

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**Навчально-науковий інститут економіки, управління, права та**  
**інформаційних технологій**  
**Кафедра публічного управління та адміністрування**

# **КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

на здобуття ступеня вищої освіти  
Магістр

на тему: **«Забезпечення прозорості та відкритості прийняття публічних рішень органами місцевого самоврядування»**

Виконав: здобувач вищої освіти  
за освітньою програмою Зв'язки з  
громадськістю  
Спеціальності 281 Публічне управління  
та адміністрування  
ступеня вищої освіти магістр  
групи 1  
Савченко Анастасія Анатоліївна  
Керівник: Мирна Ольга Володимирівна  
Рецензент: Сохань Олександр  
Миколайович

**Полтава – 2024 року**

## ЗМІСТ

ВСТУП	9
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ВИКЛАДКИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ПРИЙНЯТТЯ ПУБЛІЧНИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	13
1.1. Прозорість та відкритість як принципи прийняття публічних рішень органами місцевого самоврядування	13
1.2. Реалізація принципів прозорості та відкритості прийняття публічних рішень органами місцевого самоврядування	20
Висновки до розділу 1	28
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРОЗОРОГО ТА ВІДКРИТОГО ПРИЙНЯТТЯ ПУБЛІЧНИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	30
2.1. Аналіз технології прийняття публічних рішень органами місцевого самоврядування	30
2.2. Аналіз наборів відкритих даних органів місцевого самоврядування	36
Висновки до розділу 2	47
РОЗДІЛ 3. ФОРМУВАННЯ СЕРЕДОВИЩА ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ПРИЙНЯТТЯ ПУБЛІЧНИХ РІШЕНЬ ОРГАНОМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	50
3.1. Напрями розвитку інформаційного суспільства на місцевому рівні	50
3.2. Громадівська взаємодія з органами місцевого самоврядування у питаннях розвитку прозорості і відкритості	58
Висновки до розділу 3	65
ВИСНОВКИ	66
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	70
ДОДАТКИ	76

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Забезпечення прозорості і відкритості прийняття публічних рішень органами місцевого самоврядування (ОМС) є складвою процесу дієвого функціонування місцевих органів влади (МОВ), спрямованих на достатнє забезпечення потреб соціально-економічного розвитку громадянського суспільства. Реалізація повноважень ОМС та їх виконавчих комітетів безпосередньо співвідноситься з поточним станом системи місцевого управління, дієздатність якої має бути резил'єнтна безпековим викликам в умовах воєнного стану.

Поточний стан системи прийняття публічних рішень ОМС спонукав до нормативно-правового коригування законодавства, що покликано нормативно збалансувати процеси прозорого і відкритого виконання функцій ОМС з відповідною передачею частини відповідальності за кінцевий результат прийнятих публічних рішень на громадянське суспільство. Якість прийнятих публічних рішень в значній мірі визначається дотриманням умов взаємодії ОМС з громадянами, організаціями громадянського суспільства (ОГС) та іншими зацікавленими стейкхолдерами, що в тому числі полягатиме у поширенні інструментів е-демократії, вивченні громадами найкращих практик розвитку прозорості і відкритості формування публічних рішень ОМС, розширенні алгоритмів участі активних громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні, залученні органів належного громадського нагляду і контролю. Як підсумок дотримання принципів прозорості і відкритості при прийнятті публічних рішень ОМС у поєднанні з вдалими формами і напрямками інформатизації суспільного розвитку на засадах антикорупції і професіоналізму сформує фундамент життєстійкості громад в умовах воєнного стану.

Не зважаючи на фактаж наукових напрацювань наукових доробок наших вчених з питань розробки і впровадження принципів транспарентності ОМС, суттєве коло питань, пов'язаних із прозорістю і відкритістю в сфері

прийняття рішень, а також суттєві зміни, що відбуваються у вітчизняному законодавстві спонукають до удосконалення наявних теоретичних і практичних підходів до забезпечення прозорості і відкритості процесу прийняття публічних рішень в умовах воєнного стану. Враховуючи викладені аргументи, тема проведеного у кваліфікаційній роботі дослідження є актуальною та має неабияку практичну значимість.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дослідження виконане в межах теми прикладної науково-дослідної роботи Полтавського державного аграрного університету «Побудова транспарентної системи управління публічними фінансами в Україні» (номер державної реєстрації 0123U101587, період реалізації 13.03.2023 р. – 13.03.2027 р.).

**Мета і завдання дослідження.** Метою кваліфікаційної роботи є обґрунтування засад прийняття публічних рішень ОМС Полтавської області та України в цілому з дотриманням принципів прозорості і відкритості, подальша розробка концепції організаційного забезпечення реалізації принципів прозорості і відкритості у бюджетній діяльності ОМС Полтавської області, їх виконавчих комітетів та вироблення теоретичних та прикладних рекомендацій.

Мета дослідження може бути досягнута за умови розв'язання таких завдань: теоретично обґрунтувати прозорість та відкритість як принципи прийняття публічних рішень ОМС; описати механізми реалізації принципів прозорості та відкритості прийняття публічних рішень ОМС; проаналізувати технології прийняття публічних рішень ОМС; проаналізувати набори відкритих даних ОМС; узагальнити напрями розвитку інформаційного суспільства на місцевому рівні; надати пропозиції для поліпшення громадівської взаємодії з ОМС у питаннях розвитку прозорості і відкритості.

**Об'єктом** даного дослідження виступає процес прийняття публічних рішень ОМС з дотриманням принципів прозорості і відкритості в межах взаємодії ОМС з зацікавленими у процвітанні громад стейкхолдерами.

**Предметом** дослідження є концептуальні та практичні основи

нормативно-правового і діяльнісного забезпечення дотримання принципів публічності і прозорості при управлінні місцевими бюджетами.

**Методи досліджень.** У проведеному науковому дослідженні за основу обрано такі методи: аналітичний (для вивчення теоретичних засад механізмів реалізації принципів прозорості та відкритості прийняття публічних рішень ОМС, аналізу технологій прийняття публічних рішень ОМС, аналізу наборів відкритих даних ОМС); системний (для розгляду прозорого і відкритого управління процесом прийняття публічних рішень як цілісної системи суб'єкт-об'єктної взаємодії).

**Інформаційна база.** Дослідженню проблеми нормативно-управлінського адміністрування аспектів принципів прозорості і відкритості присвячені праці таких українських учених, як: Т. Андрійчука, Л. Горбатої, Н. Гудими, Є. Тихомирова та інших. Незважаючи на концептуальний доробок з даної публічно-адміністративної проблематики, потребують подальшого наукового опрацювання питання удосконалення дотримання принципів прозорості і відкритості прийняття публічних рішень ОМС.

Інформаційною базою виступали довідкова література, методичні вказівки, наукові статті і тези доповідей конференцій, нормативно-правові акти, інтернет-джерела, відкриті дані, оприлюднених в просторі інтернету офіційних документів (проектів рішень і самих рішень) на сайтах міських рад Полтавської, Вінницької, Хмельницької та інших областей, дані емпіричних авторських досліджень та ін.

**Елементи наукової новизни.** Наукова новітність одержаних теоретичних і практичних результатів визначається тим, що виконана кваліфікаційна робота є системним дослідженням, в якому запропоновано розв'язати наукову проблему, зміст якої – розвинути теоретичні основи і практичний інструментарій забезпечення прийняття публічних рішень ОМС в умовах безпекових викликів. До окремих авторських елементів наукової новизни можна віднести:

*набуло подальшого розвитку:*

систематизація актуального інструментарія законодавчого регулювання технології прийняття публічних рішень ОМС;

візуалізація комплексної характеристики інфраструктури відкритих даних для прийняття публічних рішень ОМС;

науковий підхід до впровадження новаційних ініціатив Бразилії, Румунії, Естонії, спрямований на удосконалену інтеграцію залучення громадськості до прийняття публічних рішень;

систематизація типів е-сервісів для ОМС в Україні;

методико-практичні підходи до оцінки відкритості даних ОМС;

систематизація напрямів розвитку інформаційного суспільства на місцевому рівні.

**Практична значущість** одержаних результатів полягає в тому, що окремі елементи наукової новизни кваліфікаційної роботи є практикозорієнтованими та можуть бути дороговказом розв'язання наукових та практичних завдань прийняття публічних рішень посадовими і службовими особами ОМС.

**Апробація результатів роботи.** За результатами проведеного дослідження опубліковані тези доповіді на тему: «Процедура прийняття публічних рішень органами місцевого самоврядування» [1], опубліковані у матеріалах ІХ Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції «Управління ресурсним забезпеченням господарської діяльності підприємств реального сектору економіки» (14 листопада 2024 р., м. Полтава).

**Структура та обсяг кваліфікаційної роботи.** Результати наукового доробку структуровано таким чином: вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел (48 найменувань), 6 додатків. Основний зміст викладено на 69 сторінках формату А4. Перелік графічного матеріалу: 4 рисунки, 13 таблиць, 1 діаграма та 1 інфографіка.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ВИКЛАДКИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ПРИЙНЯТТЯ ПУБЛІЧНИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Прозорість та відкритість як принципи прийняття публічних рішень органами місцевого самоврядування

На межі ХІХ–ХХ ст. англо-саксонська соціальна наука утворила термінологічний апарат поняття «openness», де науковий термін «openness» – відкритість влади для участі у державному, регіональному і місцевому управліннях з боку громадян [2].

Поряд з прозорістю у нормативно-правових актах, науковій літературі та ділових документах поширений термін «відкритість».

Поряд з визначенням «транспарентності» науковці використовують визначення «прозорість» та «відкритість».

Для глибшого розуміння та визначення наукових термінів «прозорий» та «відкритий» в концепції публічного управління продемонструємо етимологічний аналіз даних понять. Так, термін «відкритий» Hoad Т. F. пояснює словами з префіксом «не» як **необмежений, незакритий, неприхований** [3], або ж доступний кожному повсякчас і скрізь: чутливість до новітніх ідей, рішень та вимог, готовність вчасно відреагувати на зміни [4, с. 91].

Вівшант та Кауфман під терміном «прозорість» розуміють «збільшення потоку своєчасної та достовірної інформації, доступної для всіх стекголдерів». Така перспектива гарантує не тільки доступність інформації, а й її надійність для потенційних партнерів [5].

Ф. Шоера називає «прозорість» властивістю, що полегшує отримання інформації. Прозорість можна визначити як чинну вимогу місцевим органам влади (МОВ) приховувати інформацію про свою діяльність або як вимогу до

формулювання цієї інформацію максимально доступною і зрозумілою мовою. Разом з тим, варто підходити до сутності терміну прозорості як до властивості, рівень якої може коливатися. Зрозумілість і диференціація рівня надання інформації, тобто «коду її доступності» відбуваються на базі двох характеристик: 1 – прозорості якості самої інформації (наприклад, пррєкти рішень, самі рішення ОМС, з котрих видалена певна інформації на основі думок щодо національної безпеки в умовах воєнного стану не є повністю прозорими, але і не є прихованими, не є закритими) та доступу до неї (певна інформація є, наприклад, у журналістів, у депутатів місцевих рад, але не у всіх без винятку мешканців громади).

Вартує уваги аналіз Ф. Шоера аналізу прозорості у чотирьох її іпостасях: у формі регулятивного заходу, як інструмент підзвітності влади, як спосіб поліпшення ефективності та підхід до прозорості як до теорії пізнання.

Розглянемо прозорість як регулятивний засіб прийняття публічних рішень ОМС. Публічні рішення ОМС є письмовими офіційними документами, що модуль і регулюють різні сфери життєдіяльності, господарських процесів, управлінських дій на підопікуваній (підвладній, наприклад, організаційно) ними території. З іншого боку за допомогою прозорості, коли фона набуває статусу форми контролю, відбувається реалізація механізму дотримання самими ОМС та їх виконавчими комітетами інструкцій, норм, регуляцій, вимог, настанов, рекомендацій. Тобто, орган, який надав інформацію має дотриматися норм та ін. щодо самого подання документу у відкритий інформаційний простір і тим самим інформація набуває статусу відкритої.

Прозорість як засіб підзвітності ОМС та їх виконавчих комітетів на шляху до споживача інформації, що містять проекти і самі публічні рішення, стикається з «підводним камінням» часткової некомпетентності громадськості. Держслужбовець або посадова особа ОМС, депутат місцевої ради мають більше шансів приймати кращі публічні рішення на відміну від громадськості в силу набутого досвіду, апріорі професіоналізму, за

сукупністю компетенції перших. Тому не можна абсолютизувати прозорість як позитивне явище. Вільний обіг інформації щодо прийнятих або запланованих до прийняття публічних рішень не завжди має позитивні наслідки або наслідки як такі [6].

У зв'язці з багатозначним поняттям прозорості прийняття публічних рішень йдуть відповідальність, антикорупція, конфлікт інтересів, неупередженість та правочинність.

Давайте поміркуємо наскільки поведінка держслужбовців, посадових осіб ОМС, їх виконавчих комітетів має бути передбачуваною! На це вказують унормованість їх діяльності на законодавчому рівні та філософія поняття відкритість, бо МОВ здійснюють свої функції відповідно до доведених до них або розроблених ними опублікованих правил. Науковець прослідковує зсув до концептуальнотеоретичного тандему прозорості з нормативними публічними стандартами. Прозорість ОМС поєднують з невід'ємними принципами їх діяльності: підзвітність, верховенство права, відповідальність, активна участь громадськості у прийнятті публічних рішень, дорадча демократія [7].

Прозорість асоціюють з відкритістю публічних рішень і дій держслужбовців, посадових осіб ОМС, їх виконавчих комітетів. Це обумовлює вільний рух інформаційних річок публічних рішення та дії ОМС, їх виконавчих комітетів від джерела (адресанта офіційного документа) до одержувача (адресата – громадськості, журналіста, представника ОГС). Прозорість публічних рішень ОМС – це джерельця інформації про планові або прийняті держслужбовцями, посадовими особами ОМС, їх виконавчих комітетів, депутатами місцевих рад, їх помічниками і радниками, консультантами, очільниками і фахівцями комунальних підприємств публічні рішення.

Ще один термінологічний батл:

«прозорий» – це простий, легко зрозумілий,

«відкритий» – чесний спосіб комунікувати і при цьому прагнути зовсім

нічого не приховувати [8].

В енциклопедичному словнику [4], відкритість МОВ – прозорість у сенсі перебування органу влади під публічним контролем громадськості, вищестоячих організацій, ОГС, міжнародних партнерів; відкритий, доступний, всюдисущий доступ для кожного; чутлива реакція на сенсовість новаційних ідей та вимог, здатність і готовність реагувати в оперативному режимі.

Основні чинники відкритості МОВ [4]:

якість актуальної інструментарію нормативно-правового регулювання, відповідно до якого функціонують ОМС;

наявність конкретних і застосовуваних на практиці механізмів і процедур, інструментарію, механізмів реалізації права доступу всіх громадян до інформації про публічні рішення ОМС;

наявний в ОМС і суспільстві в цілому рівень політичної культури.

Відкритість МОВ – це дорога з двостороннім рухом. Один напрямок шосе під назвою «Місцеве самоврядування» розцяцькований наявними суспільними запитами на одержання об'єктивної та повної інформації про публічні рішення ОМС, проявами активної позиції громадянського суспільства щодо МОВ.

Інший – градієнт відкритості обумовлюється реальною практикою прийняття публічних рішень ОМС з метою якнайліпшого інформування громадськості про роботу в площині планування та прийняття публічних рішень, одним з факторів інформування є бажання МОВ легітимізувати себе [9, с. 91].

Прозорість є застосунком залученості суспільства при формуванні суспільних сенсів для запобігання і боротьби з корупцією у МОВ.

Прозорість – це відкритий ОМС, відкриті виконавчі комітети та комунальні установи, а також це комплексний інструментарій ефективного публічного управління [10].

Прозорість та відкритість як засадничі основи діяльності МОВ

регулюються локальними нормативними документами ОМС, їх виконавчих комітетів, методичними посібниками, інструкціями, протоколами доступу до інформації, у яких якнайпростіше подано «тutorію» отримання доступу до інформації про прийняті ОМС публічні рішення.

Одним із основних завдань МОВ є формування, розвиток та реалізація принципів прозорості та відкритості, які всотували не тільки закономірності, взаємозв'язки, а більшою мірою знання про них.

Визначення понять принципів відкритості і прозорості ОМС як процесу владно-суспільної взаємодії розглядаються різноманітними науками, підходи до яких систематизовані у додатку А.

Фінляндія – країна з довготривалою історією регулювання публічної інформації на законодавчому рівні з моменту застосування починаючи з 1766 р. шведського Закону «Про доступ до публічної інформації». З 1951 р. законодавча нормативка Фінляндії поповнилася Законом «Про доступ до офіційних документів», а 1999 р. діє Закон «Про відкритість діяльності уряду». Згідно з останнім публічна адміністрація Фінляндії відкрита для спостереження зовнішніми стекголдерами, а прозорість додає флюору наскрізної спостережливості за діяльністю посадовців публічної влади.

Швеція першою надала відкритості статусу конституційного.

Ж. Зіллер розгледів у змісті принципу відкритості у правовій системі Швеції два елементи: доступ до інформації та право держслужбовців, посадових осіб ОМС, їх підрозділів обмінюватися інформацією із представниками медіа в процесах підготовки, прийняття, і затвердження публічних рішень [11, с. 488]. Перший компонент принципу відкритості включає право громадян на доступ до публічних рішень як офіційних документів МОВ (цю складову принципу переважно розуміють як принцип прозорості в контексті діяльності МОВ). Другий компонент буде всотувати різноманітні форми взаємних дій ОМС з представниками громадянського суспільства в процесі прийняття публічних рішень.

Європейські вчені звертають увагу на принципи прозорості та

відкритості в рамках концепції новітнього публічного управління: «Добре урядування» (англ. «good governance»). Тому розкриття змісту принципів прозорості і відкритості публічних рішень ОМС в цьому контексті має дещо вільний, широкий підхід. Аналогічну позицію поділяє науковець П. Надолішній, що спрямовує принципи прозорості і відкритості як початкові засади публічного управління сталим регіональним розвитком до ключових принципів належного врядування [12].

В. Карагорго проаналізував принцип прозорості на рівні взаємодії суб'єктів ЄС. В процесі цього аналізу він розглядає як фактори взаємодії, так і особливості застосування європейського законодавства щодо принципу прозорості [13].

Суб'єктивне матеріальне право, гарантоване майже необмеженому колу осіб, та кореспондуючий обов'язок МОВ діяти згідно закріплених та оприлюднених правил виконавчої поведінки М. Хант розглядає як принцип відкритості. Йдеться про унормування принципів діяльності МОВ, а також гарантування прийняттого рівня доступності комунікаційних адресатів до цієї публічної інформації [14, с. 128].

Н. Гудима відмежовує знання про способи, закономірності та ін. прозорості та відкритості як змістове наповнення окремих принципів функціонування МОВ. Отже, принцип відкритості місцевої влади можна тлумачити як її обов'язок створювати умови і можливості вільного доступу громадян до публічного управління місцевими справами. У зв'язку з цим сутність принципу прозорості полягає у сприянні і створенні МОВ умов, що забезпечують залучення широкого кола осіб, громадян, медіа, представників ОГС до прийняття публічних рішень ОМС за фоні створення і гарантування високого рівня обізнаності зацікавлених зовнішніх сторін інформаційної взаємодії [15, с. 6]. Міркуємо, що принципи прозорості та відкритості за змістовно-функціональним навантаженням є діаметральноспрямованими, що обумовлює різний пакет зобов'язань ОМС та їх виконавчих комітетів перед громадянами як зовнішніми стейкхолдерами взаємодії.

Т. Андрійчук наголошує про необхідність розуміння населенням усіх аспектів діяльності ОМС коли йдеться про дотримання принципу прозорості прийняття публічних рішень ОМС через канали комунікації ОМС з громадськістю [2]. Проте зміст, напрями, наслідки, впливи діяльності ОМС з прийняття публічних рішень не завжди конгруентні досвіду і комунікаційному сприйняттю громадськості. Закритість МОВ, насамперед коли відбувається прийняття важливих публічних рішень, може спровокувати стримування (уповільнення) демократичного розвитку і особливо в умовах воєнного стану.

Вартують уваги дослідження В. Мельниченка. Він за основну відмінність принципів прозорості та відкритості має такий постулат: прозорість державної, як і місцевої, політики формується пасивністю споглядання публічної інформації громадянами та ОГС, а відкритість передбачає ймовірність активних дій адресатів в напрямку політики [16, с. 49]. Однодумця Н. Гудима зазначає, що під відкритістю варто розуміти забезпечення МОВ можливості вільного доступу стейкхолдерів (громадян, ОГС, журналістів та ін.) до звершень публічного управління місцевими справами шляхом залученості до прийняття або впливу на прийняття публічних рішень ОМС [15, с. 79]. Одночасно принципи прозорості і відкритості мають узгоджуватися між собою, бо без прозорості в частині достеменної обізнаності зовнішніх стейкхолдерів з цілепокладанням та змістом публічної діяльності ОМС та їх виконавчих комітетів неможливий усвідомлений та дієвий вплив членів суспільства на процес прийняття публічних рішень [16].

А ось Б. Шевчук дійшов думки, що принципи прозорості та відкритості прийняття публічних рішень ОМС є рівнозначними. Описані принципи є інструментарієм верховенства права та захисту інтересів суспільства, окремих приватних осіб, передбачають відкритість публічного управління для зовнішніх аубитів і моніторингів з будь-яких питань [17].

ОМС задекларували принципи прозорості та відкритості в локальних

нормативно-правових актах, які рухають їх щоденну діяльність. Проте жоден державницький чи місцевий нормативно-правовий акт не потурбувався про непохитне розшифрування принципів прозорості та відкритості публічних рішень ОМС. Найчастіше вони вживаються без термінологічних наукових викладок, або ж прирівнюються до принципів гласності, транспарентності, публічності, що, на нашу думку, є науково хибним підходом.

Водночас, аналізуючи спроби тлумачення принципу прозорості, можна виокремити певні ключові слова, що викристалізують їх зміст: поінформованість (інформація), обізнаність, зрозумілість. Використання перших двох слів переконує в тісному зв'язку принципу прозорості з інформуванням ОМС населення.

Під принципом прозорості варто розуміти не лише процес інформування, а що значно важливіше процес перетворення інформації про діяльність ОМС на зрозумілу і легку для сприйняття. Тобто прозорість як принцип комунікації ОМС з населенням, думається, має передбачати забезпечення поінформованості населення про діяльність ОМС та формування розуміння цієї діяльності.

## **1.2. Реалізація принципів прозорості та відкритості прийняття публічних рішень органами місцевого самоврядування**

Ознакою демократизації життя територіальних громад є прозорість і відкритість функціонування МОВ, діяльності їх посадових і службових осіб, а також дотримання принципів прозорості та відкритості проєктування і прийняття публічних рішень керівниками ОМС та підрозділів їх виконавчих комітетів.

Принципи відкритості і прозорості передбачають відкритість публічної управлінської діяльності МОВ для зовнішнього, громадського контролю, а прозорість обумовлює доступність публічної інформації про проєктування та

прийняття публічних рішень ОМС. Ще з 60-х років ХХ ст. дотримання даних принципів є реальністю в країнах ЄС.

До «ери» прозорості та відкритості технічним проявом доступності публічної інформації була лише звичка публікувати інформацію про діяльність ОМС в офіційних медіа, а впровадження публічних рішень – після офіційного повідомлення стейкхолдерів.

В нинішніх умовах інформація про стан прийняття публічних рішень ОМС стали загальнодоступними. Зазначені принципи мають гарантувати якісне контролювання за дотриманням вимог законодавства у діяльності ОМС, їх виконавчих комітетів, а також держслужбовців, прирівняних до них осіб, службових і посадових осіб. Зазначене має бути непохитною умовою діяльності посадовців, оскільки дія демократичних принципів прозорості та відкритості поширюється на систему публічного місцевого управління, і тільки нормативно обумовлені кордони в інтересах національної безпеки, особливо в умовах воєнного стану, обмежує її надання або розповсюдження через оприлюднення.

Як зазначається у праці [18], реалізація принципів прозорості і відкритості гарантує захист суспільних інтересів через підвищення ефективності управління публічними рішеннями ОМС і активізації запобігання і протидії корупційним неправочинам. ОМС перманентно зобов'язуються оприлюднювати і обґрунтовувати публічні рішення, що допомагає відслідкувати закономірності, яких органи влади дотримувалися у процесі їх проектування і прийняття. А тому прозорість і відкритість діяльності ОМС та їх виконавчих комітетів розуміється як спроможність особи мати відомості щодо соціальних, політичних, безпекових, місцевих і регіональних питань. Дотримання принципів дає відносно необмежений доступ громадянам до інформації про публічні рішення ОМС, мають соціальне та антикорупційне значення, оскільки усувають препони між потребою у даних і дійсним доступом до неї.

Розрізняють матеріальний і процедурний теоретичні підходи до

розуміння принципів прозорості та відкритості.

Так Т. Ля Порте, прихильник матеріального підходу, вважає, що дотримання принципу відкритості проявляється у доступі громадян, ОГС до інформації про публічні рішення ОМС, наданої вичерпно та своєчасно. Йдеться про право громадян, ОГС, журналістів на доступ до публічних рішень ОМС та стандарти унормованого забезпечення доступу.

М. Галліган переконує, що публічні рішення мають прийматися за максимальної відкритості, відкривши зацікавленим сторонам інформації щодо проектування і прийняття публічних рішень ОМС. Цей принцип дозволяє учасникам публічного управління долучитися до процесу прийняття рішення за умови наявних пояснень й обґрунтування публічних рішень.

Позитивні чинники від реалізації принципу відкритості: підвищення ефективності діяльності ОМС при розв'язанні функціональних завдань. ~~Крім того, в діях У функціоналі органу відносно ОМС стосовно свого персоналу співробітників досягаються формуються об'єктивність і справедливість і об'єктивність, що зводить до мінімуму прояви для громадян негативних чинників, так само як і для самого органу мінімізує негативні чинники для громадян, ОГС і самих МОВ. Зазначене дозволить має потенціал підвищити підвищення рівень рівня довіри до органу ОМС з боку як його працівників співробітників, ОГС, так і населення громадян, яке яких зачіпають рішення конкретного даного органу ОМС. Тим самим досягається одна з цілей функціонування демократичного суспільства Досягається ціль правового суспільства – здійснення побудова системи ефективного контролю громадськості за органами влади ОМС, та адміністративними органами та участі громадськості в управлінні державними та місцевими справами.~~

~~У свою чергу н~~ За прозорості у дії ~~полягає в тому, що державні органи ОМС~~ своїми рішеннями, діями та бездіяльністю створюють умови залученості громадян, ОГС до прийняття публічних рішень.

Таким чином, результативність правових механізмів забезпечення і реалізації принципів прозорості і відкритості, є передумовою діяльності

ОМС в умовах євроінтеграційних тенденцій України. Тому важливо прийняти законодавчий акт, який би унормував доконаний рівень регламентації процедур управлінської діяльності в зонішньому середовищі ОМС, їх виконавчих комітетів, держслужбовців, посадових і службових осіб з владними функціями, та захист законних інтересів стейкхолдерів у взаєминах з МОВ.

~~Таким актом на сьогодні може стати проект Закону про адміністративну процедуру від 28 грудня 2018 року № 9456, внесений Урядом для розгляду Верховною Радою України. Необхідно відзначити, що зазначений законопроект розроблений Міністерством юстиції України на виконання підпункту 1 пункту 22 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016—2020 роки. Водночас даний законопроект розроблений і внесений на виконання низки інших актів, у тому числі міжнародних. Ними є:~~

~~Рекомендації XIV Третього додаткового звіту про виконання рекомендацій Україною (RC I/II (2009) 1E), затвердженого Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO) на 59-му пленарному засіданні, яке відбулось 18—22 березня 2013 року;~~

~~пункту 10 Плану першочергових заходів з подолання корупції;~~

~~пункту 13 розділу IV «Заходи з реалізації Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014—2015 роках»;~~

~~пункту 69 Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна—2020» у 2015 році;~~

~~Коаліційної Угоди від 21 листопада 2014 року (протягом I кварталу 2015 року прийняття закону, який врегулює адміністративні процедури) підпункт 2.4 пункту 2 «Реформа публічного адміністрування» підрозділу VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації» розділу А «Реформи». Необхідність прийняття зазначеного закону викликана тим, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства потребують нової оцінки місце і~~

роль держави. Зокрема, положення статті 2 Конституції України [Конституція України: Закон України від 28.06.96 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.] проголошують головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлюють принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Відповідно до положень статті 40 Конституції України [Конституція України: Закон України від 28.06.96 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.], усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. А згідно з частиною другою статті 19 Конституції України [Конституція України: Закон України від 28.06.96 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.], органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, таким чином держава має гарантувати кожній особі право на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Це право повинно включати: право особи бути вислуханою до прийняття будь-якого індивідуального рішення, що може на неї негативно вплинути; право кожної особи на доступ до матеріалів справи, які її стосуються; зобов'язання адміністративних органів обґрунтовувати свої рішення тощо. Зазначені права особи повинні бути закріплені на законодавчому рівні та стосуватися всіх органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уновноважені здійснювати владні управлінські функції.

Держслужбовець, посадова особа чи службовець ОМС діє чітко відповідно до встановленого порядку. Це забезпечує рівність перед законом

всіх учасників взаємодії, бо до аналогічних проблем застосовується однакова адміністративна процедура. Існує унормована процедура як початковий пункт здійснення судового контролю за дією ОМС у правовому полі. На жаль і досі значна кількість процедурних елементів владно-громадянських відносин або не унормовано на законодавчому рівні, або прописано у підзаконних нормативноправових актах.

Результатом радикального оновлення адміністративного законодавства України має стати новітня ідеологія функціонування ОМС. Країнами – членами Ради Європи затверджено нормативні акти з регулювання адмінпроцедур. Резолюції під егідою Комітету Міністрів Ради Європи та Рекомендації Ради Європи;

(№ R(80)2 - дискреційні повноваження виконавчих комітетів;

№ R(87)16 - регулятор адмінпроцедур.

У країнах ЄС добре себе зарекомендували кодифіковані акти. Вони є правовим важілем регламентації процедур у діяльності ОМС при взаємодії з юридичними особами, фізичними особами та ін.

Вище згаданий законопроект має виконати роль типового нормативно-правового акту, що удосконалив законодавчу регламентацію процедур зовнішньої координаційної діяльності ОМС, захисту законних інтересів особи і громадянина у стосунках з МОВ. Прийняття згаданого законопроекту разом із діючим Кодексом [19] мають стати правовим тандемом, оскільки їх відокремлене функціонування безсенсово. Тому описаний закон депутати мали б запаралелити зі згаданим Кодексом.

Чітке, спрощене, зрозуміле регулювання владно-особистісних відносин є корисним, бо стануть прозорими наслідки відхилення від приписів процедурного законодавства. Це прояв забезпечення прав людини. Відсутнє законодавство, нормативна розпорошеність, тоді діяльність МОВ стає слабо прогнозованою.

Відповідно до Закону розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і

регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах. Дана інформація є дозволеною для її подальшого вільного використання та поширення. Перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення визначаються Кабінетом Міністрів України. При цьому, до такого переліку Кабінет Міністрів України обов'язково включає інформацію, доступ до якої у формі відкритих даних передбачено законом.

Створення та забезпечення функціонування єдиного державного веб-порталу відкритих даних здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері електронного урядування. Оскільки Уряд провадить цілеспрямовану політику в напрямку відкриття найбільш важливих

для суспільства наборів даних державних органів, то саме Державне агентство з питань електронного урядування України є державним органом, відповідальним за реалізацію цієї політики. Відкриті дані — це інформація, до якої будь-хто має доступ і яку будь-хто може використовувати і поширювати. Їх використовують як органи влади, так і наукові, дослідницькі, освітні установи, комерційні компанії та громадяни. На основі відкритих даних створюють корисні для бізнесу та суспільства сервіси.

У жовтні 2016 року Україна долучилася до Міжнародної хартії відкритих даних, впроваджує національну політику відкритих даних відповідно до принципів хартії. Хартія являє собою набір принципів і кращих практик для оприлюднення урядових відкритих даних. Станом на кінець 2018 року, Міжнародна хартія відкритих даних впроваджена 62 урядами й підтримана 57 організаціями. Хартія передбачає 6 принципів для оприлюднення відкритих даних:

- відкритість за замовчуванням;
- оперативність і вичерпність;
- доступність та готовність до використання;

порівнюваність та інтеперабельність (англ. interoperability — здатність до взаємодії);

для кращого врядування та участі громадськості;

для інклюзивного розвитку та інновацій.

Відкриті дані мають потужний антикорупційний ефект (табл. 1.1), сприяють прозорості влади, позитивно впливають на розвиток економіки. Українські відкриті дані опубліковані на Європейському порталі відкритих даних (URL: europeandataportal.eu).

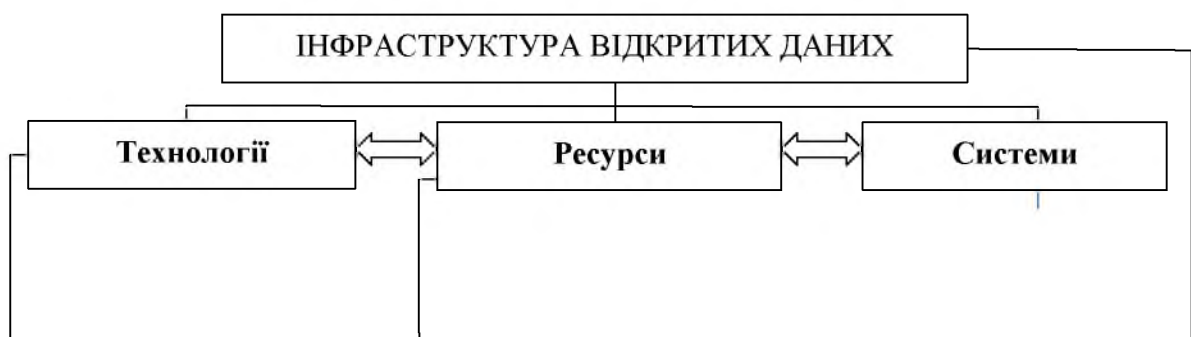
Таблиця 1.1

### Приклади використання відкритих даних для боротьби з корупцією

Об'єкт дослідження	Спосіб виявлення корупційних правопорушень	Корупціогенні фактори
Державні закупівлі	Аналіз державних закупівель	Завищені ціни, укладені договори з пов'язаними особами тощо
Декларації державних службовців та прирівняних до них посадових осіб	Перевірка декларацій державних службовців та прирівняних до них посадових осіб	Невідповідність між доходами та витратами
Державні кошти державних підприємств, установ, організацій	Моніторинг і аудит діяльності державних підприємств	Неефективне використання державних коштів
Корупційні схеми	Розслідування корупційних схем	Проведення власних розслідувань журналістами та громадськими активістами

Джерело: розробка автора

Відкриті дані є потужним інструментом для боротьби з корупцією. Вони сприяють прозорості, підвищують відповідальність уряду та дозволяють громадянам брати активну участь у контролі за використанням державних ресурсів. Однак, для досягнення максимального ефекту необхідно забезпечити якість, доступність та своєчасність відкритих даних, а також розвивати інфраструктуру для їхнього аналізу та використання (рис. 1.1).



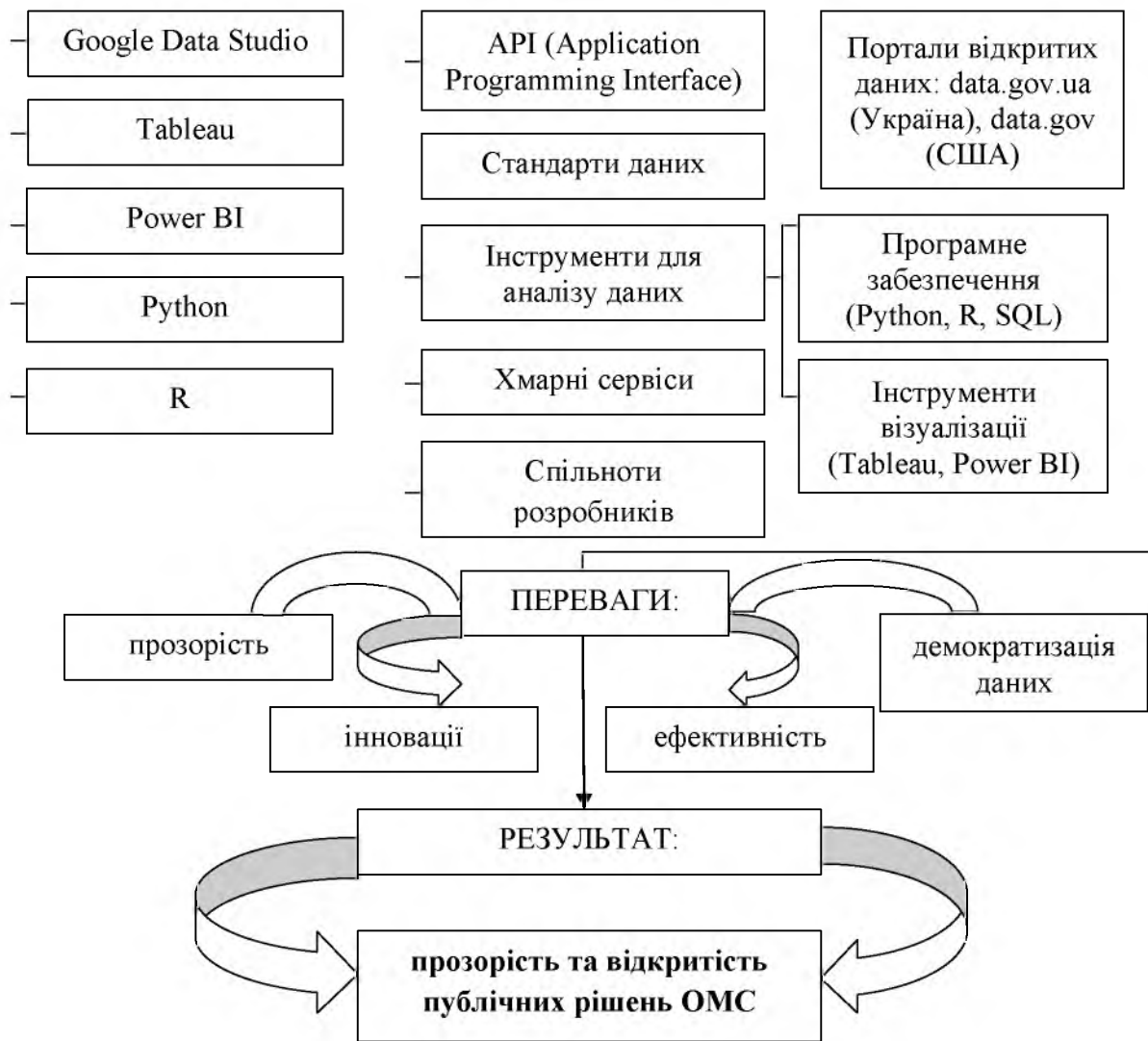


Рис. 1.1. Характеристика інфраструктури відкритих даних

Джерело: розробка автора

Інфраструктура є основою для ефективного використання відкритих даних та створення інноваційних продуктів і адміністративних послуг (табл. 2.2).

З огляду на зазначене вище, можна констатувати, що гарантування доступу до відкритих даних та їх використання в громадянському суспільстві його членами є з одного боку обов'язком влади, з іншого – правом громадянина, тобто приватним правом. Обмеження на них має визначатися лише через призму національної безпеки. З огляду на це, а також на те, що питання доступу до інформації, ступінь якого разом із розвитком суспільством постійно змінюється, законодавство держави у зазначеній сфері

має своєчасно реагувати на зазначену змінність і постійно вдосконалюватися.

Таблиця 1.2

### Приклади використання інфраструктури відкритих даних

Галузь/напрямок	Приклади:	Переваги інфраструктури	Критерії успіху
Урядові сервіси	створення інтерактивних карт, мобільних додатків для громадян, аналіз ефективності державних програм	Сприяє підвищенню довіри до уряду та бізнесу.  Стимулює розвиток нових технологій і послуг.	дані повинні бути точними, актуальними та повними
Бізнес	розробка нових продуктів і послуг, оптимізація логістичних маршрутів, таргетована реклама	Дозволяє оптимізувати процеси та приймати обґрунтовані рішення.	використання загальноприйнятих стандартів для представлення даних
Журналістика	розслідування корупційних схем, аналіз тенденцій у суспільстві, створення даних журналістики	Надає доступ до інформації широкому колу користувачів.	зручні інструменти для доступу, пошуку та аналізу даних
Наукові дослідження	аналіз великих даних для виявлення нових закономірностей, прогнозування тенденцій		залучення різних стейкхолдерів до розробки та використання інфраструктури
Громадянське суспільство	моніторинг діяльності уряду, контроль за якістю довкілля, розробка громадських ініціатив		

Джерело: розробка автора

Нині законодавчо прописаний набір відкритих даних потребує перманентного аналізу та удосконалення. Наприклад, відповідно до Закону [20], ОМС та їх виконавчі комітети зобов'язані оприлюднювати інформацію про місію (цілі), функціонування, повноваження, основні завдання, напрями діяльності, організаційну структуру та фінансові ресурси. Оприлюднення питань поводження з надходженням і витрачанням бюджетних коштів не має унормованих обмежень, за винятком пов'язаних із національною безпекою в умовах воєнного стану.

### Висновки до розділу 1

Отже, достатньо комплексним є підхід вчених, що розглядають

принципи прозорості та відкритості публічних рішень ОМС як засадничі поняття, які визначають форми та способи функціонування ОМС у демократичноспрямованій державі.

Проведений етимологічний, термінологічний та нормативний аналіз показав, що «прозорість» та «відкритість» як терміни у застосунку до прийняття публічних рішень ОМС, не можна виводити на один боксерський ринг: нереально забезпечити ідеальну відкритість МОВ без блискучої або в деяких випадках достатньої обізнаності зовнішніх стейкхолдерів щодо змісту діяльності ОМС та їх виконавчих комітетів. Але і понятійна тотожність є примарною, тому будемо їх розмежовувати:

«прозорість» як властивість місцевого управління визначається мірою обізнаності приватних осіб з сенсами і змістами процесуальної, регламентної і матеріальної сторін діяльності ОМС та їх виконавчих комітетів; зрозумілості широким масам адресатів обумовленості ОМС, публічних змістів і соціально-економічних, безпекових, еколого-кліматичних та ін. сенсів; прозорість проявляється у найповнішій обізнаності – щодо публічних рішень та дій ОМС, щодо них та про механізми втілення їх в життя громади – громадян і представників ОГС, на яких поширюється дія ОМС або до яких дотичні публічні рішення ОМС;

«відкритість» як властивість місцевого управління визначається ступенем безпосередньої залученості громадян у діяльності ОМС та їх виконавчих комітетів; проявляється у забезпеченні і гарантуванні активного і реального впливу зовнішніх стейкхолдерів на зміст публічно-управлінської діяльності через формулювання вимог до МОВ щодо прийняття публічних рішень, дієвість або ж відгорожена від потреб громади бездіяльність.

Інфраструктура відкритих даних є важливим інструментом для забезпечення прозорості та відкритості публічних рішень ОМС, дозволяє ефективно використовувати великі обсяги даних для суспільно-владних впливів. Перспективним є розвиток інфраструктури відкритих даних у напрямках забезпечення якості даних, удосконалення інтерфейсних

інструментів, стандартизації даних, співпраці розробників порталів відкритих даних, їх користувачів і адміністраторів.

## РОЗДІЛ 2

### ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРОЗОРОГО ТА ВІДКРИТОГО ПРИЙНЯТТЯ ПУБЛІЧНИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 2.1. Аналіз технології прийняття публічних рішень органами місцевого самоврядування

У Регламенті сільської, селищної, міської ради в обов'язковому порядку розкривається зміст процедури прийняття **рішень**, зокрема і тих, що стосуються бюджетних процесів: планування, затвердження, виконання, коригування, звітування та контролю місцевих бюджетів (додаток Б).

Ради у межах своїх повноважень, прописаних у законах України [21, 22], кодексах, Конституції України тощо, приймають у формі **рішень** нормативні та інші акти. Сфери діяльності місцевого самоврядування відрегульовано на загальнодержавному законодавчому рівні. Так, місцеві ради переймаються прийняттям значущих для громади місцевих **рішень**; затвердженням місцевих бюджетів та звітуванням за результатами їх виконання; питаннями управління комунальною власністю; організацією надання адміністративних послуг населенню на базі ЦНАПів або ж мобільних (оперативних) пунктів надання подібних послуг; забезпеченням благоустрою території громади, для чого створюють комунальні спеціалізовані підприємства або ж вступають у міжмуніципальне співробітництво; захистом законних інтересів і прав територіальної громади. Ефективна реалізація повноважень органів місцевого самоврядування неможлива без співробітництва з органами державної влади та співпраці з іншими органами місцевого самоврядування як стейкхолдерами. Наприклад, розробка і коригування стратегії розвитку Полтавської області відбувається на фоні регулярного залучення до комунікаційної взаємодії фахівців громад за одночасних розробки, удосконалення стратегій розвитку самих громад (бо

в епоху перманентних змін зовнішнього середовища громад стратегії їх розвитку варто розглядати як динамічний та адаптивний документ, дороговказ на шляху виживання і подальшого розвитку територій). Також важливо підкреслити, що перелік повноважень місцевих рад є відкритим і може зазнавати видозмінювання залежно від змін у вітчизняному законодавстві.

Далі зацентруємо нашу увагу на процедурних питаннях прийняття **рішень** місцевими радами на їх пленарних засіданнях як формі роботи сесії місцевої ради, яка всотує прийняття ухвал місцевими депутатами шляхом голосування. А на пленарне засідання можуть офіційно запросити для публічних виступів представників органів влади та комунальних підприємств, служб, підрозділів. Основні сходинки процедури прийняття публічних рішень органами місцевого самоврядування:

Прийняттю рішень передують їх розгляд у відповідних постійних комісіях. І певне рішення, що стосується затвердження місцевого бюджету, наприклад, попередньо розглядається на засіданні постійної комісії з питань економічної політики, комунальної власності, бюджету, фінансів Полтавської міської ради.

Наступний етап – обговорення питання на пленарному засіданні, за винятком процедурних питань, які підлягають скороченій процедурі прийняття з або без обговорення. Які ж питання мають за процедурні? Наприклад, в царині визначення способу розгляду питань на пленарному засіданні, зазначені в Регламенті ради як процедурні і не потребують розгляду у постійних комісіях.

Голосування депутатів. Рішення місцевої ради приймаються більшістю депутатів від загального складу ради (та є законодавчі винятки з даного правила) з урахуванням голосу відповідного голови поіменним або таємним голосуванням.

Вже прийняте своє **рішення** місцева рада може скасувати або переголосувати. А голова згідно закону [21] наділений повноваженням

зупинки **рішення** місцевої ради.

А публічні рішення виконавчого комітету ОМС з питань власної компетенції комітету рада може скасувати. Якщо публічні рішення ОМС не відповідають вимогам, суперечать Конституції або законам, то вони в судовому порядку можуть бути визнані незаконними. З судовими постановами можна ознайомитись у системі аналізу судових рішень VERDICTUM.

Оприлюднення (на офіційному веб-сайті ради), надання за запитом відповідно до закону [20] результатів поіменного голосування, актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування з метою відкритого і прозорого доступу до них, зокрема, громадян.

Передача прийнятих місцевою радою **рішень** постійним комісіям.

Видача прийнятих місцевою радою **рішень** місцевим депутатам на їх вимогу.

Надсилання **рішень** місцевої ради відповідним (причетним) посадовим особам, підприємствам, установам і організаціям.

Ремарка щодо набрання чинності рішень місцевої ради, якщо не встановлено іншого строку введення цих рішень в дію:

з дня офіційного оприлюднення для рішень нормативно-правового характеру;

з моменту їх прийняття для рішень індивідуально-правового характеру.

І не забуваємо про підписання рішень головою або іншою особою, якій головуючий у разі своєї тимчасової відсутності передав усі свої обов'язки.

Згідно хронології подій узагальнимо типові дії головуючого на пленарному засіданні:

Відкриває засідання: оголошує про початок засідання, перевіряє кворум.

Затверджує порядок денний: пропонує порядок денний, організовує його обговорення та затвердження.

Керує обговоренням кожного питання: задає напрямок дискусії, надає слово доповідачам, відповідає на запитання.

Ставить питання на голосування: формулює питання для голосування, організовує процедуру голосування.

Підбиває підсумки: підсумовує результати обговорення, оголошує прийняті **рішення**.

Закриває засідання: оголошує про завершення засідання, інформує про наступне засідання.

Проект регуляторного акта оприлюднюється у друкованих медіа розробника проекту або визначених розробником та/або розміщують на офіційній веб-сторінці розробника. За відсутності описаних інформаційних майданчиків закон дозволяє застосувати інший спосіб оприлюднення проектів за умови гарантованого доведення цієї інформації до мешканців зацікавленої у ній громади. Строк надходження зауважень і пропозицій визначає розробник проекту на термін не менше 1 та не більше 3 місяців з моменту оприлюднення проекту регуляторного акту (табл. 2.1).

*Таблиця 2.1*

### **Процедури обов'язкового оприлюднення проектів публічних рішень**

#### **ОМС**

Назва етапу	Дедлайн	Примітки	Підстава
Оприлюднення проекту рішення	за 10 робочих днів до дати їхнього розгляду	мета - ухвалення	ЗУ № 890-IX [23]
Оприлюднення проекту регуляторного акту та відповідного аналізу регуляторного впливу	не пізніше 5 робочих днів з дня оприлюднення повідомлення цього проекту регуляторного акту / не пізніше ніж за 1 місяць до внесення на розгляд сесії місцевої ради	мета – одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань	ЗУ № 1160-IV [24]

Джерело: узагальнено автором

Публічні рішення ОМС є обов'язковими до виконання всіма розташованими на відповідній громадівській території органами виконавчої влади, громадянами, що постійно/тимчасово проживають на території

громади, їх об'єднаннями, ОГС, підприємствами, організаціями, установами, посадовими і службовими особами. За невиконання публічних рішень ОМС відповідають перед законом.

Основною формою роботи виконавчого комітету ОМС є засідання. Заздалегідь посадовими особами загального відділу проєктується порядок денний цього засідання з занесенням до нього проєктів публічних рішень виконавчого комітету ОМС. Публічні рішення виконавчим комітетом ОМС не можуть бути прийняті поза його повноваженнями.

Публічні рішення приймаються шляхом ухвалення більшістю голосів від загального складу виконкому, а далі відповідно до розподілу обов'язків у виконкомі або згідно розпорядження голови ради сам голова ради / заступник голови ради їх підписує. Голова ради може мати окрему, протилежну до думки більшості присутніх на засіданні виконкому думку з приводу підписання публічного рішення, його дії: зупинка дії публічного рішення на підставі розпорядження голови ради з подальшим винесенням на повторний розгляд ради даного питання.

За результатами голосування на засіданні непоодинокі випадки зняття з розгляду тих проєктів публічних рішень, що треба доопрацювати до наступного засідання виконкому.

Рішення виконавчого комітету можуть прийматися без обговорення, якщо до проєкту рішення не надійшло зауважень, і на цьому не наполягає ніхто із членів виконавчого комітету.

Підписані голові ради або головучим на засіданні рішення виконкому оформлюються на спеціалізованих бланках; додатки підписує керуючий справами, за його відсутності – заступник голови ради, що тимчасово має обов'язки керуючого справами. В разі законодавчого унормування скріплення підпису печаткою можливі такі варіанти розвитку подій: випадок обов'язкового проставлення печатки – коли публічне рішення стосується проведення операцій з матеріальними цінностями і констатується факт витрат фінансових ресурсів за одночасного засвідчення прав юридичних

та/або фізичних осіб; проставлення печатки у випадках, передбачених регламентом виконкому; використання гербових печаток/печатки згідно затвердженого ОМС Порядку.

Для чого на бланку публічного рішення ОМС проставляють підпис та печатки? Відповідь проста: щоб інформація на папері набула статусу офіційного документу – нормативно-правового акту ОМС.

За умови обов'язкового оприлюднення на офіційному веб-сайті ОМС публічних рішень, то до формату документу відсутні законодавчо прописані вимоги. Інваріанти форм оприлюднення публічних рішень: сканкопія документу, його фото, pdf-формат, текстовий файл у форматі Word, rtf. Оприлюднення публічних рішень можливе за наявності або ж і за відсутності зазначених обов'язкових елементів, зокрема реквізитів: підпис голови ради, печатки/печатка, вхідний/вихідний номер документу, дата прийняття), наявність фірмового бланку та ін.

Завичай порядок та формат оприлюднення прийнятих публічних рішень окремим ОМС розробляється самостійно. Головне, щоб публічне рішення ОМС, його виконавчого комітету оприлюднили після підписання відповідною посадовою ОМС, проставлення у передбачених випадках випадках печаток/печатки, нумерації з подальшою його реєстрацією. Обов'язковість підпису та печаток/печатки на оприлюдненому публічному рішенні ОМС/виконавчого комітету відсутня, головне щоб текст оприлюдненого документу був ідентичним до тексту оформленого у паперовому вигляді і підписаного в офіційно унормованому порядку публічного рішення.

Консультативні і дорадчі органи є інструментом врахування голосу активної громадськості, сприяють прийняттю публічних рішень та залученості громадян, ОГС до роботи ОМС на принципах прозорості та відкритості. Сфера діяльності, склад і функції консультативних і дорадчих органів, таких як ОГС, що долучаються до процесу прийняття публічних рішень ОМС, впливають на його найменування у структурі ОМС: молодіжна

рада, громадська рада, рада внутрішньо переміщених осіб та ін.

У положеннях про певні органи (комісії, консультативні і дорадчі органи) можна ознайомитися з технологією, правилами, формами і порядком прийняття ними публічних рішень. Так, Молодіжна рада згідно пп. 6.5, 6.6 Положення про її діяльність [25] для вирішення питань місцевого значення у молодіжній сфері бере участь у розробці проєктів публічних рішень, здійснює попередній аналіз та готує висновки-рекомендації щодо проєктів публічних рішень Полтавської міської ради та її посадових і службових осіб.

Станом на 19.12.2023 р. результати дослідження стосовно активності у площині громадської участі у Диканській громаді Полтавщини показали досить низький рівент участі мешканців громади у прийнятті публічних рішень ОМС. Близько 3,0 % опитаних жителів Диканської громади є членами місцевих громадських спілок або ж неприбуткових організацій. Особисту готовність об'єднувати зусилля з однодумцями та гуртуватися для розв'язання соціальних проблем респонденти оцінили у 6,9 бали з 10 максимальних. Низький рівень громадської активності довів і факт ігнорування засідань ради та роботи консультативних і дорадчих органів більшістю опитаних респондентів Диканщини (додаток Г) [26].

Такі невтішні результати підтвердили припущення щодо низького рівня громадянської активності у дослідженій громаді та вказали на нагальну потребу у мотиваційних івентах для стимулювання участі населення у прозорому і відкритому прийнятті публічних рішень ОМС.

## **2.2. Аналіз наборів відкритих даних органів місцевого самоврядування**

Спостерігаються відчутні інновації у сфері громадської участі, особливо зі створенням зборів громадян у ЄС та за її межами. Значну частину цих інновацій розроблено як тимчасові проєкти або є взагалі одноразові.

Сучасні ініціативи участі ініційовані урядами часто-густо можна назвати невдалими через нестачу інституційної підтримки, бо побудова масштабних впливових проєктів вимагає перманентної, якісної участі.

Демократизовані суспільні державницькі позиції зміцнюються у спосіб надання громадянам дієвих можливостей впливати на прийняття рішень місцевими органами влади, що вони можуть втілити у життя за умови, що їм системно пропонуються можливості для участі у прийнятті публічних рішень на серйозних нормативно обумовлених умовах. Ця стратегія, що відома як актуалізація участі громадськості в управлінні територіальною громадою, регіоном і державою в цілому, може гарантувати більш легітимне, відкрите і прозоре управління шляхом встановлення тісних взаємовигідних зв'язків з громадянами, покращити надання адміністративних, соціальних, фінансових послуг завдяки розумінню реальних потреб громадян, підвищити соціальну згуртованість населення.

Актуалізація участі характеризується тим, що партисипативні інновації стають поширенішими, результативними та якісними. Це означає прямування до стійких прав і можливостей для участі, залучення громадян безпосередньо до процесу прийняття публічних рішень, забезпечення наявності ресурсів і навичок для гарантування належної участі, а також коригування культури організацій громадянського суспільства (ОГС) та окремих мешканців територіальних громад з метою більш розвиненої адаптивності до участі громадськості.

Далі розглянемо досвід партисипації трьох країн, що впровадили новаційні ініціативи, спрямовані на удосконалену інтеграцію залучення громадськості до практики прийняття публічних рішень, врядування.

Історія демократичних інновацій Бразилії має розпочалася у 1980-х роках і була ознаменована виходом країни з-під військової диктатури. Почали розвиватися інноваційні механізми участі (громадські ради, партисипативне бюджетування та конференції) на місцевому та національному (державному) рівнях. Нинішні зусилля з актуалізації участі

включають створення органу з питань участі громадян: Генеральний секретаріат координує роботу з посадовцями в усіх міністерствах, щоб реалізувати механізми участі громадян у прийнятті публічних рішень в усі сфери розвитку державності: від політики безпеки до політики побуту. Інноваційним є використання цифрових платформ. Так, Brasil Participativo поєднує програмне забезпечення з відкритим кодом і державну систему цифрової ідентифікації і це дозволило 144 млн осіб – зареєстрованих користувачів брати участь у голосуванні і визначати політичні пріоритети розвитку на федеральному рівні протягом наступних чотирьох років.

Законодавством Румунії передбачено залучення громадськості до прийняття рішень починаючи з 2003 р. Однак імплементація міжнародного законодавства у даній царині не була реалізована. Вона стимулювала державників забезпечувати мінімальні вимоги до участі, а не стимулювала справжню участь. Для поліпшення ситуації Румунія здійснює дієві кроки для впровадження повноцінного впливу громадян на прийняття публічних рішень в державному секторі. Реалізовано такі кроки: впроваджено в практику на державному рівні щорічний моніторинг і аудит; прозоре і відкрите звітування про практику впровадження МОВ, розробку підзаконних актів щодо ключових принципів, розподілу інституційних ролей і процесів; надання постійної допомоги і навчання державним службовцям, посадових осіб ОМС і громадянам щодо процедур впровадження участі громадськості у прийнятті публічних рішень ОМС. Румунія також масштабує можливості свого багатостороннього форуму, створено новий підкомітет з питань інтеграції участі.

В Естонії триває процес розробки нової цифрової платформи під назвою «Робочий простір для спільного створення законів». Платформа допоможе залучити громадськість до створення нових законів, прийняття рішень МОВ і відстежувати лобістів, які прагнуть вплинути на розробку і прийняття законопроектів і рішень ОМС. Дана платформа дозволить людям відстежувати законодавчі зміни.

Створення, прийняття законів, рішень ОМС є одним з найрезультативніших способів забезпечення довготривалого впливу реформ відкритого уряду на діяльність уряду та ОМС. Технічні характеристики естонської цифрової платформи «Робочий простір для спільного створення законів»: формувати цифровий документальний звіт «Акт створення або аналізу проблеми», відслідковувати проходження звіту про проблеми за допомогою прозорого і відкритого графіку роботи у законотворчій сфері, надавати пропозиції та створювати законопроекти, проекти рішень. Система дозволить зробити більш прозорим процес законотворчості, зберігаючи події та інформацію, які можуть потенційно вчинити резонанс у суспільства, у відкритому доступі для громадськості.

Незважаючи на зростання зусиль, спрямованих на інтеграцію участі, існують багаточисельні проблеми, які потрібно подолати, включаючи недостатні ресурси, ворожу інституційну культуру та нестача політичної волі. Та є глобальні ініціативи, спрямовані на підтримку зусиль з актуалізації участі громадськості у процесах прийняття публічних рішень ОМС, серед яких проекти, описані нижче.

Програма «Прискорювач інтеграції партисипації», очолювана People Powered, Інститутом публічних фінансів та Ініціативою «Партнерство «Відкритий Уряд» і фінансована Національним фондом підтримки демократії, надаватиме навчальну та практичну підтримку, щоб допомогти урядовим ініціаторам реформ та ОГС перетворити наявні програми партисипації на стійкі і дієві демократичні практики. Програма базується на моделі акселератора People Powered та Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» з розвитку лідерства у відкритому уряді.

Національний демократичний інститут наразі проводить аналогічну програму в Центральній та Східній Європі, яка також фінансується Національним фондом підтримки демократії, щоб допомогти практикам та партнерам у сфері демократії краще зрозуміти, як соціалізувати та інституціоналізувати партисипативні та деліберативні підходи та процеси у

складних політичних контекстах.

Проект «Відкритий Уряд» з питань участі громадськості заохочує уряди, МОВ, ОМС та їх виконавчі комітети та громадянське суспільство до розробки реформ, які впроваджують інклюзивні та якісні практики участі громадськості в ключових секторах, процесах та установах МОВ за допомогою процесів Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»». Члени Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» можуть подавати свої конкурсні пропозиції, щоб отримати визнання, наставництво з боку Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» протягом усього процесу впровадження реформи.

Ці ідеї обговорювалися політиками та практиками з усього світу на заключній сесії серії вебінарів про інновації в демократії, організованої People Powered, TAI Collaborative та Ініціативою «Партнерство «Відкритий Уряд» (OGP) (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

### Типи сервісів для ОМС в Україні

Тип	Функціонал	Програмні продукти
CRM-системи	взаємодія з громадянами, ОГС, бізнесом облік звернень надання адмінпослуг	Salesforce Bitrix24 HubSpot
Системи електронного документообігу	автоматизація роботи з документами: створення, обробка, узгодження, архівування	M.E.Doc DEUS DocFlow
Геоінформаційні системи	планування розвитку управління міським простором моніторинг інфраструктури	ArcGIS QGIS
Бюджетні системи	управління місцевими фінансами: планування місцевого бюджету створення кошторисів витрат облік доходів і витрат бюджетне звітування	ProZorro (контроль закупівель) ІАС «Прозорий бюджет» громадський бюджет (Бюджет участі)
Системи електронного голосування	проведення онлайн-опитувань і голосувань	Polyas (Швейцарія) Scytl (Іспанія) Votem (США) Prague Voting System (Чехія)
Портали відкритих даних	публікація інформації про діяльність ОМС	розробки на базі Drupal, WordPress E-Дата

Джерело: систематизовано автором

Різноманітні сервіси й додатки покращують роботу комунальних служб, сприяють оптимізації роботи громадського транспорту, допомагають мешканцям впливати на озеленення міст.

В Україні набули поширення сервіси інформатизації маршрутів, інформації про зупинки міжміського й громадського транспорту: «Мережа автобусних маршрутів» та «EasyWay». Популярним є Сітібот «Назар», який через месенджери надсилає за адресами споживачів автоматизовані сповіщення про призупинення надання комунальних послуг через планові або аварійні відключення.

В Україні все ще недостатньо сервісів для прозорості і відкритості ОМС та дієвого громадського контролю за діяльністю місцевих депутатів. На сайті ресурсу Rada4you (<https://rada4you.org/map/>) можна дізнатись про результати поіменного голосування депутатів 6 міських рад (представлено міста Вінниця, Дрогобич, Луцьк, Львів, Миколаїв, Харків) (табл. 2.3).

*Таблиця 2.3*

**Муніципальна прозорість окремих українських міст, 2021 р.  
(10 міст зі 100)**

Місто	Місце в рейтингу	Рейтинговий бал	Плече відхилення
Маріуполь	1	91,0	x
Львів	2	85,5	-5,5
Дніпро	3	84,2	-6,8
Дрогобич	4	83,2	-7,8
Мукачево	5	81,3	-9,7
Кременчук	15	69,6	-21,4
Миргород	51	44,2	-46,8
Горішні Плавні	55	43,8	-47,2
Лубни	67	39,6	-51,4
Полтава	72	37,9	-53,1

Джерело: розраховано автором за даними [27]

Жителі міських територіальних громад можуть контролювати роботу місцевих депутатів за параметрами: відвідування засідань ради, перелік і зміст проголосованих публічних рішень конкретним обранцем. Також функціонал ресурсу дозволяє візуалізувати дотичність позицій різних

депутатських фракцій.

На нашу думку, варто розвивати відкриті дані відповідно до масштабних «дороговказів» згідно концепцій «відкритого» та «розумного» населеного пункту: транспарентні ОМС, партнерське управління громадами і адміністративно-територіальними одиницями, максимальний комфорт для мешканців населеного пункту (додаток Д).

Отже, тільки одне місто Полтавської області – Кременчук – перетнуло середню межу рейтингування у 48,5 %. Серед досліджених міських рад Полтавської області ОМС обласного центру є найменш прозорим, що говорить про необхідність посадовим особам даного ОМС докладно ознайомитися з методикою рейтингування і прийняти публічні рішення щодо усунення ризиків зниження прозорості у майбутньому, вживати заходів для формування іміджу місцевої влади, якій варто довіряти.

В рамках проекту «Транспарентність, фінансове здоров'я та конкурентоспроможність муніципалітетів» у 2017-2020 рр. прорейтинговано 50 міських рад щодо прозорості (табл. 2.4).

Чинній законодавчій базі ОМС не вистачає документів з регламентування процесу формування та розміщення відкритих даних МОВ. У підрозділі ОМС проекту відкритих даних наведено «План дій із реалізації політики відкритих даних» як «програмний документ, що спрямований на комплексне впровадження заходів політики відкритих даних органами місцевого самоврядування» [28].

ОМС мають скласти свої плани дій, що «будується навколо принципів Міжнародної хартії відкритих даних». ОМС активно розробляють локальну нормативну базу: положення і порядки про відкриті дані, їх ведення, оприлюднення. Працюють над впровадженням власних порталів наборів даних, популяризувати їх з урахуванням потенціалу антикорупції.

Оскільки ОМС в організації роботи над відкритими даними орієнтуються на Постанову КМУ № 835 [29], варто проаналізувати, які набори відкритих даних вона зобов'язує оприлюднювати. І головне,

наскільки ці набори сприяють прозорості та відкритості місцевої влади, мають «потенційний антикорупційний і економічний ефекти».

Таблиця 2.4

### Рейтинг прозорості окремих міст України

Місце в рейтингу	Назва міста	Рейтинговий кластер	Загальна оцінка, %
2017 р.			
1	Суми	B	64
2	Вінниця	B	62
3	Львів	B-	59
4	Луцьк	B-	59
5	Тернопіль	B-	57
31	Полтава	D+	39
2018 р.			
1	Суми	A-	72
2	Львів	B+	70
3	Вінниця	B+	69
4	Бахмут	B+	69
5	Маріуполь	B+	68
26	Полтава	C+	50
2019 р.			
1	Хмельницький	A+	100
2	Вінниця	A+	99
3	Севєродонецьк	A+	96
4	Київ	A+	95
5	Дніпро	A+	92
37	Полтава	B+	67
2020 р.			
1	Вінниця	A+	99
2	Хмельницький	A+	97
3	Севєродонецьк	A+	92
4	Дніпро	A+	90
5	Київ	A+	90
25	Полтава	B+	70

Джерело: узагальнено за даними [30]

ОМС мають оприлюднювати 57 найменувань наборів відкритих даних. Проте серед них має бути відсутні дані з потенційним ефектом запобігання і боротьби з корупцією. Бо фінансових звітів комунальних підприємств, титульних номенклатур на проведення ремонту, благоустрою, будівництва та списку інвестиційних договорів з додатками до них, поіменних результатів

голосування місцевих депутатів мало для узагальнення інформації і здійснення громадського контролю, прозорості МОВ.

В умовах, коли обов'язковий мінімальний перелік наборів відкритих даних для прозорості місцевої влади з конкретизацією вмісту цих наборів – відсутній, покладати цю роботу лише на органи самоврядування, яких нічим не зобов'язують, а лише закликають керуватися політичною волею та принципами Міжнародної Хартії – справа а ргіогі безперспективна. Як показує європейський досвід, зокрема, британський, першим необхідним кроком є чітка нормативна регламентація на державному рівні.

ОМС Полтавської міської громади представлено на двох порталах відкритих даних, візуалізацію яких зображено на рис. 2.1 (державний рівень) і рис. 2.2 (рівень громади, технічна підтримка «IT GRAND»).

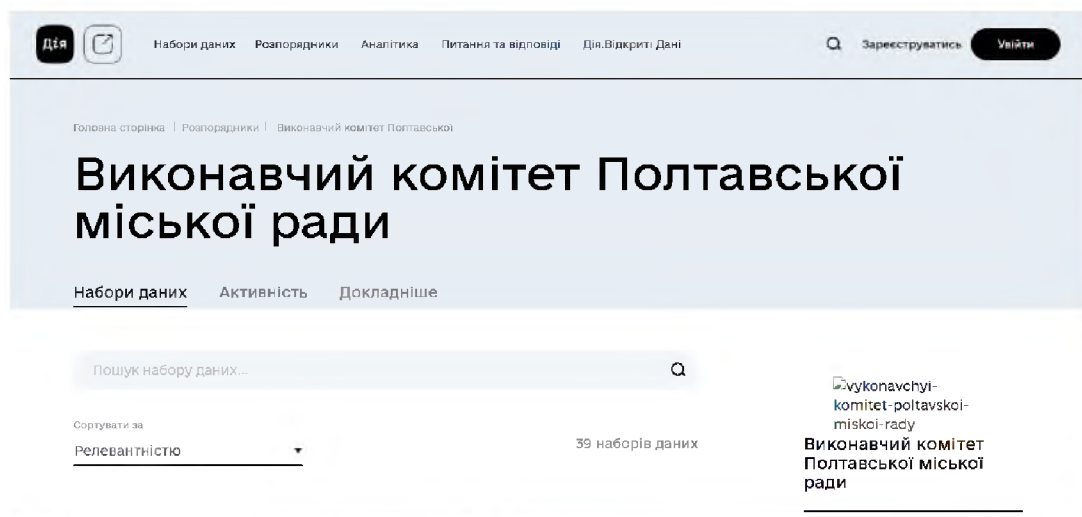


Рис. 2.1. Набори даних Полтавської міської ради на сторінці українського «Порталу відкритих даних» [31]

На виконання Концепції інтегрованого розвитку міста «Полтава 2030» у Полтавської міської громади з'явився веб-портал відкритих даних (рис. 2.1) з вкладками: «Статистика», «Стратегічні документи», «Дослідження», проте проєктів публічних рішень ОМС та його виконавчого комітету, та й самих рішень не представлено.

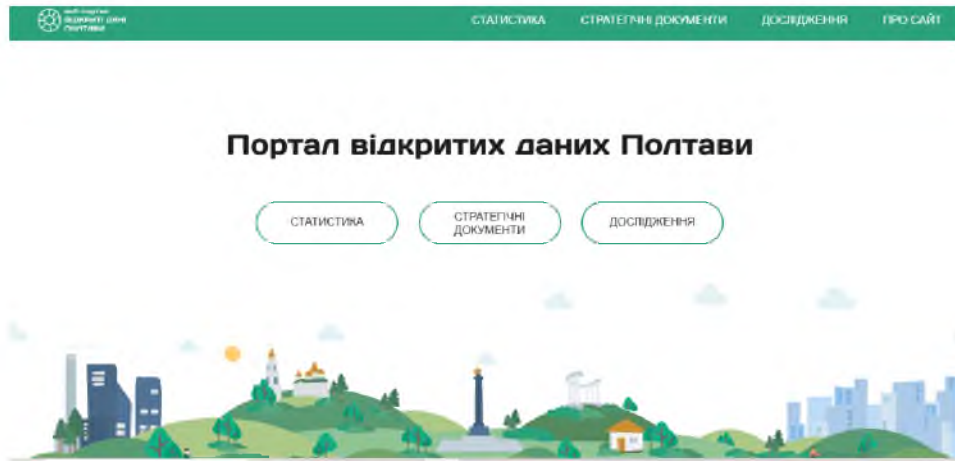


Рис. 2.2. Головна сторінка «Порталу відкритих даних» Полтавської міської територіальної громади

Джерело: [32]

Приклад паспорту відкритих даних розпорядника одного з департаментів Полтавської ОДА представлено в додатку В, дана відкрита інформація наповнює певну частину Єдиного державного веб-порталу відкритих даних.

Для всебічного аналізу дослідимо значення показників відкритості діяльності та прийняття публічних рішень Полтавською міською радою та її виконавчим комітетом (табл. 2.5).

Для оцінки відкритості даних у пригоді стануть такі методичні інструменти доступу до публічної інформації: аналіз веб-сайту ОМС: перевірка наявності порталу відкритих даних, обсягу і якості опублікованих даних; використання спеціальних інструментів для оцінки відкритих даних для автоматичного оцінювання рівня відкритості даних; звернення до ОМС: надіслати запит про надання публічної інформації.

Для повноти дослідження зосередимось на факторах важливості оцінки відкритості прийняття публічних рішень ОМС, зокрема Полтавською міською радою та її виконавчим комітетом. Відкритість прийняття публічних рішень ОМС підживлює бажання і дієвість громадськості та представників малого, середнього і великого бізнесів, інших зовнішніх стейкхолдерів:

**Основні показники відкритості даних Полтавської міської ради та виконавчого комітету станом на 01 листопада 2024 року**

Найменування показника	Оціночне судження
<b>Наявність порталу відкритих даних:</b> Чи функціонує портал?	так
Яка його зручність для користувачів?	переважно зручно
Наскільки часто оновлюється інформація?	1 раз на квартал
<b>Обсяг опублікованих даних:</b> Які категорії даних оприлюднені?	бюджети, закупівлі, договори, кадастри, статистичні дані
Чи відповідає обсяг опублікованих даних вимогам законодавства?	частково
<b>Якість даних:</b> Чи є дані структуровані, доступні для машинного зчитування?	дані структуровані, доступні у форматі CSV, JSON
Чи є дані актуальними та точними?	ні
Чи є метадані, які пояснюють структуру та зміст даних?	так
<b>Доступність даних:</b> Чи є дані безкоштовними та доступними для всіх?	так
Чи є обмеження щодо використання даних?	так
<b>Формати даних:</b> Чи використовуються відкриті стандарти для форматування даних?	так, RDF, XML
<b>Інтерактивність даних:</b> Чи є інструменти для візуалізації та аналізу даних?	так, карти, графіки
<b>Залучення громадськості:</b> Чи проводяться консультації з громадськістю щодо того, які дані публікувати?	випадків не зафіксовано
Чи є механізми зворотного зв'язку для громадян?	так
<b>Співпраця з іншими органами влади:</b> Чи обмінюється ОМС даними з іншими органами?	так
<b>Прозорість процесів прийняття публічних рішень:</b> Чи публікуються проекти рішень, протоколи засідань?	так
Чи є доступ до інформації про лобювання?	частково
<b>Відкритість бюджету:</b> Чи публікується бюджет у відкритому форматі?	частково
Чи є інформація про виконання бюджету?	частково
<b>Відкриті закупівлі:</b> Чи проводяться закупівлі через електронні системи?	так
Чи публікуються всі документи, пов'язані з закупівлями?	частково

Джерело: розробка автора за даними [33, 34, 35]

контролювати: громадяни мають ґрунт для відстеження діяльності влади, для виявлення проявів або ризиків корупції та неефективного використання місцевих фінансових ресурсів;

розвивати: відкритими даними бізнес може скористатися для створення новаційних продуктів, товарів і послуг;

підвищувати довіру до МОВ: прозорість і відкритість прийняття публічних рішень ОМС підвищує рівень довіри громадян;

сприяти інноваціям: відкриті дані можуть бути інформаційним джерелом для розробки нових технологічних рішень.

## Висновки до розділу 2

Результативність роботи головуючого на пленарному засіданні залежить від його комунікативних навичок, знання законодавства, вміння керувати дискусією та досягати консенсусу. А от для відстеження ефективності регуляторних актів послуговуються законом [36].

Систематичний аналіз результатів / ефективності прийнятих місцевою радою **рішень** дозволяє виявити та узагальнити недоліки, розробити заходи для їх подальшої «анігіляції».

Сучасні тенденції демонструють значний прогрес у сфері громадської участі у процесах прийняття рішень на різних рівнях управління. Проте, незважаючи на численні ініціативи, багато з них носять разовий або тимчасовий характер. Для забезпечення стійкого впливу громадськості на політику необхідна інституціоналізація процедур участі.

Аналіз досвіду різних країн (Бразилії, Румунії, Естонії) свідчить про важливість системного підходу, який включає як законодавче закріплення механізмів участі, так і створення відповідних інституцій. Важливу роль відіграють також цифрові технології, які розширюють можливості для залучення громадян до процесу ухвалення рішень.

Однак, на шляху до повної інституціоналізації громадської участі існують значні перешкоди, такі як консерватизм бюрократичних структур, недостатнє фінансування та відсутність політичної волі. Для подолання цих

проблем необхідна спільна робота урядів, громадянського суспільства та міжнародних організацій.

Порівняльне дослідження досвіду різних країн (Бразилії, Румунії, Естонії) у сфері громадської участі дозволяє виявити як загальні тенденції, так і специфічні особливості. Незважаючи на відмінності в історичних, політичних та культурних контекстах, всі ці країни демонструють спроби інституціоналізувати громадську участь.

Аналіз проведених реформ свідчить про важливість таких факторів, як політична воля, підтримка з боку громадянського суспільства, а також наявність відповідних інституційних механізмів. Однак, для досягнення стійких результатів необхідне комплексне вирішення низки проблем, пов'язаних з подоланням бюрократичних бар'єрів, забезпеченням рівного доступу до участі та розвитком громадянської компетентності.

Розвиток цифрових технологій відкриває нові можливості для розширення масштабів та поглиблення громадської участі у процесах прийняття рішень. Досвід таких країн, як Естонія, демонструє, як цифрові платформи можуть бути ефективно використані для залучення громадян до розробки законодавства та моніторингу діяльності органів влади.

Однак, широке впровадження цифрових технологій вимагає вирішення низки проблем, пов'язаних з цифровим розривом, захистом персональних даних та забезпеченням доступності інформації для всіх верств населення. Крім того, важливо пам'ятати, що цифрові інструменти є лише засобом, а не самоціллю, і їх ефективність залежить від загального контексту політичної культури та інституційних механізмів.

Україна розпочала запровадження відкритих даних на місцевому рівні. Фахівцями Мінцифри та експертами створено портал, на якому розміщено актуальну інформацію, наявні опції для спілкування із зацікавленими стейкхолдерами. В окремому розділі представлено «антикорупційний інструментарій на основі відкритих даних». Але самого технічного складника недостатньо для розв'язання проблеми належного формування та

використання відкритих даних для забезпечення прозорості, відкритості й підзвітності МОВ та масштабування громадської участі в публічному управлінні.

Головною перешкодою для розвитку практики відкритості та прозорості прийняття публічних рішень ОМС є далека від сучасних міжнародних стандартів вітчизняна нормативна база. Для ОМС вона майже відсутня. Декілька законів формують загальні кордони для узагальнення й публікації відкритих даних. У переліку набору відкритих даних [29] не враховано вимоги до інформаційної відкритості та прозорості ОМС, не відображають їх у наборах даних, що підлягають публічному показові у формі відкритих даних. Разом з тим у Переліку наведено загальні формулювання найменувань наборів даних, без конкретизації їх наповнення. В затверджених для ОМС наборах відкритих даних відсутня інформація, що потенційно може мати антикорупційний ефект.

Полтавська міська рада не лише не демонструє політичної волі до розширення масивів відкритих даних, а навпаки, повністю ігнорує навіть наявні й цілком поверхневі нормативні вимоги щодо формування й оприлюднення відкритих даних.

Щоб допомогти Україні стати прозорою, необхідно, передусім, розробити політики прозорості на загальнодержавному та місцевих рівнях на базі сучасних міжнародних стандартів відкритості даних і з урахуванням досвіду тих країн, які вже є найпрозорішими.

У законі / кодексі про відкриті дані та їх використання для забезпечення транспарентності центральної й місцевої влади, для залучення громадян до партнерської участі в управлінні має бути чітко визначений обов'язковий мінімальний перелік наборів відкритих даних, який повинні готувати й оприлюднювати МОВ для забезпечення відкритості та прозорості їхньої діяльності і протидії корупції. Крім того, для кожного такого набору потрібно вказати, на базі яких документів його формувати та з якою обов'язковою періодичністю оновлювати.

## РОЗДІЛ 3

### ФОРМУВАННЯ СЕРЕДОВИЩА ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ПРИЙНЯТТЯ ПУБЛІЧНИХ РІШЕНЬ ОРГАНОМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **3.1. Напрями розвитку інформаційного суспільства на місцевому рівні**

Першим кроком на шляху розвитку інформаційного суспільства Полтавської області у 2024 р. стала розробка Програм інформатизації територіальних громад, та не всі громади поки що мають такі програми. Період реалізації три роки: до 2026 р. Програми визначають основи регулювання відносин щодо інфраструктури інформаційних технологій громад, повинні бути спрямовані на розробку та реалізацію політики у сфері розвитку інформаційного суспільства на місцевому рівні (табл. 3.1).

Взявши за основу доробок [38] з метою спрощення процедур прийняття публічних рішень ОМС визначили переваги впровадження системи електронного документообігу:

- економія часу посадових і службових осіб ОМС при підготовці і виконанні публічних рішень, їх проєктів та інших супровідних документів;
- підтримка в робочому стані каталогів публічних рішень ОМС;
- скорочення кількості так званих технічних повторюваних операцій з підготовки публічних рішень;
- акцентуація уваги на констатуючій частині публічних рішень;
- поліпшення якості підготовки публічних рішень;
- запобігання втратам документів, в тому числі через безпекову ситуацію у країні;
- прозорість створення, обробки, проходження публічних рішень як офіційних документів ОМС;
- можливість контролю на всіх стадіях документообігу.

**Пріоритетні напрями інформатизації Решетилівської міської громади,  
2024-2026 рр.**

Напрями	Заходи	Обсяг фінансування, тис. грн
Цифрова трансформація	модернізації комп'ютерного обладнання	2500,0
	закупівля периферійного, мережевого обладнання, NAS сховища	1530,0
	оплата послуг за хостінг модулю партисипативних бюджетів громади	в межах кошторису
	утримання сайту	в межах кошторису
	продовження ліцензії програмного забезпечення	220,0
	впровадження електронного документообігу	в межах кошторису
Разом за напрямом:		4250,0
Цифровізація публічних послуг	переведення адміністративних послуг онлайн	в межах кошторису
	створення містобудівного кадастру	15000,0
Разом за напрямом:		15000,0
Розбудова інфраструктури інформатизації	закупівля ліцензійного програмного забезпечення	3600,0
	створення комплексної системи захисту інформації	в межах кошторису
	розширення та утримання мережі відео-нагляду «Безпечне місто»	в межах кошторису
	запровадження автоматизованої системи управління вуличним освітленням	3000,0
Разом за напрямом:		6600,0
Підвищення рівня цифрової грамотності	проведення навчань цифрової грамотності	-
	підвищення кваліфікації посадових осіб ОМС, депутатів міської ради в галузі інформатизації та цифровізації	-
	проведення популяризації цифрових продуктів	-
Разом за напрямом:		-
<b>ВСЬОГО:</b>		<b>26950,0</b>

Джерело: складено і розраховано автором на основі [37]

Схиляємось до думок О. Подворнюка і Н. Поліщука [39, с. 21-22], що труднощі впровадження електронного документообігу (напряму Цифрова трансформація Програми цифровізації 2024-2026 рр., див. табл. 3.1) в діяльність ОМС є комплексним явищем: посадові і службові особи ОМС стикаються з особистою необізнаністю практичного використання інформаційно-комп'ютерних технологій; недостатній рівень уніфікації,

алгоритмізації роботи при використанні інформаційно-комп'ютерних технологій в ОМС; фізичний і моральний знос комп'ютерної техніки, обладнання; дезорганізоване впровадження різноманітних систем електронного документообігу в ОМС та ін.

Названі труднощі та переваги впровадження електронного документообігу є майже ідентичними у більшості ОМС Полтавщини. Функціонує змішаний документообіг, публічні рішення як документи формуються і в електронному форматі, і частково – у паперовому. Обидва формати залишаються необхідними в умовах потенційних блекаутів, планових відключень електроенергії, під час воєнного стану. Реалізація механізмів та інструментів електронного документообігу спростить доступ громадян до прозорого і відкритого прийняття публічних рішень ОМС, зокрема і у Решетилівській міській раді. Та на державному рівні створено основні умови для успішного впровадження електронного документообігу до сфери місцевого управління. Розвинено законодавчі підйоми [40, 41] нормативного забезпечення впровадження електронного документообігу в місцеве управління громадами (рис. 3.1).

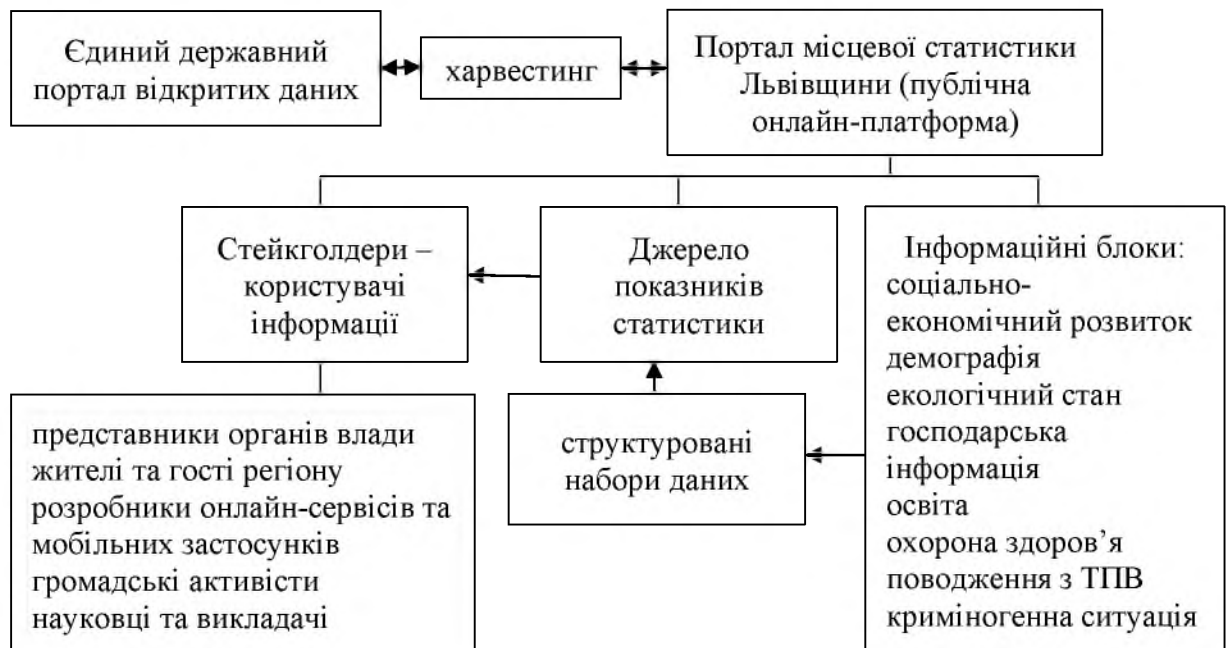


Рис. 3.1. Суб'єкт-об'єктна характеристика Порталу місцевої статистики Львівщини

Джерело: розробка автора за даними [42]

Упродовж 2020-2023 р. за сприяння Мінцифри на регіональному рівні впроваджено 210 проєктів з цифровізації. Полтавщина може похвалитися ініціативою в галузі інформаційних систем – Аналітичним потралом. А ось досвід впровадження порталу місцевої статистики доцільно було б перейняти у ОМС Львівщини для прийняття більш виважених публічних рішень

В тандемі з Проєктом USAID «ГОВЕРЛА» створено Аналітичний портал Львівщини. Застосунок Інтерактивної карти радіаційного фону, як на Черкащині, прислужився б ОМС Полтавщини в разі прийняття публічних рішень в сфері екологічної безпеки.

Одним з напрямів підвищення рівня цифрової грамотності є проведення навчань (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

**Маркери навчальних програм для підвищення рівня цифрової грамотності посадових осіб ОМС та їх виконачих комітетів, 2024 р.**

Назва програми	Надавач освітніх послуг	Обсяг, кредитів ЄКТС	Форма навчання
1. Цифрова грамотність ЗК//2020/008	Київський національний університет ім. Т. Шевченка	0,67	дистанційна, Портал управління заняттями
2. Медіаграмотність «Цифрова грамотність держслужбовців на базі GOOGLE»	Експерти: Р. Гришук А. Букач	0,1	дистанційна, Портал Дія. Освіта
3. Пакет програм «Цифрова грамотність» (Цифровий світ)	Освітній хаб м. Києва	x	дистанційна

Джерело: розробка автора

Напрями інтеграції цифрових технологій у життєдіяльність територіальних громад:

«Розумні міста». Переваги: міста стануть більш інтелектуальними, оптимізації транспорту, енергетики, управління відходами. Засоби: сенсорне управління, аналіз відкритих даних, використання штучного інтелекту.

Електронне урядування. Переваги: спрощення отримання послуг та підвищення прозорості прийняття публічних рішень ОМС. Засіб: цифрова

взаємодія громадян з ОМС та їх виконавчими комітетами.

Цифрова освіта. Переваги: доступ населення до якісної освіти, доступ до інтернету та цифрових навичок. Засоби: міграція освітніх процесів в онлайн-формат.

Цифрова економіка. Переваги: нові робочі місця та економічне зростання. Засоби: розвиток електронної комерції, фрілансingu та інших цифрових бізнес-моделей.

Бюджетування, ініційоване громадою. Переваги: збільшення ролі громадян у прийнятті публічних рішень ОМС, більший вплив громади на реалізацію місцевого бюджету. Засіб: участь у розробці та обговоренні місцевих проєктів, онлайн-платформи, локальна нормативна база.

Електронна демократія. Переваги: збільшення ролі громадян у прийнятті публічних рішень ОМС. Засоби: нові інструменти для проведення електронних голосувань та місцевих референдумів.

Електронні консультації. Переваги: збільшення ролі громадян у прийнятті публічних рішень ОМС, активна участь у розробці та обговоренні місцевих проєктів. Засіб: онлайн-платформи.

За допомогою цифрових технологій стало реальним перетворити взаємодію громадян і посадових осіб ОМС, їх виконавчих комітетів у інтерактивний процес. Так поширення набули електронні консультації громадян, яким стало більш зручно висловлювати свої бачення, пропозиції та рекомендації щодо прийняття публічних рішень ОМС та їх виконавчими комітетами. Для МОВ – розширило площу громадської контактності у процесі прийняття публічних рішень.

Електронні консультації громадян позитивно впливають на розвиток інформаційного суспільства на місцевому рівні. Лайтовість процесу додають: його доступність (незалежно від місця і часу доби громадянин за умови доступу до інтернету має можливість стати консультантом ОМС); швидкість (технічні можливості пристосовані до швидкої обробки зібраної інформації, завдяки чому відбувається оперативне реагування на запити громадян);

прозорість – рекомендації, всі без винятку обговорення є відкритими, публічність майданчику для консультацій підвищує довіру до МОВ; ефективність (допомога в оптимізації процесу збору та аналізу інформації); демократичність (рівні можливості для громадян доступу до обговорення актуальних питань розвитку громади).

Таблиця 3.3

**Огляд практик реалізації ОМС електронних консультацій громадян  
станом на 01 листопада 2024 р.**

ОМС	Назва, сутність проекту	Позитивні наслідки реалізації	Типові приклади	Характеристика процесу консультування
Вінницька міська рада	Digital Вінниччина: цифрові рішення для розвитку громад	Впровадження електронних консультацій. Місто стало більш відкритим для громадян, а процес прийняття публічних рішень став – прозорішим	Розробка місцевого бюджету	Пропозиція громадянами ідей щодо пріоритетних напрямків витрачання коштів
			Планування простору громади	Громадяни долучаються до розробки проектів благоустрою територій
Хмельницька міська рада	Розробка та практична реалізація електронних петицій та електронних консультацій	Збільшення залученості громадян до процесу прийняття публічних рішень. Підвищення прозорості роботи міської ради. Реалізація ініціатив, запропонованих громадянами.	Оцінка якості послуг	Громадяни висловлюють свої міркування щодо роботи комунальних служб, медичних закладів
			Обговорення місцевих ініціатив	Підтримка або критика громадянами проектів, що реалізуються у громаді

Джерело: розробка автора

Електронні консультації поступово впроваджують і ОМС Полтавської області, деякі з них розробляють власні платформи для електронного врядування.

Молодіжний осередок Бершадської громади Вінницької області є лідером суспільної цифровізації серед молодіжних рад регіону. Учасники молодіжної ради відвідують заходи з е-демократії, де обмінюються досвідом розробки і реалізації публічних рішень ОМС. Релізовано ініціативу «Опитування мешканців громади щодо створення молодіжної студії на платформі eDEM», заплановано проєкти за міжнародної підтримки спільно з експертами швейцарсько-української Програми EGAP: <https://consult.e-dem.ua/polls/1093>.

Корисним для безперервних електронних консультацій громадян є послідовне проходження всіх сходинок алгоритмізованих процедур:

1 етап – ініціатива ОМС щодо проведення консультації з конкретного питання (електронна консультація з приводу розробки нової зони відпочинку, коригування маршрутів руху громадського транспорту).

2 етап – розміщення інформації про консультацію на офіційному сайті ОМС або в соціальних мережах (Reddit, Pinterest, WhatsApp, Twitter, LinkedIn, YouTube, TikTok, Instagram, Facebook).

3 етап – ознайомлення громадян з інформацією про проєкт ОМС.

4 етап – висловлення (формулювання) громадянами своїх пропозицій та рекомендацій.

5 етап – аналіз ОМС отриманої інформації.

6 етап – врахування пропозицій, міркувань, рекомендацій громадян при прийнятті публічних рішень.

У різних випадках ОМС доречними будуть різні форми електронних консультацій громадян:

потрібно зібрати велику кількість даних щодо міркувань громадян з певних, чітко визначених питань, тоді оптимальний варіант – структуровані онлайн-опитування;

важливо обмінятися думками та генерувати ідеї, тоді варто зайти на відкриті платформи для обговорення на форумах;

виникла потреба у проведенні класичних електронних консультацій та

у зборі з мінімальними витратами часу і фінансових ресурсів рекомендації, тоді підійдуть соціальні мережі;

на кону швидке отримання відповідей на прості запитання? Тоді у нагоді стануть автоматизовані системи – чат-боти.

Щоб підсилити ймовірність успішності впровадження електронних консультацій ОМС скористайтесь порадами:

1. впроваджуйте електронні консультації як частину програми або і стратегії інформатизації громади (системно-ситуаційний підхід);
2. залучайте ОГС, експертів, громадських радників для розробки та впровадження інструментів електронної демократії;
3. підвищуйте обзнаність громадян, активно інформуючи про можливості електронних консультацій;
4. контролюйте якість технічної підтримки на всіх етапах електронних консультацій громадян.

Які ж переваги отримають ОМС Полтавщини від реалізації напрямів розвитку інформаційного суспільства на місцевому рівні?

Так, на нашу думку, більше населення громад (і тих, що постійно меншають на території громади, і внутрішньо переміщені особи, і маятникові мігранти) буде залучено до колективного прийняття публічних рішень.

Публічні рішення ОМС матимуть нарощений якісний потенціал через більшу обґрунтованість, об'єктивізацію процесу внаслідок врахування думок більшої кількості суб'єктів взаємодії. Усвідомивши свою «видимість» для влади, зрозумівши, що їх думка як громадян важлива і корелює, змінює процес прийняття публічних рішень ОМС, відчують більшу довіру до МОВ. Також інструменти е-демократії дозволять спростити, прискорити збирання і аналізування інформації, і, як наслідок, маємо у перспективі оптимізовану роботу ОМС.

### **3.2. Громадівська взаємодія з органами місцевого самоврядування у питаннях розвитку прозорості і відкритості**

Попри війну в країні ОМС зобов'язані працювати та приймати необхідні громадам публічні рішення. Оскільки роботу ОМС не було унормовано державою у таких умовах, кожен ОМС напрацьовував власні практики діяльності.

З урахуванням особливостей воєнного стану у багатьох громадах Полтавщини проводять відеотрансляції засідань постійних депутатських комісій, сесійних засідань, засідань виконавчого комітету, нарад. На офіційних сайтах громад ОМС оприлюднюють як проекти публічних рішень, так і вже затверджені публічні рішення.

Прийнятий Закон № 3590-IX (законопроект № 6401) [43] спрямований на посилення прозорості діяльності ОМС та реалізації прав громадян в доступі до інформації.

Закон № 3590-IX зобов'язав ОМС та їх виконавчі комітети:

оприлюднювати відеозаписи сесій, пленарних засідань і постійних комісій, а у повоєнний час проводити їх у прямому ефірі;

публікувати інформацію про організаційну структуру, місію, мету, функції, основні завдання, напрями діяльності, повноваження та фінансові ресурси;

розміщувати нормативно-правові акти, акти персоніфікованої дії, прийняті розпорядником, проекти публічних рішень;

зберігати архів записів засідань протягом 5 років і більше;

доповідати на засіданнях виключно державною мовою;

публікувати проекти порядків денних засідань комісій та підсумків поіменного голосування;

регулярно оприлюднювати відкриті дані про об'єкти права власності громад, що дозволить інвесторам знаходити цікаві майнові об'єкти для капіталовкладень;

регулярно проводити інвентаризацію майна громади, що допоможе ОМС ефективніше управляти ресурсами громади.

Дотримуються принципів прозорості і відкритості ті ОМС, які не лише відповідали на запити громадян, а й оприлюднюють публічні рішення та їх проєкти [44].

Коли прийняття бюджетних рішень ОМС стає прозорим і відкритим? Коли на рівні держави, регіону і окремої громади створені нормативно-правові, організаційні і фінансові умови для участі громадськості у підготовці проєктів бюджетів; обговоренні проєктів бюджетів. А сама громада є активним суспільним гравцем на полі розбудови фінансової автономії територіальної громади.

Прозорий місцевий бюджет передбачає впровадження найліпших міжнародних рекомендацій Світового банку, МВФ та Фонду міжнародного бюджетного партнерства.

Активна участь стейкхолдерів є пріоритетною умовою для розробки реалістичного місцевого бюджету й планування напрямів розвитку громади, тому міським радам Полтавщини варто звернутися до найактуальніших міжнародних порад та впровадити їх:

висвітлення інформації про витрати фінансових ресурсів на окремий об'єкт бюджетного фінансування. Переваги: зрозумілість інформації, її оприлюднення вимагає затрат часу, та не вимагає додаткового узагальнення;

автоматичне формування інфографіки у вигляді географічної мапи громади, де зображено буде планову/фактичну видаткову частину бюджетних показників. Переваги: візуальний ефект сприйняття інформації. Потрібно врахувати можливість «нанесення» планових витрат, відхилення від фактичних витрат, за термінами;

унаочнення відкритих даних для громадського контролю за коштами громади на етапах бюджетного затвердження та використання ресурсів. Побудова та візуалізація за допомогою інфографіки, графіків, діаграм, інтерактивного мапування, інтерактивних таблиць, відеоряду та ін. Перевага:

зрозумілість, компактність, візуальне сприйняття і фокусування уваги на інформації. Але потребує додаткових витрат на оплату праці графічних дизайнерів (найманих у спеціальних піар-агенціях, ІТ-компаніях), концентрація зображень на головному, кольоровий ряд;

оприлюднення всебічної інформації про місцевий бюджет (динаміка, відхилення, розвиток, дефіцит/профіцит ресурсів) в межах окремої вкладки на офіційному сайті ОМС. Переваги: зручний пошуковий формат, «все і одразу в одному місці». Значним недоліком є шалені години витрати фахівців-адміністраторів сайту;

оприлюднення інформації про місцевий бюджет у форматі адаптованому до машинного зчитування, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, прозорий і відкритий доступ, зручне використання. Переваги: комфортність роботи з інформацією і для аналітиків, і для адміністраторів. Та даний метод потребує спеціальної компетентності, додаткового навчання і не лише інформаційної грамотності, а й спеціальним навичкам роботи з великими базами даних та ін.

Далі піде про народовладдя, проголошене щодо місцевого самоврядування законопроектом № 7283 (його Верховна Рада ухвалила у 2 читанні). Правова мета: підвищити прозорість і відкритість прийняття публічних рішень ОМС, результативність роботи МОВ; забезпечити доступ до інформації про роботу ОМС, їх виконавчих комітетів, посадових і службових осіб; гарантувати і забезпечувати право громадян на залученість до місцевого самоврядування.

Законопроект № 7283 є містком коригування нормативно-правової бази правочинів щодо механізмів учасницької демократії та забезпечення участі населення у роботі ОМС і впливу на життєдіяльність громади, врегулювання порядку отримання публічної інформації про діяльність ОМС, їх виконавчих комітетів, підрозділів, посадових і службових осіб. Результат: спрощення процедур учасницької демократії та підвищення прозорості і відкритості у роботі МОВ через безбар'єрний доступ до публічної інформації, доречної в

умовах воєнного стану.

Перелік форм участі мешканців територіальних громад Полтавської області у вирішенні питань місцевого значення, описаний законом, доволі широкий залежно від потреб самої громади:

місцеві референдуми (швейцарці перманентно голосують з питань будівництва тунелів, впровадження нових соціальних програм);

загальні збори (типовий приклад: актив організував збори, розповів про переваги роздільного збору твердих побутових відходів, загітував мешканців мікрорайону населеного пункту долучитися до ініціативи. Прийняте рішення: встановити контейнери для роздільного збору сміття на території мікрорайону.);

місцеві ініціативи. Полтавська міська громада може похвалитися такими місцевими ініціативами: «Змінимо місто разом» (від благоустрою до культурного просвітництва), «Полтава веломісто» (стимулювання здорового способу життя, створення комфортного велосипедного середовища, розвиток велоінфраструктури), «Полтава культурна» (створення культурних просторів, підтримка талантів, популяризація локальної культури);

громадські слухання, наприклад, з приводу оптимізації мережі закладів освіти решетилівська громада обговорила питання об'єднання шкіл та оптимізації освітнього процесу;

електронні петиції: для підписання петиції достатньо заповнити просту форму на сайті і підтвердити свою електронну адресу;

участь жителів у розподілі коштів місцевого бюджету, ;

публічні консультації: мешканців міста Лубни ОМС було залучено до проєктування рішення щодо реконструкції центральної площі, надано пропозиції щодо дизайну площі, розташування фонтанів, декоративних елементів;

громадська оцінка (експертиза) діяльності виконавчих комітетів ОМС та посадовців;

консультативні та дорадчі органи при ОМС та їх посадовцях (приклади

наведено у 2 розділі кваліфікаційної роботи).

Також законом визначено, що участь територіальної громади у розв'язанні питань місцевого значення може здійснюватися з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Поряд з цими практиками на увагу ОМС Полтавщини заслуговують ряд інструментів:

- участь медіа у всіх обговореннях та зустрічах з бюджетних питань, доступ до бюджетних документів (особливо схваленого бюджету), які не заборонені законом в умовах воєнного стану;

- проведення громадських слухань як форми прямого залучення громадян до процесу прийняття рішень, що гарантує кращу поінформованість населення. Крім того, таким чином місцева влада може дізнатись думку своїх громадян про проекти місцевих бюджетів та взяти до уваги їх коментарі;

- зустрічі з населенням – акцент робиться на вирішенні конкретного питання (наприклад, план розвитку міста, села), дає можливість обговорити питання детально та одразу побачити ставлення громадян та отримати їхні коментарі з проблеми, а також критичні зауваження, факти і думки;

- складання каталогу громадських думок виборців – збір інформації про народне ставлення до певної проблеми;

- започаткування дорадчих комітетів – зустрічей з членами робочої групи представників мешканців громади на постійній основі (актив громади) або з робочою групою по вирішенню конкретного питання.

Кроком розвитку е-демократії є реалізація прозорості діяльності комунальних підприємств, публікація їхньої господарської та фінансової звітностей (квартальної, піврічної і річної).

Доречним є і розроблення та розповсюдження «бюджету для громадян» - інтерактивного та/або паперового документу для спрощення для жителя громади мови цифр та статистичних даних, унаочнення основних напрямків бюджетної політики громади.

Отже, серед робіт з забезпечення прозорості та відкритості на стадіях бюджетного процесу в ОМС Полтавщини рекомендовано і обґрунтовані раніше інструменти:

1) оприлюднення на офіційному веб-сайті ОМС або в друкованому медіа: графіку та протоколів засідань робочої групи; проєкту рішення про бюджет ОМС та додатків до нього; рішення про місцевий бюджет; рішення про внесення змін до місцевого бюджету; рішення про затвердження звіту про виконання місцевого бюджету (щоквартального, піврічного, річного та ібільш оперативних); інформації про виконання місцевого бюджету, звіту про виконання річного бюджету ОМС та інформації про час і місце публічного обговорення інформації щодо виконання річного місцевого бюджету ОМС;

2) аналіз депутатських запитів, запитань, звернень та відповідей на них;

3) проведення заходів е-демократії, громадських слухань та обговорень;

4) зустрічі населення з місцевими депутатами та посадовими особами виконавчих ОМС;

5) поширення проєкту бюджету міської ради серед ОГС;

6) забезпечення доступу громадськості до довідкових матеріалів щодо місцевого бюджету, алгоритмів представлення на письмове прохання фізичних чи юридичних осіб;

7) публічне представлення інформації про виконання бюджету за рік відповідно до показників, бюджетні призначення щодо яких затверджені рішенням про бюджет міської ради;

8) інформування виборців про виконання планів і програм економічного та соціального розвитку, про виконання бюджету міської ради тощо.

Отже, дотримання принципу публічності та прозорості на практиці є запорукою надійності місцевого бюджету, оскільки це забезпечує довіру громадськості до бюджетної політики, сприяє збільшенню надходжень до

місцевих бюджетів, а також посилює ефективність громадського контролю над місцевими фінансами.

Насамкінець, бюджетна прозорість і відкритість дають громадянам, ОГС можливість стати споживачами найякісніших суспільних послуг в обмін на власні податки і збори. А в умовах прозорості, відкритості та достатньої доступності фінансової інформації громадськість, ОГС здатні самоврядно контролювати доречність, моральність, етичність, повноту виконання функцій МОВ, тому громадський контроль є публічним явищем впливу громадян, ОГС на МОВ, дозволяє їм практично реалізовувати волевиявлення населення, яке і є уособленням е-демократії. Це і є довгоочікуваним соціальним результатом.

Раніше майже всі вище зазначені учасницькі форми в процесах прийняття публічних рішень були регульовані неповноцінно з точки зору повноти правового унормування, та окремі форми учасництва зазначалися у постановах Кабінету Міністрів України, мали м'який рекомендаційний характер для ОМС.

Прийняття законопроекту № 7283 сприятиме розвитку громадянського суспільства та збільшенню участі громадян у процесах прийняття публічних рішень на місцевому рівні. Це підвищить прозорість та відкритість діяльності ОМС, зміцнить довіру громадян до МОВ та сприятиме ефективному витрачання фінансових ресурсів місцевих органів влади через зменшення кількості запитів, скориставшись як альтернативою оприлюдненням інформації на офіційних вебсайтах. Прийняття і подальше дотримання вимог законопроекту підштовхне ОМС до більш прозорого і відкритого, усвідомленого, сталого у своєму розвитку суспільства, незважаючи на безпекові перепони в умовах воєнного стану, коли кожен громадянин, представник ОГС матиме можливість бути почутим і впливати на життя своєї громади.

Попри те, що зазначені закони забезпечують прозорість ОМС та їх виконавчих комітетів, поліпшують залученість членів громад до процесів

прийняття публічних рішень, вони покладають додаткові зобов'язання для ОМС, зокрема, що стосується приведення локальних нормативно-правових актів у відповідність до загальнодержавного законодавства. Рекомендовано внести зміни та доповнення до регламентів місцевих рад, положень про структурні підрозділи, положень про постійні комісії рад, а також про Статути територіальних громад.

### **Висновки до розділу 3**

Цифрові технології дозволять зробити процес прийняття публічних рішень ОМС більш комфортним, відкритим, ефективним та прозорим. Однак для успішного розвитку необхідно вирішити ряд викликів, пов'язаних з цифровим розривом між різними категоріями населення, кібербезпекою (захист інфраструктури та даних від кібератак) та етикою на фоні використання штучного інтелекту.

Досвід українських міст демонструє, що е-консультації є ефективним інструментом для підвищення прозорості та відкритості місцевої влади, а також для формування буденної практики залученості громадян до управлінських функцій. Однак для успішної реалізації партисипаційних е-проектів потрібно усунути такі перепони: цифровий розрив (нерівний доступ громадян до засобів електронної комунікації); відсутність цифрової грамотності; недовіру до е-систем голосування (непрозорість та закритість – антогоністи комунікаціоспроможного середовища на місцевому рівні).

Рекомендовано представникам ОМС запровадити механізм участі громадян на етапі формування і складання місцевого бюджету шляхом консультувань та опитувань, створити дієву робочу групу із представників ОМС, місцевих депутатів, бізнесменів, медійних особистостей, науковців і представників ОГС, яка б не формально, а реально працювала над напрацюванням місцевого бюджету, забезпечувала доступ громадськості.

## ВИСНОВКИ

В даній кваліфікаційній роботі теоретично обгрунтовано прозорість та відкритість як принципи прийняття публічних рішень ОМС; описано механізми реалізації принципів прозорості та відкритості прийняття публічних рішень ОМС; проаналізовано технології прийняття публічних рішень ОМС і набори відкритих даних ОМС; узагальнено напрями розвитку інформаційного суспільства на місцевому рівні, тому висновки набули такого вигляду:

1. Систематизовано наукові підходи до визначення понять принципів прозорості і відкритості з урахуванням чинників відкритості МОВ: «якість інструментарію», «право доступу», «рівень політичної культури», «належне (добре) урядування». Підтримано позицію тих науковців, що стверджують теоретико-наукове бачення принципів прозорості і відкритості як відокремлених наукових одиниць. Розтлумачено сутність принципів прозорості і відкритості, проаналізовано матеріальний і процедурний теоретичні підходи до їх розуміння.

2. Систематизовано актуальний інструментарій законодавчого регулювання технологій прийняття публічних рішень ОМС. Дійшли думки щодо необхідності радикального оновлення дотичного до теми дослідження законодавства, наслідком чого має стати новітня ідеологія функціонування ОМС.

3. Узагальнено практичні аспекти використання відкритих даних для боротьби з корупцією, візуалізовано за допомогою схематичного зображення комплексну характеристику інфраструктури відкритих даних для прийняття публічних рішень ОМС. Також систематизовано приклади використання інфраструктури відкритих даних за галузями/напрямами, в тому числі для користувача – громадянське суспільство. ОМС розвивати власні інфраструктури відкритих даних у напрямках забезпечення якості даних, удосконалення інтерфейсних інструментів, стандартизації даних, співпраці

розробників порталів відкритих даних, їх користувачів і адміністраторів.

4. Розглянути процедури прийняття публічних рішень ОМС, оприлюднення проєктів публічних рішень і самих рішень ОМС за результатами засідань рад, постійних комісій. Визначено функціонал консультативних і дорадчих органів з позиції врахування голосу активної громадянськості для прозорості і відкритості прийняття рішень ОМС.

Констатовано факт: за результатами проведеного у громадах Полтавської області опитування має місце низький градус громадянської залученості до процесу прийняття публічних рішень ОМС.

5. Аналіз наборів відкритих даних ОМС дозволив систематизувати типи е-сервісів для ОМС в Україні, яких недостатньо застосовано для прозорості і відкритості ОМС та дієвого громадянського контролю за діяльністю місцевих депутатів з прийняття публічних рішень. Констатовано факт: за результатами рейтингування ОМС за рівнем прозорості у 2017-2020, 2021 і 2023 рр. м. Полтава має непрозору систему забезпечення прийняття публічних рішень ОМС. У 2023 р. до нього доєдналися і міста Полтавщини: Горішні Плавні, Кременчук, Лубни, Миргород. Факт війни не є виправданням для ОМС таких громад, бо такі міста як: Дніпро, Львів, Мукачево, зуміли захистити свій статус прозорості. На виправдання Полтавської міської ради та її виконавчого комітету згадаємо про репрезентативну інформаційну представленість на двох порталах відкритих даних: на державному рівні і рівні громади за технічної підтримки «ІТ GRAND». Представлено дані і на Аналітичному порталі.

6. Оцінено відкритість діяльності та прийняття публічних рішень Полтавською міською радою та її виконавчим комітетом. Для цього перевірено наявність порталу відкритих даних, проаналізовано обсяг і якість опублікованих на веб-сайті ОМС даних. Аналіз за оціночними судженнями за 11 групами показників показав слабкі місця відкритості даних ОМС (Полтавської ради) станом на 01 листопада 2024 р. Визначено причини важливості оцінки відкритості прийняття публічних рішень.

7. Систематизовано напрями розвитку інформаційного суспільства на місцевому рівні, з вичерпним преліком яких можна ознайомитися у розділі 3 дослідження. Узагальнено пріоритетні напрями інформатизації Решетилівської міської громади (2024-2026 рр.), позитивним досвідом якої можуть скористатись й інші громади Полтавщини. З метою удосконалення прийняття публічних рішень ОМС описали сильні сторони впровадження системи електронного документообігу. Відповіли на питання: «Чому важливо вимірювати прозорість і відкритість публічних рішень ОМС?», «Коли прийняття бюджетних рішень ОМС стає прозорим і відкритим?».

Пропозиції для поліпшення громадівської взаємодії з ОМС у питаннях розвитку прозорості і відкритості прийняття публічних рішень:

посадовим і службовим особам ОМС та їх виконавчих комітетів варто вивчити практичні підходи до впровадження новаційних ініціатив Бразилії, Румунії, Естонії, Швеції і Фінляндії, спрямований на удосконалену інтеграцію залучення громадськості до прийняття публічних рішень;

з метою впровадження інновацій е-демократії і отримання ролі амбасадору змін у громадянському суспільстві України ОМС проаналізувати шанси долучитися до Проекту «Відкритий Уряд» і у перспективі отримати визнання, наставництво з боку Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд»;

розвивати відкриті дані згідно концепцій «відкритого» та «розумного» населеного пункту: транспарентні ОМС, партнерське управління громадами і адміністративно-територіальними одиницями, максимальний комфорт для мешканців населеного пункту;

вважаємо доречним громадам Полтавщини перейняти досвід одного з лідерів рейтингу прозорості міст 2023 щодо запровадження публічної онлайн-платформи – «Портал місцевої статистики Львівщини», харвестованої з державним порталом;

для посилення ролі електронних консультацій у прозорості ОМС Полтавщини варто скористатися узагальненими у розділі 3 дослідження порадами;

адаптувати успішні міжнародні практики інформатизації суспільної взаємодії до роботи вітчизняних ОМС в умовах воєнного стану. Рекомендовано комплексно застосовувати систематизовані у дослідженні заходи з забезпечення прозорості та відкритості на всіх стадіях бюджетного процесу в ОМС Полтавщини з використанням обґрунтованих у дослідженні інструментів: оприлюднення інформації (веб-сайт, друковані медіа, соціальні мережі); заходи е-демократії, обговорення, запити, звернення, електронні консультації громадян, зустрічі, інформання у форматі «влада-громада».

Очікуваний соціальний ефект у громадах Полтавщини завдяки прозорості і відкритості публічних даних:

зростання рівня залученість громадськості, ОГС, інших зацікавлених стейкхолдерів до проектування і прийняття публічних рішень;

поширення соціальної звички впливу на МОВ через громадський контроль доречності, моральності, етичності, повноти виконання функцій посадовими і службовими особами.