами вирішення проблем впровадження і застосування е-урядування у місті Лубни можуть бути такі:

- удосконалення нормативно-правової бази е-урядування. Вважаємо доцільним розробки і затвердження Програми інформатизації та розвитку електронного урядування в місті Лубнах на 2023-2025 рр., котра передбачатиме чітку алгоритмізацію дій щодо розповсюдження електронно-цифрових технологій у роботі органів публічної влади, забезпечення доступності і якості адміністративних послуг, які надаються населенню органами публічної влади, та інше;

- створення автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Smart City» – інформаційного середовища, яке дозволить співпрацюючим громадянам, посадовим особам та організаціям використовувати інформацію та дані, створювати комунікаційну платформу та використовувати інші інструменти для підвищення ефективності надання державних та місцевих послуг, передавати та отримувати інформацію, використання взаємоінтегрованих систем, сервісів тощо.

Підготувати та реалізувати Програму інформатизації та розвитку електронного урядування в місті Лубни на 2023-2025 рр. рекомендовано з метою створення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб і реалізації прав громадян, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадських

об'єднань на основі формування і використання інформаційних ресурсів та сучасних технологій електронного урядування, а також впровадження єдиної політики щодо розвитку електронного урядування в діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та громадських об'єднань, підвищення ефективності управління органів публічної влади із та забезпечення максимального залучення жителів міста Лубен до цього процесу.

Програма має бути спрямовано на реалізацію організаційних, нормативно-методичних і технічних заходів, які забезпечать перехід на електронну форму взаємодії Лубенської міської ради з населенням та організаціями.

Основною метою інформатизації є створення оптимальних умов для реалізації інформаційних потреб та задоволення прав громадян, Лубенської міської ради та виконавчого комітету, підприємств, установ, організацій та громадських об'єднань на основі формування і використання інформаційних ресурсів та сучасних технологій електронного урядування, а також впровадження єдиної політики щодо розвитку електронного урядування, підвищення ефективності місцевого управління та максимального залучення жителів міста Лубни до цього процесу.

Основні проблеми місцевого самоврядування в місті Лубни, які потребують змін та вирішення: відсутність системи електронного документообігу; нормативна та культурна перевага паперового документообігу; слабкий розвиток власних онлайн-ресурсів та баз даних, інших інструментів електронної демократії; відсутність на офіційному сайті Лубенської міської ради довідково-технічної інформації про інвестиційну привабливість міста і його ресурси; подальший розвиток системи інформаційно-аналітичного забезпечення; впровадження системи надійного захисту інформації; розвиток власних інформаційних ресурсів; підключення до єдиних Державних реєстрів; перехід на ліцензійне прикладне програмне забезпечення.

З метою забезпечення мети Програми необхідно реалізувати такі заходи:

- оснащення засобами інформатизації Лубенської міської ради;

- запровадження електронного документообігу;
- впровадження електронно-цифрового підпису;
- запровадження нових електронних сервісів на офіційному веб-сайті Лубенської міської ради та переведення існуючих сервісів в електронну форму;
- надання електронних послуг мешканцям міста Лубен, що дозволить громадянам отримати доступ до інформації через електронні послуги, документи у різних сферах життя, підвищить відкритість та прозорість діяльності влади;
- забезпечення використання передових засобів отримання відповідної інформації органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, комунальних та інших державних органів та електронних засобів її електронної ідентифікації, та необхідної іншим органам державної влади, місцевого самоврядування, комунальним підприємствам для виконання покладених на них завдань і повноважень;
- оперативне донесення інформації для мешканців району, підприємств, установ та організацій, в тому числі – розміщення інвестиційних пропозицій для залучення коштів у місто;
- створення системи захисту інформації, що відповідає державним вимогам, унеможливлення хакерських атак на офіційні інформаційні ресурси, унеможливлення блокування роботи на комп'ютерному обладнанні;
- забезпечення злагодженої роботи відповідного програмного забезпечення при наданні електронних послуг;
- підтримка працездатності та забезпечення роботи існуючих інформаційних систем і засобів інформатизації.

Реалізація зазначеної вище Програми забезпечить реалізації прав громадян на отримання в установлені строки повної та об'єктивної інформації про діяльність Лубенської міської ради та їх посадових осіб, а також інших відомостей, необхідних для реалізації громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів, в режимі реального часу зокрема. Детальніше про очікувані результати від впровадження районної Програми інформатизації та

розвитку електронного урядування в громаді міста Лубен на 2023-2024 рр. наведено в табл. 3.1.

Таблиця 3.1

Очікувані результати від впровадження технологій електронного урядування в діяльність Лубенської міської ради, 2025 р.

Зміст заходів	Очікуваний результат
Дотримання органами публічної влади Закону України «Про доступ до публічної інформації»	1. Підвищення рівня прозорості процесу прийняття рішень. 2. Формування довіри громадян до органів публічної влади району.
Ухвалення районної Програми інформатизації та розвитку електронного урядування міста Лубен на 2023-2025 рр.	3. Підвищення рівня контролю з боку громадськості за діяльністю органів публічної влади міста. 4. Підвищення суспільно-корисної та комунікативної активності територіальної громади міста. 5. Зменшення кількості ухвалених незаконних рішень влади. 6. Попередження незаконності та проявів корупції в діях чи бездіяльності посадових осіб органу місцевого самоврядування.
Уведення єдиної системи електронного документообігу	7. Підвищення правосвідомості як самих представників органів влади, так і громадськості. 8. Спрощення доступності публічної інформації для пересічних громадян. Забезпечення зворотного зв'язку з жителями.
Запровадження нового електронного сервісу Smart City на офіційному сайті Лубенської міської ради	9. Ефективність роботи всіх складових системи управління. 10. Підвищення рівня комп'ютерної грамотності населення загалом, а також декретованих її верств люди похилого і старшого віку) зокрема.

У зв'язку з адміністративною реформою нагальна необхідність цифровізації громади міста Лубен стала пріоритетним напрямом її розвитку. Це означало впровадження різного роду електронних сервісів, які спрощували б надання послуг для жителів міста.

В Україні, і в Полтавській області зокрема, існує ряд успішних практик диджиталізації в територіальних громадах. Так, в місті Дрогобич Львівської області з 2016 року реалізується проєкт «Дрогобич – Smart City» [14, 49]. Повністю він налічує 38 різних напрямів, а це інфраструктурні об'єкти, е-сервіси, комунікаційні платформи та в тому числі роботу з відкриттям даних. 90% всього, що вдалось зробити, було зроблено або безкоштовно, або за кошти не місцевого бюджету (рис. 3.1, додаток Л). Місто готує проєкти і шукає міжнародні фонди, або державні програми, які можуть це оплатити. Орган місцевої влади шукає щось безкоштовне на ринку, адже багато фондів

розробляють корисні проекти і надають їм вільний доступ до всіх муніципалітетів. Також використовують самофінансування.

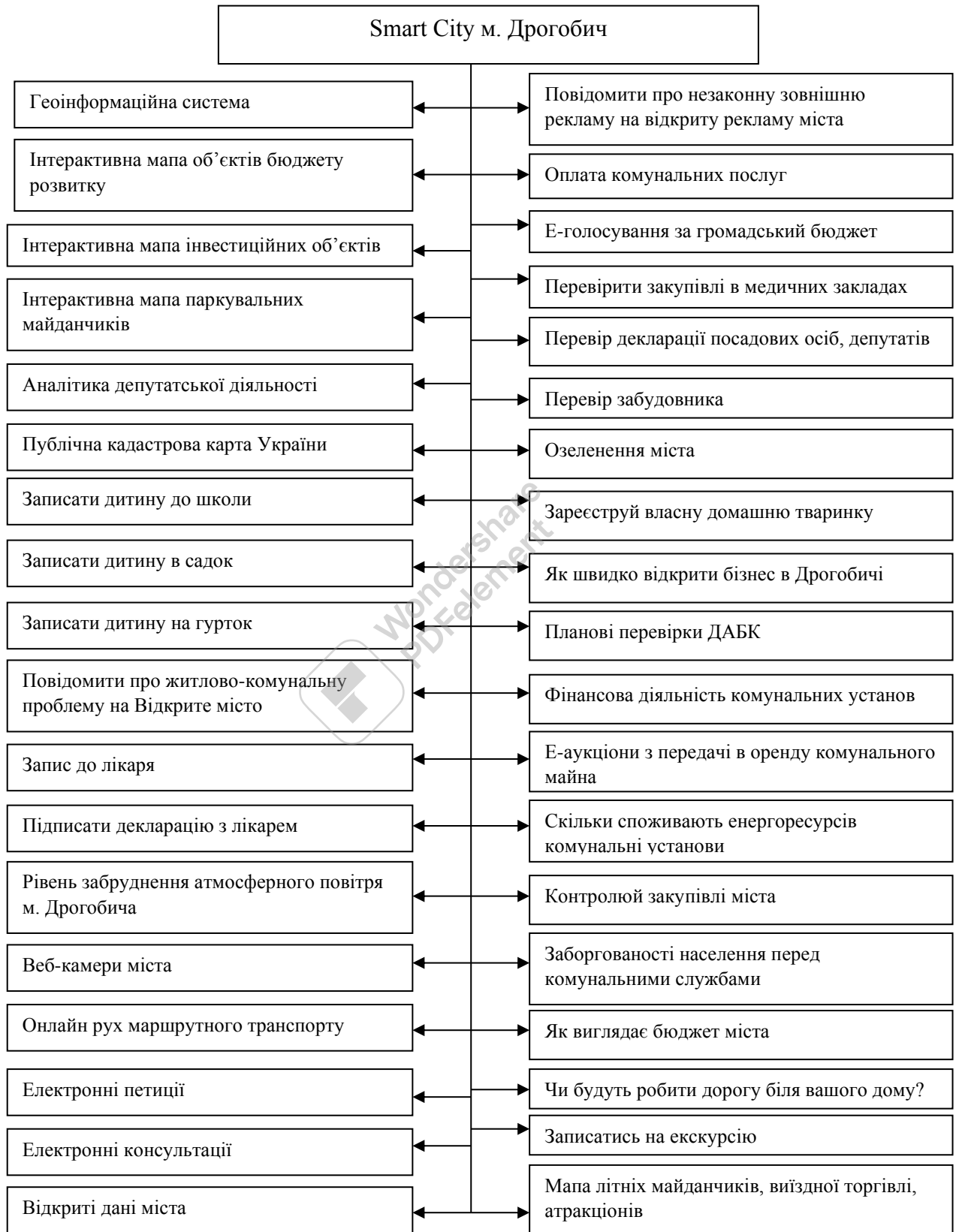


Рис. 3.1. Каталог сервісів та послуг Smart City м. Дрогобич Львівської області

На офіційному сайті Миргородської міської ради теж працює і оновлюється платформа Smart City [63]. Нині на цій платформі зібрано всі 18 е-напрацювань, які є на сьогодні в місті у різних напрямках та галузях. Насамперед, це можливість подання петиції («Місцеві петиції»); отримання пропозицій, обговорення актуальних питань, тощо («Консультації з громадськістю»); впровадження цифрових технологій в освіті і медицині (можна записатися на прийом до лікаря, перевірити успішність дитини через систему «Моя школа»); інформація для бізнесу та інвестування («Як відкрити бізнес»); послуги ЦНАПу; проекти громадського бюджету; відео з камер («Веб-камери міста»). Сервісами платформи Smart City є також «Транспорт онлайн», «Записати дитину в дитячий садок», «Віртуальний тур», «Публічна кадастрова карта», «Бюджет громади», «Відкриті дані», «Відкрите місто», «Карта ремонтів» (табл. 3.2). Планують цифровізувати житлово-комунальну сферу (сплата комунальних послуг), подавати інформацію про роботу профільних служб, туристичні маршрути.

Таблиця 3.2

**Пакет е-сервісів для забезпечення напрямів діяльності
Миргородської міської ради, 2022 р.**

Е-сервіс	Призначення е-сервісу	Напрями діяльності					
		1	2	3	4	5	6
1	2	3	4	5	6	7	8
Система візуалізацій «Відкритий бюджет-бета»	Підвищення якості звітування органу місцевого самоврядування, в частині використання коштів громади						
Єдиний веб-портал використання публічних коштів	Надає інструменти для контролю та доступу за використанням коштів платників податків						
ЦНАП	Впорядкування та надання вичерпної інформації про адміністративні послуги; надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі						
Веб-камери міста	Можливість переглянути зйомку в громадських місцях та погоду онлайн						
Транспорт онлайн	Пошук та візуалізація маршрутів						
Запис до лікаря	Запис на прийом до лікаря						
Записати дитину в дитячий садок	Поставити свою дитину в чергу до дитячого садочку не виходячи з дому						
Моя школа	Перевірка успішності дитини						
Віртуальний тур	Популяризація міста-курорту, інформаційне забезпечення туристичних потреб						

Продовж. табл. 3.2

1	2	3	4	5	6	7	8
Як відкрити бізнес	Інформація для бізнесу та інвестування						
Публічна кадастрова карта	Перевірка наявності земельної ділянки в Державному земельному кадастрі України та відсутність помилок і невідповідностей в її відображенні						
Бюджет громади (open budget)	Інформування про показники та розпорядників бюджету громади						
Громадський бюджет	Можливість для кожного мешканця ініціювати власні та голосувати за інші важливі проекти, кошти на які виділяють з місцевого бюджету						
Відкриті дані	Забезпечення доступу до інформації органу місцевого самоврядування з можливістю її наступного використання.						
Відкрите місто	Зазначення корисних об'єктів та створення повідомлення про проблему						
Місцеві петиції	Індикатор висвітлення найгостріших і найважливіших питань з точки зору жителів громади, контролю за діяльністю влади						
Консультації з громадськістю	Залучення громадян до управління, вільний доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення прозорості, відкритості та відкритості їх діяльності						
Карта ремонтів	Візуалізація місць розміщення ремонтів						

Офіційний веб-сайт Миргородської міської ради пропонує також власні сервіси «Миргородський відділ поліції», «Миргородводоканал».

Зазначені електронні послуги сприяють діяльності територіальної Лубенської міської ради за такими сферами: залучення населення до вирішення питань місцевого та державного значення (1); володіння, користування та управління комунальним майном (2); забезпечення всебічного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території (3); надання соціальних послуг населенню, соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян (4); забезпечення законності, громадської безпеки, порядку, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян (5); захист інтересів і прав місцевого самоврядування (6).

Також, з офіційного веб-сайту пропонується вихід на зовнішні е-сервіси, платформи та корисні сайти для бізнесу і громадян, більшість з яких слугують для отримання публічної інформації. Зокрема, це сервіс

«Я маю право», освітній портал Полтавський обласний центр зайнятості, сайт Асоціації міст України, портали Полтавської обласної ради та обласної державної адміністрації.

На останок, звернемо увагу на структуру Кабінету мешканця офіційного порталу Мукачівської міської ради, яка охоплює три сфери: «Електронна демократія», «Державні послуги онлайн», «Послуги для сім'ї» (рис. 3.2).



Рис. 3.2. Структура Кабінету мешканця офіційного порталу Мукачівської міської ради

Спектр електронних сервісів Лубни – Smart City має розширитися від чотирьох наявних в 2022 році е-сервісів «Карта моніторингу якості повітря»,

«Електронне звернення до міської ради», «Відкрите місто», «Електронні петиції» до такої кількості, яка зможе задоволити основні потреби мешканців міста в е-послугах.

Реалізувати запропоновані заходи (див. табл. 3.1) можна шляхом залучення коштів міжнародних донорських організацій, підготувавши та подавши проєкт на участь у конкурсі та у разі його перемоги. Так, для прикладу, спільний проєкт ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» допомагає інтегрувати інноваційні розумні технології у життя громад. Перелік актуальних грантів розміщений на офіційному веб-сайті «Ресурсний центр «Гурт»» (<https://gurt.org.ua>) [45].

Зазначимо, що реалізація запропонованих заходів, може призвести до таких очікуваних короткотермінових та довготермінових результатів: підвищення прозорості в діяльності органу місцевого самоврядування; підвищення рівня контролю з боку громадськості за діяльністю органу місцевого самоврядування; зростання достовірності, повноти та оперативності подання громадянам інформації; підвищення суспільно-корисної активності громадян, залучення їх до вирішення місцевих соціально-економічних, екологічних проблем; підвищення рівня правової та економічної освіти населення; зростання довіри суспільства до діяльності органів місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 3

Спираючись на Аналітичний звіт за результатами рейтингування прозорості 100 міст України, що містить загальні поради для покращення прозорості місцевої влади, визначено можливості поліпшення рівня прозорості Лубенської міської ради в розрізі таких сфер відповідальності міської влади: інформація про роботу органів місцевої влади; доступ та участь; закупівлі; житлова політика; бюджетування та контракти; гранти, виділення

фінансів; соціальні послуги; кадрові питання; професійна етика та конфлікт інтересів; землекористування та будівельна політика; комунальні підприємства; комунальне майно; освіта.

Шляхами вирішення проблем впровадження і застосування е-урядування у місті Лубни рекомендовано:

–удосконалення нормативно-правової бази е-урядування. Вважаємо доцільним розробки і затвердження Програми інформатизації та розвитку електронного урядування в місті Лубнах на 2023-2025 рр., котра передбачатиме чітку алгоритмізацію дій щодо розповсюдження електронно-цифрових технологій у роботі органів публічної влади, забезпечення доступності і якості адміністративних послуг, які надаються населенню органами публічної влади, та інше;

–створення автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Smart City» – інформаційного середовища, що дозволить громадянам, відповідальним особам та організаціям, що співпрацюють, користуватися даними та інформацією, створити майданчик для комунікації та використовувати інші інструменти, метою якого є підвищення ефективності надання державних та місцевих послуг, надання та отримання інформації, використання взаємоінтегрованих систем, сервісів тощо.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі вирішено актуальне завдання, яке полягає в теоретико-практичному обґрунтуванні особливостей забезпечення доступу до публічної інформації в діяльності органу місцевого самоврядування та розробці практичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування щодо вдосконалення в цій сфері. Результати, отримані в процесі дослідження, підтверджують досягнення поставленої мети і вирішення завдань, дають підстави сформулювати такі висновки й практичні рекомендації:

1. Право на інформацію є правом, необхідним для втілення в життя людиною інших прав і свобод. Закон України «Про доступ до публічної інформації» врегулював можливі способи доступу до публічних даних – активний та пасивний. Розпорядники публічних даних реалізують свої повноваження щодо розкриття та поширення публічних даних через регулятивну, організаційну та процесуальну форми.

Принципами державної інформаційної політики є: принцип прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; принцип вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом; принцип рівності незалежно від раси, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови чи інших ознак.

2. Прозорість функцією трьох змінних – власника інформації, власне самої інформації та осіб, що мають доступ до інформації. Конкретний рівень інформаційної прозорості визначається рівнем інформаційно-комунікаційних технологій суб'єкта чи об'єкта, що її забезпечують, станом їх системи інформаційно-комунікаційної безпеки, наявністю ризиків, пов'язаних із її розкриттям, приховуванням, поширенням, рівнем корпоративної соціальної відповідальності суб'єкта чи об'єкта .

Моделі, які призначені для формування базового рівня вимог щодо прозорості в інформаційних системах охоплюють: суб'єктів, які беруть участь

у процесі забезпечення прозорості та інформаційний потік між ними; глибину прозорості; тематичність інформації, що стала прозорою завдяки розкриттю інформації; корисність такої інформації для конкретної аудиторії з точки зору надання їм можливостей прийняття рішень через розкриття інформацію; якість розкритої інформації та її виміри.

3. Для того, щоб принципи прозорості стали невід'ємною частиною механізму формування інформаційного суспільства в Україні необхідно підвищити рівень дієвого застосування діючих нормативно-правових актів, сприяти формуванню суспільного попиту на інформацію про діяльність органів влади та інтересу громадян щодо її отримання, розширяти надання он-лайн послуг органами влади, впроваджувати сучасні форми забезпечення прозорості та відкритості органів влади, підвищувати правову та політичну культуру громадян.

4. Рейтинг прозорості влади міст розглядає прозорість, як обсяг даних, які активно надаються громадянам, якість антикорупційних заходів та відкритість для громади, коли вони потребують інформації. У 2020 р. в розрізі індикаторів найкращі показники у 100 міст України за такими критеріями, як освіта (66,3 %), кадрові питання (65,2 %), доступ та участь (63,5 %). Найбільший приріст порівняно з 2019 р. – у прозорості освіти (з 53,8 до 66,3 %) і фінансової допомоги (з 45,5 до 57,6 %), а в кадрових питаннях й доступі та участі показник має динаміку до зменшення (-2-3 %). Найменш прозорою протягом всього періоду дослідження є сфера житлової політики, хоч вона й показала незначне зростання (з 23,2 до 26,0 %).

5. Серед шести міст Полтавської області, які були досліджені українським представництвом міжнародної антикорупційної мережі Transparency International, найбільш прозорим містом є Кременчук (60,2 бали, 20 місце), практично рівні позиції міст Полтави, Горішніх Плавнів та Миргорода (55-57 місця у рейтингу), найменш прозорим є місто Лубни (36,1 бал, 77 місце у рейтингу). П'ять з шести міста Полтавської області мають показник прозорості та публічності органів влади вище середнього. Загальний

бал прозорості кожного з аналізованих міст Полтавської області зростає.

6. Основними інструментами, що гарантують достатній рівень прозорості діяльності Лубенської місцевої ради є вільний доступ до сесій рад та засідань виконавчого комітету, засідань комісій, оприлюднення проєктів рішень рад та виконавчих комітетів, розпоряджень міського голови, публікація протоколів, висновків та рекомендацій постійних депутатських комісій, оприлюднення проєктів регуляторних актів, затвердження порядку доступу до публічних даних та ін. Поширення даних інформації надають через систематичне та вчасне їх оприлюднення інформації: в газеті «Лубенщина», на офіційному сайті, на сторінці у соціальній мережі, на інформаційних дошках.

7. Проведений аналіз засвідчив, що офіційний сайт Лубенської міської ради та виконавчого комітету виконує основні функції щодо забезпечення доступу до публічної інформації виконує не досить якісно. А саме, відсутні відомості про секретаря ради, відомості про постійні та тимчасові депутатські комісії, відомості про виконавчі органи (відділи, управління), відомості про пленарні засідання ради, відомості про виконавчі органи (відділи, управління), реєстр та наборів відкритих даних, громадські обговорення та слухання, відомості про оскарження рішень, дій (бездіяльності) органу влади і його посадових осіб, відомості про надання послуг (в тому числі адміністративних), відомості про кадрове забезпечення. Відсутні звіти про звернення громадян; не використовується такий компонент офіційного сайту як публічні консультації за допомогою анкет.

8. Спираючись на Аналітичний звіт за результатами рейтингування прозорості 100 міст України, що містить загальні поради для покращення прозорості місцевої влади, визначено можливості поліпшення рівня прозорості Лубенської міської ради в розрізі таких сфер відповідальності міської влади: інформація про роботу органів місцевої влади; доступ та участь; закупівлі; житлова політика; бюджетування та контракти; гранти, виділення фінансів; соціальні послуги; кадрові питання; професійна етика та конфлікт

інтересів; землекористування та будівельна політика; комунальні підприємства; комунальне майно; освіта.

9. Шляхами вирішення проблем впровадження і застосування е-урядування у місті Лубни рекомендовано:

–удосконалення нормативно-правової бази е-урядування, шляхом розробки і затвердження Програми інформатизації та розвитку електронного урядування в місті Лубнах на 2023-2025 рр., котра передбачатиме чітку алгоритмізацію дій щодо розповсюдження електронно-цифрових технологій у роботі органів публічної влади, забезпечення доступності і якості адміністративних послуг, які надаються населенню органами публічної влади, та інше;

–створення автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Smart City» – інформаційного середовища, що дозволить громадянам, відповідальним особам та організаціям, що співпрацюють, користуватися даними та інформацією, створити майданчик для комунікації та використовувати інші інструменти, з метою підвищення ефективності надання державних та місцевих послуг, надання та отримання інформації, використання взаємоінтегрованих систем, сервісів тощо.