

УДК 340.12:340.114

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.1.8>

**Т. М. Лозинська**

доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування  
Полтавського державного аграрного університету

**О. С. Яковлева**

здобувач вищої освіти ступеня Доктор філософії  
за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування  
Полтавського державного аграрного університету

## ОЦІНЮВАННЯ ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

*Стаття присвячена дослідженню проблем забезпечення прозорості та доступу до публічної інформації в діяльності органів влади, а також обґрунтуванню можливостей удосконалення механізму електронного урядування. Надається сутнісна характеристика поняттю «прозорість» в системі публічного управління, розкривається методика визначення індексу прозорості Transparency Internation. Проаналізовано рейтинг прозорості міст України та з'ясовано чинники впливу на формування прозорості. Виконано аналіз статистичних даних щодо виявлення прозорості міст Полтавської області. Отримані результати свідчать, що міста Полтавської області серед 100 міст України мають дуже різний рейтинг, отже можна зробити висновок про різну ступінь прозорості цих міст, обумовлену зокрема і суб'єктивними чинниками. Звертається увага, що у 2020 р. до переліку показників чотирнадцятий показник «Інвестиції та економічний розвиток», який має майже найбільшу вагу (13 балів), що, дозволило більш точно встановити ефективність управлінських рішень, прийнятих місцевою владою під час здійснення своїх повноважень. Так, наприклад, максимальний бал за критерієм «Закупівлі» знизився в 2,3 рази (з 7 до 3 балів), «Бюджетний процес» – у 2,7 рази (з 8 до 3 балів). У той же час вага показника «Антикорупційна політика та професійна етика» збільшилася на 33,3% (з 6 до 9 балів), «Комунальне майно» – в 2,2 рази (з 8 до 18 балів). За результатами дослідження прозорості міст Полтавської області виявлено, що найбільш прозорою є діяльність у сферах: робота органів місцевої влади; доступ та участь; бюджетний процес; фінансування та матеріальна допомога; гранти; освіта. Зазначається, що важливою умовою поліпшення доступності громадян кадрової політики в напрямку підвищення кваліфікації посадових осіб, які організують роботу із забезпечення доступу до публічної інформації, відповідальних за наповнюваність і роботу вебсайтів тощо. Для покращення рейтингових показників рекомендовано органам місцевого самоврядування неухильно дотримуватися чинного законодавства та врахувати рекомендації Transparency Internation. Варто робити веб-сайти доступнішими, зокрема забезпечивши інтуїтивний доступ до основних розділів, створивши зручну систему пошуку документів і новин та впровадивши принцип інклюзивності.*

**Ключові слова:** рейтинг, індикатор, технологія, місцеве самоврядування, публічна інформація.

**Постановка проблеми.** Забезпечення прозорості діяльності органів публічної влади свідчить про наявність демократичних процесів у суспільстві, а отже, про включення громадян до системи публічного управління через механізми контролю та електронного урядування. Відкритість влади щодо підготовки та прийнят-

тя управлінських рішень є основою формування довіри до неї з боку суспільства, створення її позитивного іміджу, належних умов для згуртованості громадян і, як наслідок, підвищення ефективності місцевої політики, спрямованої на розвиток громад і задоволення життєвих потреб їх мешканців. Оцінювання прозорості влади

та доступності публічної інформації для громадян залишається непростим процесом, що вимагає постійного перегляду методичного забезпечення оцінної діяльності, зокрема відповідної системи показників. Взаємозалежність відкритості влади та довіри до неї є вагомою причиною для того, щоб приділяти постійну увагу інформаційному складникові в діяльності органів влади і удосконаленню механізму електронного урядування.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Сучасні наукові розробки щодо забезпечення прозорості діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування та доступу до публічної інформації, зокрема удосконалення методологічних підходів до оцінювання рівня публічності органів влади були предметом дослідження таких учених, як: Баранов О. [1], Бухтатий О. [2], Оксентюк Р. [3], Кондаков К. [4], Коновал В. [5] та інших. Під впливом доробку цих вітчизняних учених сформовані наукові основи впровадження новітніх інформаційних технологій урядування, що вивело Україну в світові лідери у цій сфері діяльності. Проте, не зважаючи на значну кількість наукових досліджень, які стосуються забезпечення прозорості діяльності органів влади та доступу до публічної інформації, механізм впровадження систем електронного урядування потребує подальшого наукового дослідження, що пояснює актуальність обраної теми. Перспективи мають дослідження напрямів використання інформаційних платформ в довгостроковій перспективі, визначення способів підвищення рівня прозорості органів публічної влади. Оскільки інформаційне середовище бурхливо розвивається і є мінливим через вплив на нього зовнішніх та внутрішніх факторів, актуальними залишаються питання постійної модернізації інформаційних технологій публічного управління, наприклад, у форс-мажорних обставинах (під час пандемії, воєнного стану тощо) або при проведенні реорганізацій.

**Мета статті** полягає в порівнянні методичних підходів щодо оцінювання прозорості діяльності міських рад та обґрунтуванні перспектив розвитку технологій електронного урядування в місцевому самоврядуванні.

**Виклад основного матеріалу.** У контексті нашого дослідження прозорість розглядається, як ступінь обізнаності, поінформованості громадян, їхніх об'єднань про наміри, рішення та дії органу місцевої влади; зрозумілість широкій громадськості обумовленості, змісту і сенсу

політичних дій та рішень органів місцевої влади, а також своїх прав і свобод. Таким чином, прозорість влади відображає і корупційні ризики, і довіру до влади, і ефективність її діяльності, а, отже, важливим є вимірювання ступеня прозорості. Тривалий час оцінювання прозорості влади в Україні здійснюється українським представництвом міжнародної антикорупційної мережі Transparency International [6] в рамках проекту «Розбудова прозорості в містах України», що втілюється за підтримки Фонду Демократії ООН. Згаданий проект створено з метою подолання корупції в місцевих органах самоврядування та впровадження кращих практик прозорості та підзвітності. Методичною основою оцінювання прозорості є складання рейтингу публічності міських рад, укладений Transparency International Україна разом з Інститутом Політичної Освіти, на підставі вимірювання кількості інформації, наданої громадянам, якості превентивних заходів боротьби з корупцією та відкритості влади по відношенню до громадян. Усі міста України, включені до виборки, виміряні за 91 показником, які стосуються 13 складових (робота органів місцевої влади; 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). Кожний з цих складових має різну вагу в рейтингу. У рамках проекту досліджено рейтинг 100 найбільших міст України і, аналізуючи результати дослідження, помічаємо суттєву динамічність прозорості міст в групі лідерів (рис. 1).

Якщо в 2017 р. в десятці міст-лідерів найвищі рейтинги були у Львова і Кропивницького, то у 2020 р. лідером став Маріуполь, а також стрімко зросли рейтинги таких міст, як Дрогобич, Вінниця, Покров і Бахмут. Позиції лідерів у рейтингу втратили Івано-Франківськ, Миколаїв, Київ, Червоноград, Ніжин, Кременчук, що найімовірніше було пов'язано з відсутністю політичної волі міських голів щодо підзвітності, зміцнення комунікації між владою і громадянами, поширення інформації про умови прийняття управлінських рішень. І, зважаючи на те, що комунікація влади з громадянами все більше здійснюється на електронних платформах, які є одним із інструментів електронного урядування, слід зробити висновок і про відставання

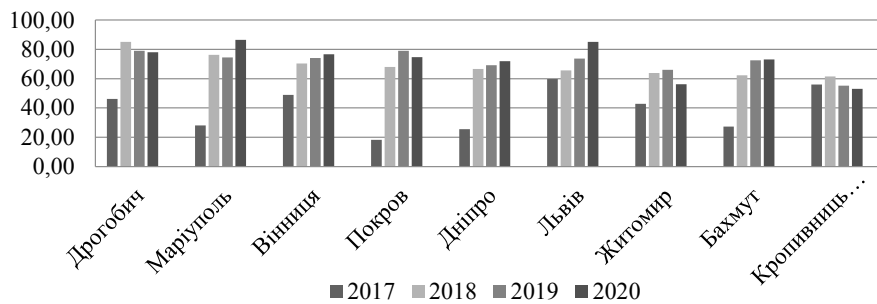


Рис. 1. Динаміка абсолютних показників прозорості міст-лідерів рейтингу прозорості міських рад, 2017–2020 рр., бали

Джерело: побудовано авторами за [7; 8]

Таблиця 1

**Рейтинг міст України за показниками прозорості та підзвітності, 2020 рік, %**

Місто	Прозорість	Підзвітність
1. Маріуполь	86,60	32,00
2. Львів	85,20	22,00
3. Дрогобич	78,10	14,00
4. Вінниця	76,60	16,00
5. Тернопіль	75,10	19,00
6. Кам'янське	76,60	16,00
7. Покров	74,80	22,00
8. Бахмут	73,10	12,50
9. Дніпро	71,90	3,00
10. Володимир-Волинський	71,60	-

Джерело: побудовано авторами за [9]

Таблиця 2

**Показники прозорості міст Полтавської області у загальному рейтингу 100 міст України, 2017 р.**

Місце	Назва міста	max	8	21	44	70	95
			Кременчук	Горішні Плавні	Миргород	Полтава	Лубни
	<b>Рейтинг</b>	100	49,6	35,76	31,59	23,46	15,53
	1. Інформація про роботу органів місцевої влади	10	6,4	7,2	4,2	3,6	3,5
	2. Доступ та участь	10	8,5	4,1	5,1	3,5	3,3
	3. Закупівлі	7	4,5	4,0	1,0	1,5	1,5
	4. Житлова політика	7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	5. Бюджетний процес	8	3,5	5,1	2,66	2,0	1,74
	6. Фінансова та матеріальна допомога, гранти	8	4,0	1,0	2,5	2,0	0,5
	7. Соціальні послуги	4	2,0	0,5	1,0	0,5	0,0
	8. Кадрові питання	5	1,0	3,0	1,0	3,0	0,0
	9. Антикорупційна політика та професійна етика	6	3,5	2,66	2,33	0,66	0,33
	10. Землекористування та будівельна політика	10	6,0	3,0	4,9	3,9	3,7
	11. Комунальні підприємства	10	2,2	1,2	1,0	1,5	1,0
	12. Комунальне майно	8	5,0	4,0	2,4	1,3	1,0
	13. Освіта	7	3,0	0,0	3,5	0,0	0,0

Джерело: систематизовано авторами за [8]

міст-аутсайдерів рейтингу загалом в розвитку електронного урядування.

Підзвітність як оцінний показник дозволяє виявити характер відносин між органами влади та громадянами, що складаються з приводу реального залучення громадян до прийняття рішень та дають можливість впливати на діяльність влади, контролювати й перевіряти роботу органів місцевого самоврядування. Між прозорістю і підзвітністю прослідковується позитивна кореляція: міста, які мають вищий бал в рейтингу прозорості, мають більшу ймовірність отримати і вищий бал в рейтингу підзвітності. Станом на 2020 рік десяток міст з найвищими показниками в рейтингах прозорості та підзвітності представлено таким списком (табл. 1).

Найвищі оцінки отримали такі показники прозорості міст, як доступ та участь громадян у самоврядуванні, інформація про роботу органів місцевої влади, а також бюджетування та контракти. Найбільш закритими для людей, згідно рейтингу, є сфери міського життя, пов'язані з житлом, роботою комунальних підприємств та соціальних установ [6]. Детальний аналіз прозорості міст Полтавської області, які було включено українським представництвом міжнародної антикорупційної мережі Transparency International до виборки, а саме: Кременчук, Горішні Плавні, Миргород, Полтава, і Луб-

ни свідчить, що прозорість міст в Полтавській області є досить неоднорідною: якщо м. Кременчук у рейтингу посідав 8 місце, то м. Лубни – лише 95 (табл. 2).

У 2020 році до переліку показників, за якими здійснювалася оцінка прозорості міст, було додано ще один – «інвестиції та економічний розвиток», який має майже найбільшу вагу серед всіх показників і становить 13 балів, що, безумовно, дозволило більш повно проаналізувати ефективність управлінських рішень, прийнятих місцевою владою під час здійснення своїх повноважень. У зв'язку з цим розташування міст Полтавської області у загальному рейтингу суттєво змінилося: Лубни з 95 місця перемістилися на 77, а Кременчук, навпроти, погіршив свої позиції, зайнявши 20 місце (табл. 3).

Проведена систематизація даних дослідження та їх аналіз по містах Полтавської області дозволяє зробити висновок, що найбільш прозорою є інформація щодо: роботи органів місцевої влади, доступу та участі, бюджетного процесу, фінансування та матеріальної допомоги, грантів, освіти. У цілому загальний показник прозорості аналізованих міст Полтавської області залишається сталим або зростає (рис. 2).

У цілому Полтавська область має досить високі показники прозорості та підзвітності органів влади, та все ж міським головам міст

Таблиця 3

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

Місце		20	55	56	57	77
Назва міста	max	Кременчук	Полтава	Горішні Плавні	Миргород	Лубни
Рейтинг	100	59,7	44,4	44,1	43,8	36,1
1. Інформація про роботу органів місцевої влади	8	5,2	3,9	5,2	5,0	3,0
2. Доступ та участь	9	5,4	6,8	5,2	8,0	6,5
3. Закупівлі	3	1,0	1,3	1	1,0	1,0
4. Житлова політика	6	3,0	1,0	0,8	0,5	2,0
5. Бюджетний процес	3	5,0	3,0	2,0	4,0	1,8
6. Фінансова та матеріальна допомога, гранти	6	5,5	6,0	3,0	2,0	1,5
7. Соціальні послуги	3	1,0	0,5	1,0	1,0	1,0
8. Кадрові питання	3	3,0	1,0	2,0	2,0	1,5
9. Антикорупційна політика та професійна етика	9	4,8	2,2	2,3	2,5	0,3
10. Землекористування та будівельна політика	12	5,5	4,0	4,5	5,0	3,0
11. Комунальні підприємства	10	5,0	1,5	6,0	2,7	4,4
12. Комунальне майно	18	4,5	3,5	4,6	4,3	2,4
13. Освіта	4	2,0	3,0	3,8	2,5	1,5
14. Інвестиції та економічний розвиток	13	8,8	6,8	2,7	3,3	6,2

Джерело: систематизовано авторами за [8]

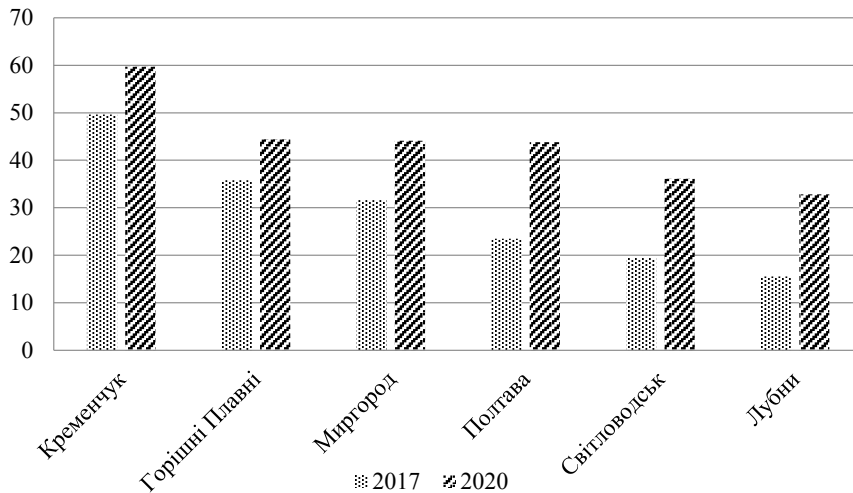


Рис. 2. Динаміка абсолютних показників прозорості міст Полтавської області в рейтингу прозорості міських рад України, 2017–2020 рр., бали  
Джерело: побудовано авторами за [7; 8]

Полтавської області, включених до програми дослідження, варто внести корективи у кадрову політику, зокрема щодо підвищення кваліфікації посадових осіб, відповідальних за наповнюваність і роботу вебсайтів, зв'язки з громадськістю тощо. У нагоді стануть навчальні матеріали Transparency International Ukraine, яка комплексно підходить до розробки і впровадження змін: надає рекомендації щодо збільшення підзвітності та поширення кращих практик для представників місцевої влади; пропонує готові рішення для органів місцевого самоврядування щодо підвищення рівня прозорості та підзвітності; забезпечує підтримку міст у процесі змін; навчає активістів інструментам забезпечення прозорості та контролю за діяльністю місцевої влади; проводить неформальне навчання за тематикою прозорості та підзвітності для органів місцевого самоврядування, громадських активістів та представників бізнесу.

На жаль, громадяни до сьогодні мають обмежені можливості прямого впливу на діяльність влади, а також не можуть напряму відкликати депутата, якщо він не виконує надані йому доручення. Існуючі інструменти електронної демократії, такі, наприклад, як електронні петиції, лише створюють ілюзію народовладдя, оскільки не передбачають обов'язковості реагування на них з боку місцевої влади. Чинна методологія вимірювання прозорості міст не дозволяє також виявити рівень корупції, який може бути прихованим за цілком благополучними показниками відкритості, такими як результати електронних торгів. У багатьох містах, з метою

підвищення ефективності оцінювання, для отримання відгуків мешканців використовують електронні платформи, де, реєструючись жителі громад можуть залишати відгуки, а влада – реагувати на них у форматі публічного діалогу. Такий інструмент, попри свою демократичність і доступність, також має недоліки, які полягають у слабкій обізнаності громадян щодо владних повноважень і їх безвідповідальності за надану інформацію. Слід зазначити, що Transparency International в Україні за кожним з критеріїв оцінювання прозорості надає рекомендації щодо впровадження заходів, спрямованих на підвищення її рівня [10], проте суспільні зміни, які обумовлюють підвищення ефективності електронного урядування, мають відбуватися відразу за декількома напрямками:

- підзвітність влади;
- відповідальність влади;
- громадський вплив на владу;
- громадянські компетентності.

Оскільки серед стратегічних завдань Концепції розвитку електронного урядування в Україні є такі, як забезпечення прав людини і громадянина на віддалений доступ до всіх видів відкритої державної інформації та залучення людини і громадянина до участі у державних справах [11], питання відкритості та прозорості влади стають ключовими в демократичному дискурсі.

**Висновки.** Розвиток електронного урядування в Україні має забезпечити позитивний вплив на соціально-економічні перетворення в українському суспільстві, розбудову інститутів громадянського суспільства, у зв'язку з чим великого

значення набувають форми взаємодії органів публічної влади з громадянами та громадськими організаціями. Подальший розвиток системи електронного урядування прямо залежить від того, чи зможе українське суспільство створити умови для забезпечення прозорості та відповідальності влади. Процеси, що сприяють спрощенню доступності до публічної інформації, забезпеченню контролю над діяльністю органів влади, насамперед органів місцевого самоврядування, уже відбуваються, а тому важливо оцінювати динаміку цих процесів для своєчасного реагування на зміни. Результати досліджень Transparency International в Україні щодо прозорості діяльності органів влади міста та міст Полтавської області зокрема можуть бути використані для коригування комунікаційної та кадрової політики на місцевому рівні. Аналіз результатів дослідження прозорості міст Полтавської області, наприклад, дозволяють зробити висновок про її середній рівень, а отже, для покращення рейтингових показників, міським головам необхідно звернути увагу на дотримання чинного законодавства та врахувати в подальшій роботі рекомендації Transparency International в Україні. У напрямку зміцнення прозорості важливо підвищувати доступність веб-сайтів, забезпечуючи зокрема інтуїтивний доступ до основних розділів, створюючи зручну систему пошуку документів і новин, інклюзивність веб-сайтів тощо.

Перспективним напрямом наукового пошуку може стати дослідження питань удосконалення методичного забезпечення процесу оцінювання прозорості та підзвітності влади.

#### Список використаної літератури:

1. Баранов О., Демкова М., Дзюба С. та ін. Концепція розвитку електронного урядування в Україні; за ред. А. Семенченко. К., 2009. 16 с. URL: [https://www.irf.ua/files/ukr/conception\\_final.pdf](https://www.irf.ua/files/ukr/conception_final.pdf) (дата звернення 29.12.2022).
2. Бухтатий О. Еволюція українського законодавства про електронне урядування: проблеми і перспективи. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. С. 81–97.
3. Оксентюк Р. Впровадження інноваційних управлінських технологій електронного урядування в органах місцевого самоврядування на прикладі Тернопільської області. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2018. №1 (18). С. 186–195. URL: <https://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2018/18orapto.pdf> (дата звернення 29.12.2022).
4. Кондаков К.Г. Доцільність впровадження в Україні досвіду е-урядування зарубіжних країн. *Держава та регіони*. 2016. № 4 (56). С. 46–49. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4\\_2016/12.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2016/12.pdf) (дата звернення 29.12.2022).
5. Коновал В. Механізми впровадження електронного урядування: регіональний аспект на прикладі міста Київ. *Управління сучасним містом*. 2013. № 1-2/1-6 (49–50). С. 13–22. URL: <https://ueuzi.kyivcity.gov.ua/files/2015/3/4/Statya2013.pdf> (дата звернення 29.12.2022).
6. Офіційний сайт Transparency International Україна. URL: <https://www.transparency.org/en/countries/ukraine> (дата звернення 29.12.2022).
7. Рейтинги прозорості та підзвітності. URL: <https://transparentcities.in.ua/en/> (дата звернення 29.12.2022).
8. Рейтинг прозорості 100 міст України. URL: <https://transparentcities.in.ua/en/transparency-rating> (дата звернення 29.12.2022).
9. Найпрозоріші міста України. Transparency International Ukraine – ще не найчесніші. URL: <https://ti-ukraine.org/news/rejtyng-transparency-international-najprozorishi-mista-ukrayiny-shhe-ne-najchesnishi> (дата звернення 29.12.2022).
10. Як зробити місцеву владу прозорішою? Аналітичний звіт за результатами рейтингування прозорості 100 міст України. URL: [https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/12/anatitychnyy-zvit\\_prozorst.pdf](https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/12/anatitychnyy-zvit_prozorst.pdf) (дата звернення 29.12.2022).
11. Концепція розвитку електронного урядування в Україні; за ред. А. І. Семенченко. К., 2009 р. 16 с. URL: [https://www.irf.ua/files/ukr/conception\\_final.pdf](https://www.irf.ua/files/ukr/conception_final.pdf) (дата звернення 30.12.2022).

#### **Lozynska T. M., Yakovleva O. S. Evaluation of the transparency of local government activities in the context of improving the electronic governance mechanism.**

*The article is devoted to researching the problems of ensuring transparency and access to public information in the activities of authorities, as well as substantiating the possibilities of improving the electronic governance mechanism. The essential characteristic of the concept of "transparency" in the public administration system is given, the method of determining the transparency index of Transparency International is revealed. The transparency rating of the cities of Ukraine was analyzed and the influencing factors on the formation of transparency were clarified. An analysis of statistical data on the transparency of cities of the Poltava region was performed. The obtained results indicate that the cities of the Poltava region among 100 cities of Ukraine have a very different rating, so it is possible to draw a conclusion about the different degree of transparency of these*

*cities, due in particular to subjective factors. It should be noted that in 2020, the fourteenth indicator "Investment and economic development" is included in the list of indicators, which has almost the greatest weight (13 points), which made it possible to more accurately establish the effectiveness of management decisions made by local authorities during the exercise of their powers. So, for example, the maximum score for the "Purchasing" criterion decreased by 2.3 times (from 7 to 3 points), "Budget process" – by 2.7 times (from 8 to 3 points). At the same time, the weight of the indicator "Anti-corruption policy and professional ethics" increased by 33.3% (from 6 to 9 points), "Communal property" – by 2.2 times (from 8 to 18 points). According to the results of the research on the transparency of the cities of the Poltava region, it was found that the most transparent activities are in the following spheres: the work of local authorities; access and participation; budget process; financing and material assistance; grants; education. It is noted that an important condition for improving the accessibility of citizens is personnel policy in the direction of improving the qualifications of officials who organize work on ensuring access to public information, responsible for the content and operation of websites, etc. In order to improve the rating indicators, it is recommended that local self-government bodies strictly adhere to the current legislation and take into account the recommendations of Transparency International. It is worth making websites more accessible, in particular by providing intuitive access to the main sections, creating a convenient system for searching documents and news, and implementing the principle of inclusiveness.*

**Key words:** *rating, indicator, technology, local self-government, public information.*