

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА ІМЕНІ
ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Кафедра публічного управління та адміністрування

БАКАЛАВРСЬКА РОБОТА

на тему: **«РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

Виконав: студент 4 курсу за
спеціальністю 281 Публічне управління та
адміністрування денної форми навчання
Артьом БАЧИНСЬКИЙ

Керівник: старша викладачка кафедри
публічного управління та адміністрування
Ірина ЮРИЧИНА

Рецензент:

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та
ініціали)

Хмельницький – 2026 рік

АНОТАЦІЯ

Бачинський А.А. Реалізація принципів прозорості та відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування. – Бакалаврська робота.

Бакалаврська робота присвячена комплексному дослідженню теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення реалізації принципів прозорості й відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування на прикладі Хмельницької міської ради.

Визначено, що прозорість і відкритість є взаємопов'язаними, але не тотожними поняттями: прозорість забезпечує доступ громадян до достовірної інформації про діяльність влади, тоді як відкритість означає готовність органів місцевого самоврядування до діалогу та партнерської взаємодії з територіальною громадою.

Досліджено нормативно-правову базу, що охоплює конституційні гарантії, галузеве законодавство та міжнародні зобов'язання України. Проаналізовано шість ключових механізмів забезпечення прозорості та відкритості Хмельницької міської ради: інформаційне забезпечення, доступ до публічної інформації, відкриті дані, громадська участь, прозорість публічних закупівель та антикорупційна відкритість.

Здійснено оцінку реалізації принципів прозорості й відкритості в динаміці за 2023-2025 роки на основі даних системи ProZorro, Контакт-центру та платформи E-DEM. Виявлено сильні сторони та проблемні аспекти, зокрема значну частку паперового документообігу та виклики, зумовлені умовами воєнного стану. Запропоновано напрями вдосконалення та класифіковано бар'єри модернізації в умовах воєнного стану і повоєнного відновлення.

Ключові слова: прозорість, відкритість, місцеве самоврядування, Хмельницька міська рада, публічні закупівлі, електронна демократія, воєнний стан.

ANNOTATION

Bachynskyi A.A. Implementation of Transparency and Openness Principles in Local Self-Government Activities. – Bachelor's thesis.

The bachelor's thesis is devoted to a comprehensive study of the theoretical foundations and the development of practical recommendations for improving the implementation of transparency and openness principles in local self-government activities, with Khmelnytskyi City Council as a case study.

Transparency and openness are established as interrelated yet distinct concepts: transparency ensures citizens' access to reliable information about the authorities' activities, while openness reflects the readiness of local self-government bodies for dialogue and partnership with the territorial community.

The regulatory framework encompassing constitutional guarantees, sectoral legislation, and Ukraine's international obligations is examined. Six key mechanisms of transparency and openness in Khmelnytskyi City Council are analyzed: information provision, access to public information, open data, civic participation, public procurement transparency, and anti-corruption openness.

An assessment of transparency and openness implementation over 2023-2025 is conducted based on ProZorro system data, the Contact Center, and the E-DEM platform. Strengths and problem areas are identified, including a significant share of paper-based document flow and challenges posed by martial law conditions. Improvement directions are proposed and modernization barriers under martial law and post-war recovery are classified.

Key words: transparency, openness, local self-government, Khmelnytskyi City Council, public procurement, e-democracy, martial law.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	9
1.1. Сутність, зміст і значення принципів прозорості та відкритості в системі органів місцевого самоврядування України.....	9
1.2. Нормативно-правові та інституційні основи забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів місцевого самоврядування України	12
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ .	19
2.1. Організаційно-правова характеристика Хмельницької міської ради та механізми забезпечення відкритості й прозорості	19
2.2. Оцінка рівня реалізації принципів прозорості та відкритості Хмельницької міської ради у взаємодії з територіальною громадою в динаміці за 3 роки.....	23
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ	35
3.1. Напрями підвищення рівня прозорості та відкритості у діяльності Хмельницької міської ради	35
3.2. Виклики та бар'єри модернізації принципів прозорості та відкритості в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення	42
ВИСНОВКИ	49
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	52
ДОДАТКИ.....	58

ВСТУП

Розбудова демократичної та правової держави в Україні нерозривно пов'язана з якістю функціонування органів місцевого самоврядування, їхньою здатністю забезпечувати ефективне управління на місцевому рівні та підтримувати відкритий діалог із територіальною громадою. Принципи прозорості та відкритості є невід'ємною складовою сучасного публічного управління, що закріплена як у національному законодавстві, так і в міжнародних стандартах демократичного врядування. В умовах децентралізації, цифровізації публічних послуг та підвищеного суспільного запиту на підзвітність влади дослідження механізмів реалізації зазначених принципів набуває особливої науково-практичної значущості.

Актуальність теми зумовлена тим, що в умовах воєнного стану, введеного в Україні з 24 лютого 2022 року, питання довіри громадян до органів місцевої влади набуває критичного значення. Місцеве самоврядування опинилося в принципово нових умовах функціонування. Суттєво зросло навантаження на комунальні та соціальні служби, кардинально змінилася структура бюджетних видатків, виникла необхідність оперативного реагування на безпекові загрози. Водночас саме в цей період різко підвищився суспільний запит на прозорість використання публічних ресурсів, оскільки громадяни прагнуть розуміти, як і на що витрачаються кошти місцевого бюджету в умовах викликів сьогодення.

Прозорість і відкритість виступають не лише формальними вимогами законодавства, а й реальними інструментами зміцнення суспільної довіри, протидії корупції та підвищення ефективності публічного управління. Світовий досвід показує, що органи місцевого самоврядування, які системно реалізують принципи відкритого врядування, демонструють вищий рівень задоволеності громадян якістю публічних послуг, нижчий рівень корупційних ризиків та більш ефективне використання бюджетних ресурсів. Тим часом закритість і непрозорість породжують недовіру, пасивність громади та створюють сприятливе середовище для зловживань владою.

Досвід Хмельницької міської ради як представницького органу однієї з найбільших міських громад заходу України є показовим і репрезентативним прикладом для узагальнення існуючих практик реалізації принципів прозорості та відкритості й вироблення рекомендацій щодо їх удосконалення. Місто Хмельницький є обласним центром з населенням близько 250 тисяч мешканців, що зумовлює значний масштаб управлінської діяльності та підвищені суспільні вимоги до якості публічного управління. Дослідження саме цієї ради дозволяє поєднати теоретичний аналіз з конкретними даними та сформулювати практичні рекомендації, застосовні для широкого кола органів місцевого самоврядування України.

Теоретичні та практичні аспекти прозорості й відкритості в публічному управлінні досліджувалися такими вітчизняними вченими, як Романюк С. А., Грицяк І. А., Брус Т. М., Мельниченко О. А. та ін. Серед зарубіжних науковців проблематика прозорості та відкритості публічної влади розроблялася такими дослідниками, як Крістофер Худ, Алберт Мейяр, Ерік Лоренс, що обґрунтували концепцію «цільової прозорості» як інструменту публічної політики.

Проте питання комплексної оцінки механізмів реалізації принципів прозорості та відкритості на рівні органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану залишається недостатньо дослідженим, що визначає актуальність і практичну значущість обраної теми бакалаврської роботи.

Мета та завдання бакалаврської роботи. *Метою дослідження є обґрунтування теоретичних засад та надання практичних рекомендацій щодо вдосконалення практики реалізації принципів прозорості й відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування.*

Для досягнення поставленої мети визначено такі *завдання дослідження*:

- 1) з'ясувати сутність, зміст і значення принципів прозорості та відкритості в системі органів місцевого самоврядування України;
- 2) розкрити нормативно-правові та інституційні основи забезпечення прозорості й відкритості органів місцевого самоврядування;

3) надати організаційно-правову характеристику Хмельницької міської ради та проаналізувати механізми забезпечення відкритості й прозорості в її діяльності;

4) здійснити оцінку рівня реалізації принципів прозорості та відкритості Хмельницької міської ради у взаємодії з територіальною громадою в динаміці за 2023–2025 роки;

5) розробити напрями щодо підвищення рівня прозорості та відкритості Хмельницької міської ради;

6) виявити виклики та бар'єри модернізації принципів прозорості та відкритості в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення.

Об'єктом дослідження є діяльність органів місцевого самоврядування в частині забезпечення прозорості та відкритості.

Предметом дослідження є механізми реалізації принципів прозорості та відкритості у діяльності Хмельницької міської ради.

Методи дослідження. Теоретичною основою дослідження є система загальнонаукових та спеціальних методів, що ґрунтуються на засадах науки публічного управління та адміністрування. Для вирішення поставлених завдань використано такі методи: *аналізу та синтезу* для розкриття сутності, змісту та значення принципів прозорості й відкритості, визначення їх співвідношення та місця в системі публічного управління; *системний метод* при дослідженні нормативно-правової бази та інституційної структури забезпечення прозорості органів місцевого самоврядування як цілісної багаторівневої системи; *порівняльно-правовий метод* при зіставленні вітчизняного законодавства з міжнародними стандартами відкритого врядування, зокрема стандартами ЄС та Ініціативи «Партнерство Відкритий Уряд»; *статистичний метод* для кількісного аналізу показників публічних закупівель Хмельницької міської ради, тематики та динаміки звернень громадян до Контакт-центру, а також активності мешканців на платформі електронних петицій E-DEM за 2023-2025 роки; *SWOT-аналізу* для комплексної оцінки рівня реалізації принципів прозорості та

відкритості Хмельницької міської ради: визначення сильних і слабких сторін, виявлення можливостей розвитку та ідентифікації ключових загроз.

Інформаційною базою дослідження є наукова вітчизняна і зарубіжна література, нормативно-правові акти України, міжнародні правові акти, аналітичні та звітні документи, матеріали Хмельницької міської ради, дані порталу публічних закупівель ProZorro (BI Prozorro) та платформи електронної демократії E-DEM.

Практична значущість одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані рекомендації щодо вдосконалення механізмів прозорості та відкритості можуть бути використані у практичній діяльності Хмельницької міської ради, а також інших органів місцевого самоврядування України при розробці стратегій цифрової відкритості, планів дій у рамках Ініціативи «Партнерство Відкритий Уряд» та локальних антикорупційних програм.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення і висновки бакалаврської роботи були апробовані на науково-практичних заходах, а саме: V Міжнародна науково-практична конференція «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи» та IX Міжнародна науково-практична конференція «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (Хмельницький, 2026)

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сутність, зміст і значення принципів прозорості та відкритості в системі органів місцевого самоврядування України

Розбудова демократичної, правової держави в Україні безпосередньо пов'язана з якістю функціонування органів місцевого самоврядування, їхньою здатністю забезпечувати ефективне управління на місцевому рівні та підтримувати відкритий, конструктивний діалог із територіальною громадою. Одним із ключових інструментів досягнення цих цілей є реалізація принципів прозорості та відкритості у публічному управлінні, які не лише закріплені в національному законодавстві, але й становлять невід'ємну складову міжнародних стандартів демократичного врядування. В умовах децентралізації, цифровізації, та підвищеного запиту суспільства на підзвітність влади, дослідження даного питання набуває особливої науково-практичної значущості.

Реалізація зазначених принципів виступає базовою умовою формування ефективної системи місцевого самоврядування, орієнтованої на потреби громадян. Вони забезпечують не лише інформаційну доступність діяльності органів влади, але й створюють передумови для активної участі населення у процесах прийняття рішень, контролю за їх виконанням та оцінювання результатів управлінської діяльності. У цьому контексті прозорість і відкритість виступають інструментами підвищення ефективності управління, зміцнення довіри громадян до влади та розвитку громадянського суспільства.

Насамперед необхідно з'ясувати термінологічне підґрунтя таких понять як «прозорість» і «відкритість». У науковій літературі та нормативно-правових актах вони нерідко вживаються як синоніми, а їхнє розмежування залишається дискусійним питанням. З метою узагальнення наукових підходів різних авторів до трактування цих понять, їх систематизовано в додатку А, що дозволяє

виокремити кілька ключових спостережень щодо змісту та співвідношення досліджуваних принципів.

По-перше, більшість науковців розглядають прозорість насамперед як інформаційну характеристику діяльності органів влади, тобто можливість суспільства отримувати повну, достовірну і зрозумілу інформацію про управлінські рішення та процеси їх вироблення. Романюк С. А. підкреслює системний характер цієї властивості, визначаючи прозорість як «системну властивість публічного управління», а не лише технічну вимогу оприлюднення даних [3].

По-друге, відкритість у більшості підходах набуває характеристики комунікативної та діяльнісної властивості. Готовності й спроможності органів влади до взаємодії з громадою. Якщо прозорість здебільшого описує що і як повідомляється суспільству, то відкритість акцентує на залученні громадян до управлінських процесів, забезпеченні зворотного зв'язку та партнерській взаємодії [2; 4; 6].

По-третє, Грицяк І. А. та Брус Т. М. роблять особливий наголос на суспільному контролі як ключовій функції прозорості, а Мельниченко О. А. пов'язує цей принцип з умовою демократичного урядування загалом.

На основі наведених трактування слід зробити власне бачення цих принципів. Прозорість і відкритість є взаємопов'язаними, але не тотожними поняттями:

- прозорість - це спроможність органів місцевого самоврядування забезпечувати доступ громадян до достовірної, повної та зрозумілої інформації про свою діяльність, прийняті рішення та їх обґрунтування;

- відкритість - це готовність органів місцевого самоврядування до діалогу, консультацій та партнерської взаємодії з територіальною громадою з метою залучення суспільства до контролю за реалізацією управлінських рішень;

Зміст принципів прозорості та відкритості розкривається через такі ключові складові: інформаційну доступність, зрозумілість процедур прийняття

рішень, підзвітність органів влади, участь громадян у вирішенні питань місцевого значення та ефективну комунікацію між владою і громадою. Сукупність цих елементів формує якісну основу сучасного публічного управління, орієнтовану на відкритість і взаємодію.

Значення принципів прозорості та відкритості у системі місцевого самоврядування є багатовимірним і проявляється у кількох взаємопов'язаних аспектах.

- демократичний. Реалізація їх, є основою демократичного врядування на місцевому рівні. Стаття 5 Конституції України закріплює народовладдя як базовий принцип державного устрою, а стаття 40 гарантує право звернень до органів місцевого самоврядування [7];

- антикорупційний аспект. Прозорість значно знижує ризики зловживань у діяльності органів місцевого самоврядування. Відкритий доступ до інформації про використання бюджетних коштів, прийняття рішень та реалізацію програм створює умови для ефективного громадського контролю.

- управлінський аспект. Відкритість органів місцевого самоврядування сприяє підвищенню ефективності та якості управлінських рішень через залучення стейкхолдерів. Використання інструментів громадської участі, таких як обговорення проєктів рішень, публічні консультації з мешканцями, електронні петиції та звернення громадян, дозволяє забезпечити більш глибоке опрацювання управлінських рішень, підвищує їхню обґрунтованість і сприяє формуванню довіри суспільства до органів влади;

- соціальний аспект. Полягає у зміцненні довіри населення до органів місцевого самоврядування та підвищенні рівня їхньої легітимності в очах громади. Прозора та відкрита діяльність місцевої влади не лише формує позитивне сприйняття управлінських рішень, але й створює передумови для активнішої участі громадян у суспільно-політичному житті. Це стимулює розвиток громадянської ініціативи, підвищує рівень соціальної відповідальності

та сприяє зміцненню інститутів громадянського суспільства як важливого партнера органів влади у вирішенні питань місцевого значення;

– євроінтеграційний аспект. В умовах реалізації євроінтеграційного курсу особливого значення набувають міжнародні стандарти у цій сфері. Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає зближення із стандартами ЄС у сфері публічного управління, відкритих даних та е-урядування [8]. Приєднання України у 2012 році до Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»» стало важливим кроком на цьому шляху, що зумовило прийняття низки національних планів дій, спрямованих на підвищення прозорості публічного управління, боротьбу з корупцією та залучення громадян [16].

Таким чином, принципи прозорості та відкритості утворюють нерозривну пару базових засад демократичного місцевого самоврядування. Прозорість забезпечує інформаційну основу для здійснення громадського контролю та участі, тоді як відкритість створює інституційні й комунікативні умови для реалізації цієї участі. Без прозорості неможлива реальна відкритість, а без відкритості прозорість залишається суто формальною вимогою без практичного наповнення. Обидва принципи взаємно посилюють один одного і в сукупності є важливими для оцінки якості функціонування органів місцевого самоврядування в сучасних демократичних умовах.

1.2. Нормативно-правові та інституційні основи забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів місцевого самоврядування України

Нормативно-правова база забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування України є багаторівневою і охоплює конституційні положення, профільне законодавство, підзаконні нормативні акти та міжнародні зобов'язання держави. Комплексний аналіз правових норм є необхідною передумовою для розуміння механізмів функціонування відкритого місцевого самоврядування в сучасних умовах.

Фундаментом правового регулювання прозорості й відкритості є Конституція України. Стаття 5 проголошує, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Стаття 34 гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію. Стаття 40 закріплює право громадян звертатись до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь [7]. Ці конституційні норми є правовою підвалиною, на якій ґрунтується уся система забезпечення прозорості та відкритості місцевого самоврядування.

Ключовим актом законодавства є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» ВР [9]. Він визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності органів місцевого самоврядування, їх повноваження і відповідальність. Стаття 76 закону прямо закріплює обов'язковість оприлюднення актів органів місцевого самоврядування, що безпосередньо реалізує принцип прозорості. Стаття 9 закріплює за громадянами право на участь у місцевому самоврядуванні: брати участь у зборах громадян за місцем проживання, місцевих референдумах, виборах депутатів та сільських, селищних, міських голів, подавати індивідуальні та колективні звернення. Цей закон є базовим нормативним актом, що визначає інституційну структуру місцевого самоврядування, включно з механізмами забезпечення підзвітності та взаємодії з громадою.

Ще одним із основних нормативно-правових актів для забезпечення прозорості місцевого самоврядування є Закон України «Про доступ до публічної інформації» [10]. Він встановлює порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, розпорядників публічної інформації. Відповідно до статті 1, публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених

чинним законодавством. Органи місцевого самоврядування відповідно до цього закону є розпорядниками публічної інформації і зобов'язані: оприлюднювати інформацію про свою діяльність; надавати інформацію за запитом; вести та оприлюднювати реєстри публічної інформації. Цей закон є інституційною основою для реального впровадження принципу прозорості на рівні місцевого самоврядування.

До інших нормативно-правових актів України що регулюють впровадження та реалізацію принципів «прозорості» та «відкритості», слід віднести:

Закон України «Про звернення громадян» [11]. Він регулює практичні аспекти реалізації права громадян на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями. Закон встановлює строки та порядок розгляду звернень, а також відповідальність за їх порушення. Право громадян на звернення є одним з базових механізмів діалогу між владою і суспільством, що безпосередньо реалізує принцип відкритості.

Бюджетний кодекс України [12]. Стаття 7 Бюджетного кодексу серед основних принципів бюджетної системи прямо закріплює принцип публічності та прозорості, що передбачає інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування зобов'язані оприлюднювати рішення про місцевий бюджет, звіти про його виконання, що є вагомим інструментом фінансової прозорості.

Законом України «Про запобігання корупції» [13]. Встановлює вимоги щодо фінансової прозорості та декларування публічними службовцями майна і доходів, запроваджує систему електронного декларування, що є важливим механізмом публічного контролю. Відповідно до статті 60, юридичні особи публічного права зобов'язані оприлюднювати інформацію про заходи з

запобігання та виявлення корупції. Для органів місцевого самоврядування цей закон має особливе значення: він вимагає оприлюднення декларацій посадовців, інформації про конфлікти інтересів та результати антикорупційних перевірок.

Законом України «Про публічні закупівлі» [14]. Закон запровадив електронну систему публічних закупівель ProZorro, яка функціонує на засадах відкритості та прозорості. Відповідно до статті 3, закупівлі здійснюються за принципами добросовісної конкуренції, максимальної економії та ефективності, відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель. Система ProZorro забезпечує відкритий доступ до всіх тендерів, включаючи тендери органів місцевого самоврядування, що є практичним втіленням принципу прозорості у сфері використання публічних ресурсів.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 № 835 [15]. Вона визначає перелік наборів даних, які розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати у формі відкритих даних на Єдиному державному порталі відкритих даних. Для органів місцевого самоврядування до обов'язкових наборів відкритих даних належать: місцевий бюджет, земельні відносини, видані дозволи на будівництво, реєстр комунального майна та інша суспільно значуща інформація.

На рівні міжнародно-правового регулювання ключову роль відіграє Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята під егідою Ради Європи 15 жовтня 1985 року та ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року, набувши чинності для України 1 січня 1998 року [16]. Хартія визначає основні принципи та механізми дії самоврядних органів влади в державах-членах Ради Європи, а її головною ідеєю є децентралізація влади та застосування принципу субсидіарності, вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб людей щаблі влади. Стаття 3 Хартії визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення,

передбачаючи при цьому наявність підзвітних виконавчих органів, що безпосередньо керуються принципом відкритості. Стаття 4 Хартії закріплює, що муніципальні функції здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт з громадянами, а пояснювальна доповідь до Хартії окремо наголошує на вимозі моральної цілісності та прозорості при виконанні місцевою владою своїх повноважень і обов'язків як необхідної умови функціонування ефективної політичної демократії. Стаття 13 поширює дію принципів Хартії на всі категорії місцевих органів влади на території держави, що означає універсальний характер стандартів прозорості й відкритості. Моніторинг виконання Хартії здійснює Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, який після моніторингових візитів складає звіти та адресує рекомендації державам-членам, що є для України додатковим зовнішнім стимулом до впровадження відповідних стандартів. У 2009 році до Хартії було прийнято Додатковий протокол про право участі у справах місцевого органу влади, який розширив правові гарантії залучення громадян до місцевого управління і зміцнив нормативні засади відкритості місцевої влади [32].

Також до ще одних важливих міжнародних актів слід віднести Угоду про асоціацію між Україною та ЄС [8]. Угода передбачає зближення українського законодавства зі стандартами ЄС у сфері публічного управління, е-урядування та відкритих даних. Розділ IV Угоди щодо торгівлі та пов'язаних питань, зокрема положення про публічні закупівлі, прозорість субсидій та державну допомогу, безпосередньо вимагають впровадження механізмів прозорості у відносинах між владою і суспільством. Виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію стане потужним стимулом для реформування системи забезпечення прозорості й відкритості в Україні, у тому числі на рівні органів місцевого самоврядування.

Інституційний вимір забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування охоплює систему суб'єктів, безпосередньо задіяних на місцевому рівні. Центральним елементом цієї системи є самі ради (обласні, районні, міські, селищні, сільські) як представницький орган громади, депутати здійснюють контроль за виконавчими органами, розглядають звіти посадовців та

ухвалюють рішення публічно, на відкритих сесіях. Виконавчий комітет ради, у свою чергу, несе обов'язок регулярного оприлюднення інформації про свою діяльність, бюджетне виконання та надані послуги. Суттєву роль у забезпеченні зворотного зв'язку між місцевою владою і громадою відіграють громадські ради при органах місцевого самоврядування. Це консультативно-дорадчі органи, до складу яких входять представники організацій громадянського суспільства. Важливим інструментом безпосередньої участі мешканців у вирішенні питань місцевого значення є загальні збори громадян за місцем проживання та місцеві ініціативи [9]. А електронні петиції до органів місцевого самоврядування, запроваджені відповідно до статті стали сучасним цифровим механізмом прямої взаємодії громади з місцевою владою [11]. Таким чином, інституційна система на місцевому рівні поєднує представницькі, виконавчі органи та механізми громадянської участі, утворюючи цілісну архітектуру підзвітності та відкритості.

Аналіз чинного законодавства України дозволяє виокремити кілька структурних рівнів нормативно-правового регулювання прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування, що відображено в таблиці 1.2.

Незважаючи на достатньо розгалужену нормативно-правову базу, практика її застосування свідчить про наявність певних прогалин та суперечностей. Одним із яких, є те що формальне закріплення принципів прозорості у законодавстві не завжди супроводжується ефективними механізмами їх реалізації. А також недостатньою координацією між різними рівнями нормативного регулювання та неоднорідність практики виконання законодавчих вимог органами місцевого самоврядування різних регіонів. Крім того, в умовах воєнного стану, введеного в Україні з 24 лютого 2022 року, окремі вимоги щодо оприлюднення інформації були тимчасово обмежені з міркувань безпеки, що потребує подальшого переосмислення балансу між прозорістю і необхідністю захисту критичної інфраструктури.

Таблиця 1.2

**Рівні нормативно-правового регулювання прозорості та відкритості
органів місцевого самоврядування**

Рівень регулювання	Основні нормативні акти	Аспект прозорості та відкритості
Конституційний	Конституція України (ст. 5, 34, 40)	Народовладдя, право на інформацію, право на звернення
Галузеве законодавство	ЗУ «Про місцеве самоврядування», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про запобігання корупції», «Про публічні закупівлі»	Доступ до інформації, участь громадян, антикорупційна прозорість
Підзаконне регулювання	Постанови КМУ	Громадські консультації, відкриті дані.
Міжнародно-правовий	Угода про асоціацію Україна-ЄС; Ініціатива «Партнерство Відкритий Уряд», Європейська хартія місцевого самоврядування	Євростандарти прозорості, відкриті дані, підзвітність

Примітка: Складено автором на основі [9-16, 32].

Таким чином, нормативно-правові та інституційні основи забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів місцевого самоврядування України являють собою багаторівневу систему, що поєднує конституційні гарантії, розгалужене галузеве законодавство, підзаконне регулювання та міжнародні зобов'язання. Кожен рівень цієї системи виконує власну функцію: конституційні норми закладають ціннісну й правову основу; галузеві закони визначають конкретні механізми, права та обов'язки; підзаконні акти забезпечують операційне регулювання; міжнародно-правові документи задають стратегічний орієнтир у напрямку євростандартів відкритого врядування. Системне функціонування цих рівнів у взаємодії формує правове середовище, в якому має здійснюватися практична реалізація принципів прозорості та відкритості органами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

2.1. Організаційно-правова характеристика Хмельницької міської ради та механізми забезпечення відкритості й прозорості.

Хмельницька міська рада є представницьким органом місцевого самоврядування Хмельницької міської територіальної громади, що здійснює свої повноваження від імені та в інтересах громади у межах, визначених Конституцією України [7], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], Регламентом Хмельницької міської ради восьмого скликання та іншими нормативно-правовими актами. Місто Хмельницький є обласним центром Хмельницької області з населенням близько 250 тисяч мешканців, що зумовлює значний масштаб управлінської діяльності та підвищені суспільні вимоги до прозорості та відкритості органів місцевої влади.

Хмельницька міська рада восьмого скликання сформована за результатами місцевих виборів 2020 року та включає 42 депутати, що представляють різноманітні суспільно-політичні сили громади.

Очолює міську раду міський голова, який обирається мешканцями на місцевих виборах та здійснює загальне керівництво діяльністю ради і її виконавчих органів, організовує роботу сесій ради, представляє громаду у відносинах з органами публічної влади та забезпечує виконання рішень міської ради. Виконавчим органом ради є виконавчий комітет, до складу якого входять заступники міського голови, що керують окремими напрямками роботи (соціальна сфера, містобудування, ЖКГ, фінанси тощо) [17].

Організаційна структура Хмельницької міської ради (див. додаток В) побудована за принципом функціонального розподілу повноважень між підрозділами. Організаційна структура є розгалуженою і поєднує:

- департаменти. Основні виконавчі підрозділи міської ради, які відповідають за стратегічне планування, формування та реалізацію політик у ключових сферах життєдіяльності громади, таких як економіка, соціальна сфера, освіта, культура та містобудування;
- управління. Спеціалізовані підрозділи, які забезпечують координацію та контроль виконання рішень ради у конкретних напрямках діяльності, надають методичну підтримку відділам і організовують взаємодію з іншими органами влади та організаціями;
- відділи. Структурні одиниці, що виконують поточні організаційні та адміністративні функції.

Відповідно до статті 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], акти органів місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню. Виконання цього обов'язку є інституційною основою принципу прозорості. Механізм прийняття управлінських рішень у Хмельницькій міській раді є поетапним і ґрунтується на чіткому розмежуванні повноважень між представницьким органом, виконавчим комітетом та міським головою. Рішення, що виносяться на пленарні засідання, проходять попередній розгляд у профільних постійних комісіях, що забезпечує колегіальність та обґрунтованість прийнятих рішень [19].

Нормативно-правову базу, що регулює діяльність Хмельницької міської ради у сфері забезпечення прозорості та відкритості, становлять: Конституція України [7], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], Закон України «Про доступ до публічної інформації» [10], Закон України «Про звернення громадян» [11], Бюджетний кодекс України [12], Закон України «Про запобігання корупції» [13], Закон України «Про публічні закупівлі» [14], а також Регламент Хмельницької міської ради [17] та Статут територіальної громади [26].

З метою системного аналізу механізмів забезпечення прозорості та відкритості Хмельницької міської ради їх класифіковано за шістьма ключовими напрямками, що представлено в додатку Б.

Першим і найбільш розвиненим механізмом є інформаційне забезпечення через офіційний вебсайт khm.gov.ua. На сайті у відкритому доступі розміщуються рішення міської ради та виконавчого комітету, проекти рішень, порядки денні та протоколи засідань, розпорядження міського голови, інформація про структуру виконавчих органів і персональний склад посадових осіб. Це надає громадянам можливість не лише ознайомлюватися з вже прийнятими рішеннями, а й заздалегідь бачити порядок денний засідань і відстежувати хід підготовки управлінських рішень. У забезпеченні фінансової прозорості особливе місце посідає оприлюднення показників місцевого бюджету, змін до нього, звітів про виконання бюджету та наборів відкритих даних, що дає громадянам реальну можливість здійснювати громадський контроль за напрямками фінансування [20].

Другим ключовим напрямом є забезпечення доступу до публічної інформації. Відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10], міська рада приймає запити у довільній формі із зазначенням імені запитувача, контактних даних, опису необхідної інформації та дати. Запити приймаються письмово, електронною поштою, телефоном або особисто. Визначено порядок оскарження рішень щодо доступу до інформації, а звіти про розгляд інформаційних запитів оприлюднюються, що забезпечує підзвітність ради у сфері інформаційної відкритості

Третім напрямом є відкриті дані. Хмельницькою міською радою затверджено перелік пріоритетних наборів даних, що підлягають оприлюдненню [27]. Інформація розміщується на офіційному вебсайті ради. Важливим кроком у підвищенні рівня відкритості стало приєднання Хмельницької міської ради до Міжнародної хартії відкритих даних (Open Data Charter) у 2018-2019 роках, а у 2020 році до міжнародної ініціативи «Партнерство Відкритий Уряд» (Open Government Partnership, OGP). Участь в OGP передбачає розробку та виконання місцевих планів дій, спрямованих на підвищення відкритості, підзвітності та залучення громади до прийняття рішень [16].

Четвертим напрямом є механізми громадської участі. На офіційному сайті функціонує розділ «Консультації з громадськістю», де оприлюднюються проєкти рішень для публічного обговорення. Заступники міського голови проводять регулярні виїзні прийоми безпосередньо у мікрорайонах міста в приміщеннях комітетів самоорганізації населення, шкіл та громадських приймалень управлінь соціального захисту. Щомісяця публікується офіційний графік особистих прийомів. Паралельно діє пряма телефонна лінія «Міська влада відповідає», в рамках якої заступники міського голови особисто відповідають на звернення мешканців з питань транспорту, містобудування, земельних відносин і соціального захисту. А контакт-центр, у свою чергу, забезпечує оперативний зворотний зв'язок у значно ширшому спектрі питань: лише з початку 2024 року він надав понад 33 139 консультацій, а загальна кількість зареєстрованих у системі мешканців перевищила 43 тисячі осіб [28].

П'ятий напрям - це прозорість публічних закупівель. Публічні закупівлі є окремим напрямом реалізації принципу прозорості. Відділ публічних закупівель є самостійним структурним підрозділом Хмельницької міської ради, який здійснює організацію закупівельної діяльності на засадах об'єктивності, неупередженості та відкритості [30]. Усі процедури реалізуються через електронний майданчик Zakupivli.pro у взаємодії з системою ProZorro. Завдяки аналітичному порталу BI Prozorro кожен громадянин має змогу перевірити будь-який тендер: предмет закупівлі, очікувану вартість, кількість учасників, переможця та суму договору [27].

Шостим напрямом є антикорупційна відкритість. На офіційному сайті міської ради функціонує окремий розділ, присвячений антикорупційним заходам, де визначено механізми повідомлення про можливі факти корупції із гарантією конфіденційності та анонімності заявника [20]. Публікуються декларації посадових осіб, інформація про конфлікти інтересів та результати антикорупційних перевірок, що реалізує вимоги Закону України «Про запобігання корупції» [13].

Окремої уваги заслуговує роль інформаційно-комунікаційних зв'язків у забезпеченні прозорості. Внутрішні комунікації здійснюються через систему електронного документообігу IT Enterprise, що підвищує оперативність управлінських процесів і узгодженість дій між структурними підрозділами. Зовнішні комунікації реалізуються через офіційний вебсайт, публічні звіти, соціальні мережі, засоби масової інформації. Зокрема, міський голова та заступники регулярно публікують у соціальних мережах звіти про хід реалізації міських проєктів, ремонтних робіт і нових ініціатив, що робить діяльність влади доступною для широкої аудиторії.

Також суттєву роль у реалізації принципів прозорості та відкритості на практиці відіграє Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП). Реалізація принципу «єдиного вікна» дозволяє мешканцям отримувати комплексні послуги в зручний спосіб. Використання електронних сервісів, попереднього запису та стандартизованих адміністративних процедур скорочує строки розгляду звернень та підвищує рівень задоволеності громадян якістю обслуговування [31].

Таким чином, організаційно-правова база Хмельницької міської ради формує цілісну та багаторівневу систему механізмів забезпечення принципів відкритості й прозорості. Ці механізми охоплюють інформаційну, нормотворчу, закупівельну, антикорупційну та комунікативну складові, утворюючи інтегровану структуру публічної підзвітності. Подальший розвиток і вдосконалення цих механізмів з урахуванням вимог воєнного стану та євроінтеграційних зобов'язань є важливою умовою підвищення довіри громади до місцевого самоврядування.

2.2. Оцінка реалізації принципів прозорості та відкритості Хмельницької міської ради у взаємодії з територіальною громадою в динаміці за 3 роки

Оцінка реалізації принципів прозорості та відкритості у діяльності Хмельницької міської ради за 2023–2025 роки здійснюється шляхом аналізу трьох взаємопов'язаних складових: фінансової прозорості через публічні

закупівлі, механізмів взаємодії з громадою та стану цифрової відкритості. Такий підхід дозволяє сформувати об'єктивну оцінку, що охоплює як формальні, так і практичні виміри реалізації зазначених принципів.

Публічні закупівлі є найбільш прозорим і підконтрольним напрямом оцінки прозорості органу місцевого самоврядування, оскільки вся інформація фіксується в електронних системах і доступна для незалежного аналізу. Відповідно до даних цього порталу, за 2023–2025 роки у сфері публічних закупівель Хмельницької міської ради проведено 1 165 тендерів та сформовано 1 181 лот на загальну очікувану вартість 499 099 054,07 грн, див. табл. 2.1 [21].

Таблиця 2.1.

Зведені статистичні показники публічних закупівель Хмельницької міської ради за 2023-2025 роки

Показник	2023 рік	2024 рік	2025 рік
Кількість тендерів (шт.)	402	358	405
Кількість лотів (шт.)	410	358	413
Очікувана вартість закупівель (грн)	96 793 654,62	227 497 611,48	174 807 787,97
Сума укладених договорів (грн)	82 296 817,05	192 737 437,89	156 639 073,85
Економія бюджетних коштів (грн)	14 496 837,57	34 760 173,59	18 168 714,12
Рівень економії (%)	14,98	15,28	10,39

Примітка. Сформовано автором на основі [21].

Аналіз даних за 2023-2025 роки свідчить про стабільно ефективну організацію закупівельних процедур. За три роки відділом проведено загалом 1165 тендерів і 1181 лот на загальну очікувану вартість 499,10 млн грн. Фактична сума укладених договорів склала 431,67 млн грн, що забезпечило сукупну економію бюджетних коштів у розмірі 67,43 млн грн, або 13,51 % від очікуваної вартості. Рівень успішності проведення процедур закупівель за весь аналізований період становить 98,81 %, із яких 1167 завершених і 14 відмінених, що є дуже високим показником.

Найпомітнішою тенденцією є суттєве зростання обсягів закупівель у 2024 році, що майже вдвічі порівняно з 2023 роком, з 96,8 до 227,5 млн грн. Це зумовлено тим, що з 2024 року міська рада почала активно закуповувати техніку та обладнання для потреб Збройних Сил України, що суттєво вплинуло на структуру і масштаб закупівель. Попри значне зростання обсягів рівень економії утримувався на рівні 15,28 %, що свідчить про збереження контролю за витратами.

У 2025 році обсяги закупівель дещо зменшились до 174,8 млн грн, а рівень економії знизився до 10,39 %. Це пояснюється зміною структури закупівель: збільшилась частка спеціалізованих товарів і послуг (техніка, спецобладнання), де кількість постачальників обмежена і простір для зниження ціни є меншим, порівняно зі стандартними категоріями (канцелярія, послуги).

За змістом закупівель протягом 2023–2025 років чітко простежуються три стабільних групи:

- першу й найчисельнішу утворюють канцелярські та господарські товари: папір для друку, канцелярське приладдя, господарський інвентар, витратні матеріали для оргтехніки ці позиції з'являються регулярно, мають невелику вартість одного лота, але формують значну частку загальної кількості процедур;
- другу групу складають послуги з обслуговування повсякденної діяльності: охоронні послуги, прибирання приміщень, технічне обслуговування транспорту, передрейсові огляди, поштові та кур'єрські послуги;
- третю групу закупівлі техніки та обладнання, що особливо активізувались у 2024 році. Саме ця група визначає найбільший вплив на загальну суму закупівель при відносно невеликій кількості лотів, що пояснює коливання відсотка економії між роками.

Важливо підкреслити, що прозорість публічних закупівель Хмельницької міської ради забезпечується не лише формальним розміщенням інформації, а й реальною доступністю аналітики. Через портал [BI Prozorro](#) будь-який мешканець може самостійно проаналізувати закупівельну діяльність ради: побачити топ

постачальників, відстежити конкретний договір, порівняти очікувані та фактичні ціни. Це є практичним втіленням принципу відкритості, що перетворює публічні дані на реальний інструмент громадського контролю.

Поряд зі значними досягненнями в галузі фінансової прозорості зафіксовано й проблемні аспекти. Зокрема, в роботі відділу публічних закупівель зберігається значна частка паперового документообігу: частину договорів і супровідних документів досі необхідно готувати в паперовому вигляді, робити копії та надсилати постачальникам поштою, що уповільнює робочі процеси й підвищує ризик технічних помилок. Умови воєнного стану додатково ускладнюють роботу: через повідомлення про замінування приміщень міської ради працівники змушені переривати роботу та переносити завдання, що впливає на строки підготовки документів і комунікацію з постачальниками. Окремим чинником є міжвідомча комунікація: вихідна інформація щодо потреб структурних підрозділів іноді надходить із запізненням або потребує додаткових уточнень, що призводить до повторного погодження документації і збільшує загальні строки проведення закупівель.

Ще одним значущим елементом реалізації принципів відкритості є громадська участь. У Хмельницькій міській раді функціонує широкий спектр механізмів залучення громадян до управлінських процесів. На офіційному вебсайті функціонує розділ «Консультації з громадськістю», де регулярно оприлюднюються проекти рішень для обговорення. Проводяться громадські слухання з ключових питань розвитку міста: містобудівних питань, бюджетного процесу, екологічних аспектів тощо [20].

Контакт-центр є важливим інструментом зворотного зв'язку між мешканцями та виконавчими органами. Він забезпечує цілодобовий прийом звернень та вживає негайні заходи по виклику відповідних служб та осіб при виникненні аварійних ситуацій. А також надає консультації з питань житлово-комунального, транспортного, торговельного обслуговування та з інших питань [28]. У таблиці 2.2 наведено узагальнені дані щодо тематики звернень та їх динаміки.

Таблиця 2.2

Кількість звернень до Контакт-центру Хмельницької міської ради за
укрупненими групами у 2023-2025 роках

Групи звернень	2023	2024	2025*
Водопостачання та каналізація	9 488	9 719	8 129
Електропостачання та освітлення	5 468	6 060	5 605
Теплопостачання та вентиляція	1 742	1 694	1 532
Стан будинків (ліфти, покрівля, ремонти)	354	787	669
Дороги та транспорт	769	949	881
Благоустрій та довкілля	751	988	1 371
Комунальне господарство	518	667	650
Безпека та соціальна сфера	250	259	179
Інші питання	315	393	376
Усього	19 655	21 516	19 392

Примітка. Складено автором на основі [28].

Аналіз засвідчує стійке домінування комунально-інфраструктурних проблем у структурі звернень громадян. Найбільшою є група «Водопостачання та каналізація»: у 2023 р. 9 488 звернень (48,3% від загального обсягу); у 2024 р. 9 719 (45,2%); у 2025 р. 8 129 (41,9%).

Наведені дані демонструють стабільно високий попит на консультативну підтримку з боку мешканців громади. Найбільшу частку становлять питання електропостачання та водопостачання, що пов'язано із воєнним часом і потребою в оперативному реагуванні на комунальні виклики. Зростання загальної кількості консультацій свідчить про підвищення громадської активності та посилення потреби мешканців у взаємодії з органами місцевого самоврядування

Аналіз каналів надходження звернень (див. табл. 2.3) демонструє домінування телефонної гарячої лінії: її частка зросла з 79% до 89%. Але скоротилась категорія «Інше» з 18% до 8%. Тим часом цифрові канали стабільно не перевищують 1 % від загального обсягу звернень. Така диспропорція пояснюється не лише звичками мешканців, а й недостатньою обізнаністю значної їх частини, зокрема старшого покоління, щодо наявності та можливостей

електронних сервісів. Багато жителів просто не знають, де на сайті ради знайти потрібну інформацію або як скористатися онлайн-формою звернення, тому звичайна телефонна розмова залишається єдиним зрозумілим варіантом.

Таблиця 2.3

Розподіл звернень до Контакт-центру Хмельницької міської ради за каналами надходження у 2023-2025 роках

Канал надходження	2023 (од.)	2023 (%)	2024 (од.)	2024 (%)	2025* (од.)	2025* (%)
Гаряча лінія	15 581	79%	17 589	81%	17 428	89%
Цифрові канали	379	1%	299	1%	260	1%
Інше	3 694	18%	3 627	16%	1 695	8%
Усього	19 655	100%	21 516	100%	19 383	100%

Примітка. Складено автором на основі даних [28]

Загалом, функціонування Контакт-центру є практичним втіленням принципів прозорості та відкритості у діяльності Хмельницької міської ради: публічне оприлюднення деталізованої статистики звернень за напрямками й каналами дозволяє громадськості здійснювати контроль за роботою органів місцевого самоврядування та оцінювати ефективність реагування на потреби мешканців.

Платформа електронних петицій E-DEM є ще одним ключовим механізмом участі мешканців у вирішенні питань місцевого значення. Система є єдиною інформаційно-аналітичною платформою електронної демократії в Україні, що надає мешканцям можливість подавати петиції до органів місцевого самоврядування, збирати підписи та отримувати офіційні відповіді у встановлені строки [23].

Таблиця 2.4

Ключові показники роботи платформи E-DEM в Україні та Хмельницькій
громаді

Показник	Значення
Кількість органів місцевого самоврядування, що використовують E-DEM	660 органів
Загальна кількість користувачів платформи	Понад 2 млн осіб
Кількість місцевих петицій, поданих через платформу	26 439 петицій
Кількість підключених громад Хмельницької області	17 громад
Кількість петицій Хмельницької територіальної громади	1 388 петицій

Примітка. Сформовано автором на основі [23]

Дані таблиці 2.4 свідчать про активне використання платформи E-DEM як ефективного інструменту електронної участі. Хмельницька територіальна громада є однією з найактивніших у Хмельницькій області: 1 388 поданих петицій при 17 підключених громадах у регіоні. Це свідчить про сформовану культуру громадської ініціативи та готовність мешканців взаємодіяти з владою через цифрові канали. Платформа дозволяє відстежувати стан розгляду петицій та аналізувати громадську активність, що підвищує підзвітність органу місцевого самоврядування [23].

Останньою ключовою складовою є стан цифрового розвитку механізмів відкритості. Взаємодія з мешканцями реалізується через електронні форми подання звернень і запитів на публічну інформацію, онлайн-сервіси ЦНАП, аналітичні дані порталу Ві Прозорго. Формування відкритих даних відбувається як на власному вебсайті, так і на геопорталі, що забезпечує структурований доступ до інформації про бюджетні показники, використання комунального майна, діяльність комунальних підприємств та містобудівну документацію.

Разом із тим зберігаються певні проблеми цифрової відкритості. Збереження значної частки паперового документообігу у закупівельних процесах та відсутність повноцінної інтеграції всіх документів у єдину електронну систему ускладнює оперативний обмін інформацією. Навігація на

офіційному сайті щодо закупівельної та бюджетної інформації потребує спрощення: наявна інформація є повною, але не завжди зрозумілою для пересічного мешканця. Це знижує практичну доступність відкритих даних для широкої аудиторії.

З кадрового боку, невелика чисельність відділу публічних закупівель (4 працівники) при значних обсягах роботи та регулярних змінах у законодавстві створює ризики перевантаження і можливих затримок у підготовці документації. Постійне оновлення нормативної бази вимагає від працівників безперервного коригування алгоритмів роботи і врахування нових вимог до організації процедур, що впливає на загальну оперативність закупівель.

Тому, для комплексної оцінки рівня реалізації принципів прозорості та відкритості застосовано SWOT-аналіз, результати якого представлено в таблиці 2.5.

Таблиця 2.5

SWOT-оцінка рівня реалізації принципів прозорості та відкритості
Хмельницької міської ради (2023-2025 р.)

Сильні сторони (Strengths)	Слабкі сторони (Weaknesses)
1. Розгалужена система механізмів прозорості та відкритості (сайт, Prozorro, відкриті дані, контакт-центр, антикорупційний розділ). 2. Участь у міжнародних ініціативах: Open Data Charter (2018–2019), OGP (2020). 3. Рівень успішності закупівельних процедур - 98,81 %. 4. Активна комунікація керівництва у соціальних мережах. 5. Функціонуюча система особистих прийомів і контакт-центру 6. Система електронного документообігу IT Enterprise та BI PROZORO	1. Значна частка паперового документообігу у закупівельних процесах. 2. Затримки внутрішньої комунікації між підрозділами. 3. Складна навігація закупівельної та бюджетної інформації для мешканця громади. 4. Невелика чисельність відділу закупівель при значних обсягах роботи. 5. Недостатня інтеграція паперових і цифрових документопотоків. 6. Низька частка використання цифрових каналів комунікації.

Продовження таблиці 2.5

Можливості (Opportunities)	Загрози (Threats)
1. Перехід до повноцінного електронного документообігу. 2. Спрощення навігації та підвищення доступності відкритих даних для мешканців. 3. Запровадження публічних аналітичних оглядів результатів діяльності ради. 4. Залучення міжнародної технічної допомоги для розвитку цифрової інфраструктури. 5. Розвиток партисипаторного бюджетування та цифрових платформ участі. 6. Активізація використання платформи E-DEM та розширення цифрових каналів контакт-центру.	1. Обмеження прозорості в умовах воєнного стану, через безпекові заходи. 2. Регулярні зміни законодавства про закупівлі, що вимагають адаптації. 3. Перевантаження працівників при зростанні обсягів закупівель і змінах нормативної бази. 4. Кіберзагрози для інформаційної інфраструктури ради. 5. Можливе замінування приміщень ради, що створює вимушені перерви в роботі. 6. Ризик зниження активності громади внаслідок втоми від воєнного стану.

Примітка. Складено автором на основі [17; 21; 28].

Аналіз результатів SWOT-оцінки, наведеної у таблиці 2.5, виявляє суттєву асиметрію між формальним рівнем забезпечення принципів прозорості та відкритості (законодавча база, інформаційні інструменти, міжнародна участь) та операційним рівнем їх практичної реалізації (документообіг, доступність даних, кадрове забезпечення). Сильні сторони свідчать про наявність розвиненої інституційної основи, проте слабкі сторони вказують на необхідність переходу від кількісного охоплення механізмів до підвищення їхньої якості та доступності для пересічного мешканця. Детальний аналіз стратегічних полів, що відображає можливі напрями розвитку та управління загрозами на основі наявних сильних і слабких сторін, подано в перехресній SWOT-матриці (додаток Г).

Аналіз поля «Сильні сторони і Можливості» (далі - CiM), представленого в додатку Г, свідчить про значний потенціал розвитку прозорості на основі вже наявних здобутків. Зокрема, розвинена система публічних закупівель через Prozorro у поєднанні з можливостями міжнародної технічної допомоги відкриває шлях до впровадження стандартів Open Data Charter 2.0 та створення публічних аналітичних оглядів діяльності ради. Участь у міжнародних ініціативах OGP та Open Data Charter є потужним підґрунтям для залучення донорської підтримки

цифрової інфраструктури. Поле «Сильні сторони і Загрози» (далі - СІЗ) демонструє, що наявна інституційна база здатна амортизувати зовнішні виклики, де висока успішність закупівельних процедур забезпечує стабільність роботи навіть в умовах законодавчих змін, а активні комунікації керівництва в соц. мережах дозволяють підтримувати довіру громади.

Аналіз поля «Слабкі сторони і Можливості» (далі - СЛМ), окреслює пріоритетні напрями усунення виявлених недоліків. Ключовою є можливість залучення міжнародної допомоги для переходу на повністю електронний документообіг, що безпосередньо усуне проблему паперових закупівельних процесів. Тим часом проведення аудиту офіційного вебсайту та реструктуризація розділів відкритих даних з елементами інфографіки здатні суттєво підвищити практичну доступність публічної інформації для мешканців. Поле «Слабкі сторони і Загрози» (далі - СЛЗ) вказує на найбільш вразливі точки системи - це паперовий документообіг в умовах воєнного стану та можливі перерви у роботі ради, що є критичним ризиком, а усунення його шляхом цифровізації є одночасно і заходом підвищення прозорості, і заходом організаційної стійкості. Низька частка цифрових каналів комунікації в умовах зростання кіберзагроз та знизженої активності громади потребує цілеспрямованих заходів з підвищення цифрової грамотності та популяризації електронних сервісів ради.

Таким чином, SWOT-аналіз підтверджує, що реалізація принципів прозорості та відкритості Хмельницькою міською радою має виражений дуалізм: формально-нормативна складова є відносно розвиненою, тоді як операційно-практична складова потребує цілеспрямованого вдосконалення. Перехресна матриця (додаток Г) наочно ілюструє, що найбільший стратегічний потенціал зосереджений у комбінації сильної закупівельної системи та можливостей міжнародної підтримки, тоді як найбільш критичними ризиками є паперовий документообіг і низька цифрова активність мешканців в умовах воєнного стану.

Аналіз результатів SWOT-оцінки виявляє суттєву асиметрію між формальним рівнем забезпечення принципів прозорості та відкритості (законодавча база, інформаційні інструменти, міжнародна участь) та

операційним рівнем їх практичної реалізації (документообіг, доступність даних, кадрове забезпечення). Сильні сторони свідчать про наявність розвиненої інституційної основи, проте слабкі сторони вказують на необхідність переходу від кількісного охоплення механізмів до підвищення їхньої якості та доступності для пересічного мешканця.

Узагальнену оцінку рівня реалізації кожного з досліджуваних принципів за трьома категоріями представлено в таблиці 2.7.

Таблиця 2.7

Підсумкова оцінка рівня реалізації принципів прозорості та відкритості
Хмельницької міської ради за 2023-2025 р.

Категорія оцінки	Рівень реалізації	Ключові досягнення	Проблемні аспекти
Фінансова прозорість (публічні закупівлі)	Високий	1. Успішність процедур 98,81 %; 2. Економія 67,43 млн грн; 3. Повна відкритість через BI Prozorro	Паперовий документообіг; затримки комунікації; вплив воєнного стану
Взаємодія з громадою	Середній	1. Понад 30 тис консультацій; 2. Виїзні прийоми керівництва в мікрорайонах міста; 3. Участь в Open Data Charter;; 4. Використання E-DEM	Формальний характер окремих публічних консультацій; низька частка цифрових каналів у зверненнях; дії з радою
Цифрова відкритість та інституційний розвиток	Середній	1. Функціонування ЦНАП за принципом «єдиного вікна» 2. Оприлюднення відкритих даних на веб порталі 3. Антикорупційний розділ сайту з механізмом анонімних повідомлень 4. Активне введення соціальних мережах як додаткового каналу публічної комунікації	Складна навігація офіційного сайту; незавершена цифровізація адміністративних процесів; відсутність інтегрованої платформи для онлайн-взаємодії з громадою; недостатня цифрова обізнаність старшого покоління, що обмежує їхню здатність самостійно знаходити публічну інформацію

Примітка. Складено автором.

Підсумовуючи вище зазначене, слід зробити висновок, Хмельницька міська рада загалом успішно реалізовує принципи прозорості та відкритості, особливо у сфері фінансової прозорості публічних закупівель та інформування громади. Разом з тим дослідження виявило проблеми, що знижують ефективність відповідних механізмів, а саме: збереження паперового документообігу, затримки міжвідомчої комунікації, ускладнена навігація офіційного сайту та недостатня цифрова обізнаність частини мешканців, зокрема старшого покоління, що обмежує їхню здатність самостійно знаходити й використовувати публічну інформацію. Частка цифрових каналів у зверненнях до контакт-центру не перевищує 1 %, що свідчить про переважання традиційних форм комунікації попри наявність електронних альтернатив. Ці виклики відображають загальну тенденцію українського місцевого самоврядування, де є розрив між формальним забезпеченням вимог законодавства і якісним рівнем їх практичного втілення.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ

3.1. Напрями підвищення рівня прозорості та відкритості у діяльності Хмельницької міської ради

Результати проведеного дослідження засвідчили, що Хмельницька міська рада сформувала відносно розгалужену систему механізмів прозорості та відкритості, яка охоплює інформаційний, закупівельний, антикорупційний та комунікативний напрями. Разом із тим виявлені в ході аналізу проблеми свідчать про наявність системного розриву між формальним рівнем відповідності законодавчим вимогам та якісним виміром практичної реалізації зазначених принципів. Ці проблеми не є унікальними для Хмельницької міської ради, адже вони відображають загальні виклики, властиві українському місцевому самоврядуванню в умовах триваючої децентралізації, воєнного стану та євроінтеграційного курсу [33; 34].

У науковій літературі підкреслюється, що реальна прозорість досягається не через механічне виконання вимог законодавства, а через системну орієнтацію органів влади на потреби громадян як споживачів публічних послуг та учасників управлінських процесів [35]. Саме тому сформульовані рекомендації спрямовані на усунення конкретних слабких сторін, виявлених у ході дослідження, та на розвиток потенційних можливостей, зазначених у SWOT-аналізі.

Для структурування пропозицій їх згруповано за п'ятьма взаємопов'язаними напрямками (див. рис. 3.1):

1. Цифровізація адміністративних процесів;
2. Підвищення доступності публічної інформації;
3. Розвиток механізмів громадської участі;
4. Вдосконалення кадрового забезпечення;
5. Зміцнення антикорупційної складової.



Рис. 3.1. Напрями підвищення рівня прозорості та відкритості

Примітка. Складено автором.

Кожен із напрямів обґрунтовано з урахуванням виявлених проблем та реальних можливостей їх вирішення в умовах функціонування органу місцевого самоврядування, вони зазначені в додатку Д.

Першим і найпріоритетнішим напрямом є цифровізація адміністративних процесів та поступова відмова від паперового документообігу. Як засвідчив аналіз практики публічних закупівель, збереження паперового документообігу суттєво уповільнює адміністративні процеси, підвищує ризик технічних помилок і знижує оперативність взаємодії зі стейкхолдерами. Проблема набуває особливої гостроти в умовах воєнного стану, коли переривання роботи через безпекові загрози вимагають збільшення частки дистанційних та цифрових процедур [36].

Вирішення цього питання передбачає насамперед запровадження повноцінної інтеграції системи електронного документообігу IT Enterprise з модулями публічних закупівель та управління договорами, що дозволить здійснювати весь цикл. Від підготовки тендерної документації до підписання та зберігання договорів виключно в цифровому середовищі. Для реалізації цього завдання доцільно скористатися можливостями програм міжнародної технічної

допомоги, зокрема від USAID, та Програми розвитку ООН (ПРООН), що спрямовані на підтримку цифрової трансформації органів місцевого самоврядування [33].

Другим напрямом є підвищення доступності та зручності публічної інформації для мешканців. Проведений аналіз виявив, що, незважаючи на широкий масив розміщеної інформації на офіційному вебсайті Хмельницької міської ради, її навігація та структурування не є оптимальними для пересічного користувача. Відповідно до досліджень у сфері електронного врядування, використання офіційних сайтів органів місцевого самоврядування безпосередньо впливає на рівень використання електронних послуг та довіри громадян до влади [35; 37].

З метою підвищення практичної доступності публічної інформації рекомендується:

- провести комплексний аудит офіційного вебсайту ради із залученням незалежних фахівців та груп мешканців;
- запровадити розділ «популярних запитань» на основі аналізу найчастіших звернень до контакт-центру;
- структурувати розділ відкритих даних за тематичними блоками з інфографічним поданням ключових показників бюджету, закупівель та виконання муніципальних програм.

Міжнародна практика свідчить, що використання даних-оповідей та інтерактивних візуалізацій суттєво підвищує рівень залучення громадян до моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування [34].

Окремою складовою цього напрямку є підвищення цифрової грамотності мешканців, зокрема старшого покоління, яке, за результатами аналізу каналів звернень до контакт-центру, становить переважну частину користувачів телефонних каналів комунікації. Для вирішення цього питання доцільним є проведення системних освітніх заходів у форматі «цифрових шкіл» для різних вікових груп, розробка простих покрокових інструкцій щодо користування

електронними сервісами ради, а також налагодження партнерства з бібліотеками, центрами соціальних послуг та ЦНАП для охоплення цільових аудиторій, що мають обмежений доступ до цифрових технологій.

Третім напрямом є розвиток механізмів громадської участі, що охоплює як кількісне розширення можливостей для залучення мешканців, так і підвищення якості реального впливу їхньої участі на управлінські рішення. Аналіз показав, що, незважаючи на наявність широкого спектру механізмів, від консультацій з громадськістю, електронних петицій, до виїзних прийомів, значна частина цих інструментів функціонує переважно у формальному форматі, без забезпечення зворотного зв'язку щодо результатів врахування громадської думки [22].

Ключовою рекомендацією в цьому напрямі є запровадження партисипаторного бюджетування як інструменту безпосередньої участі мешканців у прийнятті рішень щодо розподілу частини міського бюджету. Досвід українських міст, що вже запровадили подібні практики (Черкаси, Чернігів, Полтава та Луцьк) підтверджує, що партисипаторне бюджетування суттєво підвищує рівень залученості громадян, зміцнює довіру до місцевої влади та сприяє ефективнішому задоволенню реальних потреб мешканців [38]. Стартовим кроком може стати виділення 1-2 % місцевого бюджету для реалізації проєктів, обраних через публічне голосування.

Паралельно рекомендується розширити функціональні можливості платформи E-DEM: запровадити автоматичне сповіщення авторів петицій про зміни їхнього статусу, публікувати розгорнуті звіти про результати розгляду петицій, що набрали необхідну кількість підписів, а також проводити публічні слухання за результатами найбільш підтриманих ініціатив. Відкрите реагування органу місцевого самоврядування на петиції є критично важливим для підтримки мотивації громадян до подальшої участі [22; 37].

Четвертим напрямом є вдосконалення кадрового забезпечення підрозділів, відповідальних за реалізацію принципів прозорості та відкритості. Як засвідчив аналіз, відділ публічних закупівель у складі чотирьох осіб обслуговує значні обсяги закупівельних процедур, що в умовах зростання кількості

спеціалізованих тендерів, пов'язаних з потребами оборони, та регулярних змін законодавства створює системні ризики [36].

Для мінімізації цих ризиків рекомендується: по-перше, оцінити реальне навантаження на відділ та розглянути доцільність його розширення на 1–2 штатні одиниці; по-друге, забезпечити систематичне підвищення кваліфікації працівників відділу з питань закупівельного законодавства, зокрема через участь у навчальних програмах Transparency International Ukraine та Prozorro; по-третє, розробити внутрішні методичні інструкції щодо роботи в умовах воєнного стану, що включатимуть алгоритми дій при вимушених перервах в роботі та порядок відновлення закупівельних процедур. Ці заходи сприятимуть підтриманню стабільності та якості закупівельної діяльності як ключового елементу фінансової прозорості ради [33].

П'ятим напрямом є зміцнення антикорупційної складової прозорості. Незважаючи на наявність відповідного розділу на офіційному вебсайті та механізму анонімних повідомлень, поточний стан антикорупційної відкритості Хмельницької міської ради залишається переважно формальним: інформація публікується, проте не систематизується та не аналізується у вигляді публічних звітів, доступних для громадськості. Відповідно до міжнародних стандартів відкритого урядування, ефективна антикорупційна відкритість передбачає не лише оприлюднення декларацій посадовців, але й регулярну публічну звітність про результати реагування на повідомлення та виявлені порушення [35; 36].

З метою підвищення якості антикорупційної відкритості пропонується запровадити практику щоквартальних антикорупційних звітів, що підлягають публікації на офіційному вебсайті ради. Такі звіти мають містити: кількість і тематику отриманих повідомлень про порушення; результати їх розгляду; відомості про вжиті заходи; актуальний перелік посадовців, зобов'язаних проходити перевірку на предмет конфлікту інтересів. Запровадження публічної антикорупційної звітності є поширеною практикою в країнах ЄС та відповідає рекомендаціям GRECO (Групи держав проти корупції) щодо підвищення підзвітності органів місцевого самоврядування [38].

Окрім цих напрямів, орієнтованих на вдосконалення окремих механізмів, пропонується також системний захід, а саме розробка та прийняття Програми підвищення прозорості та відкритості Хмельницької міської ради на 2026-2028 роки. Ця програма має стати документом стратегічного планування, що об'єднає заходи з усіх п'яти напрямів у єдину систему з чіткими показниками виконання, відповідальними виконавцями, джерелами фінансування та механізмами моніторингу. Практика розробки та реалізації місцевих планів дій має бути у межах ініціативи Open Government Partnership, до якої Хмельницька міська рада приєдналась у 2020 році, свідчить про ефективність програмного підходу до системного підвищення прозорості [37].

Очікувані результати впровадження запропонованих заходів відображені в табл. 3.1. Наведені показники демонструють прогнозовану динаміку розвитку цифрових сервісів, механізмів громадської участі, відкритості даних та антикорупційної звітності. Зокрема, передбачається збільшення частки цифрових каналів комунікації із громадянами, розширення використання інструментів електронної демократії та підвищення рівня ефективності закупівельних процедур.

Таблиця 3.2

Прогнозована динаміка ключових індикаторів прозорості та відкритості
Хмельницької міської ради після впровадження рекомендацій

Показник	Поточний стан (2025)	Прогнозований стан (2028)
Частка цифрових каналів у зверненнях до контакт-центру	1 %	15–20 %
Рівень успішності закупівельних процедур	98,81 %	Не нижче 99 %
Кількість наборів відкритих даних на вебсайті ради	Базовий перелік	Розширений з інфографікою
Участь у партисипаторному бюджетуванні	Відсутнє	Не менше 5 000 учасників/рік
Кількість електронних петицій на рік	~460	600+

Продовження таблиці 3.1

Антикорупційна звітність	Публікація декларацій	Щоквартальні публічні звіти
--------------------------	--------------------------	--------------------------------

Примітка. Складено автором на основі [33–38].

Прогнозовані показники сформовано із застосуванням трьох основних методологічних підходів. Насамперед використано метод екстраполяції наявних тенденцій. Зокрема, упродовж 2023-2025 років частка цифрових каналів у структурі звернень до контакт-центру залишалася на рівні близько 1 %. Водночас досвід міст, які впроваджували цифрову трансформацію муніципальних послуг, демонструє можливість збільшення цього показника до 15–20 % протягом трьох років за умови системного впровадження цифрових сервісів і належної інформаційної підтримки населення [33; 34].

Прогноз щодо кількості електронних петицій базується на аналізі динаміки функціонування платформи E-DEM. Відповідно до даних таблиці 2.4, у Хмельницькій громаді за весь період роботи платформи було подано 1 388 петицій, що в середньому становить приблизно 460 петицій щороку за останні роки. Очікуване зростання до рівня понад 600 петицій відображає помірний приріст близько 30 %, який можна вважати реалістичним за умови розширення функціональних можливостей платформи, активізації комунікації з громадою та підвищення рівня цифрової грамотності мешканців.

Окремі показники, такі як кількість наборів відкритих даних і розвиток партисипаторного бюджетування мають орієнтовний характер та сформовані з урахуванням практичного досвіду українських міст, які вже реалізували подібні ініціативи, зокрема Черкаси, Чернігів, Полтава та Луцьк [38].

Реалізація запропонованих рекомендацій сприятиме не лише підвищенню рівня відкритості діяльності міської ради, а й активізації участі громадськості у процесах місцевого самоврядування. Особливе значення матиме розвиток цифрових механізмів взаємодії з громадою, що дозволить забезпечити більш оперативний обмін інформацією та підвищити рівень довіри до органів влади.

Важливою умовою реалізації запропонованих рекомендацій є забезпечення належного їх моніторингу. З цією метою доцільно запровадити щорічну публічну оцінку рівня прозорості та відкритості ради за системою ключових показників (далі - КРІ), що включатиме: частку цифрових каналів у загальному обсязі звернень, кількість переглядів відкритих даних на вебсайті, відсоток своєчасно наданих відповідей на інформаційні запити, рівень громадської участі у публічних консультаціях та партисипаторному бюджетуванні. Регулярна публічна звітність за цими показниками є запорукою зворотного зв'язку між владою і громадою та дозволяє коригувати заходи відповідно до реальних результатів [34; 35].

Таким чином, запропоновані рекомендації формують цілісну систему заходів, спрямованих на підвищення рівня прозорості та відкритості Хмельницької міської ради. Вони охоплюють технологічну, інформаційну, організаційну, кадрову та антикорупційну складові та є комплементарними: реалізація кожного напрямку посилює ефективність інших. Їх послідовне впровадження дозволить скоротити розрив між формальними вимогами законодавства та реальним рівнем залученості громади до управлінських процесів, що є ключовою умовою підвищення якості публічного управління на місцевому рівні в умовах сучасних викликів.

3.2. Виклики та бар'єри модернізації принципів прозорості та відкритості в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення.

В умовах повномасштабного вторгнення, розпочатого російською федерацією 24 лютого 2022 року, органи місцевого самоврядування України опинились у принципово нових умовах функціонування. Реалізація принципів прозорості та відкритості, яка в мирний час є стандартом демократичного управління, в умовах воєнного стану набуває зовсім іншого виміру: до традиційних організаційних, ресурсних та технологічних бар'єрів додається комплекс безпекових, правових та соціальних обмежень, що суттєво ускладнюють повноцінну реалізацію зазначених принципів [33; 39].

Метою даного підпункту є систематизація ключових проблем і бар'єрів, що перешкоджають досягненню повної прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та у перспективі повоєнного відновлення, а також визначення підходів до їх подолання з урахуванням міжнародного досвіду.

Перша і найбільш специфічна група бар'єрів пов'язана з правовим режимом воєнного стану та його обмеженнями у сфері публічної інформації. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та пов'язаних з ним підзаконних актів, органи місцевого самоврядування отримали право обмежувати оприлюднення окремих категорій інформації з міркувань національної безпеки [39]. Це стосується, зокрема, відомостей про розміщення об'єктів критичної інфраструктури, маршрути евакуації, стан інженерних мереж та оборонних споруд. Таке обмеження є об'єктивно виправданим з точки зору безпеки, однак це створює зони непрозорості у діяльності місцевої влади, де громадський контроль суттєво звужується [40].

На практиці межі між «інформацією, що становить загрозу безпеці» та «публічною інформацією» нерідко розмиваються. Дослідження Transparency International Ukraine свідчать, що в окремих випадках органи місцевого самоврядування використовують посилення на воєнний стан як підставу для відмови у наданні інформації, що не має очевидного безпекового характеру, наприклад даних про використання бюджетних коштів на господарські потреби, персональний склад виконавчих органів тощо [40]. Таким чином, правова невизначеність щодо меж допустимих обмежень стає самостійним бар'єром для прозорості.

Другою групою проблем є безпекові та операційні обмеження діяльності органів місцевого самоврядування. Регулярні повітряні тривоги, загрози мінування та необхідність евакуації персоналу з приміщень органів влади призводять до систематичних перебоїв у роботі, порушення строків підготовки та оприлюднення документів, затримок у розгляді запитів на публічну інформацію [41]. У Хмельницькій міській раді, як засвідчив аналіз практики

закупівельного відділу, ці фактори безпосередньо впливають на дотримання термінів проведення закупівельних процедур і комунікацію з контрагентами.

Окремою операційною проблемою є міграція кваліфікованих кадрів. Значна частина досвідчених фахівців органів місцевого самоврядування, передусім у більш уражених бойовими діями регіонах, була евакуйована або виїхала за кордон. Це призводить до дефіциту кадрів, відповідальних за реалізацію механізмів прозорості: ведення сайтів, підготовку відкритих даних, обробку запитів на інформацію [33]. Хмельницька міська рада, розташована у відносно безпечному регіоні, зіткнулась із цим викликом меншою мірою, проте проблема залишається актуальною.

Третьою групою бар'єрів є структурні та інституційні проблеми, що існували ще до повномасштабного вторгнення, однак були посилені воєнним станом. Серед них особливе місце займають: збереження паперового документообігу в ключових адміністративних процесах; фрагментарність інформаційних систем і відсутність їх повноцінної інтеграції; недостатня цифрова грамотність частини населення та службовців органів місцевого самоврядування; формальний підхід до консультацій з громадськістю без реального механізму врахування думки громади [34; 36].

Дані аналізу діяльності Хмельницької міської ради підтверджують, що частка цифрових каналів у зверненнях до контакт-центру стабільно не перевищує 1 %, що свідчить про збереження глибокого розриву між наявними цифровими можливостями та їх практичним використанням. Ця проблема набуває особливого значення в контексті воєнного стану, коли цифрові канали взаємодії є надійнішими та безпечнішими, ніж фізична присутність в адміністративних установах.

Четвертою групою є фінансові та ресурсні обмеження. Воєнний стан кардинально змінив структуру місцевих бюджетів: зросли витрати на оборонні потреби, підтримку переміщених осіб, відновлення пошкодженої інфраструктури, тоді як надходження до місцевих бюджетів у деяких регіонах суттєво скоротились. У цих умовах інвестиції у розвиток цифрових механізмів

прозорості (оновлення вебсайтів, впровадження нових платформ, підвищення кваліфікації персоналу) нерідко відкладаються на користь більш нагальних потреб [33; 42].

Натомість міжнародний досвід та практика українських міст, що успішно залучають міжнародну технічну допомогу, свідчать: саме в умовах кризи цифровізація механізмів прозорості може стати ресурсозберігаючим фактором. Автоматизація обробки запитів, цифрове ведення реєстрів та онлайн-платформи участі громадян дозволяють знизити операційні витрати і водночас підвищити якість взаємодії з громадою [34].

П'ятою, і не менш важливою, групою є соціально-психологічні бар'єри. Стан перманентного стресу та непевності, властивий для суспільства в умовах тривалого збройного конфлікту, впливає як на мотивацію службовців органів місцевого самоврядування, так і на громадянську активність. Дослідження в галузі психології кризового управління свідчать про ефект «когнітивного перевантаження»: в умовах надзвичайної ситуації люди схильні спрощувати поведінкові патерни та відмовлятися від складніших форм взаємодії з владою[43].

Зокрема, зафіксоване у дослідженні зниження кількості звернень до контакт-центру у 2025 році порівняно з 2024-м може бути пояснене не лише адаптацією до воєнних умов, а й певною втомою від кризової комунікації. Водночас зростання групи «Благоустрій та довкілля» (+39 % у 2025 р. порівняно з 2023 р.) свідчить про збереження запиту громади на участь у вирішенні питань якості міського середовища навіть в умовах воєнного стану.

В контексті повоєнного відновлення виникає принципово новий набір викликів для забезпечення прозорості органів місцевого самоврядування. Процес відбудови, що передбачає масштабне залучення міжнародного фінансування (гранти, позики, програми ЄС, ООН, МВФ тощо), вимагатиме виняткового рівня прозорості та підзвітності, що є ключовою умовою отримання та утримання міжнародної фінансової підтримки [44].

Міжнародні донори та партнери, зокрема в рамках Плану відновлення України (Ukraine Recovery Conference, URC), висувають чіткі вимоги до прозорості використання коштів: відкриті дані про тендери та підрядників, публічний аудит, незалежний моніторинг, залучення громадськості до пріоритизації відбудовних проєктів [44; 45]. Таким чином, прозорість у повоєнний період стає не просто демократичною нормою, а прямою умовою фінансової підтримки відновлення.

Тим часом повоєнне відновлення супроводжуватиметься власними специфічними ризиками для прозорості. Великі обсяги фінансування, що надходитимуть одночасно, при обмеженому адміністративному потенціалі місцевого самоврядування, можуть стати живильним середовищем для корупції та непотизму. Дослідження практики відновлення після збройних конфліктів в інших країнах (Ірак, Боснія і Герцеговина, Грузія) свідчать, що відсутність ефективних механізмів прозорості на початковому етапі відбудови призводить до масштабних зловживань та неефективного використання ресурсів [45].

Для запобігання цьому ризику в контексті Хмельницької міської ради та українського місцевого самоврядування загалом пропонується застосувати комплекс взаємопов'язаних заходів. По-перше, ще до завершення активної фази бойових дій слід розпочати підготовку інституційної бази: розробити та прийняти місцеві програми прозорості, запровадити цифрові реєстри відновлювальних проєктів, налагодити механізми громадського аудиту. По-друге, доцільно скористатись досвідом та технічною підтримкою міжнародних організацій, зокрема USAID, ОЕСР, Програми «U-LEAD з Європою», що вже розробляють стандарти прозорості для відновлення [44].

Для системного аналізу знайдених проблем та пошуку шляхів їх вирішення в Додатку Г представлено класифікацію основних бар'єрів прозорості за джерелами виникнення та можливими підходами до їх подолання.

Аналіз даних таблиці дозволяє зробити висновок, що бар'єри прозорості мають системний, багаторівневий характер: вони охоплюють правову, операційну, інституційну, ресурсну та соціальну площини. Жоден з цих бар'єрів

не може бути усунутий ізолювано, тому підходи до їх подолання мають бути взаємопов'язаними та реалізовуватись у рамках комплексної стратегії.

Особливої уваги заслуговує питання балансу між безпековими обмеженнями та вимогами прозорості, яке стане ключовою правовою та управлінською дилемою у процесі переходу від воєнного стану до повоєнного відновлення. Міжнародний досвід та рекомендації ОЕСР свідчать, що найбільш ефективним підходом є принцип «максимальної прозорості з чітко визначеними та обмеженими винятками»: замість широких дискреційних повноважень органів влади щодо засекречення інформації, законодавство має містити вичерпний перелік підстав для обмеження доступу до публічної інформації [40].

Окремим і недостатньо дослідженим виміром проблеми є трансформація суспільної довіри до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Соціологічні дослідження, проведені в Україні у 2023-2024 роках, фіксують парадоксальну тенденцію: попри суттєві обмеження прозорості, що виникли в умовах воєнного стану, рівень довіри до місцевих органів влади у більшості регіонів залишається відносно стабільним або навіть зростає. Це пов'язано насамперед з тим, що органи місцевого самоврядування відіграли ключову роль у кризовому реагуванні: організації евакуації, розподілі гуманітарної допомоги, забезпеченні функціонування критичної інфраструктури [46].

Разом із тим, ця ситуативна довіра є нестійкою і потребує підкріплення системними механізмами підзвітності. Досвід після конфліктного відновлення в різних країнах свідчить: що ті муніципалітети, що вчасно відновлюють або зміцнюють механізми прозорості після завершення кризових явищ, формують тривалу довіру громади та залучають більше приватних і міжнародних інвестицій у розвиток [45].

Для Хмельницької міської ради, як для одного з регіональних центрів України, що не зазнав прямих бойових дій, склалась ситуація, де з одного боку, вона зберегла відносно функціональну адміністративну систему та продовжила розвиток механізмів прозорості навіть в умовах воєнного стану. А з іншого, у підготовці до повоєнного відновлення постає завдання суттєвого нарощування

інституційного потенціалу для забезпечення якісно вищого рівня прозорості, якого вимагатимуть міжнародні партнери та високі очікування громади [44].

Реалізація цього завдання потребує декількох взаємопов'язаних кроків. По-перше, необхідно завершити повну цифровізацію документообігу та ключових адміністративних процесів, що дозволить забезпечити безперервність роботи незалежно від безпекових обставин та суттєво підвищить доступність публічної інформації. По-друге, необхідно створити та впровадити систему збереження і передачі досвіду щодо принципів прозорості, щоб процеси підготовки й відновлення, пов'язані з використанням значних бюджетних коштів, одразу здійснювалися відповідно до високих стандартів відкритості. По-третє, необхідно запровадити систему обов'язкового громадського аудиту всіх великих проєктів відновлення із залученням незалежних аудиторських організацій та представників громади. По-четверте, слід розробити план поступового скасування воєнних обмежень для доступу до публічної інформації по мірі нормалізації безпекової ситуації [44 - 45].

Таким чином, проблеми та бар'єри на шляху до повної прозорості органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення мають системний і багаторівневий характер. Вони охоплюють правові обмеження, операційні порушення, інституційні слабкості, ресурсний дефіцит, соціально-психологічні фактори та специфічні ризики відновлення. Подолання цих бар'єрів потребує комплексного підходу, що поєднує вдосконалення законодавчої бази, цифровізацію адміністративних процесів, розвиток кадрового потенціалу та налагодження ефективних механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування з міжнародними партнерами у сфері забезпечення прозорості та підзвітності. Для Хмельницької міської ради ключовим є своєчасна підготовка інституційної бази, що дозволить не лише відповідати вимогам міжнародних донорів, а й забезпечити реальну участь громади у процесах повоєнного відновлення та формування оновленої місцевої демократії.

ВИСНОВКИ

У бакалаврській роботі вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в обґрунтуванні теоретичних засад та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення реалізації принципів прозорості та відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування (на прикладі Хмельницької міської ради).

1. Прозорість і відкритість є взаємопов'язаними, але не тотожними поняттями. Прозорість це спроможність органів місцевого самоврядування забезпечувати доступ громадян до достовірної, повної та зрозумілої інформації про свою діяльність, прийняті рішення та їх обґрунтування. А відкритість це готовність органів місцевого самоврядування до діалогу, консультацій та партнерської взаємодії з територіальною громадою з метою залучення суспільства до контролю за реалізацією управлінських рішень. Значення цих принципів є багатовимірним і проявляється у демократичному, антикорупційному, управлінському, соціальному та євроінтеграційному аспектах. Без прозорості неможлива реальна відкритість, а без відкритості прозорість залишається суто формальною вимогою без практичного значення.

2. Розкрито нормативно-правові та інституційні основи забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів місцевого самоврядування України. Конституція України закріплює базові гарантії народовладдя, права на інформацію та права на звернення до органів влади. На галузевому рівні ключову роль відіграють закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про запобігання корупції», «Про публічні закупівлі»; Підзаконне регулювання охоплює порядок оприлюднення відкритих даних і проведення громадських консультацій. Міжнародний рівень представлений Угодою про асоціацію Україна-ЄС, Європейською хартією місцевого самоврядування та ініціативою «Партнерство Відкритий Уряд». Попри розгалужену нормативну базу, формальне закріплення принципів прозорості не завжди супроводжується ефективними механізмами їх практичного застосування, а в умовах воєнного стану окремі вимоги щодо оприлюднення інформації були тимчасово обмежені з міркувань безпеки.

3. Надано організаційно-правову характеристику Хмельницької міської ради та проаналізовано механізми забезпечення відкритості й прозорості в її діяльності. Міська рада сформувала багаторівневу систему механізмів, яка охоплює шість ключових напрямів: інформаційне забезпечення через офіційний вебсайт; розгляд запитів на публічну інформацію; оприлюднення відкритих даних (із приєднанням до Міжнародної хартії відкритих даних у 2018-2019 рр. та ініціативи OGP у 2020 р.); механізми громадської участі такі як: консультації, виїзні прийоми, контакт-центр; прозорість публічних закупівель через систему ProZorro та аналітичний портал BI Prozorro; антикорупційну відкритість. Дана система є досить розвиненою, проте потребує якісного вдосконалення, а особливо у цифровізації та доступності для пересічного мешканця.

4. Здійснено оцінку реалізації принципів прозорості та відкритості Хмельницької міської ради у взаємодії з територіальною громадою в динаміці за 2023-2025 роки. Аналіз публічних закупівель показує високий рівень фінансової прозорості. За три роки проведено 1 165 тендерів на загальну очікувану вартість 499,1 млн грн, рівень успішності процедур склав 98,81 %, а сукупна економія бюджетних коштів 67,43 млн грн. Рівень взаємодії з громадою оцінено як середній, за аналізований період контакт-центр опрацював понад 60 тис. звернень, функціонувала платформа електронної демократії E-DEM, проводились виїзні прийоми керівництва ради. А проведений SWOT-аналіз виявив суттєву асиметрію між формальним і практичним рівнями прозорості, де частка цифрових каналів у зверненнях до контакт-центру не перевищує 1 %, зберігається значна частка паперового документообігу.

5. Розроблено напрями підвищення рівня прозорості та відкритості у діяльності Хмельницької міської ради. Сформульовано п'ять взаємопов'язаних напрямів. Перший, цифровізація адміністративних процесів шляхом інтеграції системи IT Enterprise з модулями закупівель та переведення документообігу в електронний формат. Другий, підвищення доступності публічної інформації через аудит вебсайту, запровадження інфографічного дашборду бюджету та «цифрових шкіл» для мешканців різних вікових груп. Третій, розвиток

механізмів громадської участі, зокрема запровадження партисипаторного бюджетування із виділенням 1–2 % місцевого бюджету та розширення функціоналу платформи E-DEM. Четвертий, вдосконалення кадрового забезпечення відділу публічних закупівель та систематичне підвищення кваліфікації його працівників. П'ятий, зміцнення антикорупційної складової шляхом запровадження щоквартальних публічних звітів про результати реагування на повідомлення про порушення. Реалізація запропонованих заходів прогнозовано забезпечить зростання частки цифрових каналів комунікації до 15–20 %, збільшення кількості електронних петицій понад 600 на рік та залучить мешканців громади до партисипаторного бюджетування.

6. Виявлено та систематизовано виклики і бар'єри модернізації принципів прозорості та відкритості в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення. На правовому рівні проблемою є розмитість меж між безпековою та публічною інформацією, що в окремих випадках дає підстави для відмов у наданні даних. На операційному рівні фіксуються перебої в роботі органів влади через безпекові загрози та відтік кваліфікованих кадрів. Структурно-інституційні слабкості проявляються у збереженні паперового документообігу, фрагментарності IT-систем і формальному підході до громадських консультацій. До ресурсних обмежень належить перерозподіл місцевих бюджетів на оборонні та гуманітарні потреби. Окремо варто виділити соціально-психологічний чинник, де через тривалі труднощі та постійне напруження люди стають менш активними в громадському житті. У повоєнний період прозорість набуватиме нового виміру, а саме стане прямою умовою отримання міжнародного фінансування для подальшого відновлення країни. Подолання виявлених бар'єрів потребує комплексного підходу, що поєднує вдосконалення законодавчої бази, повну цифровізацію адміністративних процесів, розбудову кадрового потенціалу та запровадження обов'язкового громадського аудиту відновлювальних проєктів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : монографія. Одеса : ПАІС, 2016. 536 с.
2. Лелеченко А. П., Васильєва О. І. Муніципальне управління : навч. посіб. Харків : Магістр, 2020. 328 с.
3. Романюк С. А. Публічне управління в Україні: стан і перспективи розвитку. Київ : НАДУ, 2022. 264 с.
4. Грицяк І. А., Брус Т. М. Відкрите урядування: теорія та практика : навч. посіб. Київ : К.І.С., 2021. 248 с.
5. Мельниченко О. А. Прозорість як принцип публічного управління: теоретичний аналіз. Публічне управління. 2022. № 2. С. 45–53.
6. Серьогін С. М., Шаров Ю. П. Місцеве самоврядування: функціонування та розвиток : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2023. 312 с.
7. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 25. (дата звернення: 03.04.2026)
8. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 03.04.2026).
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 03.04.2026).
10. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 03.04.2026).
11. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> (дата звернення: 07.04.2026).
12. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 07.04.2026).

13. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 07.04.2026).

14. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 07.04.2026).

15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-п> (дата звернення: 10.04.2026).

16. Ініціатива «Партнерство Відкритий Уряд» (Open Government Partnership). URL: <https://www.opengovpartnership.org/members/ukraine> (дата звернення: 10.04.2026).

17. Хмельницька міська рада. Про затвердження Регламенту Хмельницької міської ради восьмого скликання : рішення Хмельницької міської ради від 08.12.2020 № 6. (дата звернення: 14.04.2026).

18. Структура Хмельницької міської ради 8 скликання та її виконавчих органів. URL: <https://www.khm.gov.ua/uk/vlada/struktura> (дата звернення: 14.04.2026).

19. Бачинський А. А. Звіт про проходження переддипломної практики на базі Хмельницької міської ради. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. Хмельницький, 2026. 35 с.

20. Офіційний вебсайт Хмельницької міської ради. URL: <https://www.khm.gov.ua/uk> (дата звернення: 14.04.2026).

21. Аналітичний портал BI Prozorro. Дані про закупівлі Хмельницької міської ради за 2023–2025 роки. URL: <https://bi.prozorro.org> (дата звернення: 14.04.2026).

22. Шумляєва І., Лисиця О. Теоретичні підходи до партисипативної демократії на місцевому рівні. Аспекти публічного управління. 2024. Т. 12. № 2. С. 57–66. URL: <https://doi.org/10.15421/152425> (дата звернення: 17.04.2026).

23. E-DEM. Веб-платформа «Єдина платформа місцевої електронної демократії». URL: <https://e-dem.ua/> (дата звернення: 17.04.2026).

24. Доступ до публічної інформації. Відкриті дані. Відкрите врядування : методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування. Асоціація міст України. Київ, 2023. 48 с. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/library/vidkryte_vryaduvannya_2023_v2.pdf (дата звернення: 17.04.2026).

25. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України "Про публічні закупівлі"» від 12.10.2022 № 1178. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-п> (дата звернення: 22.04.2026).

26. Про затвердження Статуту Хмельницької міської територіальної громади в новій редакції. URL: <https://www.khm.gov.ua/uk/content/pro-zatverdzhennya-statutu-hmelnyckoyi-miskoyi-terytorialnoyi-gromady-v-noviy-redakciyi-0> (дата звернення: 22.04.2026).

27. Про затвердження переліку пріоритетних наборів даних Хмельницької міської ради, її виконавчих органів, комунальних підприємств та установ, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних та внесення змін у посадові інструкції : розпорядження Голови Хмельницької міської ради від 05.08.2021 № 208-р. URL: <https://www.khm.gov.ua/uk/content/vid-05082021-no-208-r-pro-zatverdzhennya-pereliku-priorytetnyh-naboriv-danyh-hmelnyckoyi> (дата звернення: 22.04.2026).

28. Контакт-центр міста Хмельницький. URL: <https://1580.khm.gov.ua/> (дата звернення: 25.04.2026).

29. BI PROZORRO. URL: <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd> (дата звернення: 25.04.2026).

30. Про утворення відділу публічних закупівель Хмельницької міської ради та затвердження положення про відділ публічних закупівель Хмельницької міської ради. URL: <https://www.khm.gov.ua/uk/content/pro-utvorennya-viddiluv>

publichnyh-zakupivel-hmelnyckoyi-miskoyi-rady-ta-zatverdzhennya-0 (дата звернення: 25.04.2026).

31. Офіційний сайт Центру надання адміністративних послуг Хмельницької міської ради. URL: <https://cnap.khm.gov.ua/> (дата звернення: 25.04.2026).

32. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія Ради Європи від 15.10.1985 : станом на 16 листопад. 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 29.04.2026).

33. Програма розвитку ООН в Україні. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine> (дата звернення: 29.04.2026).

34. Безкоровайний В. В., Чечель А. О. Цифрова трансформація органів місцевого самоврядування: виклики та перспективи. Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. 2024. № 1. С. 15–24.

35. Organisation for Economic Co-operation and Development. Open Government: The Global Context and the Way Forward. OECD Publishing, 2016. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en> (дата звернення: 05.05.2026).

36. Кохан О. І. Боротьба з корупцією в органах місцевого самоврядування: правові передумови та шляхи подолання. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. 2024. С. 182–186. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.2.29> (дата звернення: 05.05.2026).

37. Іванін О. Механізми залучення громадськості до стратегічного управління територіальними громадами в умовах децентралізації. Теоретичні та прикладні питання державотворення. (33). С. 265–273. URL: <https://doi.org/10.35432/tisb332025331764> (дата звернення: 08.05.2026).

38. Мельник А. С., Чижевська М. Б. Партиципаторне бюджетування як інструмент місцевих ініціатив. Полтава, 2019. С. 38.

39. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 12.05.2026).

40. Transparency International Ukraine. Доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану: моніторинг та рекомендації. Київ, 2023. URL: <https://ti-ukraine.org/research/dostup-do-publichnoyi-informatsiyi-v-umovakh-voyennogo-stanu/> (дата звернення: 12.05.2026).

41. Гречаніна О., Нікітін О. Місцеве самоврядування в умовах збройного конфлікту: виклики та адаптація. Державне управління та місцеве самоврядування. 2023. № 4. С. 12–21.

42. Танцюра Д. В. Децентралізація влади в умовах воєнного стану. Сучасний науковий журнал. (4(2)). С. 90–97. URL: <https://doi.org/10.36994/2786-9008-2024-4-12> (дата звернення: 15.05.2026).

43. OECD. Supporting Ukraine's Recovery: Transparency and Accountability Principles for Reconstruction. Paris : OECD Publishing, 2023. URL: https://www.oecd.org/en/publications/stronger-financial-markets-and-institutions-for-ukraine-s-recovery_0c41c8ac-en/full-report/ukraine-s-financial-system-framework_c3ceabe7.html (дата звернення: 15.05.2026).

44. Ukraine Recovery Conference (URC 2024). Joint Declaration on Reconstruction Transparency. URL: <https://www.urc2024.de/> (дата звернення: 15.05.2026).

45. Оспіщев Д. С., Воронкова В. Г. Інноваційні підходи до забезпечення психологічної реабілітації в умовах війни та поствоєнного відродження. Формування концепції цифрової трансформації освіти та соціально-відповідального цифрового громадянина у контексті європейського досвіду. Львів, 2024. С. 253–258.

46. Левченко О. В. Трансформація суспільної довіри до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Соціологія: теорія, методи, маркетинг. 2024. № 2. С. 78-95.

47. Алексєєв О. О. Трансформація місцевого самоврядування в Україні під час війни та вплив на публічне управління. 2024. С. 175–178.

48. Бачинський А. А. Роль стратегічних державно-управлінських рішень у післявоєнному відновленні України: підходи та пріоритети. Збірник тез V

Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи». Хмельницький, 2026. С. 214-216.

49. Бачинський А. А. Громадська участь як інструмент реалізації принципів відкритості на місцевому рівні. Збірник тез ІХ Міжнародної науково-практичної конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади». Хмельницький, 2026. (Прийнято до друку)

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Таблиця 1.1.

Підходи до визначення понять «прозорість» та «відкритість»

Автор	Визначення поняття «прозорість»	Визначення поняття «відкритість»
Руснак Б. А.	Принцип, за яким органи публічної влади здійснюють свою діяльність таким чином, що громадяни можуть отримувати інформацію про процедури прийняття рішень, їх обґрунтування та наслідки реалізації.	Доступність органів влади для взаємодії з громадянами, забезпечення можливості участі суспільства у виробленні та реалізації публічної політики.
Лелеченко А. П., Васильєва О. І.	Зрозумілість та підзвітність дій органів місцевого самоврядування для територіальної громади; можливість громадян спостерігати за прийняттям управлінських рішень та контролювати їх виконання.	Готовність органів місцевого самоврядування до діалогу з громадою, оприлюднення інформації про свою діяльність та залучення громадян до управлінських процесів.
Романюк С. А.	Системна властивість публічного управління, що передбачає доступність інформації про діяльність органів влади, обґрунтованість прийнятих рішень та підзвітність посадових осіб перед громадою.	Публічність та комунікативність органів влади, орієнтованість на широкий доступ громадян до управлінських процесів, включаючи їх ініціювання та оцінювання.
Грицяк І. А., Брус Т. М.	Спроможність суспільства спостерігати за діяльністю органів публічної влади, отримувати вичерпну й достовірну інформацію про прийняті рішення, їх підстави та виконання.	Налаштованість органів влади на взаємодію з інститутами громадянського суспільства, наявність механізмів консультацій та зворотного зв'язку з громадою.
Мельниченко О. А.	Принцип державного управління, що означає здатність суспільства отримувати доступ до інформації про прийняті рішення та процеси їх вироблення, це ключова умова демократичного урядування.	Інституційна характеристика органів влади, що відображає ступінь їхньої готовності залучати громадян до прийняття рішень та забезпечувати доступ до публічних ресурсів.
Серьогін С. М., Шаров Ю. П.	Нормативно закріплений обов'язок органів місцевого	Готовність і спроможність органів місцевого

	самоврядування забезпечувати доступ громадян до інформації про свою діяльність, обґрунтування управлінських рішень та результати їх реалізації.	самоврядування взаємодіяти з громадою, забезпечуючи участь громадян в управлінні суспільними справами на засадах партнерства і взаємоконтролю.
--	---	--

Примітка: сформовано автором на основі [1-6].

ДОДАТОК Б

Таблиця Б.1.

**Система механізмів забезпечення прозорості та відкритості Хмельницької
міської ради**

Напрямок	Механізм / інструмент	Зміст реалізації
Інформаційне забезпечення	Офіційний вебсайт khm.gov.ua	Рішення ради та виконкому, проекти рішень, порядки денні та протоколи засідань, розпорядження, структура і склад органів, публічні звіти
Доступ до публічної інформації	Розгляд запитів на публічну інформацію	Прийом запитів (письмово, е-поштою, телефоном, особисто); звіти про розгляд; порядок оскарження рішень
Відкриті дані	Державний портал відкритих даних; геопортал; Open Data Charter	Набори даних щодо бюджету, майна, закупівель, земельних відносин, містобудування; приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних у 2018-2019 рр.
Громадська участь	Консультації з громадськістю; особисті прийоми; контакт-центр; телефонна лінія	Розділ консультацій з громадськістю на сайті; виїзні прийоми в мікрорайонах; лінія «Міська влада відповідає»; 33 139+ консультацій з 2024 р.
Прозорість публічних закупівель	Електронна система Prozorro; аналітичний портал ВІ Prozorro; майданчик Zakupivli.pro	Публікація всіх закупівельних процедур у відкритому доступі; аналітика для громадського контролю за використанням бюджетних коштів
Антикорупційна відкритість	Антикорупційний розділ сайту; механізм анонімних повідомлень; декларування	Форма анонімного повідомлення про корупцію; оприлюднення декларацій посадовців; інформація про конфлікти інтересів

Примітка: сформовано автором на основі [16-18,20].

ДОДАТОК В

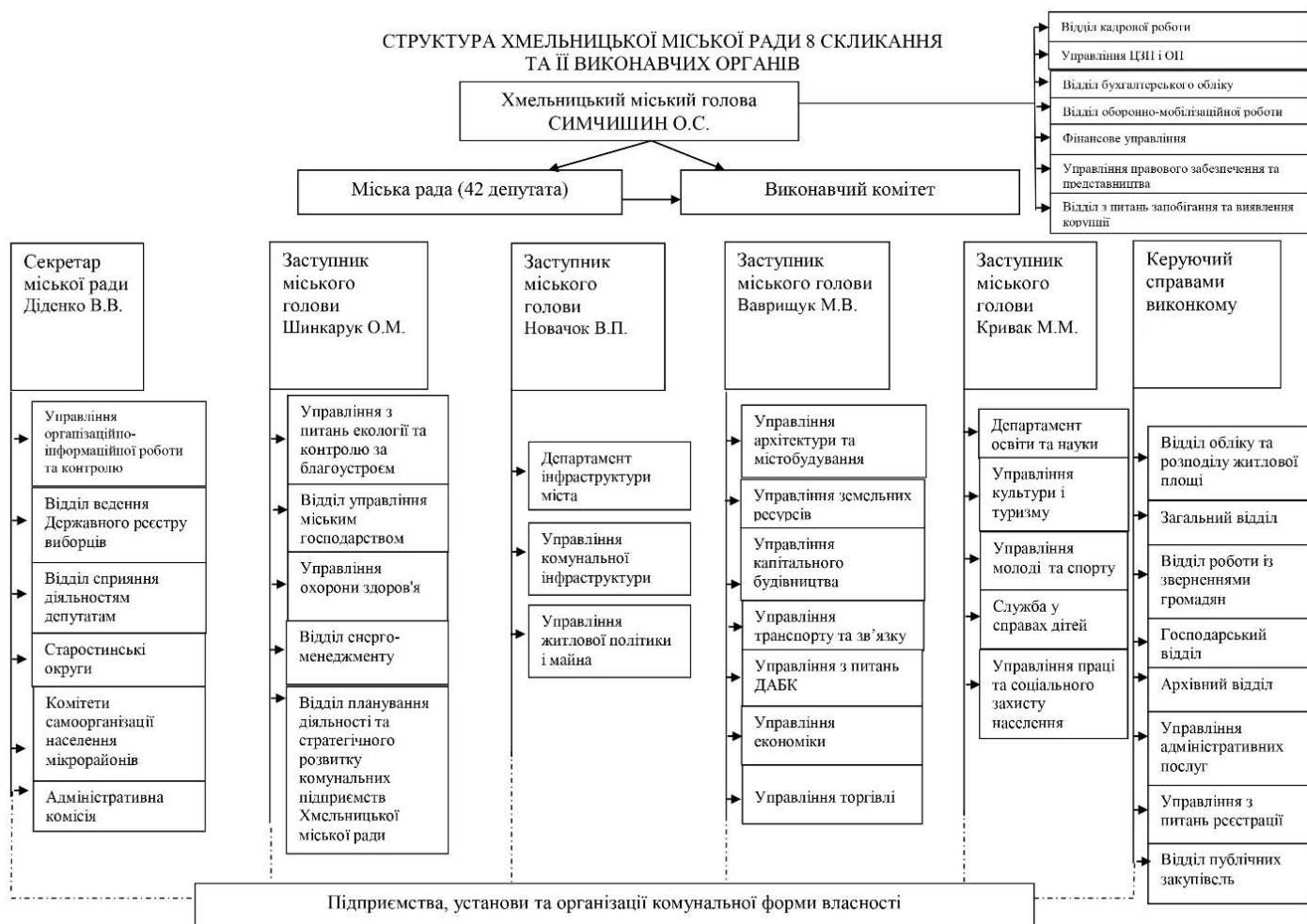


Рис. 2.1 Організаційна структура Хмельницької міської ради

Джерело: [21].

ДОДАТОК Г

Таблиця 2.6

SWOT-Матриця оцінка реалізації принципів прозорості та відкритості

	ЗОВНІШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ	
	МОЖЛИВОСТІ (О)	ЗАГРОЗИ (Т)
ВНУТРІШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ	1. Перехід до повністю електронного документообігу. 2. Покращення доступності та навігації відкритих даних для мешканців. 3. Запровадження публічних аналітичних звітів про діяльність ради. 4. Залучення міжнародної технічної допомоги для розвитку цифрової інфраструктури. 5. Розвиток громадського бюджету та цифрових платформ участі. 6. Активніше використання платформи E-DEM і розширення цифрових каналів контакт-центру.	1. Обмеження прозорості через безпекові вимоги воєнного стану. 2. Часті зміни законодавства у сфері закупівель. 3. Перевантаження працівників через збільшення обсягів закупівель. 4. Кіберзагрози для інформаційних систем ради. 5. Ризик перерв у роботі через загрозу замінування приміщень. 6. Зниження активності громади через втому від воєнного стану.
Сильні сторони (S)	Поле СiМ	Поле СiЗ
1. Розвинена система прозорості: сайт, Prozorro, відкриті дані, контакт-центр, антикорупційний розділ	Використати Prozorro та відкриті дані для впровадження стандартів Open Data Charter 2.0 і розширення міжнародної співпраці (S1 + O4).	Використати можливості Prozorro та IT Enterprise для захисту від кіберзагроз і швидкого реагування на зміни законодавства (S1, S6 + T2, T4).
2. Участь у міжнародних ініціативах: Open Data Charter (2018–2019), OGP (2020)	Залучити міжнародну технічну допомогу для розвитку BI PROZORO та створення публічних аналітичних звітів (S2 + O3, O4).	Використати участь в OGP та Open Data Charter для підтримки репутації ради в умовах обмеження прозорості під час воєнного стану (S2 + T1).
3. Високий рівень успішності закупівельних процедур - 98,81%	Створити систему публічного моніторингу закупівель на основі показника успішності як аргумент для міжнародних партнерів і донорів (S3 + O3, O4).	Високий показник успішності закупівель може забезпечити стабільність роботи в умовах змін законодавства та навантаження на персонал (S3 + T2, T3).
4. Активна комунікація керівництва у соціальних мережах	Розвивати громадський бюджет через соціальні мережі та платформу E-DEM (S4 + O5, O6).	Використовувати офіційні комунікації для підтримки довіри громади та зменшення

		інформаційної невизначеності (S4 + T1, T6).
5. Діюча система особистих прийомів і контакт-центру	Розширити цифрові можливості контакт-центру для залучення більшої кількості мешканців (S5 + O6).	Підтримувати постійний зв'язок із громадою через контакт-центр навіть в умовах безпекових обмежень (S5 + T1, T5).
6. Система електронного документообігу IT Enterprise та BI PROZORO	Інтегрувати IT Enterprise з системою відкритих даних для автоматичного формування публічних звітів ради (S6 + O1, O3).	Посилити резервування та кіберзахист IT Enterprise для забезпечення стабільної роботи в умовах воєнного стану (S6 + T4, T5).
Слабкі сторони (W)	Поле СлМ	Поле СлЗ
1. Значна частка паперового документообігу у закупівельних процесах	Залучити міжнародну допомогу для переходу на повністю електронний документообіг (W1 + O1, O4).	Цифровізування закупівельних процесів, оскільки паперовий документообіг є вразливим під час воєнного стану (W1 + T1, T5).
2. Затримки внутрішньої комунікації між підрозділами	Впровадити єдину цифрову платформу внутрішньої комунікації за підтримки донорських програм (W2 + O4).	Створити резервні канали внутрішньої комунікації на випадок перерв у роботі ради (W2 + T5).
3. Складна навігація закупівельної та бюджетної інформації для мешканців	Провести аудит, для створення зручного вебпорталу або мобільного додатку для полегшення доступу мешканців до інформації (W3 + O2, O4).	Покращення доступу до інформації допоможе зменшити ризик недовіри громади в умовах обмеженої прозорості (W3 + T1, T6).
4. Невелика чисельність відділу закупівель при великому обсязі роботи	Залучення міжнародної допомоги для посилення кадрового та технічного забезпечення відділу публічних закупівель (W4 + O4).	Розробити механізми адаптації відділу закупівель до постійних змін законодавства та навантаження (W4 + T2, T3).
5. Недостатня інтеграція паперових і цифрових документопотоків	Реалізувати повну інтеграцію документопотоків у межах проєктів цифровізації (W5 + O1, O4).	Запровадити резервні цифрові канали для забезпечення безперервної роботи в умовах воєнного стану (W5 + T4, T5).

Примітка. Складено автором.

ДОДАТОК Д

Таблиця 3.1

Рекомендовані заходи з підвищення прозорості та відкритості Хмельницької міської ради

Напрямок	Рекомендація	Очікуваний результат	Термін реалізації
Цифровізація	Інтеграція ІТ Enterprise із модулями закупівель та договорів	Усунення паперового документообігу, скорочення строків підготовки документів	Короткостроковий (до 1 року)
	Запровадження електронного підпису для всіх внутрішніх документів	Підвищення оперативності та безпеки документообігу	Короткостроковий (до 1 року)
Доступність інформації	Аудит офіційного вебсайту	Покращення навігації, зростання відвідуваності сайту	Короткостроковий (до 1 року)
	Інфографічний дашборд бюджету та закупівель	Підвищення рівня розуміння громадянами публічних фінансів	Середньостроковий (1–2 роки)
	Цифрові школи для підвищення цифрової грамотності	Зростання частки цифрових каналів у зверненнях	Середньостроковий (1–2 роки)
Громадська участь	Запровадження партисипаторного бюджетування	Безпосередня участь мешканців у розподілі частини бюджету	Середньостроковий (1–2 роки)
	Розширення функціоналу платформи E-DEM	Зростання кількості поданих петицій та рівня залученості	Короткостроковий (до 1 року)
Кадровий розвиток	Збільшення штату відділу публічних закупівель	Зниження ризиків перевантаження, підвищення якості процедур	Короткостроковий (до 1 року)
Антикорупційна складова	Щоквартальні антикорупційні звіти у відкритому доступі	Підвищення підзвітності та довіри громади	Короткостроковий (до 1 року)

Примітка. Складено автором на основі [33–38].

ДОДАТОК Ж

Таблиця 3.3

Класифікація бар'єрів прозорості органів місцевого самоврядування в умовах
воєнного стану та повоєнного відновлення

Тип бар'єру	Прояви в умовах воєнного стану	Підходи до подолання у повоєнний період
Правові обмеження	Обмеження оприлюднення інформації про безпекові об'єкти; нерегульована межа між безпековою та публічною інформацією	Розробка чітких критеріїв класифікації інформації; перехід від обмежень до принципу максимальної прозорості із чітко визначеними винятками
Операційні порушення	Перебої у роботі через тривоги, мінування; відтік кваліфікованих кадрів; порушення строків публічного оприлюднення	Розробка планів безперервності діяльності; цифровізація критичних процесів; відновлення кадрового потенціалу
Структурні/інституційні	Паперовий документообіг; фрагментарність ІТ-систем; формальний підхід до громадської участі	Повна цифровізація документообігу; інтеграція ІТ-платформ; перехід до реальних консультацій з обов'язковим урахуванням
Ресурсні/фінансові	Перерозподіл бюджетів на оборону; відкладення інвестицій у цифровізацію	Залучення міжнародної технічної допомоги; пріоритизація прозорості у програмах відновлення
Соціально-психологічні	Зниження громадської активності; “втома від кризи”; перевантаженість службовців	Програми підтримки психологічного добробуту службовців; відновлення механізмів залучення громади через доступні цифрові канали
Повоєнні специфічні ризики	Масштабне міжнародне фінансування при обмеженому адмін. потенціалі; корупційні ризики при відбудові	Обов'язковий громадський аудит проєктів відновлення; відкриті реєстри підрядників; незалежний моніторинг

Примітка. Складено автором на основі [33; 34; 36; 39; 40; 41; 42; 43; 44; 45]

Виконав: студент 4 курсу
спеціальності 281
Публічне управління та
адміністрування денної
форми навчання

_____ Артьом БАЧИНСЬКИЙ

Науковий керівник:
старша викладачка
кафедри публічного
управління та
адміністрування

_____ Ірина ЮРИЧИНА

**Робота допущена до
захисту:**
завідувач кафедри
публічного управління та
адміністрування,
д.держ.упр., професор

_____ Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ