

УДК 352.07:351/354:364-7

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-4\(76\)-5](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-4(76)-5)

Людмила ГОРБАТА

доктор філософії, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Державне некомерційне підприємство «Державний університет «Київський авіаційний інститут», luda_gorbata@ukr.net
ORCID: 0009-0007-6576-8925

ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ У ПРОЦЕСІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджено інструменти забезпечення принципів відкритості та прозорості у процесі надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Акцентовано увагу на важливості цих принципів у контексті підвищення рівня довіри громадян до органів місцевого самоврядування та створення умов для ефективного функціонування демократичного суспільства. Визначено, що прозорість та відкритість сприяють зменшенню корупційних ризиків, забезпеченню доступу до інформації, а також стимулюють участь громадськості в публічному управлінні. У роботі систематизовано основні інструменти, що застосовуються органами місцевого самоврядування для дотримання зазначених принципів. До них належать: електронні сервіси (запровадження порталів для надання адміністративних послуг, електронних черг та систем для моніторингу звернень громадян); публічні звіти (систематизована публікація звітів про діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема у відкритих реєстрах і на офіційних сайтах); інтерактивна комунікація (використання соціальних мереж, чат-ботів, гарячих ліній для оперативного інформування громадян); громадський контроль (створення механізмів для залучення громадян до оцінки якості надання послуг, проведення публічних обговорень та консультацій). Досліджено досвід впровадження зазначених інструментів. Особливу увагу приділено цифровізації як ключовому чиннику модернізації процесів надання адміністративних послуг. Проаналізовано виклики, що виникають у процесі впровадження інновацій, серед яких виділено низький рівень цифрової грамотності населення, обмеженість фінансування та недосконалість нормативно-правової бази. Запропоновано рекомендації щодо вдосконалення механізмів забезпечення відкритості та прозорості, включно з розвитком технологічної інфраструктури, навчанням посадових осіб органів місцевого самоврядування та активізацією взаємодії з громадськістю.

Ключові слова: адміністративні послуги, принцип відкритості та прозорості, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, публічне управління.

Liudmyla Horbata. TOOLS FOR ENSURING THE PRINCIPLE OF OPENNESS AND TRANSPARENCY IN THE PROCESS OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

The article examines tools for ensuring the principle of openness and transparency in the process of providing administrative services by local self-government bodies. Attention is focused on the importance of these principles in the context of increasing the level of trust of citizens in local self-government bodies and creating conditions for the effective functioning of a democratic society. It was determined that transparency and openness help reduce corruption risks, ensure access to information, and also stimulate public participation in public administration. The work systematizes the main tools used by local self-government bodies to comply with the specified principles. These include: electronic services (introduction of portals for the provision of administrative services, electronic queues and systems for monitoring citizen appeals); public reports (systematized publication of reports on the activities of local self-government bodies, in particular in open registers and on official websites); interactive communication (use of social networks, chatbots, hotlines for prompt information of citizens); public control (creating mechanisms to involve citizens in assessing the quality of service provision, conducting public discussions and consultations). The experience of implementation of the specified tools was studied. Special attention is paid to digitization as a key factor in the modernization of the processes of providing administrative services. The challenges that arise in the process of implementing innovations are analyzed, among which the low level of digital literacy of the population, limited funding and the imperfection of the regulatory and legal framework are highlighted. Recommendations for improving the mechanisms for ensuring openness and transparency, including the development of technological infrastructure, training of officials of local self-government bodies, and activation of interaction with the public are proposed.

Key words: administrative services, the principle of openness and transparency, local self-government bodies, territorial communities, public administration.

Постановка проблеми в загальному вигляді. У сучасних умовах розвитку демократичного суспільства особливе значення має реалізація принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого само-

врядування. Забезпечення цих принципів у процесі надання адміністративних послуг є ключовим для підвищення довіри громадян до органів публічної влади, забезпечення доступності послуг та ефективного управління міс-

цевими ресурсами. Рівень довіри громадян до органів публічної влади є індикатором їхнього ставлення до роботи цих органів і формується під впливом багатьох факторів. Серед найважливіших чинників – рівень життя населення та сталий розвиток. Використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і впровадження інноваційних підходів у сфері адміністративного обслуговування громадян дозволяє значно вдосконалити механізми взаємодії органів влади з громадськістю. Водночас не менш важливими є відкритість і прозорість влади, які громадяни сприймають як прояв підзвітності, готовності працювати на благо суспільства, чесності та добросовісності представників державних структур. Тому, окрім забезпечення стійкості та сталого розвитку, органи публічної влади повинні приділяти значну увагу дотриманню загально визнаних демократичних принципів. Це, у свою чергу, сприяє залученню громадян і інститутів громадянського суспільства до активної співпраці та спільного вирішення управлінських завдань. Таким чином, питання забезпечення відкритості та прозорості у діяльності влади набуває особливого значення, особливо в умовах дії правового режиму воєнного стану. Разом з тим у період реформування адміністративно-територіального устрою та передачі значної частини повноважень на місцевий рівень дослідження цих аспектів стає надзвичайно актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання удосконалення механізмів інформаційної відкритості та комунікаційної взаємодії органів публічного управління з громадськістю висвітлювали у своїх наукових роботах такі дослідники та практики, як К. Алексєєва, Н. Алюшина, О. Антонова, О. Васильєва, В. Гошовська, І. Грищенко, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, А. Дуда, О. Карпенко, І. Корж, В. Куйбіда, Н. Ларіна, О. Петрос, О. Руденко та інші. В сучасних умовах важливим є активізація громадського сектору та залучення його представників до процесу ухвалення управлінських рішень під час надання адміністративних послуг, що вимагає більш чіткого усвідомлення основних аспектів регулювання цієї проблематики. Проте питання щодо інструментів забезпечення принципів відкритості та прозорості у процесі надання адміністративних послуг залишаються недостатньо дослідженим та неструктурованим, що визначає актуальність і важливість вибору цієї теми для дослідження.

Метою статті є аналіз інструментів забезпечення принципів відкритості та прозорості в

діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема у процесі надання адміністративних послуг. Стаття спрямована на вивчення ефективності таких інструментів, як електронне врядування, відкриті реєстри, публічні звіти, громадські консультації та інші механізми, що сприяють доступності та якості адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Процес післявоєнної відбудови ставить перед Україною низку складних завдань і відкриває нові можливості. У цьому контексті прозорість та відкритість є не тільки актуальними у забезпеченні надання якісних адміністративних послуг, а й займають ключову позицію як фундаментальні складові стратегії відновлення та сталого розвитку територіальних громад, сприяють забезпеченню їх стійкості [11].

Згідно з інформацією, наданою Transparency International Ukraine (акредитованим представником глобального руху Transparency International), відкритість урядування означає право громадян на доступ до інформації, впровадження політик, що забезпечують прозорість, підзвітність та громадянську участь у процесах управління [5].

Еволюція поглядів як зарубіжних, так і вітчизняних науковців вказує на те, що в сучасній термінології для характеристики зовнішньої діяльності органів публічної влади та можливості здійснювати контроль за ними все частіше використовуються терміни «прозорість» та «відкритість». Кірін Р. С., досліджуючи думки українських фахівців, визначає прозорість органів місцевого самоврядування як процес висвітлення їх діяльності та отриманих результатів (наприклад, публікація переліку адміністративних послуг на вебсайті), а відкритість – як процес залучення громадян до формування та реалізації політики (наприклад, організація громадських слухань, впровадження бюджету участі) [3]. З огляду на сучасні тенденції та інструменти розвитку електронної демократії, відкритість органів місцевого самоврядування також передбачає е-звернення, е-петиції, е-діалоги, е-послуги, е-сервіси та відкриті дані (open data).

Найбільш повне визначення понять «прозорості» та «відкритості» міститься у роботі Ткач І. В., яка вказує, що прозорість – це властивість публічного управління, що залежить від рівня поінформованості громадян про діяльність органів публічної влади. Вона передбачає, що громадяни повинні бути достатньо обізнані про рішення та дії цих органів і розуміти їх зміст і сутність. Відкри-

тість, у свою чергу, – це властивість управлінської діяльності, що характеризується безпосередньою участю громадян у діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування, що забезпечує реальний вплив громадян на прийняття рішень [12].

Відкритість є важливою складовою публічного управління, що характеризується рівнем безпосередньої участі громадян у діяльності органів публічної влади. Вона проявляється в забезпеченні реального та активного впливу громадян і їх об'єднань на процеси публічного управління через висунення вимог до органів влади щодо прийняття рішень, вчинення певних дій або утримання від них [1].

Прозорість є критично важливою для забезпечення ефективного управління на етапі відновлення та надання якісних адміністративних послуг. Вона сприяє раціональному використанню ресурсів, укріпленню довіри громадян до органів публічної влади, зменшенню корупційних ризиків та забезпеченню підзвітності органів влади. Такий підхід створює передумови для побудови життєздатного, демократичного та стійкого суспільства.

Українське законодавство не містить уніфікованого визначення термінів «відкритості» та «прозорості», однак воно використовує принципи відкритості та прозорості в різних сферах (не виключенням є і процес надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування), зокрема:

– доступ до публічної інформації: забезпечення відкритості діяльності органів влади через механізми публікації інформації та відповіді на запити громадян;

– закупівлі: застосування принципів відкритості на всіх етапах публічних закупівель через платформи, як-от Prozorro;

– бюджетна система: інформування суспільства про формування та виконання державного та місцевих бюджетів;

– фінансова підзвітність: відкриті дані про використання публічних коштів тощо.

Для практичного забезпечення відкритості та прозорості в Україні функціонують численні інструменти: платформа Prozorro, портал відкритих даних, система e-Data та інші. Ці інструменти забезпечують доступ до інформації, що підвищує рівень довіри громадян та міжнародних партнерів.

Прозорість та відкритість мають ключове значення і для надання адміністративних послуг. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах відкритості та прозорості [7]. Орган, відповідальний за надання

адміністративних послуг, а також підпорядковані йому підприємства, установи чи організації, які мають у своєму розпорядженні документи або інформацію, необхідну для надання таких послуг, зобов'язані сприяти розвитку системи електронної міжвідомчої взаємодії. Вони повинні забезпечувати безкоштовний і відкритий доступ до своїх інформаційних систем та баз даних.

Так, інформаційно-комунікаційна діяльність органів місцевого самоврядування в умовах розвитку інформаційного суспільства регулюється нормами Конституції України, законами, постановами Кабінету Міністрів та іншими нормативно-правовими актами. Конституція України, зокрема, гарантує громадянам такі права: вільно отримувати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію; вільно висловлювати свої думки та переконання; брати участь в управлінні державними справами; подавати індивідуальні чи колективні звернення до органів влади, які зобов'язані надати обґрунтовану відповідь у визначені терміни [4].

Інші законодавчі акти визначають обов'язки органів публічної влади щодо прозорості діяльності: висвітлення інформації про свою роботу, відповідь на запити, обговорення проєктів нормативно-правових актів із громадськістю, проведення слухань та врахування пропозицій громадян. Особливість публічного управління полягає у залученні представників громадського сектору до прийняття управлінських рішень.

Закон України «Про інформацію» регулює взаємодію суб'єктів інформаційних відносин у питаннях створення, збирання, зберігання, використання, поширення та захисту інформації [9]. Основні напрями інформаційної політики включають забезпечення доступу до інформації, розвиток електронного урядування, прозорість діяльності владних органів, формування інформаційного суспільства, забезпечення національної інформаційної безпеки та інтеграцію до світового інформаційного простору.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» закріплює право громадян на доступ до інформації, створеної або отриманої органами влади під час виконання своїх повноважень [8]. Ця інформація повинна бути оперативно оприлюднена в офіційних джерелах, на вебсайтах, інформаційних стендах або інших платформах, в частині надання адміністративних послуг таку інформацію представлено у Центрах надання адміністративних послуг.

Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) – це постійнодіючий робочий орган

або структурний підрозділ органу місцевого самоврядування чи місцевої державної адміністрації, в якому забезпечується надання адміністративних послуг за визначеним законом переліком [7].

Одним із головних механізмів для оцінювання рівня прозорості органів влади є подання запиту на інформацію, коли громадянин звертається до органів влади з проханням надати дані, які вони мають. Цей процес регулюється законодавством, і органи влади зобов'язані відповісти на запит протягом п'яти робочих днів, хоча цей термін може бути подовжено.

Крім того, прозорість вимагає від органів влади не лише реагувати на запити громадян, а й активно публікувати та надавати інформацію. Особи, які звертаються за адміністративними послугами, мають право безкоштовно отримувати інформацію про ці послуги та порядок їх надання. Це забезпечується через безоплатний доступ до Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, роботу телефонної довідкової служби та інформування через засоби масової інформації [7].

Орган, що надає адміністративні послуги, для кожної послуги, яка надається відповідно до закону, затверджує інформаційну та технологічну картку. Якщо ж адміністративну послугу надає посадова особа, це здійснюється органом, якому вона підпорядковується. Електронні адміністративні послуги надаються через Єдиний державний вебпортал електронних послуг, а також через інформаційні системи державних органів і органів місцевого самоврядування, інтегровані з цим порталом. Порядок і вимоги до такої інтеграції визначає центральний орган виконавчої влади, який формує державну політику у сфері надання адміністративних послуг.

ЦНАПи залучають до своєї діяльності посадових осіб структурних підрозділів органу, відповідального за їх утворення, для забезпечення доступу громадян до послуг. Електронні послуги та доступ до інформації про адміністративні послуги через Інтернет забезпечуються засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, який є офіційним джерелом інформації про адміністративні послуги в Україні.

Окрім того, органи місцевого самоврядування у забезпеченні реалізації принципів відкритості і прозорості використовують такі інструменти:

– Prozorro – онлайн-платформа для оголошення тендерів на закупівлю товарів, робіт і послуг державними та комунальними орга-

нами, де бізнес може брати участь у торгах [10];

– Єдиний державний вебпортал відкритих даних – портал, що забезпечує доступ до інформації органів влади, яку можна використовувати для подальших цілей [6];

– Єдиний вебпортал використання публічних коштів та його модулі (open budget, spending, profile тощо) – ресурс, на якому представлені відкриті дані та доступні інструменти для громадського контролю за плануванням і використанням публічних коштів [2] тощо.

З огляду на вищевикладене з метою забезпечення принципу відкритості та прозорості у процесі надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування доцільно врахувати наступні рекомендації:

– Розробити та впровадити єдині електронні платформи, які забезпечують доступ до інформації про адміністративні послуги, а також дозволяють подавати заявки, отримувати необхідні документи, відслідковувати статус заявок в реальному часі;

– Використовувати принципи «open data», що дозволяє громадянам доступ до статистичних даних, звітів про виконання адміністративних послуг, а також даних про витрати і ефективність їх надання;

– Регулярно публікувати звіти про виконання адміністративних послуг, детальну інформацію про бюджетні витрати, а також показники ефективності надання послуг на вебсайтах органів місцевого самоврядування;

– Публікація результатів громадських слухань, планів та звітів про виконання запланованих заходів щодо вдосконалення надання адміністративних послуг;

– Організувати регулярні громадські слухання, консультації та опитування для з'ясування думки громадян щодо якості надання адміністративних послуг та виявлення проблемних питань;

– Запровадити механізми громадського бюджету, де жителі місцевих громад можуть брати участь у визначенні пріоритетів для розвитку надання адміністративних послуг;

– Впровадити систему оцінки якості наданих адміністративних послуг за допомогою відгуків громадян, щоб забезпечити зворотний зв'язок. Результати цих опитувань повинні бути публічно доступними, а зміни і покращення повинні ґрунтуватися на отриманих даних;

– Запровадити онлайн-майданчики для подачі скарг і пропозицій, де громадяни можуть анонімно чи публічно виражати свої

зауваження до діяльності органів місцевого самоврядування;

– Упорядкувати доступ до всіх необхідних для громадян документів через офіційні веб-сайти та інші цифрові ресурси, забезпечити можливість завантаження зразків заяв, документів та шаблонів для подачі адміністративних запитів;

– Впровадити програми навчання та підвищення обізнаності громадян щодо наданих адміністративних послуг, у тому числі через освітні кампанії, тренінги та семінари;

– Створити бази відкритих даних щодо адміністративних послуг, що дозволяють громадянам без обмежень отримувати доступ до інформації про правила надання послуг, графіки роботи, тарифікацію послуг тощо;

– Забезпечити вільний доступ до документації та стандартів, що регулюють надання адміністративних послуг;

– Використовувати технології автоматизації для спрощення надання адміністративних послуг, таких як електронні підписи, цифрові ідентифікаційні засоби, інтеграція з державними інформаційними системами;

– Розвивати використання чат-ботів, систем штучного інтелекту для надання консультацій та автоматизації простих адміністративних процедур;

– Проводити регулярний моніторинг надання адміністративних послуг, враховуючи зворотній зв'язок від громадян. Це дозволить визначити проблеми на ранніх стадіях та вчасно коригувати процеси;

– Визначити конкретні показники для оцінки ефективності послуг, такі як час на

обробку запитів, кількість вирішених скарг, рівень задоволеності громадян.

Забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості в наданні адміністративних послуг дозволить органам місцевого самоврядування значно підвищити рівень довіри серед громадян, зменшити корупційні ризики та полегшити доступ до необхідних послуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Дотримання принципів відкритості та прозорості є необхідною умовою для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування та підвищення рівня задоволеності громадян адміністративними послугами. Сучасні інформаційно-комунікаційні технології, зокрема електронні платформи для надання послуг, забезпечують доступ громадян до актуальної інформації про діяльність органів влади, сприяють зменшенню корупційних ризиків та підвищують якість обслуговування. Використання відкритих реєстрів, публічних звітів і громадських слухань дозволяє залучити громадськість до процесу ухвалення рішень, що сприяє підвищенню рівня довіри до місцевих органів влади.

Подальший розвиток інструментів відкритості та прозорості потребує удосконалення нормативно-правового забезпечення, розширення можливостей цифрових технологій та підвищення рівня компетентності працівників органів місцевого самоврядування. Реалізація сучасних підходів у сфері адміністративних послуг сприятиме створенню умов для ефективного місцевого врядування, орієнтованого на інтереси громадян.

Література:

1. Горбата Л. П. Інформаційна відкритість як принцип діяльності органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. № 3/2018. С. 125–130. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/3_2018/28.pdf.
2. Єдиний веб-портал використання публічних коштів. URL: <https://spending.gov.ua/new>.
3. Кірін Р., Шеховцов В. Вектор трансформації відносин у сфері відкритості міст: національні проблеми та європейський досвід. *Science Journal is Knowledge, Education, Law, Management*. Lublin 2023, № 2 (54), pp. 131–142. URL: <https://kelmczasopisma.com/en/journal/81>.
4. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Красносільська А. Відкрите врядування в Україні: як це відбувається на практиці. Український незалежний центр політичних Досліджень. Transparency International Україна 2015 рік. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/zvit_z_rezultatamy_doslidzhennya.pdf.
6. Портал відкритих даних. URL: <https://data.gov.ua>.
7. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

9. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.

10. Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/uk>.

11. Територіальні громади: механізми забезпечення стійкості : монографія / Грищенко І. М., Горбата Л. П. Київ, НУБіП України, 2024, 345 с. ISBN 978-617-8368-16-6 URL: <https://dglib.nubip.edu.ua/items/22dfbd9c-3afc-43d1-866c-b13b8cfb1626>.

12. Ткач І. В. Принципи прозорості та відкритості як невід’ємна складова публічного управління: теоретичний аспект. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2016. № 12(1). С. 25–32. URL: [file:///C:/Users/USER/Downloads/mnj_2016_12\(1\)_6%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USER/Downloads/mnj_2016_12(1)_6%20(1).pdf).