

Електронний журнал «Ефективна економіка» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 975 від 11.07.2019). Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.
Ефективна економіка. 2024. № 4.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2024.4.44>

УДК 338:711.4(043):35.01

*I. В. Гужавіна,
к. е. н., доцент, старший науковий співробітник
відділу економіко-правових проблем містознавства,
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень імені
В.К. Мамутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9190-0084>*

МЕТОДИКА ОЦІНКИ ВІДКРИТОСТІ МІСТА: СУЧАСНІ ПІДХОДИ

*I. Huzhavina,
PhD in Economics, Associate Professor, Senior Researcher
of the Department of Economic and Legal Problems of Urban Studies,
State Organization “V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of
Ukraine”, Kyiv, Ukraine*

MODERN TRENDS IN «CITY OPENING» ANALYSIS

У статті розглянуто сучасні підходи вітчизняних та зарубіжних учених до трактування поняття «відкритість міста». Визначено, що під терміном «відкритість міста» розуміється стан міста, який характеризується його здатністю забезпечувати прозорість і підзвітність процесу міського управління та урядування зі створенням передумов залучення громадян до участі в політичному та соціо-еколого-економічних процесах у місті, що сприятиме

підвищенню рівня та комфортності життя населення, зростанню ефективності діяльності суб'єктів господарювання міської економіки та поліпшенню якості послуг, що надаються у місті.

Оцінено сучасний стан прозорості та підзвітності українських міст, систематизовано найгостріші проблеми, пов'язані із забезпеченням їх відкритості. Представлена методика оцінки відкритості міст, визначені етапи оцінки відкритості міста, представлено алгоритм оцінки відкритості міста. Досліджено методику оцінки прозорості міст України на основі виконання 50 індикаторів, що стосується 7 сфер управління містом. Сформульовано основні недоліки існуючої методики вимірювання прозорості міст.

Розглянуто зарубіжні підходи до оцінки відкритості міст, використання яких дозволить оцінити різні аспекти місцевого управління та виявити можливості для покращення роботи місцевих органів влади.

Запропоновано напрямки покращення відкритості міст України через збільшення публічної інформації на офіційних сайтах міст. Визначено проблемні питання подальших наукових пошуків.

The article is coinciding modern approaches of Ukrainian and foreign scientists concerning interpretations of the concept «city opening». We have determined "city opening" as the state of the city, which shows its ability to ensure transparency and accountability of the process of city management and governance as well as the creation of prerequisites for the involvement of citizens in political, socio-ecological and economic processes in the city, which will contribute to increasing the level and the comfort of the citizen's life, the increase in the efficiency of the economic entities of the city economy, and the improvement of the quality of provided city services .The clause is evaluated by current state of transparency and accountability of Ukrainian. Basis paragraph is testifying about the most acute problems which ensuring their openness systematized.

The article is representing by methodology of evaluating the openness of city and the stages in evaluating the openness of the city. The clause is defined to the most algorithms for evaluating the openness of the city. The method of assessing is impotent in transparency of Ukrainian cities that based on the implementation of 50 indicators.

The article is studding seven spheres of city management. The main apprehension is formulating the shortcomings of the existing methodology for measuring the transparency of cities. This concept is conceding the foreign approaches of the evaluation of the openness of cities.

The article is conceding to use of which will allow to evaluate various aspects of local governance and identify opportunities for improving the work of local authorities. This main concept is preparing directions for improving the openness of Ukrainian cities through increasing public information on the official websites of cities.

It is revealed that the best urban openness practices showcase various ways in which cities can strengthen transparency, public participation, and make the urban environment more accessible and democratic. We are must defined to study main problematic issues of further scientific researches in this sphere.

Ключові слова: *відкритість міста, прозорість. методика оцінки, індекси, управління.*

Keyword: *city opening, transparency, methodolog of assessment, indice, the management.*

Постановка проблеми. Сьогодні важко переоцінити важливість забезпечення відкритості міст країни, ефективності, прозорості, підзвітності та високої якості діяльності міських виконавчих органів та органів місцевого самоврядування, а також налагодження зворотного зв'язку з мешканцями міста. Досягнення цілей та пріоритетів державної регіональної політики значною мірою залежить від визначення напрямів та вибору інструментів

підвищення ефективності діяльності у сфері управління містом. Ступінь відкритості міста та ефективність управління ним безпосередньо впливають на формування довіри мешканців та позитивного ставлення представників місцевої громадськості до рішень та дій місцевої влади. Особливе значення набуває оцінка відкритості міста, оскільки вона дозволяє визначити рівень прозорості міста, окреслити «слабкі місця» і запропонувати шляхи їх подолання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню питань відкритості міста, економіко-правовим аспектам забезпечення відкритості міста, проблемним аспектам різних країн на шляху до формування системи відкритих міст, присвячені роботи вітчизняних і зарубіжних вчених: Тарасевич О.В., Градобоевої Є.С., Волкової А.О., Жилінської Л.О., Записного Д.Ю., Дж. Хіббетса та багатьох інших [1-8]. Однак, незважаючи на велику кількість досліджень, на сьогодні не існує єдиного підходу до розуміння сучасного змісту поняття «відкритість міста», а також недостатньо вивчена методика оцінки відкритості міста.

Виділення недосліджених частин загальної проблеми. Вищевикладене зумовлює потребу в опрацюванні питань щодо розробки науково-методичних положень, пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення методики оцінки відкритості міста на основі вітчизняної і зарубіжної практики. Під терміном «оцінка» в цьому дослідженні розуміється кількісне судження особи, групи осіб, господарської організації щодо рівня та динаміки одного чи сукупності показників, що виражає ступінь досягнення мети, завдання чи бажаного наміченого стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. В роботі Дж. Хіббетса під терміном «відкритість міста» розуміється «суміш відкритої культури, відкритої політики уряду та економічного розвитку» [4, с. 25]. Також відкритість міста розглядається в трьох аспектах [4, с. 25]:

- 1) заохочення культури громадської участі;

2) дієва політика відкритого уряду (відкритий уряд, як стверджує Дж. Хіббетс, «...це участь громадян і створення двостороннього діалогу між громадянами та урядом [4, с. 16]);

3) дієва ініціатива відкритої інформації «...відкрита інформація - це інформація, яка може вільно використовуватися, повторно використовуватися та поширюватися будь-ким - підкорюється лише, не більше, ніж вимогам передавання та рівності прав» [4, с. 16].

В дослідженні [5] відкритість міста визначається як «...здатність міста залучати міжнародних учасників та надавати їм можливість робити внесок у майбутній успіх міста» [5, с.10].

В дослідженні [3] відкритість міста розглядається як «здатність міста до відкритості, толерантності та прийняття різноманітності. Це означає, що місто створює сприятливі умови для людей різних культур, національностей, релігій та інших соціальних груп» [3, с. 111].

На наш погляд найбільш детальне визначення поняття «відкритість міста» представлено в роботі [1]. Під терміном «відкритість міста» розуміється стан міста, який характеризується його здатністю забезпечувати прозорість і підзвітність процесу міського управління та урядування зі створенням передумов залучення громадян до участі в політичному та соціо-еколого-економічних процесах у місті (включаючи партиципаторне бюджетування, громадський контроль, електронне урядування); доступність міських послуг із використанням смарт-технологій, цифровізації, діджиталізації; інклюзивність міського простору (зокрема формування безбар'єрного середовища для людей з обмеженими можливостями), що сприятиме підвищенню рівня та комфортності життя населення, зростанню ефективності діяльності суб'єктів господарювання міської економіки та поліпшенню якості послуг, що надаються у місті [1, с. 75].

Принцип відкритості, визначений одним з основних принципів європейського адміністративного простору «доброго врядування» для всіх держав-членів Європейського Союзу [6, с. 16]. Сучасне загальноприйняте в міжнародній правовій практиці поняття «інформаційна відкритість органів

влади» містить, зокрема, такі складники: вільний доступ за усним чи письмовим запитом до інформаційних ресурсів органів влади та наявність ефективних процедур його забезпечення; наявність у системі органів влади механізмів обов'язкового й активного інформування громадян про свою діяльність, незважаючи на кількість (наявність) запитів [6, с. 121].

Суттєвий внесок в дослідження відкритості міст України зробила громадська організація «Трансперенсі Інтернешнл Україна». Результатом роботи цієї організації стала розробка програми «Прозорі міста», що є адаптованим дослідженням роботи міських рад під час війни. Замість звичних балів і рейтингу враховується статус міста («прозоре», «частково прозоре», «непрозоре») та рівень виконання індикаторів [2].

Методика оцінки відкритості міста включає наступні етапи (Рис. 1).

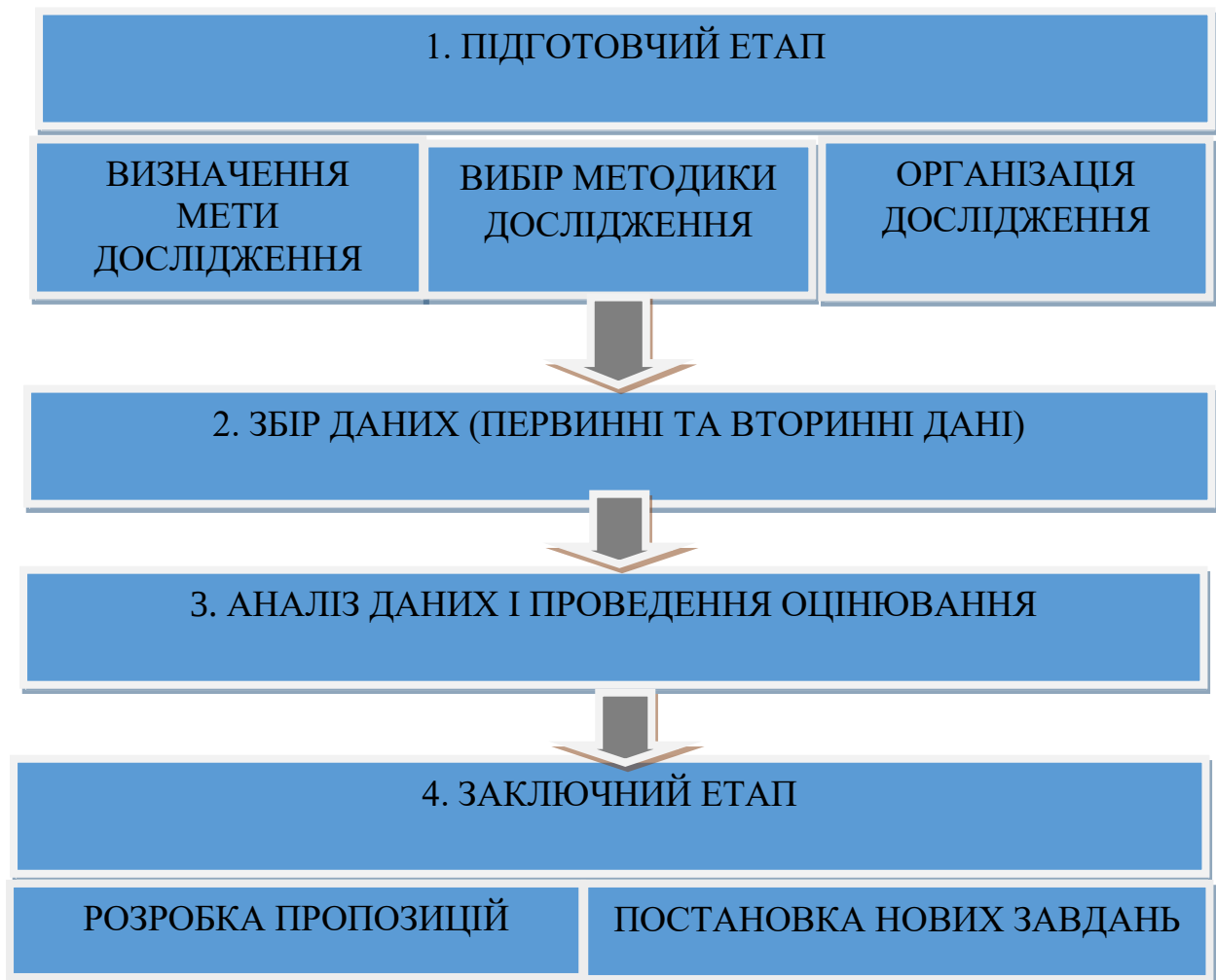


Рис. 1. Етапи оцінки відкритості міста

Джерело: розроблено автором

На підготовчому етапі визначається мета дослідження, проводиться вибір методики дослідження і здійснюється само дослідження. Метою дослідження є визначення рівня прозорості тилових органів місцевого самоврядування.

Під терміном «прозорість» в цьому дослідженні розуміється стан, за якого громадянам забезпечується право та реальна здатність мати доступ до інформації, а органи влади, усвідомлюючи важливість відкриття інформації та залучення громадськості, проактивні в цьому процесі [7].

На етапі збору даних акумулюються первинні дані (опитування міських рад) і вторинні дані (документи міських рад; інформація, оприлюднена на сайтах). Аналітики детально обґрунтовують оцінку та дають посилання на ресурси, які підтверджують правильність цих даних.

На етапі аналізу даних і проведення оцінювання можуть використовуватись наступні методи оцінювання [7]:

- оцінювання відповідності стандартам і вимогам, встановленим Законом України й нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади;
- аналіз вебсайту органу місцевого самоврядування;
- аналіз офіційної відповіді на запит на публічну інформацію;
- врахування рішень суду, відомостей в авторитетних ЗМІ, публічних відомостей в базах даних, які підтверджують або спростовують правила або практику застосування нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

Рівні виконання індикаторів позначаються кольорами. Існують три можливі варіанта виконання індикаторів - повний, частковий або відсутність реалізації індикаторів. Рівень прозорості міської ради та середній рівень виконання індикаторів узагальнюються кольором, без виведення агрегованого числового показника. Відповідно до рівня реалізації індикаторів містам присвоюються різні категорії прозорості. Для цього кольори індикаторів переводяться в кількісні показники: зелений - 2 бали, помаранчевий - 1 бал,

червоний - 0 балів. Максимально можлива кількість балів, яку може отримати місто, - 100 балів (усього 50 індикаторів, що стосується 7 сфер управління містом, що становить 100 % виконання). Об'єктами дослідження є такі сфери:

- інформація про роботу ОМС;
- комунальне майно та земля;
- доступ та участь;
- реагування на виклики війни;
- антикорупційна політика;
- електронні інструменти;
- закупівлі.

На рис. 2 представлений алгоритм оцінки прозорості міста.

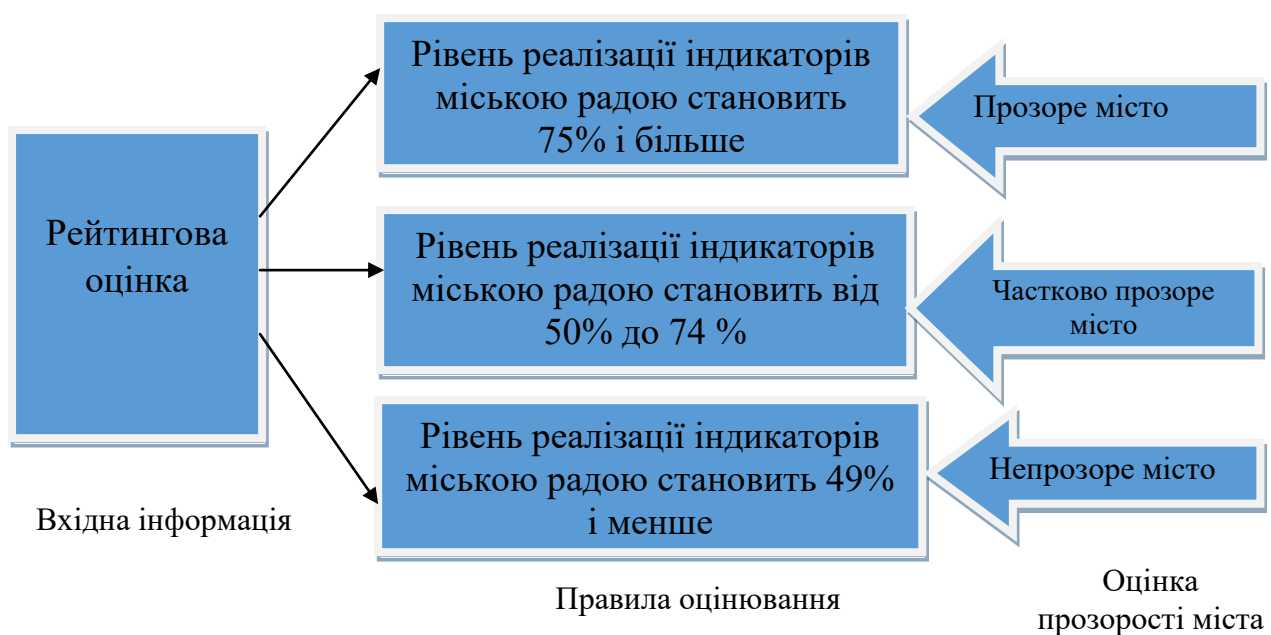


Рис. 2 Алгоритм оцінки прозорості міста

Джерело: розроблено автором

На заключному етапі формуються рекомендації щодо покращення рівня прозорості в умовах воєнного стану міських рад, їхніх виконавчих органів і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій.

Протягом 2017-2022 років організація «Трансперенсі Інтернешнл Україна» щорічно формувала Рейтинг прозорості 100 найбільших міст

України та надавала рекомендації щодо покращення ситуації та впровадження кращих практик прозорості. Аналіз відкритості міст у 2017 році показав, що в Україні існують значні проблеми з публічністю управлінських рішень. Вищий показник рейтингу ледь сягнув 50 балів зі ста можливих. Порівняно з європейськими країнами це катастрофічно слабкі результати.

За результатами проведеного аналізу в 2017 році найбільш закриті для людей були сфери, пов'язані з житлом, роботою комунальних підприємств та соціальних установ. 65 % міст не отримали жодного балу в житловій сфері. Як правило, громада нічого не знає про розподіл житла, онлайн-черги на ремонти приміщень та будинків відсутні. Майже в усіх містах незрозуміло, як визначається черговість ремонту дахів, підвалів, під'їздів та прибудинкових територій. У 36 містах мешканці абсолютно не проінформовані про види соціальних послуг. Наприклад, люди не знають, які види послуг надають соціальні установи та скільки це коштує платникам податків. Часто немає інформації, як отримати матеріальну допомогу або соціальні виплати з місцевого бюджету [2].

З початком військових дій в 2022 році «Трансперенсі Інтернешнл Україна» змінила методологію дослідження прозорості міст, за оновленими критеріями оцінювалося лише 70 міст зі звичних 100. За результатами проведеного дослідження 3 міські ради отримали статус «прозорих» (Дніпро, Львів і Мукачєво), 10 - «частково прозорих»: Вінниця, Володимир, Житомир, Кам'янське, Київ, Кропивницький, Луцьк, Тернопіль, Ужгород, Чернівці, решта міст (57) потрапили в категорію «непрозорі» [2]. Позитивною динамікою є збільшення середнього показника прозорості міст на 62,2% у 2022 році.

На думку експертів [2] вимірювання прозорості міст в умовах воєнного стану має методологічні недоліки, уникнути яких дуже важко. Серед основних недоліків вимірювання прозорості міст «Трансперенсі Інтернешнл Україна» зазначає:

- 1) у зв'язку з військовими діями неможливість оцінки прозорості органів місцевого самоврядування на всій території України;

2) обмеженість дослідження часовими рамками. До моменту публікації результатів деякі оцінки та коментарі аналітиків можуть втратити актуальність.

3) постійні зміни Законодавства (внесення змін в Податковий кодекс України та інших законодавчих акти).

В світовій практиці для оцінки відкритості міста використовуються наступні індекси [3] :

1. Індекс відкритості міст (City Openness Index). Цей індекс розроблений в Інституті світової політики (The Global Public Policy Institute) у 2019 році. Він оцінює ступінь відкритості міст з точки зору громадянської участі, доступу до інформації та громадської прозорості.

2. Індекс місцевої демократії (Local Democracy Index). Цей індекс розроблений організацією Міжнародна асоціація міст та регіонів (International Association of Cities and Regions) і оцінює ступінь демократії в місцевих владах, зокрема, їх відкритість, прозорість та громадянську участь.

3. Індекс електронного уряду (e-Government Index) це інструмент, який розроблений Організацією Об'єднаних Націй для оцінювання рівня розвитку електронного уряду в країнах світу.

4. Індекс транспарентності місцевих влад (Local Transparency Index) Цей індекс розроблений організацією Transparency International та оцінює рівень транспарентності та відкритості місцевих влад в країнах.

5. Індекс місцевого самоврядування (Local Self-Government Index). Цей індекс розроблений організацією Конгрес місцевих та регіональних влад (Congress of Local and Regional Authorities) та оцінює рівень розвитку місцевого самоврядування, зокрема, його відкритість та громадську участь [3].

Використання зазначених вище індексів в вітчизняній практиці для оцінки відкритості міста, на наш погляд, дозволить оцінити різні аспекти місцевого управління та виявити можливості для покращення роботи місцевих органів влади.

Повоєнна відбудова ставить перед країною багато викликів і можливостей. Здатність забезпечити прозорість у всіх сферах суспільного

життя є необхідною умовою для розробки стратегії відновлення нашої країни та ефективного залучення інвестицій.

Одним з напрямків покращення відкритості міст України, на нашу думку, є збільшення публічної інформації на офіційних сайтах міст. Зокрема, їх наповнення має вміщувати повний обсяг публічної інформації, що стосується:

- зв'язку з громадськістю, електронного звернення, прийому громадян, графіку прийому в ЦНАПів;
- громадських обговорень, консультацій із громадськістю, анонсів, новин;
- гуманітарного розвитку територіальної громади;
- інших напрямів роботи органу місцевого самоврядування, визначених законодавством як публічна інформація.

Позитивний досвід відкритості міста в інтернет-просторі показує місто Львів, який має досить змістовний офіційний сайт Львівської ради.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Підвищення прозорості міста вимагає спільних зусиль міської влади та громади. Місцева влада повинна систематично вивчати запити громадян на конкретні види інформації. Таким чином, органи міської влади можуть визначити пріоритетність оприлюднення даних, які найбільше потрібні громаді, а також полегшити пошук та аналіз інформації на веб-сайтах муніципальних служб.

Оцінка відкритості міста дозволяє визначити ступінь відкритості міста та ефективність управління містом. Громадська організація «Трансперенсі Інтернешнл Україна» розробила Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України на основі виконання 50 індикаторів, що стосується 7 сфер управління містом (інформація про роботу органів місцевого самоврядування; комунальне майно та земля; доступ та участь; реагування на виклики війни; антикорупційна політика; електронні інструменти; закупівлі).

З метою вдосконалення методи оцінки відкритості міста запропоновано розрахунок Індексів відкритості міст, які використовуються в зарубіжній

практиці, що дозволить оцінити різні аспекти місцевого управління та виявити можливості для покращення роботи місцевих органів влади.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у дослідженні сучасних методик оцінки відкритості міста, а також у розробці рекомендацій щодо забезпечення прозорості у всіх сферах суспільного життя.

Література

1. Тарасевич О.В., Градобоєва Є.С., Волкова А.О. Економіко-правові аспекти забезпечення відкритості міста з урахуванням чинників повоєнного відновлення. Економіка та право. 2022. № 4. С. 72-81. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2022.04.072>
2. Рейтинг підзвітності 50 міст України. TransparentCities. Офіційний сайт. 2022. URL: <https://transparentcities.in.ua/accountability-rating> (дата звернення: 21.03.2024).
3. Тарасевич, О., Жилінська, Л. (2023). Methods of studying the state of city openness: global experience. *Modern Engineering and Innovative Technologies*, 2(26-02), 111-117. <https://doi.org/10.30890/2567-5273.2023-26-02-076>
4. Hibbets J. The foundation for an open source city. 2013. 161 p. URL: <https://www.theopensourcecity.com>
5. Understanding OPENCities. British Council. Madrid, 2010. p. 10.
6. Записний Д. Ю. Надання адміністративних послуг в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Запоріжжя, 2016. 213 с.
7. Методологія дослідження стану прозорості міст в умовах війни 2023. Офіційний сайт. URL: <https://transparentcities.in.ua/data> (дата звернення: 20.03.2024).
8. Як зробити місцеву владу прозорішою? Аналітичний звіт за результатами рейтингування прозорості 100 міст України, розроблений в межах проекту «Розбудова прозорості в містах України», який здійснюється за підтримки Фонду демократії ООН. Київ, 2017. 15 с. URL: <https://ti->

References

1. Tarasevych, O.V. Hradoboyeva Ye.S. and Volkova, A.O. (2022), "Economic and legal aspects of ensuring the openness of the city taking into account the factors of post-war reconstruction", *Ekonomika ta pravo*, vol. 4, pp. 72-81.
2. TransparentCities (2022), "Accountability rating of 50 cities of Ukraine", available at: <https://transparentcities.in.ua/accountability-rating> (Accessed 25 March 2024).
3. Tarasevych, O.V. and Zhylynska, L.A. (2023), "Methods of studying the state of city openness: global experience", *Suchasna inzheneriya ta innovatsiyni tekhnolohiyi*, vol. 2 (26-02), pp. 111-117.
4. Hibbets, J. (2013), "The foundation for an open source city", available at: <https://www.theopensourcecity.com> (Accessed 25 March 2024).
5. British Council (2010), *Understanding OPENCities*, Madrid.
6. Zapisny, D.Yu (2016), "Provision of administrative services in the context of local self-government reform in Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, State administration, Zaporizhzhya, Ukrain
7. Transparency International Ukraine (2023), "Methodology for researching the state of transparency of cities in the conditions of war 2023", available at: <https://transparentcities.in.ua/data> (Accessed 25 March 2024).
8. Transparency International (2017), "How to make local government more transparent? Analytical report based on the results of the transparency rating of 100 cities of Ukraine, developed within the framework of the project "Development of transparency in the cities of Ukraine", which is supported by the UN Democracy Fund", available at: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/12/anatitychnyy-zvit_prozorist.pdf (Accessed 25 March 2024).