

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

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

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

Тамара ЛОЗИНСЬКА

07 грудня 2021 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

На тему: **«Забезпечення прозорості та відкритості як ключових принципів діяльності органу місцевого самоврядування»**

виконала здобувач вищої освіти заочної форми навчання

Денисенко Оксана Василівна

Керівник кваліфікаційної роботи

Ольга СЕРДЮК

Полтава – 2021 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ЯК КЛЮЧОВИХ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	9
1.1. Сутнісне поняття прозорості та відкритості як ключових принципів діяльності органів місцевого самоврядування	9
1.2. Напрями та практика реалізації принципів прозорості та відкритості в діяльності органів місцевої влади	17
Висновки до розділу 1	25
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ЯК КЛЮЧОВИХ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	27
2.1. Практика забезпечення прозорості органу місцевого самоврядування	27
2.2. Інструменти забезпечення відкритості органу місцевого самоврядування та його взаємодії з громадськістю	38
Висновки до розділу 2	46
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ЯК КЛЮЧОВИХ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	48
3.1. Розвиток етичних стандартів як основи управлінської компетентності депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування	48
3.2. Цифрові інструменти забезпечення прозорості та відкритості органу місцевого самоврядування	57
Висновки до розділу 3	66
ВИСНОВКИ	68
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	71
ДОДАТКИ	79

ВСТУП

Актуальність теми. Прозорість та відкритість – це принципи, які покликані забезпечити комунікацію органів та посадових осіб виконавчої влади з населенням шляхом інформування та надання роз'яснення стосовно мети, напрямів, завдань, цілей, досягнень та недоліків діяльності органів виконавчої влади, а також забезпечення прямої та опосередкованої участі та контролю громадськості за формування публічної політики.

Прозорість та відкритість є порівняно новим об'єктом для наукового дослідження, що на даний час не отримала достатнього висвітлення у наукових працях. Певна база для їх вивчення закладена у дослідженнях, присвячених гласності. Проблема прозорості і відкритості у їх взаємозв'язку відображена у низці публікацій українських авторів, таких як: О. О. Григорян [5], Н. В. Гудима [6], С. С. Єсімова та В. А. Бондаренко [12], К. Комарова та Н. Ковальчук [20], О. В. Крет [22-23], О. А. Кудіна [24], В. І. Мельниченко [26-27], Н. Мельтюхова та Я. Ваніна [28], Л. Наливайко та М. Романов [31], М. Пашковська [33], В. М. Пилаєва [33-34], К. І. Ровинська [50], Н. Тимошенко [63], Г. Терещук [61-62], В. М. Черторижський [66], В. М. Ярошенко [67], О. Совгира [57], та ін.; а також у працях закордонних вчених, зокрема таких як: М. Даррелл [68], Г. Міченер [69]. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням, слід зауважити, що дані дослідження в напрямку забезпечення транспарентності органів місцевої влади мають загально науковий сенс і носять більш описовий характер.

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

Мета дослідження: системне вивчення теоретичних засад прозорості і відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування та обґрунтування інструментів їх забезпечення в сучасних умовах.

Завдання дослідження. Відповідно до мети дослідження були поставлені

такі завдання:

- охарактеризувати поняття «прозорості» та «відкритості» в діяльності місцевої влади;
- розкрити напрями та практику реалізації принципів прозорості та відкритості в діяльності місцевої влади;
- проаналізувати рівень прозорості в діяльності Миргородської міської ради;
- охарактеризувати механізми забезпечення відкритості Миргородської міської ради та її взаємодії з громадськістю;
- визначити напрями розвитку етичних стандартів як основи управлінської компетентності депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування Миргородської міської ради;
- обґрунтувати запровадження додаткових цифрових інструментів для зростання прозорості та відкритості діяльності Миргородської міської ради.

Об’єктом дослідження обрано сукупність теоретичних та практичних аспектів формування механізму забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів місцевої влади.

Предмет дослідження: механізм забезпечення відкритості та прозорості як базових принципів діяльності Миргородської міської ради.

Методи дослідження. Методологічною і теоретичною основою наукового дослідження є фундаментальні положення теорії забезпечення прозорості та відкритості органів влади, наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених з даної проблематики.

Методичне забезпечення дослідження ґрунтується на поєднанні таких методів, як описовий (опис існуючих практик забезпечення прозорості та відкритості як базових складових в діяльності транспарентності органів місцевої влади), абстрактно-логічний (теоретичні узагальнення та формулювання висновків), порівняння (порівняння звітних і базових показників, що характеризують стан розвитку об’єкту та інструментів забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів місцевої влади) та інші методи дослідження.

Інформаційна база: закони України, наукові праці вчених за темою дослідження, довідково-нормативні матеріали, інформація з мережі Internet, інформація з офіційного сайту Миргородської міської ради, внутрішні документи Миргородської міської ради, особисті спостереження автора.

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

До елементів наукової новизни можна віднести:

набуло подальшого розвитку:

розширення пакету інструментів е-взаємодії органу місцевого самоврядування з громадськістю, що дозволить забезпечити відкритість та прозорість їх діяльності, врахувати потреби та умови формування і розвитку окремо взятої територіальної громади, підвищити комунікативну та суспільно-корисну активність членів громади та їх об'єднань, посилити участь останніх в вирішенні питань місцевого значення.

Практичне значення одержаних результатів. Опрацьовані у кваліфікаційній роботі теоретичні положення, висновки і пропозиції можуть бути використані у практиці забезпечення прозорості і відкритості діяльності органів місцевої влади, зокрема Миргородської міської ради.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповіді на двох міжнародних науково-практичних конференціях.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези:

«Прозорість та відкритість діяльності органу місцевого самоврядування як чинник розвитку територіальних громад», V Міжнародна науково-практична конференція «Менеджмент XXI століття: глобалізаційні виклики», м. Полтава, 19 травня 2021 р.;

«Цифрові інструменти забезпечення прозорості та відкритості діяльності органу влади», IV Міжнародна науково-практична конференція «Інтеграція інформаційних систем і інтелектуальних технологій в умовах трансформації інформаційного суспільства», м. Полтава, 21-22 жовтня 2021 р.;

«Розвиток етичних стандартів як основи управлінської компетентності», які включені до збірника матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування Полтавського державного аграрного університету «Територія науки», випуск 2, 2021 р., Полтава.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота викладена на 70 сторінках, складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел, який включає 71 найменування, 6 додатків. Кваліфікаційна робота містить 11 таблиць, 4 рисунки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ЯК КЛЮЧОВИХ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сутнісне поняття прозорості та відкритості як ключових принципів діяльності органів місцевого самоврядування

Формування інформаційної прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади, розвиток громадянських навичок із використанням сучасних інструментів місцевої демократії, зворотного зв'язку між суспільством та владою є передумовою успіху подолання кризи зниження довіри і поваги до влади з боку громадянського суспільства.

Рівень довіри громадян безпосередньо залежить від рівня транспарентності влади. Низький рівень відкритості, доступності та прозорості влади породжує незадоволеність громадян роботою органів місцевого самоврядування, а також створює негативні настрої громади.

Сучасна наукова література пропонує різні тлумачення підходів до розуміння категорії транспарентності як конституційного принципу, її ознак та значення, єдиний погляд на вказану проблематику, на жаль, відсутній.

На думку Д. Співака в світі нараховується близько 20 країн, в яких принцип транспарентності державного управління для широкого громадського контролю закріплено на рівні правової норми спеціальним законодавством, що говорить про вагомість відповідного принципу та необхідність його імплементації у національне законодавство [58].

Аналіз Черторижським В. М. латинської та англійської етимології транспарентності (від лат. trans прозорий, наскрізь+pareo бути очевидним, англ. transparent зрозумілість, чесність) дав йому змогу зробити висновок про те, що це такий стан інформованості (наявність повного, достатнього і достовірного знання) про ту чи іншу діяльність (її об'єктах або результати), яке дозволяє будь-якому

зацікавленому суб'єкту мати повне уявлення про них [66]. З його думкою погоджуються і Н. Наливайко та М. Романов [31]. Проте далі В. М. Черторижський розвиває, розширює зміст поняття стверджуючи, що транспарентність – це не тільки прозорість, а й чіткість щодо того, наскільки суб'єкт взаємодіє і в яких випадках він має право здійснювати свою волю. Це означає ясність щодо чітко визначених цілей і методів партнерів, відкритість до взаємодії завдяки співпадаючим цілям і методам, досягнення синергетичного ефекту.

За думкою М. Пашковської транспарентність є засадничим поняттям, яке у собі в тісному взаємозв'язку теж поєднує декілька понять, що визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі [33]. О. В. Крет, чітко вказуючи складові, визначає транспарентність, як відкритість, прозорість, гласність, публічність, підзвітність процесу формування та розвитку, функціонування органів державної влади різного рівня та процесу прийняття ними рішень [22-23]. З ним погоджуються О. А. Кудіна [24], С. С. Єсімов та В. А. Бондаренко [12], ін. За О. В. Крет: прозорість є технологічною характеристикою транспарентності; відкритість – інституційною характеристикою, що передбачає закріплення норм, правил і принципів; гласність – інструментальною характеристикою, тобто засіб та інструмент підтримки транспарентності; публічність – як спрямованість транспарентності, доступність будь-якої інформації щодо різних соціальних суб'єктів; підзвітність – контрольною властивістю транспарентності [23].

Н. Наливайко та М. Романова розширюють розуміння транспарентності як складної теоретико-правової категорії, включаючи до неї крім прозорості, відкритості, гласності, публічності, підзвітності ще і доступ до публічної інформації та участь в управлінні державними справами [31]. Виходячи з цього вони зауважують, що всі органічні складові поняття «транспарентності» є неможливими одна без одної, одні є причиною інших, а інші є наслідком попередніх. Тобто якщо прозорість – це рівень обізнаності, усвідомлення дій влади, а відкритість – це демонстрація владою своєї діяльності, то ми можемо

сказати, що усвідомленості дій влади не відбудеться, допоки влада не буде діяти відкрито. Якщо гласність – це сила влади, яка виводить її на публічне обговорення, публічність – потенціал влади виконувати свої функції перед «громадськістю» (тобто тими, хто її обирає), а підзвітність є обмежувальною рисою влади, а підзвітність є обмежувальною рисою влади, що відображає громадський контроль за її діяльністю, то акцентуємо увагу на тому, що саме така «громадська» діяльність влади призводить до публічного обговорення, а потім – контролю (відповідальності).

З іншого боку, існує ряд учених, які наголошують на відмінності між принципами відкритості, прозорості та гласності, при цьому до категорії транспарентності науковці не завертаються взагалі (зокрема, Н. В. Гудима [6-7] та Н.М. Мельтюхова [28], О.В. Совгиря [57]).

Не залежно від розуміння змісту поняття транспарентність маємо визнати, що складовими транспарентності є нормативний, інституційний та особистісний компоненти. Нормативний компонент передбачає законодавче закріплення прозорості та відкритості владних інституцій; інституційний – наявність організаційних і структурних форм, конкретних процедур, дієвих механізмів, які сприяють реалізації принципу транспарентності як між самими органами влади, так і між владою й громадянами; особистісний компонент – прозорість і відкритість діяльності посадових осіб, що передбачає відповідний рівень політичної культури, професіоналізму та доброчесності [7, с. 10–11].

Існує потреба відмежування атрибутивних характеристик транспарентності як одна від одної та від її самої. Проте детальніше розглянемо зміст лише понять прозорості та відкритості як ключових принципів забезпечення транспарентності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Поняття «прозорість», «відкритість» включені до переліку принципів діяльності органів влади згідно законів України «Про місцеві державні адміністрації» [45], «Про Кабінет міністрів України» [43], «Про місцеве самоврядування в Україні» [44] (це ж стосується законів України «Про доступ до публічної інформації» [38], «Про державну службу» [37]).

Згідно з мовним посібником боротьби з корупцією неурядової громадської організації Transparency International, «прозорість – це характеристика урядів, компаній, організацій та індивідумів бути відкритими у зрозумілій демонстрації інформаційних правил, планів, процесів та дій» [71]. Також прозорість – це відкритість політичних намірів, розробки та реалізації політики, що є ключовим елементом ефективного управління [69]; прозорість – це відкритий уряд та організації [70].

На думку Пухкал О. прозорість як принцип діяльності органів державного управління є складним феноменом суспільного життя. Крім інформування громадськості про поточну діяльність органів державної влади, важливим аспектом прозорості слід вважати роз'яснення тих чи інших управлінських рішень, формування розуміння населенням чи окремими соціальними групами їх доцільності. Поняття «прозорість» за своїми змістовними характеристиками відрізняється від такого близького до нього поняття, як «відкритість» і їх не слід ототожнювати. Якщо відкритість має переважно соціально-комунікативний характер, то прозорість, насамперед, функціональний [47, с. 21].

Прозорість уряду забезпечує свідомий та ефективний вплив громадськості, що неможливе без чіткості та переконливості дій влади для громадськості та більш тісного зворотного зв'язку. Таким чином, прозорість забезпечує надійність дій влади. На відміну від прозорості, як зазначав В. М. Ярошенко, відкритість є функціональною ознакою публічної влади та забезпечує ступінь безпосередньої участі громадян, реалізацію ними функції громадського контролю за діяльністю органів влади, реальний вплив громадян на зміст публічно-управлінської діяльності. Водночас відкритість влади означає здатність ділитися владою з громадянами, особливо шляхом їх залучення до процесу як прийняття так і виконання управлінських рішень [67, с. 88].

Відповідно до Принципів Європейського адміністративного простору, принцип відкритості та прозорості розглядають як: відкритість на протипагу секретності; прозорість на протипагу дискретності; винятковість конфіденційності та секретності діяльності органів публічної влади; набрання законної сили тільки

після офіційного опублікування; підлеглість публічних адміністрацій зовнішньому контролю; обов'язкове обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чії права або законні інтереси зачіпаються з його прийняттям. Отже, згідно з цитованим документом, принципи відкритості та прозорості взагалі не розділяються.

Н. Тимошенко вважає таку позицію спірною, оскільки, на її думку, відкритість не слід ототожнювати з прозорістю [63, с. 128]. Оскільки недостатньо бути максимально поінформованим про діяльність органів місцевого самоврядування, необхідно мати реальну можливість контролювати та впливати на цю діяльність. Прозорість та відкритість мають бути взаємно узгоджені, оскільки ефективне та стабільне управління не може бути забезпечене, коли високий рівень прозорості дозволяє громадянам бачити всі проблеми у діяльності органів державної влади, а відсутність прозорості не дозволяє їх ефективно вирішувати.

В. Стретович вважає, що відкритість влади, як і суспільства, – це такий їхній стан, що найбільшою мірою проявляється за умови поєднання двох критично важливих компонентів для їх ефективного функціонування, а саме конкуренції та прозорості. Конкуренція (в усіх сферах суспільного життя) сприяє відкритості тим, що обмежує можливості окремих осіб чи груп щодо набуття ними абсолютних позицій домінування й спонукає учасників відносин до більш чесної та відкритої політичної боротьби. Прозорість уможливує існування громадського контролю, а той, що є, – робить ефективнішим, а отже, підвищує відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечує зворотний зв'язок в обох напрямках: «громада – влада» і «влада – громада», підвищує довіру останньої до влади, а тому прозорість є критичним елементом як для органів державної влади, так і для органів місцевого самоврядування та самоорганізації населення [60, с. 14].

Заслуговує уваги позиція за якою, принцип прозорості органів державного управління полягає в установленні ними умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень

шляхом створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо змістовного та процедурного аспектів державно-управлінської діяльності, а принцип відкритості державної влади є її обов'язком із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами у спосіб безпосереднього волевиявлення [63].

З цього приводу становить інтерес визначення прозорості як можливості своєчасного отримання громадянами надійної та релевантної інформації про діяльність державних органів, а відкритості – як гарантії врахування думок громадян при розробці й впровадженні державних рішень [70].

І. В. Ткач погоджується з тим, що поняття «прозорість» та «відкритість» слід відрізнити одне від одного: «прозорість» — це властивість публічного управління, що визначається ступенем поінформованості громадськості про: основні прояви матеріального та процесуального аспектів діяльності органів влади; розуміння широкою громадськістю умов, змісту та значення їх діяльності; виявляється у тому, що представники громадськості на яких поширюється (яких стосується) владне рішення або дії мають бути максимально обізнані про них і спосіб їх реалізації; – «відкритість» – властивість публічного управління, що визначається ступенем безпосередньої участі громадян у діяльності органів публічного управління; вона проявляється у забезпеченні активного та реального впливу громадськості на зміст діяльності органів публічної влади шляхом зобов'язання органів влади приймати певні рішення, діяти чи утримуватися від них [64, с. 30].

На думку Н. Тимошенко, відкритість і прозорість є самостійними атрибутивними характеристиками діяльності органів місцевої влади України, які мають чітке розмежування за своїм змістовим навантаженням та чіткі прояви, зумовлені відповідними правилами цієї діяльності (табл. 1.1) [63].

Досліджуючи теоретичний аспект принципів прозорості та відкритості як складової публічного управління, І. В. Ткач [64, с. 30] зосереджує увагу на дослідженнях В. Мельниченка і Н. Гудима, які мають спільну позицію: основну відмінність між принципами прозорості та відкритості В. Мельниченко вбачає у

тому, що прозорість публічної політики характеризується пасивністю в отриманні інформації громадянами та їх об'єднаннями, а відкритість включає можливості активної участі цих суб'єктів в політичній діяльності [27, с. 49]; Н. Гудима зазначає, що відкритість слід розуміти як надання органам влади можливості для громадян вільно брати участь у управлінні державними справами шляхом прийняття управлінських рішень або впливу на цей процес [7, с. 79]. Водночас І. В. Ткач погоджується з В. Мельниченком [64], в тому що принципи прозорості та відкритості мають бути взаємно узгоджені, оскільки без прозорості, в розумінні обізнаності громадян та їх об'єднань щодо умов та змісту діяльності органів влади, свідомо та ефективно впливати на цю діяльність неможливо.

Таблиця 1.1

Розмежування змістовного навантаження принципів прозорості та відкритості в діяльності органів влади

Принцип прозорості	Принцип відкритості
Ступінь обізнаності громадян про діяльність і наміри органів місцевої влади, зокрема хід засідань і прийняті рішення, а також інформацію, якою володіє конкретний орган місцевого самоврядування	Ступінь безпосередньої участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування
	Ступінь поінформованості громадян не тільки про діяльність політичних структур, але й про свої права та свободи
	Активність суспільного контролю над діяльністю органів місцевої влади
Поінформованість громадян, їхніх об'єднань, на які поширюються чи якимось чином стосуються рішення та дії органу публічної влади, щодо процедури їх здійснення	Ступінь забезпечення реального впливу громадян та їх об'єднань на зміст публічно-управлінської діяльності через визначення вимог перед органами місцевого самоврядування щодо прийняття певних рішень, вчинення дій або утримання від них

Джерело : [63]

Узагальнивши різні трактування «прозорості» та «відкритості» діяльності органів місцевої влади, розмежуємо зміст цих понять в такий спосіб:

– «прозорість» – ступінь обізнаності, поінформованість громадян, їхніх об'єднань про наміри, рішення та дії органу місцевої влади; зрозумілість широкій громадськості обумовленості, змісту і сенсу політичних дій та рішень органів

місцевого самоврядування, а також своїх прав і свобод.

– «відкритість» – це безпосередня участь громадян у діяльності органів місцевої влади, активність суспільного контролю, реальний вплив громадян та їх об'єднань на зміст публічно-управлінської діяльності, забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору територіальними громадами певної альтернативи суспільного розвитку.

Критеріями виміру відкритості влади вважають характеристики прозорості, доступності та чутливості до нових ідей [28, с. 198]. У додатку А наведено показники, що сформовані Н. Мельтюховою та Я. Ваніною відповідно до критеріїв [11, с. 170]. Як критерії можуть бути використані рівні публічної контрольованості функціонування органів, доступності для населення інформації стосовно їх діяльності та чутливості до ідей, що виникають у громаді. На переконання авторів методики Оцінювання рівня відкритості органу місцевого самоврядування на практиці передбачає обов'язковість проведення регулярних опитувань споживачів управлінських послуг, звітування депутатів, міського (сільського, селищного) голови, керівників структурних підрозділів виконавчого комітету ради, узгодження проектів рішень ради та її виконавчих органів з громадськими організаціями, оприлюднення на сайтах і у засобах масової інформації проектів основних рішень, відслідковування реакції громадськості на них, а також поширення інформації стосовно результатів такої діяльності [28].

Науковці вважають за необхідне закріпити у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [44] оцінювання рівня відкритості і регламентувати його процес певними методичними розробками. Обов'язковість і регулярність проведення такої роботи обумовлюють необхідність їх структурного закріплення. Доцільним у зв'язку з цим виглядає розширення повноважень і збільшення працюючих у відділі зв'язків з громадськістю, а також зміна його назви на відділ (або управління) забезпечення відкритості діяльності органу влади. За результатами розрахунків показників отримуватиметься інформація, яку складно привести до єдиної узагальнюючої характеристики рівня відкритості. У зв'язку з цим виглядає доречним встановлення нормативних значень кожного з них.

Підвищення рівня прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування для населення є пріоритетним завданням на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування, адже відкрита система є більш стійкою і більшою мірою, ніж закрита система, здатна удосконалюватися та ефективно реагувати на новітні виклики. Разом з тим, погоджуємося, що не слід забувати про забезпечення відкритості муніципальної влади вимагає немалих коштів, а тому необхідно спеціально передбачати відповідні видатки в місцевих бюджетах, іноді гласність може заважати відвертості обговорення питань місцевого значення, знижувати ефективність роботи органів управління [25, с. 98].

1.2. Напрями та практики забезпечення прозорості та відкритості в діяльності органів місцевої влади

Розглядаючи наукові підходи щодо визначення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади наголосимо, що поява різних підходів до його розуміння зумовлена відсутністю однозначного нормативного визначення цього поняття і таких його складових як прозорість та відкритість [34, с. 131].

Конституція України не містить норми, яка б чітко закріплювала принципи прозорості та відкритості, проте вони можуть бути виведені із низки конституційних норм (зокрема, з положень ст. 57, ч. 1 ст. 84, частин 2, 3 ст. 94, п. 7 ст. 129) [21].

На думку П. М. Любченко, Важливим кроком на шляху забезпечення реалізації принципів відкритості й гласності стало прийняття Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [40], де законодавець намагався створити досить ефективний та дієвий механізм співпраці органів публічної влади та громадян у сфері економічної політики, зробити прозорим механізм прийняття рішень, які зумовлюють не лише економічні, а й соціальні наслідки [25, с. 92]. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено положення, відповідно до якого акти

органів та посадових осіб місцевого самоврядування довідаються до відома населення, на вимогу громадян (ч. 11 ст. 59) [44]. Права громадян на доступ до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування встановлені також іншими законодавчими актами, зокрема такими Законами України: «Про інформацію» [42], «Про звернення громадян» [41], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [46].

Велике значення в реалізації принципів відкритості й гласності мають ЗМІ. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [62] від 23 вересня 1997 р. визначає порядок реалізації права на всебічне і об'єктивне висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування.

Низку законодавчих актів України, згідно яких органи місцевого самоврядування мають надавати інформацію стосовно своєї діяльності, коротко охарактеризовано в додатку Б. Зазначимо, що важливим кроком на шляху розвитку механізму реалізації принципу прозорості є прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» [38], який визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що є у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених чинним законодавством та інформації, що становить суспільний інтерес.

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

конструктивна робота громадських організацій та аналітичних центрів [8].

Сучасні зарубіжні та вітчизняні науковці мають різні підходи щодо вирішення проблеми відкритості, гласності або публічності влади. На думку А. Ковлера відкритість та прозорість у системі публічного управління можуть бути досягнуті за допомогою таких практик: інформування про намічені дії; забезпечення розкриття даних та іншої інформації, на якій базуються дії та рішення; вимога про опублікування будь-якого формального чи неформального критерію, відповідно до якого приймалися рішення; забезпечення участі зацікавлених сторін в адміністративному процесі; вимога про відкритий, а не секретний процес прийняття рішення; надання обґрунтування рішень; забезпечення доступності адекватних форм регресу при визначенні законності та правильності дій [13].

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

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

корупційних тенденцій у межах їх компетенцій [20, с. 101-103].

О. О. Григорян в результаті досліджень світового і вітчизняного досвіду забезпечення прозорості та відкритості органів влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект) радить розробити комплексну програму діяльності у цій галузі, передбачивши в ній реалізацію конкретних і дієвих заходів за визначеними напрямками (табл. 1.2) [5].

Г. Терещук, пишучи про необхідність переведення публічної адміністрації на активний та ініціативний рівень прозорості, оскільки він захищає владу від різних корупційних факторів, наголошує, що впровадження прозорості на проактивному рівні допомагає запобігти корупції у владі [62].

На думку О. Григорян, політика відкритості та електронного доступу до інформації є головною причиною низького рівня корупції у Фінляндії, факти корупції в країні трапляються не як правило, а як виняток. У Польщі у рамках програми «Дружнє управління» з 2000 р. було введено ряд заходів: створено інформаційні кіоски для розповсюдження електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та наявність вакантних місць; створено інформаційний центр цивільної служби для надання більш доступної інформації про діяльність адміністрації, служби та повноваження державних органів та їх працівників, а також можливості розвитку державної служби; в академічному середовищі упроваджено інформацію про напрями розвитку та проблеми державних органів, організацію презентацій та конференцій з питань проблем управління, підбору персоналу, навчання, розвитку комунікацій тощо [5, с. 3].

У Швейцарії консультації з громадськістю є фундаментальною характеристикою консультаційної системи. Існують інші країни, в яких консультації значно обмежені в обсязі, застосуванні на впливі [5, с. 3].

У Нідерландах була створена незалежна Інтернет-платформа WeEvaluate, на якій кожен громадянин має змогу висловити свою думку про якість і соціальне значення державних послуг. Крім того, електронна участь громадян в управлінні державними справами в цій країні забезпечується такими програмами, як «eCitizen», «Citizenlink» та «Voting Assistant» [34, с. 27].

Таблиця 1.2

Напрями забезпечення прозорості та відкритості органів влади

Напрямок	Дії
Удосконалення нормативно-правового забезпечення	Уточнення положень законодавства про діяльність органів влади в реалізації публічної політики в частині визначення інформування громадян про поточну діяльність органу влади. Створення централізованих реєстрів чинних законів та інших нормативних актів (країни Організації економічного співробітництва та розвитку). Перегляд механізму залучення громадян до процесів прийняття політичних рішень
Формування суспільного попиту на інформацію про діяльність органів влади, інтересу громадян щодо її отримання	Створення інформаційних кіосків з поширення електронної оперативної інформації про послуги органів влади та вакантні місця в них. Створення інформаційного центру органів влади, наявність якого зробила б доступнішою інформацію про діяльність влади, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників (Польща)
Надання он-лайн послуг органами влади	Надання громадянам можливостей пошуку та отримання інформацію, надсилання запитів, участі у голосуванні, подавати заяви та більше взаємодіяти з посадовими особами (Фінляндія)
Впровадження сучасних форм забезпечення прозорості та відкритості органів влади	Удосконалення інструментів, основних процедур та врахування результатів он-лайн консультацій у процесі прийняття політичних рішень, які з часом замінять консультації віч-на-віч
Створення ефективних механізмів контролю, як державного, так і громадянського, для забезпечення прозорості та відкритості органів влади в реалізації публічної політики через засоби масової інформації	
Підвищення правової та політичної культури громадян	

Джерело: [5].

Аналізуючи досвід Японії з впровадження політики прозорості, слід зазначити, що принцип прозорості не поширюється повністю на всю систему державного управління, оскільки добре розвинена корпоративна система, яка фактично виконує адміністративні функції, формально не залежить від уряду. Структурними елементами такої корпоративної системи є приватні публічні компанії, які є як державними, так і незалежними [1].

Одним із закордонних прикладів розвитку транспарентності на високому рівні є право на участь мешканців громад у місцевій політиці та отримання можливості залучити державне (муніципальне) фінансування на втілення власних ініціатив. Таку практику називають «відкритий бюджет». В Україні цей підхід

останніми роками згадується під назвою громадський бюджет і практикується вже у великій кількості міст та громад, у тому числі невеликих [3].

Успішним зрушенням у забезпеченні транспарентності органів місцевого самоврядування в Україні став перехід усіх публічних закупівель на електронну, відкриту платформу – «ProZorro».

На погляд С. С. Єсімова та В. А. Бондаренко, сьогодні з'явилася потреба в розробці такої стратегії транспарентності з точки зору європейського досвіду, яка для основних суб'єктів соціального процесу встановлювала б не філософські принципи, а систематизований аналіз прорахунків та ризиків розвитку, які вони створюють [12].

Проте ухвалення нормативно-правових актів та розробка стратегії транспарентності – це передумова, але не гарантія ефективного контролю і співпраці громадян з органами місцевого самоврядування. Щоб дослідити практичний вимір виконання нормативних вимог і фактичний стан залученості населення в процесі розробки та ухвалення управлінських рішень, неурядова організація «Transparency International Ukraine» в 2017 р. започаткувала дослідження прозорості (в 2020 р. – підзвітності) 100 (50) міст України.

При цьому за основну мету ставить об'єднання зусиль її членів задля просування в Україні ідей прозорості, підзвітності та доброчесності публічної влади, бізнесу й громадянського суспільства як передумови зниження корупції в державі [59].

За результатами 2020-го року команда Transparency International Ukraine і визначила рейтинг прозорості органів місцевого самоврядування 100 міст та рейтинг підзвітності 50 міст України.

Обидві методології містять перелік індикаторів у 14 сферах діяльності ОМС: «Інформація про роботу ОМС», «Доступ та участь», «Закупівлі», «Житлова політика», «Бюджетний процес», «Фінансова та матеріальна допомога, гранти», «Соціальні послуги», «Кадрові питання», «Антикорупційна політика та професійна етика», «Землекористування та будівельна політика», «Комунальні підприємства», «Комунальне майно», «Освіта», «Інвестиції та економічний

розвиток». Набори індикаторів обох методологій є універсальним та комплексним методом оцінювання готовності місцевої влади долати наявні корупційні ризики. Вони можуть застосовуватися незалежно від величини міста чи громади [49].

У рейтингу прозорості 100 міст України отримали найбільшу кількість балів та увійшли до категорії прозорих Маріуполь та Львов (86,6 та 85,2 бали зі 100 відповідно). У топ-5 Рейтингу прозорості міст також увійшли Дрогобич (78,1 бала), Вінниця (76,7 бала) і Тернопіль (75,2 бала). Лідером 2020 року з приросту балів у Рейтингу прозорості став Володимир-Волинський, який додав до показників 2019 року 22 бали, що дозволило місту увійти до першої десятки. 57 міст показали позитивний приріст балів [48].

За результатами обох досліджень рівень підзвітності виявився вчетверо нижчим за рівень прозорості. У п'ятірці найпідзвітніших міст України 2020 року, крім Маріуполя та Львова, також Покров (22 бала), Біла Церква (21 бал) та Чернівці (20 балів). Середній показник підзвітності 50 міст в чотири рази нижчий за показник прозорості цих міст (54,4 проти 12,5) [48].

Окрім середніх показників реалізації вимог містами уваги заслуговують й тенденції, які існують у сферах й індикаторах дослідження. Найбільш втілювана сфера в 2020 р. – «Освіта», її показники зросли в середньому на 12,6 % (до 66,3 %). Натомість середня оцінка наступних найбільш втілюваних сфер – «Кадрові питання» і «Доступ та участі» – зменшилася на 2-3 % [49].

Найнижчі показники у таких сферах, як «Закупівлі», «Житлова політика», «Комунальні підприємства» і «Соціальні послуги». Загалом середній відсоток реалізації восьми сфер цього року перетнув позначку 50 % («Кадрові питання», «Доступ та участь», «Освіта», «Бюджетний процес», «Комунальне майно», «Інформація про роботу ОМС», «Комунальне майно», «Фінансова, матеріальна допомога та гранти», «Інвестиції та економічний розвиток»). У 2017 році такий показник мала лише одна сфера («Освіта»), минулого року – п'ять. Водночас показники навіть у двох найменш виконуваних сферах («Соціальні послуги» і «Житлова політика») зросли в середньому на 3-9 %, тобто навіть у найскладніших сферах місцевого самоврядування помітні зрушення [49].

Результати цього річного дослідження продемонстрували дві основні тенденції. Перша – формальна прозорість далеко не завжди підкріплюється практикою. Друга – загальний приріст сповільнився, і учасники рейтингування прозорості в категоріях «переважно непрозорих» і «частково прозорих» повільно наздоганяють міста з більшою кількістю балів.

Щоб допомогти ОМС підвищити рівень прозорості та підзвітності команда Transparency International Ukraine рекомендує: використовувати електронні інструменти зв'язку та надання послуг, щоб адаптувати місцеві процеси до вимог дистанціювання під час пандемії; пристосовувати вебсайти до потреб жителів громад, робити їх доступнішими; користуватися готовими електронними інструментами, які покликані спростити розробку і втілення складних технічних рішень, як-от: платформа EDEM, Дизайн-система державних сайтів України, Портал відкритих даних, DOZORRO тощо; втілити рекомендації, які містяться в індикаторах прозорості й підзвітності; запозичувати найкращі практики прозорості й підзвітності за прикладом міст-учасників рейтингувань з високими показниками [48].

Таким чином, результати реалізації принципів прозорості та відкритості як складових транспарентності в діяльності органів місцевого самоврядування безпосередньо залежить від наявної нормативно-правової бази. Остання не досить урегульовує застосування відповідних форм, методів та інструментів. Проте, зважаючи на успішні показники досягнення українських міст та інших населених пунктів та зарубіжний досвід представницькі органи місцевого самоврядування мають достатній потенціал зробити свою службову діяльність прозорою, залучитися довірою громадян через відкритий діалог, стати підзвітними громаді в повному сенсі.

Висновки до розділу 1

Транспарентність розглядається науковцями як один з головних принципів системи сучасного публічного управління, як чинник підвищення суспільної довіри та ефективності державного управління та місцевого самоврядування. Існування різних підходів до розуміння принципу транспарентності ускладнює. Поряд з цим терміном використовують терміни «прозорість», «відкритість», «гласність», «підзвітність» та «доступ до інформації» визначення його змісту. Досить складно провести межі і між цими поняттями.

Доцільно спиратися на розуміння транспарентності як складної теоретико-правової категорії, складовими якої є прозорість, відкритість, гласність, публічність, підзвітність, доступ до публічної інформації, участь в управлінні справами. Всі органічні складові поняття «транспарентності» є неможливими одна без одної, одні є причиною інших, а інші є наслідком попередніх.

Розмежуємо зміст двох основних складових поняття «транспарентність» понять в такий спосіб: «прозорість» – ступінь обізнаності, поінформованість громадян, їхніх об'єднань про наміри, рішення та дії органу місцевої влади; зрозумілість широкій громадськості обумовленості, змісту і сенсу політичних дій та рішень органів місцевого самоврядування, а також своїх прав і свобод; «відкритість» – це безпосередня участь громадян у діяльності органів місцевої влади, активність суспільного контролю, реальний вплив громадян та їх об'єднань на зміст публічно-управлінської діяльності, забезпечення політичної участі, вільного та конкурентного вибору територіальними громадами певної альтернативи суспільного розвитку.

Норми, які б чітко закріплювали принципи прозорості та відкритості, можуть бути виведені із низки конституційних норм (зокрема, з положень ст. 57, ч. 1 ст. 84, частин 2, 3 ст. 94, п. 7 ст. 129). Дані принципи набули реалізації у законодавстві України. Відкритість та прозорість відносять до числа стандартів публічного управління, які є спільними для всіх його країн-членів у країнах ЄС.

Опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження

принципу транспарентності у публічному управлінні чітко нам показує кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції, а також широкого його тлумачення як такого, що поєднує принципи підзвітності, прозорості та участі громадськості.

Щоб засади відкритості і прозорості сприяли транспарентності в діяльності органів місцевого самоврядування необхідна комплексна програма діяльності у цій галузі за напрямками: удосконалення нормативно-правового забезпечення; формування суспільного попиту на інформацію про діяльність органів влади, інтересу громадян щодо її отримання; надання он-лайн послуг органами влади; впровадження сучасних форм забезпечення прозорості та відкритості органів влади; створення ефективних механізмів громадянського контролю; підвищення правової та політичної культури громадян.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Практика забезпечення прозорості діяльності органу місцевого самоврядування

Прозорість і підзвітність діяльності місцевих рад буде можливою, якщо ключова інформація про рішення, бюджетні витрати їх представницьких органів, тощо надаватиметься громадськості. Основні інструменти забезпечення прозорості та підзвітності місцевих рад узагальнено на рис. 2.1. Насамперед, це – вільний доступ до сесій рад та засідань виконавчого комітету, засідань комісій, оприлюднення проектів рішень рад та виконавчих комітетів, розпоряджень міського голови, публікація протоколів, висновків та рекомендацій постійних депутатських комісій, оприлюднення проектів регуляторних актів, визначення порядку доступу до публічної інформації та ін.

Забезпечує реалізацію конституційних прав на інформацію жителів територіальної громади м. Миргород організаційний відділ Миргородської міської ради, завдання якого викладено на рис. 2.2.

Відкритість пленарних засідань міської ради та засідань постійних комісій є основою забезпечення принципу прозорості у роботі Миргородської міської ради. Відкритість пленарних засідань міської ради забезпечується наданням представникам ЗМІ можливості брати участь у пленарних засіданнях міської ради, робити фото, аудіо- та відеозаписи пленарних засідань. Для цього вони мають бути акредитовані при Миргородській міській раді. Однак, за рішенням міської ради, пленарні засідання можуть проходити у закритому режимі.

Секретар ради несе відповідальність за офіційне оприлюднення рішень міської ради та пояснення її діяльності через ЗМІ та Інтернет. Положення про акредитацію в Миргородській міській раді кореспондентів, представників засобів

масової інформації регулює цю процедуру, а також охоплює роз'яснення змісту діяльності міської ради та її постійних комісій для представників ЗМІ. У здійсненні своєї професійної діяльності представникам ЗМІ, акредитованим при муніципальній раді, надається всебічна допомога, можливість вивчити необхідні інформаційні матеріали та можливість взяти участь у пленарних засіданнях ради. Перебувати в сесійній залі під час відкритих пленарних засідань муніципальних зборів мають право і запрошені особи.

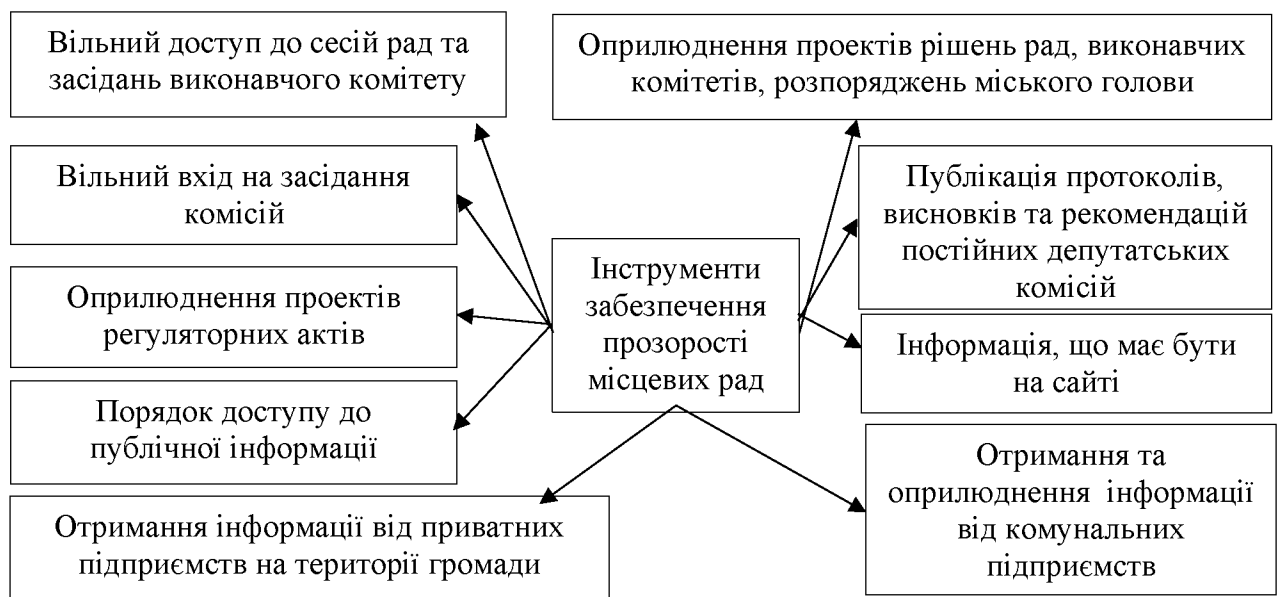


Рис. 2. 1. Основні інструменти забезпечення прозорості та підзвітності Миргородської міської ради, 2021 р.

Засідання погоджувальних рад міської ради, постійних комісій, а також лідерів парламентських фракцій транслюються на офіційному веб-сайті міської ради у розділі «Зал засідань онлайн». Також є архів відеотрансляцій, наданий сервісом відеохостингу YouTube. В 2017 р. завершено встановлення «Smart Rada Myrhorod» – системи поіменного голосування, онлайн-трансляції з зали засідань міської ради та пошуку рішень за реквізитами на сайті. Загальна вартість – 947,6 тис. грн, з них грант МРГ – 640 тис. грн, кошти міського бюджету – 307,6 тис. грн. За рік опрацьовується та оприлюднюється 156 відеозаписів засідань. Результати поіменного голосування викладаються на офіційному веб-сайті міської ради в день голосування. Для оперативного та якісного

інформування депутатів на сайті міської ради, у телефонному режимі, через електронну пошту, програму «VIBER» оприлюднюються розпорядження про скликання сесії, графік проведення засідань постійних комісій, погоджувальної ради, проекти рішень, протоколи постійних депутатських комісій та інше.

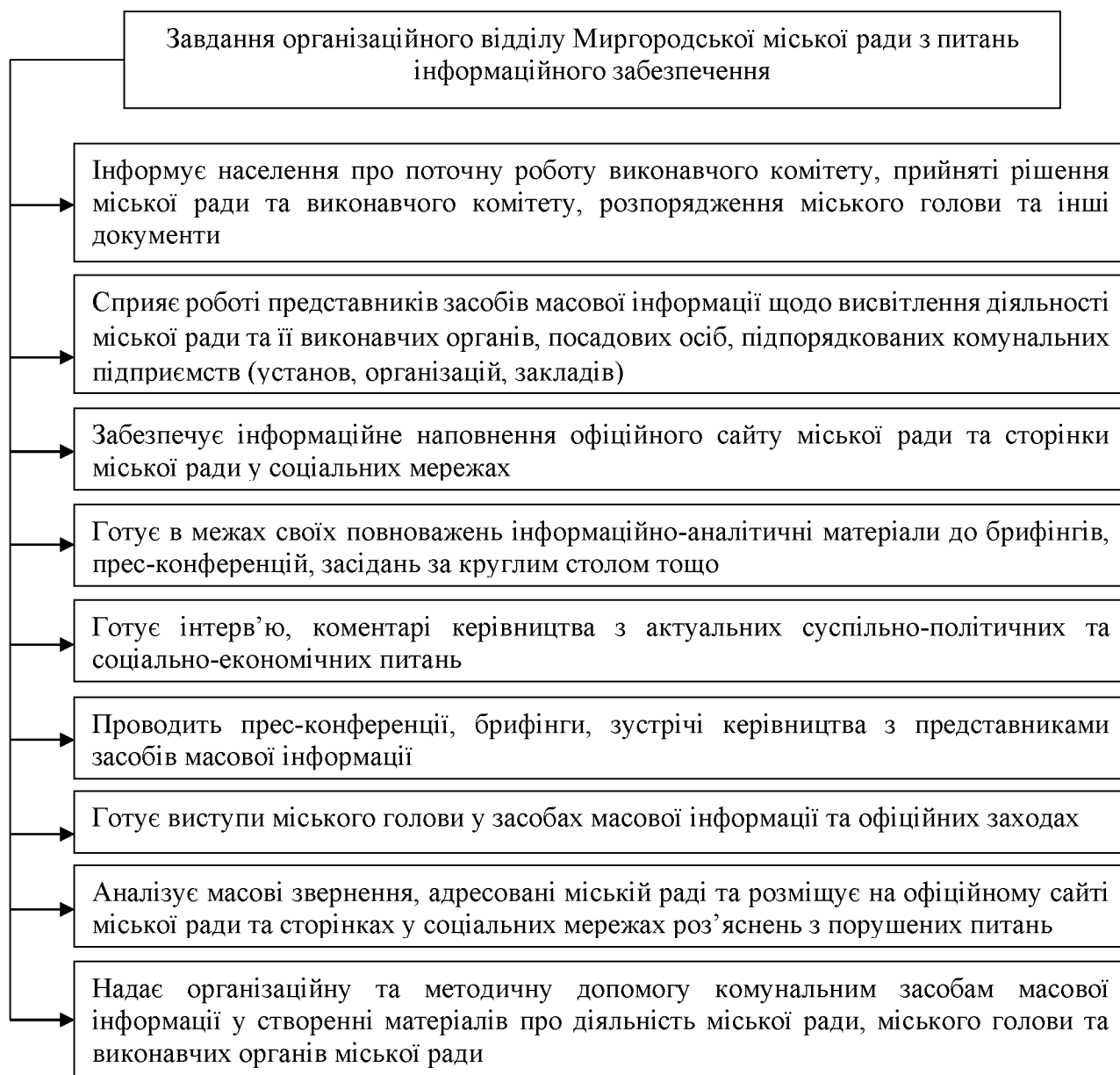


Рис. 2.1. Завдання організаційного відділу Миргородської міської ради з питань інформаційного забезпечення, 2021 р.

Відкритість та публічність діяльності Миргородської міської ради забезпечується також розміщенням на офіційному сайті Статуту територіальної

громади, Регламенту роботи Миргородської міської ради, положення про постійні комісії Миргородської міської ради, а також асамблеї: проектів постанов, результатів голосування на зборах, протоколів засідання та рішень ради, засідань постійних комісій; інформації про секретаря ради, депутатів (їх фотографії та біографії, декларації про доходи та витрати, дати та місце прийому, контакт для листування, електронна пошта, телефон); інформації про особисту участь депутатів у пленарних засіданнях ради та засіданнях постійних комісій; план роботи ради; звіти постійних комісій ради та депутатів.

На кожному пленарному засіданні, після розгляду питань порядку денного, виділяється час (30 хвилин) для виголошення звернень, заяв представників політичних партій, громадських організацій, керівників органів самоорганізації населення тощо винятково із суспільно значущих питань, якщо вони не вимагають прийняття рішень (крім процедурних).

На рівні публічного управління вирізняють дві позиції класифікації зусиль щодо прозорості влади: фокусування на питаннях доступу до суспільно- чи персонально- важливої інформації і докладання зусилля щодо того, щоб громадяни мали можливість отримати ці результати від органів влади; забезпечення доступу до інформації та ефективної відповіді на запит. Можна визначити ці рівні прозорості публічної влади у світі як пасивну (або базову) прозорість та активну (належну) прозорість.

Принцип ініціативної позиції попереднього інформування громадськості на сьогодні є основою механізму отримання громадянами інформації про діяльність Миргородської міської ради. Рішенням її виконавчого комітету затверджено «Порядок забезпечення доступу до публічної інформації», який розроблено відповідно чинних законодавчих та нормативних актів.

Доступ до публічної інформації забезпечується на офіційному веб-сайті Миргородської міської ради та виконавчого комітету (<http://myrgorod.pl.ua>), не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа із зазначенням дати публікації документа та дати оновлення даних. Проекти нормативних актів, підготовлені відповідними керівниками, оприлюднюються ними не пізніше

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

Доступ до інформації надають через систематичне та оперативне оприлюднення інформації: в газеті «Миргород – наш дім», на офіційному веб-сайті в мережі Інтернет (рис. 2.2), на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом; надання інформації за запитами на інформацію.

Стаття 5 Статуту Миргородської міської ради восьмого скликання (постанова № 16 другої сесії міської ради восьмого скликання від 15 грудня 2020 р.) регулює процеси забезпечення відкритості та прозорості у роботі ради. Це забезпечується наданням членам громади повної інформації про роботу ради, трансляцією онлайн-засідань на офіційному веб-сайті Миргородської міської ради та публікацією в місцевих газетах, на радіо та телебаченні. Рішення Ради оприлюднюються у засобах масової інформації у порядку, визначеному Регламентом Миргородської міської ради восьмого скликання.

На сайті міської ради із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації поширюються проекти та рішення ради, звіти роботи голови ради та ін., програми життєдіяльності територіальної громади із різних сфер. Це забезпечує розповсюдження інформації про діяльність муніципальних зборів, його органів та посадових осіб в Інтернеті.

Інформацію, яку зобов'язана оприлюднити Миргородська міська рада охарактеризовано в додатку В. Відповідальними особами за подання публічної інформації для оприлюднення визначено керівників відповідних управлінь, відділів та служб Миргородської міської ради, що володіють даною інформацією. Відповідальна особа за розміщення публічної інформації на офіційному веб-сайті Миргородської міської ради – начальник організаційного відділу.

Робота Миргородської міської ради, її виконавчого комітету та депутатського корпусу всебічно висвітлюється і у рамках Програми інформування громади міста про діяльність органів самоврядування та висвітлення життя громади через радіо та телебачення. Було забезпечено

оперативне висвітлення перебігу чергових та позачергових засідань міської ради, постійне інформування населення про використання бюджетних коштів та про хід реалізації програм.



Рис. 2.2. Сторінки офіційного сайту Миргородської міської ради, де розміщено інформацію, яка підлягає обов'язковому оприлюдненню, 2021 р.

Триває постійна співпраця з редакцією газети «Миргород – наш дім», Міською телестудією «Миргород», редакцією газети «Нова газета ІНФО», редакцією газети «Вісник милосердя», ТОВ «Інформаційний центр «Миргородщина». У 2019 році спільно з міською телестудією «Миргород» було започатковано телевізійну передачу «Обраний громадою», що дозволило більш широко ознайомити миргородців з діяльністю депутатів Миргородської міської ради та активними жителями.

У співпраці з проектом міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» ПРОМІС в 2020 р. розпочало свою трансляцію ефірне радіомовлення Миргорода на частоті 96,9 МГц на базі міської телестудії «Миргород», яка спільно з Миргородською міською радою впроваджувала проєкт «Відкритість влади та забезпечення інформаційних потреб територіальної громади Миргородського субрегіону». У травні 2020 року було розроблено та запущено сайт «Радіо «Миргород».

Протягом 2020 р. було продовжено роботу по облаштуванню системи відеоспостереження міста – безпечне місто. В рамках даної діяльності було встановлено додаткові камери та проведена заміна старих камер на нові, відремонтовано та відновлено мережеві лінії. У цій системі постійно працює 25 камер, інформація з яких протягом місяця зберігається на спеціальному відео-сервері. Вісім вебкамер розміщено на модулі офіційного вебсайту міста.

Для забезпечення прозорості та відкритості процесу державних закупівель, забезпечення громадського контролю за процесом публічних закупівель та забезпечення економного та ефективного витрачання бюджетних коштів, з 2017 р. виконавчим комітетом міської ради здійснюється робота щодо електронізації закупівельного процесу через електронну систему Prozorro. На Єдиному державному веб-порталі E-data відкритих даних упродовж року оприлюднювалася інформація, визначена Постановою КМУ.

Найоперативнішим джерелом інформування населення про роботу органу місцевого самоврядування залишається офіційний вебсайт міської ради та її сторінка у соціальній мережі. У системі Інтернет-пошуку сторінка Миргородської

міської ради по пізнаваності посідає перше місце.

Здійснена спроба визначити кількісні та якісні характеристики існуючої інформаційної відкритості Миргородської міської ради та виконавчого комітету (відповідно до вимог чинного законодавства України з питань оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень) шляхом моніторингу структури їх офіційного сайту (<http://myrgorod.pl.ua/>).

Згідно Методології оцінки рівня забезпечення доступу до публічної інформації суб'єктами владних повноважень, розробленої в рамках проєкту «Зміцнення потенціалу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (Програма розвитку ООН в Україні [29, с. 32-60]. якісні характеристики інформаційної відкритості визначаються за допомогою таких критеріїв: повноти, актуальності, навігаційної доступності та доступності форматів розміщено на офіційних сайтах інформації.

В процесі моніторингу офіційного веб-сайту Миргородської міської ради проведено контент-аналіз наявності необхідної публічної інформації відповідно до затвердженого інформаційним законодавством. Цей метод являє собою онлайн-перевірку вмісту веб-сайту в Інтернеті в режимі онлайн для встановлення наявності чи відсутності певних кількісних та якісних характеристик. Параметри аналізу були запозичені з вищезазначеної методології, але оцінка здійснювалася за системою балів (0-10) (табл. 2.1).

Як свідчать результати моніторингу найбільший рівень відкритості мають: відомості про надання послуг (в тому числі адміністративних (100 %), інформація про закупівлю товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти (100 %), бюджетна інформація (100 %); інформація про роботу ради (83,3 %); інформація щодо кадрового забезпечення (80,0 %); загальна інформація (63,3 %) та інформація про структуру органу влади (63,3 %). Досить високу оцінку сайт отримав за критеріями зручності сприйняття інформації (63,3 %).

Проте, якщо більш детально описати складові основних параметрів, то слід зазначити що відсутня загальна інформація про орган влади; відомості про постійні та тимчасові депутатські комісії; відкриті дані (реєстри, паспорти, набори

відкритих даних); інформація про громадські обговорення та слухання; відомості про оскарження рішень, дій (бездіяльності) органу влади і його посадових осіб.

Таблиця 2.1

**Результати моніторингу офіційного сайту Миргородської міської ради,
2020 р.**

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

Продовж. табл. 2.1

1	2
12. Додаткові вагомні параметри	
Наявність корисних інтерактивних сервісів	5
Можливість здійснення зворотного зв'язку з користувачами інформації	5
13. Відсутність негативного контенту	8

За рядом параметрів інформація на офіційному сайті подається не систематизовано, для неї не створено спеціальних розділів, знайти її можна лише за пошуком. Пошук офіційних документів громади, що оприлюднюються (розпоряджень, рішень, проектів рішень) не можна здійснити за критеріями типу документу, скликання, сесії, номеру документу, дати, назви документу. Відсутній повний спектр інформації про звернення громадян. Однак, використовується такий компонент офіційного сайту як публічні консультації за допомогою анкет (зокрема, опитування підприємців, щодо їх поточних потреб і проблем у громаді та перспективи співпраці. Поряд з цим можна порекомендувати запровадження онлайн-обговорення нормативно-правових актів, що є актуальним сьогодні як для органів влади, що прагнуть бути на одній хвилі з громадою та будувати з нею партнерські відносини, а також і для громадян, які хочуть бути співавторами рішень, ініціатив та місцевої політики і сприятливо впливати на них.

Таким чином, офіційний сайт Миргородської міської ради та виконавчого комітету функції щодо забезпечення доступу до публічної інформації виконує досить якісно.

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

На сьогодні існує цілий ряд єдиних платформ е-сервісів, що дозволяють створити дієві механізми використання сучасних інструментів е-демократії на рівні територіальних громад. Сайт Миргородської міської ради спирається на такі платформи спільного користування як Система візуалізацій «Відкритий бюджет», Єдиний веб-портал використання публічних коштів.

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

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

Також, з офіційного веб-сайту пропонується вихід на зовнішні е-сервіси, платформи та корисні сайти для бізнесу і громадян, більшість з яких слугують для отримання публічної інформації. Зокрема, це сервіс «Я маю право», освітній портал Полтавський обласний центр зайнятості, сайт Асоціації міст України, портали Полтавської обласної ради та Полтавської ОДА.

Проте розвиток е-взаємодії органів місцевого самоврядування, територіальних громад і суспільства більшою мірою залежить від рівня цифрової грамотності представників місцевої влади та громади. Тому пропозиції технологій та сервісів не завжди знаходять свого споживача.

Порядок складання, подання, опрацювання запитів на інформацію Миргородською міською радою та надання відповідей на них як і порядок обліку запитів на інформацію визначено Порядком забезпечення доступу до публічної інформації Миргородської міської ради, що викладено на офіційному сайті. Запит

на інформацію може бути як індивідуальним та і колективним. Він подається письмово, усно, за телефоном, факсом або на електронну адресу до відділу організаційної та інформаційної роботи виконавчого комітету Миргородської міської ради. Відповідальною особою у виконавчому комітеті з питань реєстрації запитів на інформацію, опрацювання, систематизацію й контроль за задоволенням запиту на інформацію, надання консультацій під час надання запиту та оформлення інформаційних стендів визначено начальника організаційного відділу.

Про порушення вимог пп.10 ч.1 ст.15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» свідчить те, що відсутня сторінка де були б викладені звіти про роботу з запитами. Проте варто сказати, у виконання пп. 11 цієї ж норми Закону, зазначено відповідальну особу, графік прийому запитів, поштову скриньку, телефон, електронну адресу. За кожним отриманим письмовим запитом ведеться окремий пакет письмових документів та щорічно готується звіт щодо задоволення запитів на інформацію (термін зберігання – постійно), який зберігається у відділі організаційної та інформаційної роботи.

2.2. Інструменти забезпечення відкритості органу місцевого самоврядування громадськістю та його взаємодії з громадськістю

Прозорість та відкритість процедури прийняття рішень та посилення громадського контролю за діяльністю уряду та управління є ключовими рисами місцевого самоврядування, що забезпечують розвиток демократії та громадянського суспільства. Застосування відкритості влади допомагає вирішити проблеми підзвітності та ефективності місцевого самоврядування.

Відкритість та доступність Миргородської міської ради забезпечувалася через «гарячі телефонні лінії», особисті прийоми громадян, Інтерактивну платформу «Відкрите місто», систему місцевих петицій, прес-конференції, «круглі» столи. У 2020 році було запроваджено Telegram-канал та Viber-спільноту

Миргородської міської ради.

Насамперед, заслуговує уваги така форма комунікації з мешканцями як «звернення громадян», яка забезпечує владу інформацією про проблеми населення. Робота зі зверненнями громадян, що є одним з пріоритетних напрямів діяльності виконавчого комітету міської ради, проводиться згідно з вимогами Конституції України, Законами України «Про звернення громадян» [41], «Про місцеве самоврядування в Україні» [44], Указу Президента України від 07.02.2008 р. №109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Проте так і не затверджено окремим рішенням Порядок розгляду письмових звернень громадян у виконкомі міської ради. Не передбачена можливість надання електронного звернення.

Розпорядженням міського голови затверджено графіки: особистого прийому громадян Миргородським міським головою, його заступниками,

За 2019-2020 рр. проведено 36 особистих прийомів міського голови. За 2018 рік відділом було організовано 14 особистих прийомів громадян міським головою, під час яких надійшло 65 звернень. Проведено 12 «гарячих» телефонних ліній. На веб-платформі «Відкрите місто» було опубліковано 94 звернення щодо проблем житлово-комунального характеру, вирішено або дано обґрунтовані відповіді відповідними організаціями 84 особам.

За 11 місяців 2019 р. було організовано 14 особистих прийомів громадян міським головою, зареєстровано 87 усних звернень до міського голови, проведено виїзні прийоми проведено у всіх мікрорайонах міста.

В 2020 р. до міського голови надійшло 55 письмових звернень та 19 – електронних. На платформу «Відкрите місто» надійшло 48 звернень. В 2020 р. також організовано вісім «гарячих» телефонних ліній.

Розгляд звернень громадян здійснюють інспектори сектору по роботі з органами місцевого самоврядування організаційного відділу Миргородської міської ради (додаток Д).

Аналіз стану справ щодо виконання Закону України «Про звернення громадян» показав, що протягом 2018-2020 рр. кількість звернень зросла в порівнянні з 2015-2017 рр. на 48,8 %, із них надісланих поштою на 68,4 %. За результатами їх розгляду в 2018-2020 рр. (табл. 2.2). Це свідчить про прагнення громадян звернути більшу увагу органів влади до тієї чи іншої проблеми, що виникає на місцевому рівні. 18,7 % звернень вирішено, 78,7 % – дано роз'яснення, і лише в чотирьох випадках – відмовлено.

Із загальної кількості звернень 2015-2020 рр. понад 13 % були колективними. Повторних звернень не було. До 9 % звернень надходить від соціально захищених верств населення: учасників та інвалідів війни, учасників бойових дій; інвалідів I, II, III групи; ветеранів праці; дітей війни; членів багатодітних сімей, одиноких матерів, матерів-героїнь; від учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС та осіб, що потерпіли від Чорнобильської катастрофи.

Питання, з якими звернулися громадяни у зверненнях, що надійшли до Миргородської міської ради є різноманітними (табл. 2.3). Із загальної кількості звернень 2018-2020 рр. найбільш типовими є звернення з питань: житлової політики; екології та природних ресурсів; молоді, гендерної рівності, фізичної культури і спорту. Зовсім не надходило звернень з питань; транспорту і зв'язку; фінансової, податкової, митної політики; соціального захисту; праці і заробітної плати; охорони здоров'я; комунального господарства; громадян, релігії та міжконфесійних відносин.

На жаль, всі порушені громадянами питання неможливо вирішити позитивно через обмеженість фінансування, особливо ті, що стосуються капітального та поточного ремонту житла, благоустрою тощо, або для вирішення питання потрібно значно більше часу ніж місячний термін. Розуміючи важливість постійного зв'язку між міською владою та мешканцями міста, виконавчі органи міської ради відстежують питання, які викликають найбільшу зацікавленість у суспільстві і, незважаючи на кількість отриманих звернень, приймають відповідні заходи щодо їх вирішення.

Таблиця 2.2

**Узагальнені дані про звернення громадян, що надійшли до
Миргородської міської ради, 2015-2020 рр.**

Показники	Роки					2018-2020 рр. до 2015-2017 рр., %
	2015- 2017	2018	2019	2020	2018- 2020	
Всього звернень громадян за формою надходження	1933	894	1039	943	2876	148,8
у тому числі:						
надійшло поштою	57	21	36	39	96	168,4
на особистому прийомі	1	1	-	-	1	100,0
За результатами розгляду звернень:						
вирішено	383	167	206	165	538	140,5
відмовлено	3	1	2	1	4	133,3
дано роз'яснення	1517	700	817	747	2264	149,2
інші	27	18	14	30	62	більше в 2,3 р.
З них:						
повторних	-	-	-	-	-	x
колективних	267	131	136	113	380	142,3
від учасників та інвалідів війни, учасників бойових дій	7	2	6	2	9	128,6
від інвалідів I, II, III групи	92	47	45	61	153	166,3
від ветеранів праці	25	12	13	1	26	104,0
від дітей війни	19	11	8	11	30	157,9
від членів багатодітних сімей, одиноких матерів, матерів-героїнь	20	12	8	7	27	135,0
від учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС та осіб, що потерпіли від Чорнобильської катастрофи	9	2	7	3	12	133,3

Що стосується виконавської дисципліни, всі посадові особи та підрозділи виконкому дотримувалися встановлених термінів розгляду звернень громадян. Всі звернення, що надійшли до міської ради, розглядаються керівництвом та надаються відповідні вказівки виконавцям. Окремі звернення громадян направляються за належністю на розгляд іншим установам. Заявники завжди інформуються про результати контролю протягом строку, визначеного законом, або відповідно до строку, зазначеного в постановах. Створено умови для участі заявників у розгляді заяв чи скарг, а також забезпечено доступ до матеріалів перевірки.

Таблиця 2.3

**Питання, які порушили громадяни у зверненнях, що надійшли
до Миргородської міської ради, 2015-2020 рр.**

Показники	Роки					2018-2020 рр. до 2015- 2017 рр., %
	2015- 2017	2018	2019	2020	2018- 2020	
Кількість питань порушених у зверненнях громадян	1929	885	1044	941	2870	148,8
з них						
аграрної політики і земельних відносин	4	3	1	1	5	125,0
житлової політики	67	41	26	10	77	114,9
екології та природних ресурсів	15	5	10	3	18	120,0
забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку	14	1	3	1	5	107,1
молоді, гендерної рівності, фізичної культури і спорту	15	11	4	2	17	113,3
науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності	5	3	2	5	10	більше в 2 р.
центральных органів виконавчої влади	1	-	1	-	1	100,0
місцевих органів виконавчої влади	4	3	1	1	5	125,0
місцевого самоврядування	5	-	5	1	6	120,0
будівництва, адміністративно-територіального устрою	-	-	-	1	1	x
інші	300	77	223	225	525	175,0

Щорічно питання про роботу із зверненнями громадян розглядаються на засіданнях виконавчого комітету Миргородської міської ради. Аналіз звернень, відповідно, забезпечує інформацією про проблеми й труднощі, що виникають у громадян. Отриману зі звернень громадян інформацію посадові особи використовують під час використання своїх організаційно-розпорядчих функцій.

Варто наголосити, що громадяни міста зверталися до такого інструменту демократії як петиції (табл. 2.4). Проте, якщо в 2016 р. надійшло 25 петицій, то в 2019 р. – лише чотири. Частка петицій, на які отримано відповідь за 2015-2019 рр. склала 21,4 %, відмовлено – 12 %, потрапило в архів – 66,6 % петицій. Відхилялися петиції, які не набрали ні одного голосу. Отримали відповідь автори петицій, що набрали 100-108 голосів.

З метою налагодження комунікативних зв'язків з громадськістю Миргородська міська рада безпосередньо контактує з представниками громади в

соціальної мережі Facebook (2477 підписчиків, 1990 уподобань). Відбувається оперативний збір та оброблення інформації від громадян з відповідним врахуванням їх зауважень, побажань та пропозицій.

Таблиця 2.4

Дані про електронні петиції, у тому числі, осіб що їх підписали, та результати їх розгляду в Миргородській міській раді, 2015-2019 рр.

Категорія	Кількість петицій	Результати розгляду		
		в архіві	відхилено	є відповідь
2015 р. – всього за категоріями	19	17	-	2
частка від загальної кількості, %	100,0	89,5	-	10,5
в т. ч. благоустрій міста та будівництво	12	12	-	1
житлово-комунальне господарство	2	1	-	-
транспорт та дороги	3	3	-	-
екологія	1	1	-	-
сім'я, молодь, діти	1	-	-	1
2016 р. – всього за категоріями	25	12	4	9
в т. ч. частка від загальної кількості, %	100,0	48,0	16,0	36,0
благоустрій міста та будівництво	12	7	-	5
економіка та фінанси	4	-	1	3
промисловість та підприємництво	1	1	-	-
освіта	1	-	-	1
охорона здоров'я	1	1	-	-
інші	6	3	3	-
2017 р. – всього	4	2	1	1
частка від загальної кількості, %	100,0	50,0	25,0	25,0
в т. ч. екологія	3	2	1	-
житлово-комунальне господарство	1	-	-	1
2018 р. – всього за категоріями	6	4	1	1
частка від загальної кількості, %	100,0	66,6	16,7	16,7
в т. ч. благоустрій міста та будівництво	3	2	-	1
житлово-комунальне господарство	2	1	1	-
інші	1	1	-	-
2019 р. – всього за категоріями	4	3	-	1
в т. ч. екологія	2	1	-	1
благоустрій міста та будівництво	1	1	-	-
інші	1	1	-	-

Зазначимо, що в організаційному відділі Миргородської міської ради працює сектор по роботі з органами самоорганізації населення. Його основні функції та завдання: підготовка і проведення зборів (конференцій), зборів за місцем проживання, надає методичну допомогу; підготовка і проведення виборів, референдумів, громадських слухань, робочих нарад і зустрічей посадових осіб

місцевого самоврядування з жителями Миргородської міської територіальної громади, громадськими організаціями, політичними партіями, органами самоорганізації населення, загальноміських та інших заходів, які проводяться підрозділами міської ради; забезпечення взаємозв'язку виконавчих органів ради з органами самоорганізації населення; облік органів самоорганізації населення; узагальнення пропозиції жителів громади під час проведення зборів (конференцій) та зборів органів самоорганізації населення; та ін.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю – це також співпраця органів місцевого самоврядування та окремих груп або окремих членів територіального об'єднання, спрямована на забезпечення успішного виконання функцій та завдань органів місцевого самоврядування та ефективну реалізацію прав та інтересів членів територіальної громади з метою вирішення спільних проблем. Партнерство повинно базуватися на принципах рівності, участі громадськості, належного представництва, зосередженості на громадських питаннях, допомоги, відкритості, прозорості, системності та стійкості.

У 2016 році була створена Програма «Місто активних громадян», яка в 2017-2022 рр. продовжує посилювати ініціативи та взаємодію мешканців Миргородської громади, реалізовувати практичні проекти щодо покращення якості життя та залучати громаду до активної участі в процесах її розвитку.

В рамках Програми «Місто активних громадян» (МАГ) проводиться конкурс проектів від громадян. Відібрані соціальні проекти отримують фінансування та організаційну підтримку від Миргородської міської ради. Завданням програми є зосередження спільних зусиль влади та жителів на розвитку інфраструктури, покращенні соціального, культурного та екологічного становища громади на основі законності, ефективності та доцільності.

Задачами Програми є: надання громадянам можливість брати участь у розподілі муніципальних коштів; забезпечення постійної співпраці органів місцевого самоврядування з громадськістю; активна участь жителів громади в реалізації проектів; виховання почуття відповідальності та патріотизму; підвищення соціальної активності молоді; залучення додаткових інтелектуальних

ресурсів громади.

Передбачений обсяг фінансування Програми з бюджету Миргородської міської територіальної громади на 2017 р. – 200,0 тис. грн, на 2018 р. – 220 тис. грн, 2019 р. – 250 тис. грн, 2020 р. – 280 тис. грн, 2021 р. – 300 тис. грн, 2022 р. – 330 тис. грн. Для реалізації Програми Миргородська міська рада передбачає в бюджеті Миргородської міської територіальної громади необхідні обсяги коштів. Фінансування одного проєкту з бюджету Миргородської міської територіальної громади не повинно перевищувати 30,0 тисяч гривень.

В 2017 р. Миргородська міська територіальна громада долучилася до процесу партиципаторного бюджетування завдяки міжнародній благодійній організації «Фонд Східна Європа» за підтримки Європейського союзу та Проєкту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст». Вона стала учасником проєкту «Публічні бюджети від А до Я: інформування, активізація та залучення громадськості».

Сума Громадського бюджету становить не менше 0,5 % від затвердженого розміру видатків загального фонду бюджету громади (без врахування трансфертів з державного та інших бюджетів), що передує плановому бюджетному року. На реалізацію малих проєктів виділяється 40 % коштів, великих проєктів – 60 % коштів (табл. 2.5). В 2021 р. очікувана вартість малих проєктів складе 30-100 тис. грн, великих – 100-910,2 тис. грн [30].

Таблиця 2.5

Розмір Громадського бюджету Миргородської міської територіальної громади (за роками подачі проєктів), 2017-2020 рр, тис. грн

Категорії проєктів	Роки				
	2017	2018	2019	2020	2021
Всього	750	900	1100	1250	1517
з них малі проєкти	x	360	440	500	606,8
великі проєкти	x	540	660	750	910,2

Джерело: [30].

В 2017-2018 рр. Миргородська міська рада була учасником Проєкту «Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в

Україні» (реалізовувався Асоціацією міст України (АМУ) спільно з Норвезькою асоціацією місцевих і регіональних влад (KS), Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень (NIBR) та за фінансової підтримки МЗС Королівства Норвегії), який зібрав учасників з 42 міст та територіальних громад України. За цей час учасники Проєкту провели роботу з підвищення ефективності в сфері фінансів і місцевого економічного розвитку. У Миргороді розробили і почали втілювати в життя план економічного розвитку у сфері туризму.

Отже, Миргородська міська рада має в своєму розпорядженні та активно використовує широкий спектр інструментів, що дозволяють громадянам та їх об'єднанням безперешкодно контактувати з її лідерами, депутатами та посадовими особами, здійснювати спільно з ними заходи публічного характеру, використовувати публічну інформацію для більш ефективної участі в прийнятті рішень на місцевому рівні. Відкритість діяльності органу місцевого самоврядування збільшує економічний потенціал громади, оскільки приватний сектор економіки, перш ніж інвестувати кошти в ту чи іншу громаду, аналізує такі показники, як наявність інформації про політику, місцеві програми, стратегії розвитку, офіційні правила та розподіл ресурсів.

Висновки до розділу 2

Принцип ініціативної позиції попереднього інформування громадськості є основою механізму отримання громадянами інформації про діяльність Миргородської міської ради. Доступ до публічної інформації забезпечується на її офіційному сайті. Він, як і сторінка у соціальній мережі, залишаються найоперативнішими джерелами інформування населення. На сайті оприлюднюються проєкти рішень ради та виконавчого комітету, розпоряджень міського голови, публікація протоколів, висновків та рекомендацій постійних депутатських комісій, проєктів регуляторних актів, порядку доступу до публічної інформації та ін.

На сьогодні сайт Миргородської міської ради пропонує цілий ряд єдиних платформ, що дозволяють створити дієві механізми використання сучасних інструментів е-демократії на рівні територіальних громад. Крім того, на сайті працює і оновлюється платформа Smart City, що об'єднує 18 власних е-сервісів і означає безпосереднє впровадження електронної демократії.

Основою забезпечення прозорості у роботі Миргородської міської ради є відкритість її пленарних засідань та засідань постійних комісій. Засідання погоджувальних рад міської ради, постійних комісій, а також лідерів парламентських фракцій транслюються на офіційному веб-сайті міської ради у розділі «Зал засідань онлайн». На сайті доступний архів відеотрансляцій.

Робота Миргородської міської ради, виконавчого комітету та депутатського корпусу висвітлюється у рамках Програми інформування громади міста про діяльність органів самоврядування та висвітлення життя громади через радіо та телебачення. Триває співпраця з редакцією газети «Миргород – наш дім», Міською телестудією «Миргород», редакцією газети «Нова газета ІНФО», редакцією газети «Вісник милосердя», ТОВ «Інформаційний центр «Миргородщина». У 2019 р. започатковано телевізійну передачу «Обраний громадою». 2020 р. розпочало трансляцію ефірне радіомовлення Миргорода, розроблено та запущено сайт «Радіо «Миргород».

Відкритість та доступність Миргородської міської ради забезпечувалася через «гарячі телефонні лінії», звернення громадян (зокрема, особисті прийоми), Інтерактивну платформу «Відкрите місто», систему місцевих петицій, прес-конференції, «круглі» столи, Програму «Місто активних громадян». У 2020 р. запроваджено Telegram-канал та Viber-спільноту Миргородської міської ради.

В рамках Програми «Місто активних громадян» (МАГ) проводиться конкурс проєктів від громадян. З 2017 р. Миргородська міська територіальна громада долучилася до процесу партиципаторного бюджетування

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ЯК КЛЮЧОВИХ ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Розвиток етичних стандартів як основи управлінської компетентності депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування

У період глобальних соціальних катаклізмів, динамічного громадського життя, ускладнення процесів прийняття політичних рішень і передбачення їхніх наслідків громадськість не може собі дозволити покладатися лише на моральне поведіння депутатів місцевих рад, посадових осіб органів місцевого самоврядування. Мова йде про створення дієвих засобів підтримки етики та інституційних перешкод зловживання владою. Необхідність забезпечення довіри громадян та ефективного функціонування влади спонукають до підтримки етичного режиму та створення цілої етичної інфраструктури депутатської діяльності та діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування. Нормотворчі документи допомагають виділити й упорядкувати її етичний простір, дають змогу чітко виписати цінніснонормативні складові етики представників влади.

Практика місцевого самоврядування в Україні відпрацювала кілька елементів широкого етичного реформування в публічному управлінні: кодекси етики депутатів; кодекси етики посадових осіб місцевого самоврядування; кодекси етики, честі, порядності, добросовісного та ефективного управління територіальної громади.

Базовою складовою етичної інфраструктури депутатської діяльності, інструментом підтримки депутатської етики є кодекси поведінки депутатів. Норми та стандарти етичної поведінки можна вважати атрибутом політичної культури як такої стосовно ухвалення рішень, комунікації з виборцями,

представниками громадськості.

Питання етичних норм у парламенті сьогодні увійшло до важливих складових реформування Верховної Ради України. Етичні норми, процедури діяльності на рівні представництва громад теж є не менш важливими, особливо в умовах децентралізації, зростання ролі органів місцевого самоврядування у житті громади.

В Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» йдеться про етичні норми діяльності, існує і практика ухвалення кодексів депутатської етики на рівні органів місцевого самоврядування. Актуальним є і затвердження Кодексу етики та добросесної поведінки депутатів Миргородської міської ради.

Депутати є представниками інтересів територіальної громади, член ради. Вони мають відчувати відповідальність перед своїми виборцями, усвідомлювати довіру, висловлену депутатам міської ради. Етичні і прозорі дії депутатів значною мірою сприяють формуванню демократичних принципів, посиленню довіри суспільства до органів місцевого самоврядування, розвитку і вдосконаленню норм депутатської етики.

Кодекс етики та добросесної поведінки депутатів Миргородської міської ради встановлює набір етичних принципів і стандартів, на основі яких депутати міської ради здійснювали б свою діяльність. Кодекс являє собою корпоративну угоду, розроблену і прийняту з метою сприяння ефективної діяльності депутатів.

Метою кодексу є встановити стандарти та правила поведінки для врегулювання ситуацій етичного характеру, що виникають в процесі здійснення депутатами повноважень, покладених на них Конституцією України, законами України та волею виборців.

Вивчення структури ряду Кодексу етики депутатів Тернопільської міської ради, Кодексу етики депутатів Дніпровської міської ради [15], Кодексу етики Маріупольської міської ради [18], Кодексу етики депутатів Ірпінської міської ради [16], Кодексу етичної поведінки депутатів Березанської селищної ради [19], Кодексу етики депутата Маломихайлівської сільської ради [14] та ін. дозволило запропонувати структуру Кодексу етики та добросесної поведінки депутатів

Миргородської міської ради (табл. 3.1).

Запропоновано принципи, якими повинні керуватися депутати при виконанні своїх обов'язків принципи, якими повинні керуватися депутати при виконанні своїх обов'язків (рис. 3.1). Насамперед, вони мають бути оприлюдненими.

Таблиця 3.1

**Пропонована структура Кодексу етики та доброчесної поведінки депутатів
Миргородської міської ради, 2022 р.**

Назва розділу	Коротка характеристика
1. Загальні положення	Загальні вимоги стосовно поведінки депутата. 1.1. Основні етичні цінності. 1.2. Основні принципи етики в роботі депутата
2. Правила поведінки та права депутата на пленарних засіданнях сесій ради, нарадах та засіданнях постійних комісій ради	2.1. Правила поведінки депутата на пленарних засіданнях сесій ради, нарадах та засіданнях постійних комісій ради. 2.2. Етика реалізації прав та повноважень депутатів.
3. Правила депутатської етики під час роботи з виборцями, працівниками виконавчих органів ради, органами самоорганізації населення, трудовими колективами, об'єднаннями громадян	3.1. Відносини з виборцями. 3.2. Взаємодія депутата з працівниками виконавчих органів ради, органами самоорганізації населення, трудовими колективами, об'єднаннями громадян. 3.3. Взаємодія зі ЗМІ. 3.4. Взаємодія з органами що представляють інші гілки влади. 3.5. Міжфракційні відносини. 3.6. Правила поведінки в Інтернеті
4. Антикорупційна політика	4.1. Засади запобігання корупції у раді 4.2. Запобігання конфлікту інтересів 4.3. Отримання подарунків та винагород
5. Моніторинг та забезпечення виконання Кодексу	5.1. Контроль за дотриманням Кодексу 5.2. Відповідальність за порушення Кодексу

Розглядом питань порушення вимог Кодексу займатиметься етична комісія при місцевій раді. Комісія є незалежною у своїй діяльності, яка є публічною.

До складу Комісії входять голова комісії та члени, з яких не менше ніж 30 % представники громадськості. Комісія у своїй роботі керується Положенням, яке затверджене рішенням ради. До повноваження Комісії відноситься: розгляд скарги та пропозиції; вивчення та розслідування фактів порушення вимог Кодексу; здійснення нагляду за процесом впровадження Кодексу; популяризація Кодексу; інформування ради та громадськості про свою діяльність.

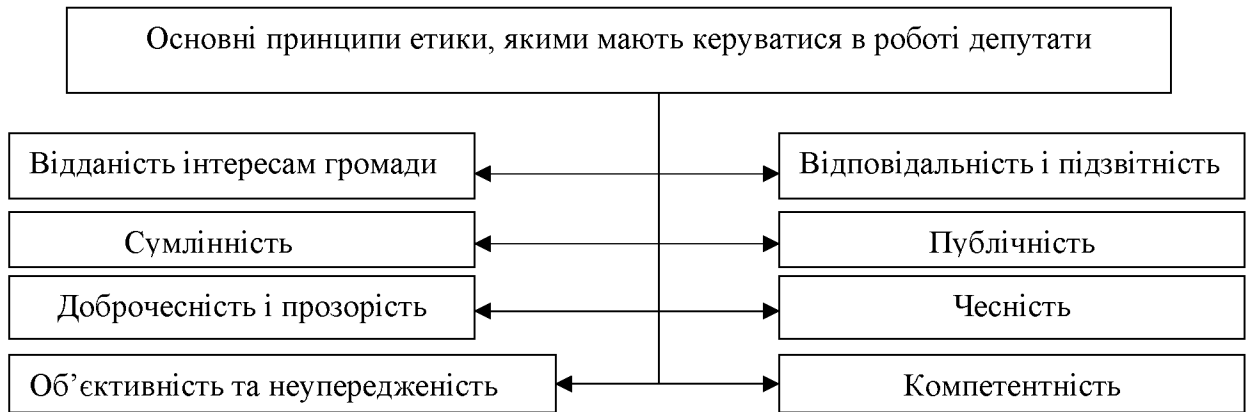


Рис. 3.1. Основні принципи етики, якими мають керуватися в роботі депутати Миргородської міської ради, 2022 р.

Кодекс етики та доброчесної поведінки депутатів Миргородської міської ради буде покликаний сприяти зміцненню поваги до депутатів, їх високого авторитету у громаді, а також встановлюватиме порядок вирішення можливих етичних конфліктів між депутатами і притягнення до відповідальності за порушення етичних норм і вимог, передбачених цим Кодексом. Норми Кодексу поширюються лише на поведінку депутатів стосовно їхніх обов'язків як членів ради, і не поширюватимуться на приватне і родинне життя депутатів.

Іншим рекомендованим кодексом є Кодекс етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування Миргородської міської ради та її виконавчого комітету має містити етичні засади і цінності посадових осіб місцевого самоврядування. Пошанування цих цінностей і дотримання принципів служить побудові ефективного самоврядування, а через це формуванню стосунків посадових осіб місцевого самоврядування з територіальною громадою.

Мета Кодексу – підвищення персональної відповідальності за належне виконання професійних обов'язків посадовими особами органів місцевого самоврядування міста Миргород; підвищення рівня довіри громадян до міської влади; забезпечення прозорості і гласності в роботі міської ради та її виконавчих органів.

Нормативною базою розробки Кодексу етичної поведінки посадових осіб

місцевого самоврядування Миргородської міської ради та її виконавчого комітету можуть стати Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [39], відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», антикорупційного законодавства.

Рекомендована структура Кодексу етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування Миргородської міської ради та її виконавчого комітету включає розділи: «Загальні положення»; «Загальні обов'язки посадової особи місцевого самоврядування»; «Використання службового становища»; «Використання ресурсів територіальної громади»; «Використання інформації»; «Обмін інформацією»; «Посадова особа місцевого самоврядування має право»; «Посадова особа місцевого самоврядування не має права»; «Відповідальність за порушення норм Кодексу».

Проект Кодексу етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування Миргородської міської ради та її виконавчого комітету запропоновано в додатку Ж. Кодексу етичної поведінки має бути оприлюднений на офіційному сайті міста Миргорода. Додатком до Кодексу етики та доброчесної поведінки депутатів Миргородської міської ради можуть бути основні вимоги щодо дотримання належного зовнішнього вигляду та ділового стилю в одязі посадовими особами Миргородської міської ради та виконавчого комітету (додаток З).

Даний кодекс є важливою умовою формування ділової культури посадових осіб. Без створення дієвого кодексу складно сформувати сучасний і позитивний імідж Миргородської міської ради як у внутрішньому, так і в зовнішньому середовищі, донести важливу інформацію про ціннісно-етичні засади діяльності органу до усіх зацікавлених сторін.

Для розвитку етичних правил і норм діяльності запропонована програма

впровадження Кодексу етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування Миргородської міської ради та її виконавчого комітету. Етапи впровадження програми наведено в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

**Цільова програма впровадження етичних правил та норм діяльності в
Миргородській міській раді, 2022-2023 рр.**

Назва етапу впровадження програми етичних правил та норм діяльності	Строки впровадження	Відповідальні
Створення комісії з етики, основне завдання якої полягає в тому, щоб оцінювати повсякденну практику з позиції етики. Розробка Кодексу етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування Миргородської міської ради та її виконавчого комітету	01.10.2022 р.	Заступник міського голови
Запровадження Кодексу етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування Миргородської міської ради та її виконавчого комітету	15.12.2022 р.	Заступник міського голови
Організація навчання етичній поведінці посадових осіб місцевого самоврядування Миргородської міської ради та її виконавчого комітету	01.02.2023 р.	Начальник відділу персоналу та з питань мобілізаційної роботи і цивільного захисту
Проведення нарад, з проблем етичної поведінки. Інформування про випадки високо етичної поведінки посадових осіб.	15.04.2023 р.	Начальник відділу персоналу та з питань мобілізаційної роботи і цивільного захисту

На першому етапі планується започаткування комісії з етики. Утворення комісії з етики є засобом для впровадження і контролю за дотриманням етичних норм в Миргородській міській раді та її виконавчому комітеті. Комісія з етики утворюється розпорядженням міського голови із посадових осіб (рекомендовано: заступник міського голови, секретар міської ради, начальник загального відділу, начальник відділу персоналу та з питань мобілізаційної роботи і цивільного захисту, начальник юридичного відділу) та голови профспілкового комітету. Головою комісії з питань етики може бути заступник міського голови.

На рис. 3.2 визначено основні функції комісії з етики Миргородської міської ради та її виконавчого комітету. Етична комісія є органом, який створюється та діє з метою забезпечення дотримання посадовими особами вимог до етичних та

моральних аспектів їхньої професійної діяльності, контролю за дотриманням правил внутрішньо трудового розпорядку, інших внутрішніх нормативних документів. Комісія з етики повинна займатися проведенням нарад з етики. План проведення наради з етики має бути підготовлений заздалегідь.

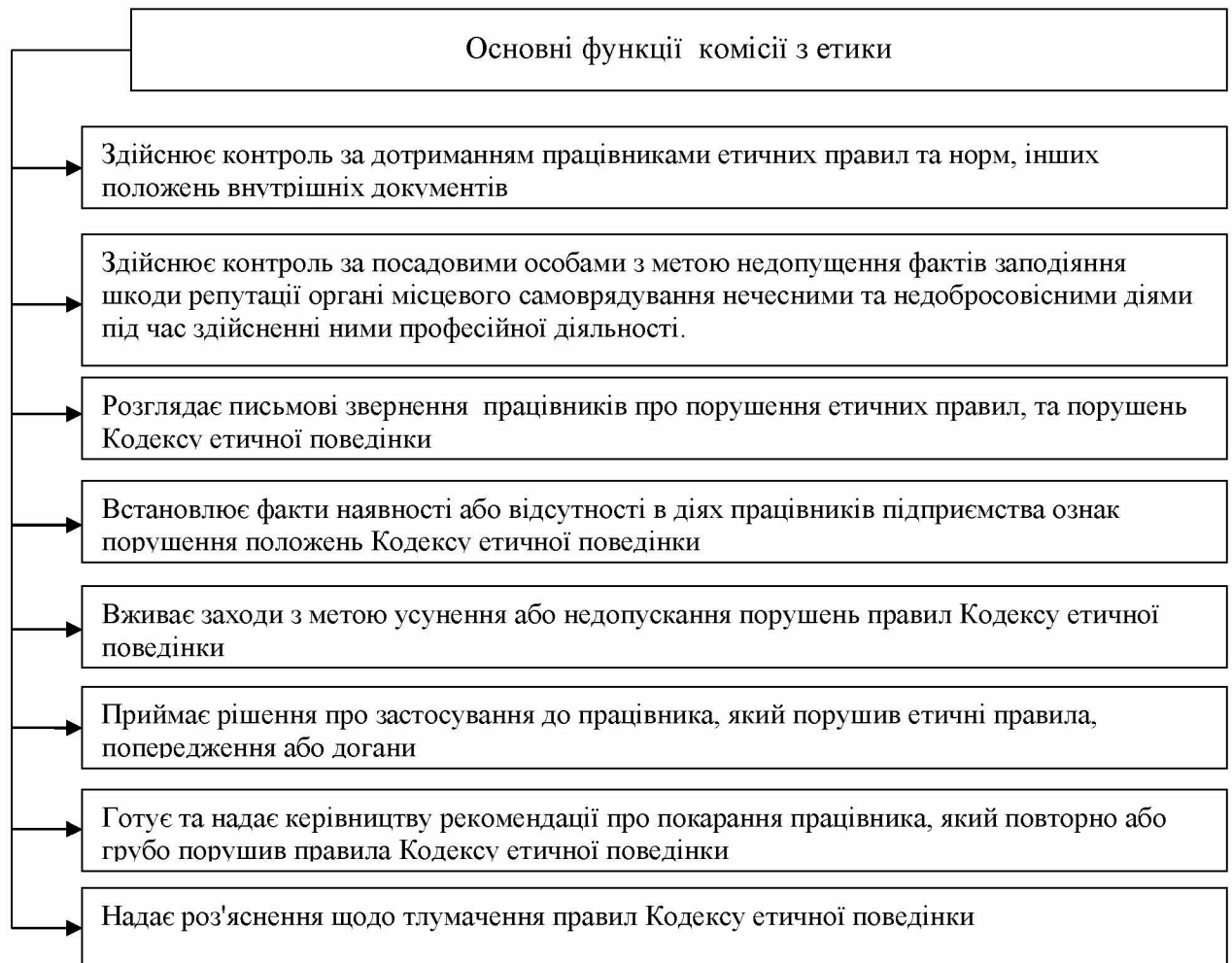


Рис. 3.2. Рекомендовані функції комісії з етики Миргородської міської ради та виконавчого комітету, 2022-2023 рр.

Побудова етичних взаємовідносин в установі потребує розвитку етичної складової професійної культури всіх керівних кадрів та підлеглих. Організація навчання етичній поведінці посадових осіб Миргородської міської ради та її виконавчого комітету є складовою сучасної системи професійного навчання.

Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та

заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, що схвалена урядом та реалізується в Україні, в тому числі за сприяння програм Офісу Ради Європи визначає, що система професійного навчання має бути зорієнтована на потреби особистості у професійному розвитку протягом усього життя. Актуальність, потрібність та ефективність підходу «навчання протягом життя» закріплена і в положеннях Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії.

Ефективну систему навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб Миргородської міської ради та її виконавчого комітету необхідно вибудувати з огляду на такі особливості. По-перше, навчання має базуватися на виявлених потребах. Відповідно, потрібна розвинута система моніторингу цих потреб. Інший тренд і вимога сучасності – зменшення часу на навчання. За цих умов особливої актуальності у світі набувають різноманітні навчання «без відриву від роботи», навчання «он-лайн» (кількачасові он-лайн навчання) використання всякого роду коучингів та менторингів (передавання знань або допомога безпосередньо на нашому робочому місці). Вживаною стала навіть практика, коли публічні службовці використовують свій вільний час, наприклад вихідні чи відпустки, для навчання та підвищення своєї кваліфікації.

Пропозиція на ринку навчальних послуг для органів місцевого самоврядування сьогодні є достатньо широкою. В 2020 р. відкрився спеціальний Портал управління знаннями (<https://pdp.nacs.gov.ua/>). Є у Миргородської міської ради і законодавчо закріплені фінансові можливості – пункт 3 Постанови КМУ від 6 лютого 2019 р. №106 «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» рекомендує органам місцевого самоврядування під час складання і затвердження відповідних місцевих бюджетів передбачати починаючи з 2020 р. видатки на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування у розмірі не менше ніж два відсотки фонду оплати праці.

Завдання полягає в правильному визначенні тематики й типу навчальних

програм, які задовільняють потребу Миргородської міської ради та її виконавчого комітету при вирішенні даних конкретних завдань. На кінець 2021 р. Портал управління знаннями пропонував півтора десятка короткострокових програм з питань професійної етики (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Короткострокові програми з питань етики, що пропонувалися провайдерами згідно даних Порталу управління знаннями, 2021 р.

Назва програми	Провайдер
Загальні короткострокові програми	
Етика державного службовця та працівника органів самоврядування як засіб запобігання корупції	Національний університет водного господарства та природокористування
Етикет та імідж як складові культури управління публічного службовця	Полтавський регіональний ЦППК
Загальна короткострокова програма «Етичні засади публічної служби»	Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
Етика управлінської діяльності публічних службовців	Вінницький регіональний ЦППК
Етика на публічній службі	Миколаївський регіональний ЦППК
Етичні аспекти публічного управління. Гендерна рівність	Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
Доброчесність та запобігання корупції на публічній службі	Хмельницький регіональний ЦППК
Спеціальні короткострокові програми	
Етичне лідерство	Хмельницький регіональний ЦППК
Правила етичної поведінки, імідж та психологічні аспекти діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад	Черкаський ЦППК
Професійна етика, етикет та імідж публічного службовця регіону: орієнтація на підвищення престижу публічної служб	Запорізький регіональний ЦППК
Тренінг управлінської комунікативної компетентності	Черкаський регіональний ЦППК
Етика посадовця та формування позитивного іміджу влади	Чернівецький регіональний ЦППК
Забезпечення доброчесності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування	Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Основи етикету публічного управління	Івано-Франківський обласний ЦППК

Джерело: узагальнено автором з використанням [3].

Організація навчання нормам етичної поведінки посадових осіб Миргородської міської ради та її виконавчого комітету має спиратися на сучасні технології та інноваційні тенденції: проведення тематичного навчання (тренінги, ділові ігри, семінари-практикуми), вирішення конфліктних ситуацій, володіння ефективними стилями комунікацій, мотивації саморозвитку, особистісного зростання, корекції самооцінки, емоційної стійкості та психофізичної гармонії. Проте лише Черкаський регіональний ЦППК пропонував в 2021 р. тренінг управлінської комунікативної компетентності. Отже, постає питання залучення на комерційній основі фахівців тренінгових центрів або кваліфікованої підготовки внутрішніх тренерів.

3.2. Цифрові інструменти забезпечення прозорості та відкритості органу місцевого самоврядування

Цифрова трансформація суспільства і викликані нею зміни в організації влади суттєво впливають на розвиток територіальних громад, що утворились у процесі децентралізації влади в Україні. Одним із трендів на даний час є активне впровадження в діяльність органів місцевого самоврядування елементів системи цифрового урядування. Більш активно це відбувається в містах, але останнім часом набуло поширення і в новостворених територіальних громадах.

Мова йде про впровадження нових, цифрових процесів та сучасних технологічних рішень, поширення мережевих комунікацій, незалежних від впливу Центру, оволодіння цифровими інструментами реалізації розширених повноважень територіальних громад на різних рівнях: у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, енергетики, громадського транспорту, питаннях громадської безпеки тощо.

Миргородська міська територіальна громада на 2021 р. має достатній рівень цифрової спроможності, який потрібно підтримувати через пошук нових форм е-взаємодії з громадськістю та створення нових електронних сервісів.

Для більш ефективних управлінських рішень та надання якісних послуг в середині Миргородської міської територіальної громади доцільно:

- створити інтерактивний механізм е-розсилки проєктів рішень та нормотворчих документів для зацікавлених інститутів громадянського суспільства;

- започаткувати онлайн-обговорення проєктів нормативно-правових актів, ініціатив тощо;

- запровадити електронні громадські слухання;

- розширити пакет е-сервісів веб-сайту міста Миргорода, зокрема, долучитися до онлайн-платформи «Єдина системи електронних публічних закупівель» (ProZorro), що дозволить використати аналітичні інструменти для контролю та моніторингу публічних закупівель (DOZORRO), онлайн-платформа «Контроль витрат державних установ» (PAYWATCH);

- започаткувати на веб-сайті міста Миргорода сервіс «е-звернення»;

- запровадити зручну систему пошуку документів і новин веб-сайту міста Миргорода;

- зробити вебсайт міста Миргорода інклюзивним, створивши версію для людей з порушеннями зору.

Створення інтерактивного механізму е-розсилки проєктів рішень та нормотворчих документів для зацікавлених інститутів громадянського суспільства матиме за мету організацію активної участі громадськості у прийнятті владних рішень. Він передбачатиме створення апаратом міської ради електронної системи розсилки всіх проєктів рішень та нормотворчих документів для зацікавлених інститутів громадянського суспільства. Будь-який самостійний відділ, управління чи підрозділ – розробник проєкту зберігає проєкт в електронній базі Миргородської міської ради. Документ, потрапляючи в цю електронну базу автоматично розсилається на відповідні структурні підрозділи міської ради апарату міської ради та її виконавчого комітету на відповідну розсилку електронних адрес громадських організацій;

Громадські організації отримавши проєкт рішення чи нормотворчого

документу, в разі своєї компетентності та зацікавленості зможуть підготувати до нього поправки чи пропозиції з відповідною аргументацією;

Розробник проєкту виносячи документ на розгляд компетентного підрозділу подає базовий документ з включенням поправок, які він вважає доцільними та додаток у вигляді поправок громадських організацій з аргументацією, що не враховані розробником.

У разі, якщо громадська організація надала свої пропозиції (поправки) до проєкту рішення, розробник повідомляє організацію про час і місце розгляду відповідного проєкту рішення, що гарантує участь та можливість адвокації своєї пропозиції представниками інституту громадянського суспільства при його розгляді.

Обговорення проєктів нормативно-правових актів, ініціатив громадськості і т. п. можна легко забезпечити в режимі онлайн через платформу Zoom, чи Meet.

Більшої уваги заслуговує потреба розробки інтерактивної інформаційно-комунікаційної системи для проведення громадських слухань в Миргородській міській територіальній громаді.

Сучасні інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) дозволяють вирішувати питання ініціювання, підготовки, сповіщення, залучення членів територіальної громади до громадських слухань, їх проведення, прийняття рішень, запобігання фальсифікації прийнятих рішень, сповіщення органів місцевого самоврядування та територіальну громаду про прийняті рішення.

В. Габрінець, С. Кандзюби, О. Кравцова детально обґрунтували використання сучасних ІКТ для проведення громадських слухань [4]. Інформаційна система, призначена для проведення громадських слухань, може бути розроблена на основі існуючих технологій створення web-форумів і муніципальних геоінформаційних систем Як засіб комунікації може бути використаний Інтернет. Назвемо умовно інформаційну систему для проведення громадських слухань, яка може бути створена і в Миргородській міській територіальній громаді, «Електронні громадські слухання».

З погляду проведення громадських слухань форум дозволяє:

- створити будь-якому представникові територіальної громади тему на форумі, викласти суть проблеми, надати необхідну для обговорення інформацію;
- обговорити порушену в темі проблему територіальної громади, провести консультації;
- залучати до обговорення посадових осіб органів місцевого самоврядування, представників громадських організацій а також ЗМІ;
- провести голосування за проєктами пропонованих рішень (до голосування можуть бути допущені тільки ті члени територіальної громади, які проживають у певному житловому масиві, мікрорайоні, районі тощо);
- оповістити про ухвалені рішення органи місцевого самоврядування і територіальну громаду.

Геоінформаційні системи (ГІС) працюють з картами і прив'язаними до них базами даних. Муніципальні ГІС призначені для розв'язання практичних територіально-розподілених завдань місцевих адміністрацій. З погляду громадських слухань ГІС потрібна для аналізу місця реєстрації членів територіальної громади, які беруть участь у голосуванні. Наприклад, якщо обговорюється шумове забруднення в результаті діяльності якого-небудь нічного клубу або кафе, то голоси жителів, які проживають в безпосередній близькості від об'єкта обговорення, повинні мати більшу вагу порівняно з іншими.

Фізично інформаційна система «Електронні громадські слухання» повинна складатися з двох однакових копій, одна з яких розташована на Сервері органу місцевого самоврядування, наприклад, виконавчого комітету Миргородської міської ради, а інша – на сервері, контрольованому незалежними спостерігачами, наприклад представниками громадських організацій або партій. Це потрібно для забезпечення достовірності результатів голосування.

Процедура проведення громадських слухань за допомогою інформаційної системи «Електронні громадські слухання» може бути такою:

Перш за все кожен член територіальної громади повинен отримати на виборчій дільниці ім'я і пароль для входу на форум; крім того, необхідно отримати і встановити на своєму комп'ютері програму-клієнт, яка дублює повідомлення, що

посилаються на сервер виконавчого комітету, на сервер, контрольований незалежними спостерігачами;

Для того щоб увійти та зареєструватися на форумі, необхідно ввести отримані раніше ім'я і пароль; створити тему на форумі може посадова особа місцевого самоврядування або будь-який член територіальної громади; у створеній темі слід надавати повідомлення, які містять усю необхідну інформацію для проведення громадських слухань; до створеної теми слід приєднати голосування.

Після створення теми громадські слухання вважаються ініційованими; тривалість їх проведення може бути визначена органами місцевого самоврядування;

Сповіднення членів територіальної громади проводиться автоматично за допомогою електронної пошти; використання геоінформаційної підсистеми дозволяє автоматично відбирати учасників обговорення на форумі (наприклад, запрошення за електронною поштою можуть бути надіслані тим громадянам, які проживають на відстані не більше ніж 100 метрів від кафе, дозвіл на будівництво якого обговорюється).

Упродовж періоду, визначеного органами місцевого самоврядування територіальної громади, відбуваються обговорення, консультації і голосування щодо заданої теми. Як тільки кількість тих, хто проголосував, перевищила певний поріг, громадські слухання вважаються такими, що відбулися. У цьому випадку, якщо слухання були ініційовані членом територіальної громади, в слуханнях повинна взяти участь посадова особа органу місцевого самоврядування, а результати голосування повинні бути передані в орган місцевого самоврядування.

Оскільки дані про результати голосування передаються з кожного комп'ютера на два сервери, то цим забезпечується достовірність результатів голосування.

Оскільки форум проходить в мережі Інтернет відкрито, до обговорення можуть приєднуватися засоби масової інформації. Це сприятиме підвищенню ефективності слухань, що проводяться.

Викладене вище дозволяє зробити такі висновки щодо переваг використання інформаційної системи «Електронні громадські слухання»:

- процедура підготовки, ініціації і проведення громадських слухань істотно спрощується;
- кожен громадянин реально може бути ініціатором проведення громадських слухань. для цього достатньо мати вихід в Інтернет (така можливість має сприяти підвищенню громадянської активності членів територіальної громади);
- запропоновані підсистеми голосування і фільтрації за допомогою ГІС забезпечують захист ухвалених рішень від фальсифікації;
- кожен член територіальної громади може переглядати, обговорювати і голосувати в будь-якій темі, що викликала у нього інтерес і щодо якої у нього немає обмежень за територіальною ознакою;
- громадські слухання вважатимуться такими, що відбулися, тільки в тому випадку, якщо в голосуванні на відповідну тему взяла участь певна кількість осіб (ця кількість затверджена органами місцевого самоврядування);
- спрямованість тем, хід їх обговорення і голосування надають посадовим особам місцевого самоврядування великий обсяг актуальної інформації для подальшого аналізу і ухвалення оптимальних управлінських рішень;
- витрати на проведення електронних громадських слухань зводяться до оплати за Інтернет; витрати на розробку швидко окупаються за рахунок економії грошей за оренду приміщень, виготовлення і розповсюдження друкарських видань. крім того, слід враховувати економію часу громадян, які можуть зайти на веб-форум у будь-який слушний для них час.

Таким чином, інтерактивні інформаційно-комунікаційні системи дозволяють перейти від декларацій до практики.

З метою створення добрих умов для розвитку територіальної громади, ефективної реалізації функцій органів місцевого самоврядування, підвищення комунікативної та суспільно-корисної активності громадян, посилення їх участі в вирішенні питань місцевого значення запропоновано розширити пакет е-сервісів

офіційного сайту територіальної громади. До цього пакету доцільно віднести онлайн-платформу «Єдина системи електронних публічних закупівель» (ProZorro), що дозволить використати аналітичні інструменти для контролю та моніторингу публічних закупівель (DOZORRO), та «Консультації з громадськістю». Крім того, на офіційному сайті має з'явитися е-сервіс «Онлайн звернення» (табл. 3.5). Також варто реалізувати плани по цифровізації житлово-комунальної сфери, насамперед, сплати комунальних послуг. Цифровізація туристичні маршрутів стане підтримкою важливого напрямку соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території.

Таблиця 3.4

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

Е-сервіс	Призначення е-сервісу	Напрями діяльності					
		1	2	3	4	5	6
1	2	3	4	5	6	7	8
Наявні в 2021 р.							
Система візуалізацій «Відкритий бюджет-бета»	Підвищення якості звітування органу місцевого самоврядування, в частині використання коштів громади						
Єдиний веб-портал використання публічних коштів	Надає інструменти для контролю та доступу за використанням коштів платників податків						
ЦНАП	Впорядкування та надання вичерпної інформації про адміністративні послуги; надання адміністративних та інших публічних послуг в електронному вигляді						
Веб-камери міста	Можливість переглянути зйомку в громадських місцях та погоду онлайн						
Транспорт онлайн	Пошук та візуалізація маршрутів						
Запис до лікаря	Запис на прийом до лікаря						
Записати дитину в дитячий садок	Поставити свою дитину в чергу до дитячого садочку не виходячи з дому						
Моя школа	Перевірка успішності дитини						
Віртуальний тур	Популяризація міста-курорту, інформаційне забезпечення туристичних потреб						
Як відкрити бізнес	Інформація для бізнесу та інвестування						
Публічна кадастрова карта	Перевірка наявності земельної ділянки в Державному земельному кадастрі України та відсутність помилок і невідповідностей відображенні в її						
Бюджет громади (open budget)	Інформування про показники та розпорядників бюджету громади						
Громадський бюджет	Можливість для кожного мешканця ініціювати власні та голосувати за інші важливі проекти, кошти на які виділяють з місцевого бюджету						

Продовж. табл. 3.4

1	2	3	4	5	6	7	8
Відкриті дані	Забезпечення доступу до інформації органу місцевого самоврядування з можливістю її наступного використання.						
Відкрите місто	Зазначення корисних об'єктів та створення повідомлення про проблему						
Місцеві петиції	Індикатор висвітлення найгостріших і найважливіших питань з точки зору жителів громади, контролю за діяльністю влади						
Консультації з громадськістю	Залучення громадян до участі в управлінні, надання можливості вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості їх діяльності.						
Карта ремонтів	Візуалізація місць розміщення ремонтів						
Рекомендовані до впровадження в 2022-2023 рр.							
Єдина система електронних публічних закупівель (ProZorro)	Забезпечення прозорості та ефективності використання коштів громади, запобігання корупційним схемам у закупівлях						
Консультації з громадськістю	Залучення громадян до участі в управлінні, вільний доступ до інформації, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності						
Онлайн звернення	Вплив на діяльність органів влади, відстоювання своїх прав та законних інтересів						
Оплата комунальних послуг	Швидке та зручне забезпечення платежів до комунальних підприємств						
Туристичні маршрути	Популяризація міста-курорту, інформаційне забезпечення туристичних потреб						

Очікується, що вищезгадані е-сервіси сприятимуть діяльності територіальної громади та Миргородської міської ради в таких напрямках:

- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення (1);
- володіння, використання та управління комунальною власністю (2);
- забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території (3);
- надання соціальних послуг населенню, соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян (4);
- забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян (5);
- захист інтересів і прав місцевого самоврядування (6).

Для веб-сайту територіальної громади міста Миргород важливим є питання доступності для людей з вадами зору. Питання стандартів або методичних рекомендацій щодо розробки адаптованих веб-сайтів в Україні залишається не вирішеним. Єдиним варіантом на сьогодні є використання рекомендацій інших країн та міжнародних методичних рекомендацій.

На сьогодні можна виділити два основних документи, визнаних на міжнародному рівні, що визначають стандарти та рекомендації доступності веб-сайтів для людей з обмеженими можливостями, це: The Web Content Accessibility Guidelines 2.0 (WCAG 2.0) – остання версія методичних рекомендацій розроблена міжнародним консорціумом World Wide Web Consortium (W3C); Розділ 508 Закону про Реабілітацію США – зазначений закон (1973 р.) був першою законодавчою ініціативою створення рівних умов для людей з обмеженими можливостями.

Основний принцип закладений у зазначених вище зазначених методичних рекомендаціях та стандартах документів – це максимальна адаптація веб-сайтів до інструментів доступності, таких як текстове озвучування або використання без прив'язки до кольору. Це включає в себе:

- заповнення атрибутів альтернативного тексту (alt) для всіх графічних елементів, що мають не декоративну функцію, з чітким описом зображення та його функції.
- додання окремих файлів субтитрів для всіх аудіо та відео-матеріалів;
- спрощення та коректне створення таблиць, з чітким зазначенням рядків та стовпчиків заголовків та відповідності комірок таблиці заголовкам;
- адаптація для перегляду сторінки без прив'язки до кольорів;
- створення форм внесення інформації з послідовними логічними переходами між полями, наявністю всіх підписів та підказок щодо заповнення.

Очікується, що обґрунтовані вище кроки нарощування цифрового потенціалу територіальної громади міста Миргород забезпечать такі соціальні результати: досягнення необхідного рівня ефективності та результативності; здатність приймати ефективні управлінські рішення (збирати та зберігати

статистику протягом багатьох років, аналізувати інформацію, яка може планувати негайні дії та швидко реагувати на виклики суспільства); визначення найкращої практики (врахування даних за попередні роки, наявність прогнозів на майбутні періоди дозволяє розробити план дій для досягнення найбільш ефективного результату); можливість обміну уніфікованими документами; зменшення ризику корупції на всіх рівнях та у всіх сферах (громадяни не спілкуються безпосередньо з представниками влади, а отримують послуги в Інтернеті); вдосконалення процесу контролю та прозорості (у сфері управління та аналізу рішень); доступ до адміністративних послуг під час карантину (ЦНАП онлайн).

Висновки до розділу 3

В процесі удосконалення механізму забезпечення прозорості та відкритості як ключових принципів діяльності органів місцевого самоврядування актуальним є затвердження Кодексу етики та доброчесної поведінки депутатів Миргородської міської ради та Кодексу етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування Миргородської міської ради та її виконавчого комітету. Кодекс депутата являтиме собою корпоративну угоду, розроблену і прийняту з метою сприяння ефективної діяльності депутатів. Мета Кодексу етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування Миргородської міської ради та її виконавчого комітету – підвищення персональної відповідальності за належне виконання професійних обов'язків посадовими особами органів місцевого самоврядування міста Миргород; підвищення рівня довіри громадян до міської влади; забезпечення прозорості і гласності в роботі міської ради та її виконавчих органів. Запропоновано структуру обох кодексів. Визначено етапи реалізації Цільової програми впровадження етичних правил та норм діяльності в Миргородській міській раді та основні функції комісії з етики Миргородської міської ради та її виконавчого комітету.

Побудова етичних взаємовідносин потребує розвитку етичної складової

професійної культури всіх керівних кадрів та підлеглих. Організація навчання етичній поведінці посадових осіб Миргородської міської ради та її виконавчого комітету розглядається складовою сучасної системи професійного навчання. Завдання полягає в правильному визначенні тематики й типу навчальних програм, які задовільняють потребу у вирішенні даних конкретних завдань. Доцільно скористатися пропозиціями спеціального Порталу управління знаннями, залучати на комерційній основі фахівців тренінгових центрів чи розглянути можливість підготовки внутрішніх тренерів.

Для більш ефективних управлінських рішень та надання якісних послуг в середині Миргородської міської територіальної громади доцільно: створити інтерактивний механізм е-розсилки проєктів рішень та нормотворчих документів для зацікавлених інститутів громадянського суспільства; започаткувати онлайн-обговорення проєктів нормативно-правових актів, ініціатив тощо; запровадити електронні громадські слухання; розширити пакет е-сервісів веб-сайту міста Миргорода, зокрема, долучитися до онлайн-платформи «Єдина системи електронних публічних закупівель» (ProZorro), що дозволить використати аналітичні інструменти для контролю та моніторингу публічних закупівель (DOZORRO), та онлайн-платформи «Контроль витрат державних установ» (PAYWATCH); започаткувати сервіс «е-звернення»; запровадити зручну систему пошуку документів і новин веб-сайту міста Миргорода; зробити вебсайт міста Миргорода інклюзивним, створивши версію для людей з порушеннями зору.

ВИСНОВКИ

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

1. Проаналізувавши наукові підходи до принципів прозорості та відкритості публічного управління зауважимо, вони розглядаються науковцями як одні з головних принципів системи сучасного публічного управління, як чинник підвищення суспільної довіри та ефективності державного управління та місцевого самоврядування. Норми, які б чітко закріплювали принципи прозорості та відкритості можуть бути виведені із низки конституційних норм (зокрема, з положень ст. 57, ч. 1 ст. 84, частин 2, 3 ст. 94, п. 7 ст. 129). Дані принципи набули реалізації у законодавстві України. Відкритість та прозорість відносять до числа стандартів публічного управління, які є спільними для всіх його країн-членів у країнах ЄС.

2. Опрацювання підходів міжнародних організацій до впровадження принципів прозорості та відкритості у публічному управлінні чітко показує кореляцію цього принципу з підходами доброго врядування та запобігання корупції. Щоб засади відкритості і прозорості сприяли діяльності органів місцевого самоврядування необхідна комплексна програма діяльності у цій галузі за напрямками: удосконалення нормативно-правового забезпечення; формування суспільного попиту на інформацію про діяльність органів влади, інтересу громадян щодо її отримання; надання он-лайн послуг органами влади; впровадження сучасних форм забезпечення прозорості та відкритості органів влади; створення ефективних механізмів громадянського контролю; підвищення правової та політичної культури громадян.

3. Принцип ініціативної позиції попереднього інформування громадськості є основою механізму отримання громадянами інформації про діяльність Миргородської міської ради. Доступ до публічної інформації забезпечується на її офіційному сайті, насамперед, через оприлюднення проектів рішень ради та виконавчого комітету, розпоряджень міського голови, публікація протоколів, висновків та рекомендацій постійних депутатських комісій, проектів регуляторних актів, порядку доступу до публічної інформації та ін. Сайт Миргородської міської ради пропонує цілий ряд єдиних платформ, що дозволяють створити дієві механізми використання сучасних інструментів е-демократії на рівні територіальних громад. Крім того, на сайті працює і оновлюється платформа Smart City, що об'єднує 18 власних е-сервісів і означає безпосереднє впровадження електронної демократії.

4. Робота Миргородської міської ради, виконавчого комітету та депутатського корпусу висвітлюється у рамках Програми інформування громади міста про діяльність органів самоврядування та висвітлення життя громади через радіо та телебачення. Триває співпраця з редакцією газети «Миргород – наш дім», Міською телестудією «Миргород», редакцією газети «Нова газета ІНФО», редакцією газети «Вісник милосердя», ТОВ «Інформаційний центр «Миргородщина». У 2019 р. започатковано телевізійну передачу «Обраний громадою». 2020 р. розпочало трансляцію ефірне радіомовлення Миргорода, розроблено та запущено сайт «Радіо «Миргород».

5. Основою забезпечення прозорості у роботі Миргородської міської ради є відкритість її пленарних засідань та засідань постійних комісій. Засідання погоджувальних рад міської ради, постійних комісій, а також лідерів парламентських фракцій транслюються на офіційному веб-сайті міської ради у розділі «Зал засідань онлайн». На сайт доступний архів відеотрансляцій.

Відкритість та доступність Миргородської міської ради забезпечувалася через «гарячі телефонні лінії», звернення громадян (зокрема, особисті прийоми), Інтерактивну платформу «Відкрите місто», систему місцевих петицій, прес-конференції, «круглі» столи, Програму «Місто активних громадян». У 2020 р.

запроваджено Telegram-канал та Viber-спільноту Миргородської міської ради

6. В процесі удосконалення механізму забезпечення прозорості та відкритості як ключових принципів діяльності органів місцевого самоврядування актуальним є затвердження Кодексу етики та доброчесної поведінки депутатів Миргородської міської ради та Кодексу етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування Миргородської міської ради та її виконавчого комітету. Запропоновано структуру обох кодексів. Визначено етапи реалізації Цільової програма впровадження етичних правил та норм діяльності в Миргородській міській раді та основні функції комісії з етики Миргородської міської ради та її виконавчого комітету.

7. Побудова етичних взаємовідносин потребує розвитку етичної складової професійної культури всіх керівних кадрів та підлеглих. Організація навчання етичній поведінці посадових осіб Миргородської міської ради та її виконавчого комітету розглядається складовою сучасної системи професійного навчання. Завдання полягає в правильному визначенні тематики й типу навчальних програм, які задовільняють потребу у вирішенні даних конкретних завдань. Доцільно скористатися пропозиціями спеціального Порталу управління знаннями, залучати на комерційній основі фахівців тренінгових центрів чи розглянути можливість підготовки внутрішніх тренерів.

8. Розвиток цифрових інструментів забезпечення прозорості та відкритості Миргородської міської ради має полягати в: створенні інтерактивного механізму е-розсилки проєктів рішень та нормотворчих документів для інститутів громадянського суспільства; започаткуванні онлайн-обговорення проєктів нормативно-правових актів, ініціатив тощо; запровадженні електронних громадських слухань; розширення пакету е-сервісів веб-сайту міста Миргорода («Єдина системи електронних публічних закупівель», «Контроль витрат державних установ», сервіс «е-звернення»); запровадженні зручної системи пошуку документів і новин веб-сайту міста Миргорода; забезпеченні інклюзивності вебсайту міста Миргорода через створення версії для людей з порушеннями зору.