УДК 352/. 354.072.2:005.6
DOI 10.34132/pard2023.19.13

ІНДЕКС ПУБЛІЧНОСТІ – ІНСТРУМЕНТ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Паладійчук С. Б., аспірант (PhD), Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ, Україна.

У статті розглянуто підходи щодо оцінювання якості діяльності представницьких органів влади (ПОВ) на регіональному рівні. Встановлено, що оцінювання якості адміністративних послуг може базуватися на основі оцінки споживачами послуг (зовнішня оцінка), оцінки надавачами послуг (внутрішня оцінка) або змішаної оцінки (здійснюється зовнішніми суб'єктами на основі компонування оцінок споживачів та надавачів). Визначено, що показники якості діяльності ПОВ включають у себе показники ефективності використання ними всіх задіяних ресурсів, є, як правило, кількісними, на відміну від показників якості, які є більш складними і являються кількісно-якісними, тобто такими, що відповідають встановленим на конкретній території стандартам якості. Запропоновано у якості інструмента, що дозволяє оцінити якість діяльності ПОВ на регіональному рівні, застосовувати індекс публічності, що дозволяє здійснити моніторинг прозорості, відкритості та підзвітності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Доведено, що унікальність індексу публічності полягає в тому, що з одного боку вимірювання носить комплексний характер, з іншого – оцінюванню підлягає широкий спектр функцій та напрямків діяльності муніципалітету. Основними об'єктами, які підлягають оцінюванню в рамках індексу публічності, є діяльність міського голови (головна посадова особа), виконавчих органів влади (органи уповноважені здійснювати виконавчі та розпорядчі функції) та депутатів міської ради (представницький

орган місцевого самоврядування). З метою оцінювання публічності ПОВ всі показники об'єднано у три сукупних компонентних показники – прозорість, відкритість, підзвітність – для кожного з об'єктів моніторингу (міський голова, виконавчі органи влади, депутати). Встановлено, що для підвищення прозорості ПОВ на регіональному рівні варто максимально відображати на сайті всю публічну інформацію, а також регулярно звітувати перед членами територіальної громади.

Ключові слова: *публічна влада, публічне управління, представницькі органи влади, регіональні представницькі органи влади, ефективність, якість, управління якістю, індекс публічності.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Інтеграція України у європейський і світовий простір, що в умовах повномасштабного вторгнення росії в Україну може розглядатись як один із основних механізмів забезпечення її національної безпеки, вимагає вирішення значної кількості економічних, соціальних, політичних завдань, проте пріоритетним, таким, що сприятиме успішній реалізацій цього стратегічного плану, є підвищення якості публічного управління в цілому та представницьких органів влади (далі – ПОВ) зокрема. Хронічні проблеми українського суспільства, зокрема такі як корупція та недосконала судова система є основними, що сповільнюють рух України до ЄС, дискредитують європейську ідею всередині країни, можуть бути частково розв'язані зокрема за рахунок професійної роботи ПОВ на регіональному рівні. Ускладнення соціально-політичної ситуації в Україні після 24 лютого 2022 року ще більше посилило значення ПОВ для забезпечення виконання макроекономічних завдань, зокрема післявоєнної відбудови нашої держави. Європейський комітет регіонів у своїх висновках підкреслює, що «процес відновлення має відбуватися за принципом «знизу вгору» із залученням місцевих та регіональних органів влади України та ЄС, а також спиратися на реформу децентралізації в Україні» [9]. Європейські партнери, які підтримують Україну в її боротьбі за територіальну цілісність, мають велику надію на те, що реформи децентралізації та регіонального розвитку, що проводить наша

держава, мають забезпечити гарантії прозорого та справедливого розподілу коштів макроекономічної допомоги. За таких умов забезпечення якісної, в першу чергу прозорої, відкритої діяльності ПОВ на регіональному рівні є важливим завданням, що дозволить Україні максимально швидко інтегруватись у європейський простір та відновитись після війни.

Окрім того, поступова євроінтеграція України актуалізує доцільність застосування кращих практик місцевого самоврядування Європи і світу та поступового адаптування власної законодавчої бази до законодавства таких країн, в тому числі і щодо діяльності ПОВ. На сьогодні присутня потреба в удосконаленні нормативно-правового забезпечення діяльності ПОВ на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аспекти оцінювання якості діяльності представницьких органів влади висвітлюються такими вітчизняними вченими як Т. Кравченко, що розглянула особливості визначення та оцінювання якості діяльності органів місцевого самоврядування [8]; Л. Даниленко [2], котра досліджувала проблематику формування стандартів якості діяльності ПОВ; А. Зеленков [4], що обґрунтовано доводив доцільність впровадження в роботу органів державної влади системи менеджменту якості та процесне управління за допомогою інформаційних технологій організаційного моделювання; Ю. Козаченко [7], котрий запропонував механізм запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг; І. Драган [3], що аналізував сучасні підходи до оцінювання якості надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевого самоврядування. Проте питання формування комплексного підходу до оцінювання якості діяльності ПОВ на регіональному рівні з метою запровадження вдосконалень до відповідної нормативно-правової бази залишається і досі не повністю дослідженним.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – дослідження та систематизація підходів щодо оцінювання якості діяльності ПОВ на регіональному рівні та формування пропозицій щодо запровадження вдосконалень до відповідної нормативно-правової бази.

DOI: 10.34132/pard2023.19.13

Виклад основного матеріалу. У широкому розумінні якість – «внутрішня визначеність предмета, яка становить специфіку, що відрізняє його від усіх інших; ступінь вартості, цінності, придатності чого-небудь для його використання за призначенням; та чи інша характерна ознака, властивість, риса кого-, чого-небудь…» [1, с. 1423]. Стосовно діяльності ПОВ можемо розглядати її якість через призму «придатності використання за призначенням», що стає можливим за рахунок відповідності такої діяльності сукупності певних вимог, що висуваються членами територіальної громади, котрі є основними споживачами публічно-управлінських послуг, обумовлених чинним законодавством України.

Н. Калинець вважає, що оцінювання якості адміністративних послуг може базуватися на основі оцінки споживачами послуг (зовнішня оцінка), оцінки надавачами послуг (внутрішня оцінка) або змішаної оцінки (здійснюється зовнішніми суб'єктами на основі компонування оцінок споживачів та надавачів) [6].

Виходячи з постулатів теорії управління якістю, якість управління залежить від абсолютних показників досягнення поставленої мети шляхом раціонального використання всіх ресурсів (людських, матеріальних, фінансових, енергетичних тощо) і абсолютного задоволення публічно-управлінських потреб населення територіальної громади. Відповідно, показники якості діяльності ПОВ включають у себе показники ефективності використання ними всіх задіяних ресурсів, є, як правило, кількісними, на відміну від показників якості, які є більш складними і являються кількісно-якісними, тобто такими, що відповідають встановленим на конкретній території стандартам якості. Таким чином, показники оцінки якості надання адміністративних послуг визначають кількісні та якісні характеристики, відповідно до конкретно визначеного критерію [3].

Однією із проблем, що сприяють зниженню якості публічних послуг є корупція. Міжнародні інституції приділяють цьому явищу значну увагу, вважаючи, що захист прав людини має вирішальне значення у боротьбі з корупцією: країни з добре захищеними громадянськими свободами зазвичай мають вищі бали за індексом сприяння корупції, тоді як країни, які порушують громадянські свободи, зазвичай отримують нижчі. Transparency International оцінює 180

країн і територій по всьому світу за рівнем корупції в державному секторі. Результати надаються за шкалою від 0 (дуже корумпований) до 100 (дуже чистий). Відповідно до досліджень цієї організації індекс сприйняття корупції в Україні переважно покращувався за роками досліджень: 2012 – 26 балів; 2017 – 30 балів; 2018 – 32 бали; 2019 – 30 балів; 2020 – 33 бали; 2021 – 32 бали; 2022 – 33 бали, проте Україна і досі знаходиться у зоні країн, що «сприймаються як корумповані» [10].

Оцінюючи ефективність діяльності ПОВ на регіональному рівні, можна скористатись таким інструментом, як *індекс публічності*, що дозволяє здійснити моніторинг прозорості, відкритості та підзвітності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Індекс публічності є практичним інструментом, котрий дає можливість різнобічно оцінювати та порівнювати рівні прозорості, відкритості та підзвітності різних муніципальних інституцій з точки зору їхньої взаємодії із членами територіальних громад [5].

В цілому, вимірювання індексу публічності націлене на те, щоб зрозуміти, наскільки публічно приймаються рішення і втілюється в життя політика муніципалітету, і яким є внесок основних суб'єктів місцевого самоврядування в цей процес. Результатом такого дослідження є рейтинг публічності муніципалітетів, а також окремих його суб'єктів: міських голів, виконавчих органів та депутатів місцевих рад [5].

Унікальність індексу публічності полягає в тому, що з одного боку вимірювання носить комплексний характер й оцінці підлягає широкий спектр функцій та напрямків діяльності муніципалітету – забезпечення доступу до публічної інформації, доступність адміністративних послуг, регуляторна політика, оприлюднення місцевих нормативно-правових актів, прозорість бюджетного процесу, забезпечення участі громадськості, функціонування офіційного веб-сайту, оприлюднення містобудівних та програмних документів. З іншого боку, вимірювання фокусується на оцінці та порівнянні окремих, самодостатніх, суб'єктів місцевого самоврядування – міських голів, виконавчих органів та депутатів.

До мережі партнерів із вимірювання індексу публічності місцевого самоврядування входять неурядові, позапартійні громадські

DOI: 10.34132/pard2023.19.13

організації, що мають досвід проведення громадського моніторингу та оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, є політично незаангажованими та задекларували відсутність конфлікту інтересів з об'єктами моніторингового дослідження.

Під публічністю місцевого самоврядування розуміється комплекс управлінських та політичних заходів, до яких вдаються органи та посадові особи місцевого самоврядування, з метою забезпечення максимально відкритих і приязних взаємовідносин з громадянами та підвищення рівня загальної довіри до муніципальних інституцій. У демократичних суспільствах стало вже звичним розцінювати публічність влади як базову ознаку доброго врядування (good governance) та дієвий спосіб запобігання корупції. Не безпідставно вважається, що публічність владних інституцій позитивно впливає на якість життя громадян. Особливо це стосується рівня місцевого самоврядування, де влада є найближчою до людей і надає їм основні суспільні послуги.

У пропонованому дослідженні публічність розцінюється як збірне поняття, що включає в себе три взаємопов'язаних принципи належного врядування – прозорість, відкритість та підзвітність [5].

Прозорість розглядається як процес оприлюднення місцевою владою за власною ініціативою вичерпної та актуальної інформації про свій персональний склад і структуру, повноваження і функції, фінанси, поточну активність та плани, політичні ініціативи та ухвалені рішення, послуги, які надаються мешканцям, а також інформації, що становить суспільний інтерес. Відкритість влади трактується нами як процес надання владою максимального доступу до інформації, що є в її розпорядженні, та стимулювання активного залучення громадян до безпосередньої комунікації та регулярного діалогу з питань вироблення політик на місцевому рівні. Підзвітність влади охоплює процес систематичного інформування громадськості про результати та ефективність роботи муніципальних інституцій, використання громадських ресурсів та бюджетних коштів.

Індекс публічності місцевого самоврядування є практичним інструментом, що дозволяє всебічно оцінити та порівняти між собою рівень прозорості, відкритості та підзвітності муніципальних інституцій у їхній взаємодії з мешканцями. В цілому, вимірювання індек-

су публічності націлене на те, щоб зрозуміти, наскільки публічно приймаються рішення і втілюється в життя політика муніципалітету, і яким є внесок основних суб'єктів місцевого самоврядування – міського голови, виконавчих органів і депутатів – у цей процес [5].

Основними об'єктами, які підлягають оцінюванню в рамках індексу публічності, є міський голова (як головна посадова особа), виконавчі органи ради (органи уповноважені здійснювати виконавчі та розпорядчі функції) та депутати міської ради (як представницький орган місцевого самоврядування).

Публічність кожного з цих трьох об'єктів оцінювалася окремо за 100-бальною шкалою, а загальний індекс публічності – це зважена сума значень цих трьох оцінок. Вага об'єктів вимірювання визначалася з огляду на обсяг повноважень та політичних можливостей органів та посадових осіб місцевого самоврядування в сфері забезпечення публічності [5].

Поняття публічності було об'єднано у три сукупних компонентних показники, що визначають принципи публічності – прозорість, відкритість, підзвітність – для кожного з об'єктів моніторингу (міський голова, виконавчі органи і депутати). Сукупні показники ґрунтуються на 207 оперативних питаннях, які охоплюють широкий спектр функцій та політик органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, забезпечення доступу до публічної інформації, оприлюднення податкових декларацій, прозорість кадрової політики, оприлюднення генерального плану та цільових програм, прозорість бюджетного процесу, оприлюднення нормативно-правових актів, проведення прийомів громадян, доступ до приміщень муніципалітету, відкритість засідань колегіальних органів муніципалітету, функціонування механізмів громадської участі, процедуру звітування, відкритість виконавчого комітету, наповнюваність контентом офіційного веб-сайту, відкритість земельних торгів, прозорість регуляторної політики муніципалітету, доступність адміністративних послуг тощо. Для зручності моніторингу та порівняння усі оперативні питання були згруповані у 13 параметрів, які, в свою чергу, охоплюють 23 індикатори (табл. 1).

DOI: 10.34132/pard2023.19.13

Таблиця 1

Принципи, параметри та індикатори оцінювання публічності місцевого самоврядування

Принципи	Параметри	Індикатори
Публічність міського голови (МГ)		
Прозорість	Прозорість діяльності МГ та реалізації ним своїх повноважень	1.1. Інформація про МГ та його діяльність
		1.2. Інформація про служби МГ та кадрова політика
	Оприлюднення програмних та нормативних документів	1.3. Основні програмні (концептуальні) документи муніципалітету
		1.4. Нормативні документи муніципалітету
Відкритість	Відкритість МГ у взаємодії з громадськістю	1.5. Участь громадськості
Підзвітність	Підзвітність МГ	1.6. Фінансові ресурси муніципалітету
		1.7. Звіт про результати діяльності МГ
Публічність виконавчих органів (ВО)		
Прозорість	Прозорість структури та повноважень ВО	2.1. Інформація про ВО та їх керівників
		2.2. Інформація про виконавчий комітет міської ради
	Оприлюднення нормативно-правових актів та іншої документації ВО	2.3. Рішення та документація ВО
		2.4. Комунальне майно та земля муніципалітету
	Відкритість ВО та забезпечення участі громадськості	2.5. Участь громадськості
		2.6. Доступ до публічної інформації
Відкритість	Доступність адміністративних послуг	2.7. Адміністративні послуги
Підзвітність	Підзвітність ВО	2.8. Звітування про результати діяльності ВО ради
		2.9. Фінансові ресурси муніципалітету
		2.10. Регуляторна політика
Публічність депутатів		
Прозорість	Прозорість персонального складу, структури та реалізації повноважень представницьким органом місцевого самоврядування	3.1. Інформація про депутатів міської ради
		3.2. Структура та організація роботи представницького органу місцевого самоврядування
	Прозорість роботи ради, оприлюднення нормативно-правових актів та іншої документації	3.3. Пленарні засідання міської ради
		3.4. Нормативно-правові акти та інша документації міської ради
Відкритість	Відкритість представницького органу та залучення громади до процесу прийняття рішень	3.5. Участь громадськості
Підзвітність	Підзвітність депутатського корпусу міської ради	3.6. Звітування про результати діяльності

Джерело: сформовано на підставі [5]

Вимірювання ґрунтується на аналізі первинних емпіричних даних, зібраних учасниками моніторингової команди шляхом:

– подання та опрацювання відповідей на запити на отримання публічної інформації;

– аналізу контенту офіційних веб-сайтів та друкованих видань муніципалітетів;

– моніторингових візитів у муніципалітети, проведення експериментів і безпосереднього спостереження за роботою органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

– аналізу нормативно-правових актів місцевого самоврядування [5].

Дані, отримані учасниками щодо кожного з 207 оперативних питань, вносилися до спеціально розробленої оціночної анкети. Кожна відповідь на питання нормалізувалася, тобто їй присвоювалося числове значення за п'ятибальною шкалою (0, 25, 50, 75 або 100 балів) з діапазоном від 0 до 100 балів, де «100» означає високий ступінь відповідності стандарту публічності. Всі питання «зважувалися», тобто отримували ваговий коефіцієнт, з огляду на їх важливість для реалізації принципу максимальної публічності. Так, зокрема питання, які стосувалися практик звітування, залучення громадськості та забезпечення доступу до інформації мають більшу «вагу», ніж питання щодо наявності біографічних відомостей чи контактних даних керівників виконавчих органів [5].

Кінцева оцінка (О) для кожного питання розраховується за формулою:

$$\mathbf{О = БАЛ_ф / БАЛ_м * К_п,}$$

де: $\mathbf{БАЛ_ф}$ – величина фактичного балу за окремим питанням;
$\mathbf{БАЛ_м}$ – максимально можливий бал за окремим питанням;
$\mathbf{К_п}$ – ваговий коефіцієнт окремого питання.

Отримані за кожне питання оцінки додаються за окремими об'єктами моніторингу (міський голова, виконавчі органи і депутати), а також за окремими трьома підгрупами в рамках цих об'єктів: принципами (прозорість, відкритість, підзвітність), параметрами (всього 13) та індикаторами (всього 23). Сумарні оцінки для кожного об'єкта вимірювання та підгрупи (принципів, параметрів

DOI: 10.34132/pard2023.19.13

та індикаторів) переводяться у відсотки, що демонструють рівень реалізації належних стандартів та норм публічності на практиці. Тобто, величина відсотку вказує на співвідношення між плановим показником (стандартом) та фактичним рівнем публічності. Таким чином, субіндекси публічності міського голови, публічності виконавчих органів і публічності депутатів презентують виражену у відсотках суму значень кінцевих оцінок, виставлених за оперативні питання для кожного з цих об'єктів моніторингу.

Для рейтингування муніципалітетів додатково може використовуватися інтервальна шкала («принцип світлофора»), де міста з рейтингом 0-40 % класифікуються як непублічні, 41-60 % – низький рівень публічності, 61-80 % – задовільний рівень публічності, 81-100 % – публічні міста. Такий підхід більш коректно демонструє реальний рівень публічності муніципалітету.

Індикатори та оціночні питання розроблялися на основі положень українського законодавства, міжнародних демократичних стандартів та успішних практик, які стосуються різних аспектів публічності муніципальної влади. В основу всієї системи індикаторів покладений принцип свободи інформації – право громадян отримувати інформацію від органів державної публічної адміністрації (та інституцій, що виконують публічні функції) і обов'язку цих органів оприлюднювати та надавати інформацію. «Право знати» стосується усієї інформації, у будь-якій формі створеної чи отриманої органами влади та пов'язаної з будь-якими громадськими або адміністративними функціями [5].

Зокрема, ключовими міжнародними документами, якими ми послуговувалися при визначенні принципів та стандартів свободи інформації є:

– «Європейська хартія місцевого самоврядування» (1985);

– Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування (2009);

– Рекомендації Ради Європи Rec (2002) «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року;

– Конвенція Ради Європи Rec (2008) «Про доступ до офіційних документів»;

– Йоганнесбурзькі принципи (1995). Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації.

Підставою для конструювання системи індикаторів виступили такі національні нормативно-правові акти:

– Закон України «Про доступ до публічної інформації»;
– Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
– Закон України «Про засади запобігання і протидій корупції»;
– Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»;
– Закон України «Про державну службу»;
– Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
– Закон України «Про адміністративні послуги»;
– Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
– Закон України «Про звернення громадян»;
– Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ».

Вимірювання індексу публічності місцевого самоврядування дає наступні переваги з точки зору оцінювання діяльності якості діяльності ПОВ:

– містить цілісну систему індикаторів, які дозволяють будь-кому на регулярній основі оцінювати й порівнювати якість врядування органів та посадових осіб місцевого самоврядування в розрізі їх публічності;

– виконує профілактичну функцію щодо запобігання корупційним зловживанням та порушенню прав мешканців на свободу інформації;

– дозволяє популяризувати та просувати культуру відкритості серед органів та посадових осіб місцевого самоврядування і підвищувати обізнаність громадян щодо їхніх прав та можливостей;

– його вимірювання слугує платформою для мобілізації зацікавленої громадськості та координації зусиль неурядових організацій у справі підвищення публічності діяльності державних та муніципальних інституцій.

Дані, отримані в ході його вимірювання, можуть використовуватись у якості доказової бази для вироблення рекомендацій щодо удосконалення практики врядування на місцевому рівні [5].

DOI: 10.34132/pard2023.19.13

Загалом ключовими проблемами в аспекті публічності муніципалітетів залишаються практики:

– звітування посадовців і депутатів на відкритих зустрічах перед мешканцями;

– доступ до засідань виконавчих комітетів;

– впровадження політики відкритих даних;

– документування та врахування результатів громадських слухань;

– оприлюднення інформації щодо комунального майна власності та земельних ресурсів муніципалітетів;

– використання системи «PROZORRO. Продажі» для реалізації чи оренди комунального майна.

Натомість найкращою є ситуація із функціонуванням Центрів надання адміністративних послуг, забезпеченням доступу до публічної інформації, прийняттям статутів територіальних громад, модернізацією веб-сайтів муніципалітетів, впровадження інструменту електронних петицій і громадського бюджету.

Для підвищення прозорості ПОВ на регіональному рівні (на прикладі Рівненської міської ради) варто реалізувати такі заходи:

1. Забезпечити оприлюднення на веб-сайті Рівненської міської ради всіх рішень виконавчого комітету. Якщо рішення виконавчого комітету містить інформацію з обмеженим доступом, наприклад, персоналі дані фізичних осіб, то обмеженню в доступі повинна підлягати саме ця інформація, а не текст рішення в цілому.

2. У всіх повідомленнях про оприлюднення проектів регуляторних актів, що публікуються на сайті міської ради, окрім інформацію про зміст проекту, контактні дані розробника, повинні також містити інформацію про спосіб оприлюднення регуляторного акту та строк і спосіб розгляду зауважень і пропозицій.

3. Опублікувати на сайті Рівненської міської ради інформацію про усі послуги, що надаються комунальними підприємствами та їхню вартість, а також про пільги для різних категорій населення і щодо різних видів послуг.

4. Оприлюднити на веб-сайті Рівненської міської ради перелік усіх місцевих цільових програм, які фінансуються з міського бюджету. Для цього, на головній сторінці сайту ради потрібно створити розділ «Цільові програми», де і розмістити перелік усіх

міських цільових програм. У цьому розділі варто також забезпечити можливість скачування цих програм.

5. Запровадити практику не рідше двох разів на рік на відкритій зустрічі звітувати про свою діяльність перед територіальною громадою, а також невідкладно оприлюднювати звіти про свою роботу на сайті ради.

Для підвищення рівня публічності органам місцевого самоврядування Рівненської міської ради необхідно запровадити нові практики взаємодії з територіальною громадою: участь у громадських ініціативах; використання сучасних методів ведення діалогу (соціальні мережі, відведення спеціальних годин для прийому громадських активістів). Варто прийняти документ, який визначає стратегію розвитку сфери відкритих даних та публікувати передбачені нормативними документами набори.

Висновки. Отже, показники якості діяльності ПОВ, які включають у себе показники ефективності використання ними всіх задіяних ресурсів, є більш складними і являються кількісно-якісними. Оцінюючи ефективність діяльності ПОВ на регіональному рівні, можна скористатись таким інструментом, як індекс публічності, що дозволяє здійснити моніторинг прозорості, відкритості та підзвітності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Вимірювання цього показника має комплексний характер, оскільки оцінюванню підлягає широкий спектр функцій та напрямків діяльності муніципалітету. Для підвищення прозорості ПОВ на регіональному рівні варто: забезпечити оприлюднення на веб-сайті Рівненської міської ради всіх рішень виконавчого комітету, інформації про усі послуги, що надаються комунальними підприємствами та їхню вартість, про пільги для різних категорій населення і щодо різних видів послуг, перелік усіх місцевих цільових програм, які фінансуються з міського бюджету; включити у всі повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, що публікуються на сайті міської ради, інформацію про спосіб оприлюднення регуляторного акту та строк і спосіб розгляду зауважень і пропозицій; не рідше двох разів на рік на відкритій зустрічі звітувати про свою діяльність перед територіальною громадою.

Стаття надійшла до редакції: 18.01.23

DOI: 10.34132/pard2023.19.13

THE PUBLICITY INDEX IS A TOOL FOR ASSESSING THE QUALITY OF ACTIVITIES OF REPRESENTATIVE AUTHORITIES AT THE REGIONAL LEVEL

Serhii Paladiihuk, PhD student, of the Educational and Scientific, Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine.

The article examines approaches to assessing the quality of regional *representative authorities (RRAs) at the regional level. It is established that the assessment of the quality of administrative services can be based on the assessment by service consumers (external assessment), assessment by service providers (internal assessment) or mixed assessment (carried out by external entities on the basis of a combination of consumer and provider assessments). It is determined that the quality indicators of the performance of RRAs include indicators of the efficiency of their use of all the resources involved, and are usually quantitative, unlike quality indicators, which are more complex and are quantitative and qualitative, i.e., those that meet the quality standards established in a particular territory. The author proposes to use the publicity index as a tool for assessing the effectiveness of the activities of local self-government at the regional level, which allows monitoring the transparency, openness and accountability of local self-government bodies and officials. It is proved that the uniqueness of the publicity index lies in the fact that, on the one hand, the measurement is comprehensive and a wide range of functions and activities of a municipality is subject to assessment. It is stated that the publicity of local self-government should be understood as a set of managerial and political measures taken by local self-government bodies and officials with a view to ensuring the most open and friendly relations with citizens and increasing the level of general trust in municipal institutions. The main entities to be assessed within the framework of the publicity index are the city mayor (as the chief executive officer), executive bodies of the council (bodies authorized to perform executive and administrative functions) and city council deputies (as the representative body of local self-government). In order to assess the*

publicity of the RRAs, all indicators were combined into three aggregate component indicators – transparency, openness, and accountability – for each of the monitored objects (city mayor, executive bodies, and deputies). It has been established that to increase the transparency of the RRAs at the regional level, it is necessary to display all public information on the website as much as possible, as well as to report regularly to the community members.

Key words: *public authorities, public administration, representative authorities, regional representative authorities, efficiency, quality, quality management, publicity index.*

Receuved: 18.01.23

References:

1. Busel, V.T. (2003). *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy [A large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]*. Kyiv, Irpin: VTF «Perun» [in Ukrainian].

2. Danylenko, L.I. (2018). *Standarty yakosti diialnosti predstavnytskykh orhaniv vlady. Predstavnytska vlada u derzhavotvorchomu protsesi Ukrainy* [Standards of the quality of activity of representative authorities. Representative authority in the state-building process of Ukraine]. V.A. Hoshovska (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

3. Drahan, I. O. (2014). Otsinka yakosti nadannia administratyvnykh posluh v konteksti udoskonalennia mekhanizmu vzaiemodii orhaniv vlady z hromadoiu [Assessment of the quality of the provision of administrative services in the context of improving the mechanism of interaction between authorities and the community]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 3. Retrieved from http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=683 [in Ukrainian].

4. Zelenkov, A.V. (2018). Upravlinnia orhanamy derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia z vykorystanniam standartiv yakosti ta orhanizatsiinykh modelei [Management of state authorities and local self-government using quality standards and organizational models.]. *Ekonomika ta upravlinnia natsionalnym hospodarstvom – Economy and management of the national economy*, 23, 73-81. Retrieved from http://global-national.in.ua/issue-23-2018/31-vipusk-23-cherven-2018/4068-zelenkov-a-v-

DOI: 10.34132/pard2023.19.13

upravlinnya-organami-derzhavnoji-vladi-ta-mistsevogo-samovryaduvannya-z-vikoristannyam-standartiv-yakosti-ta-organizatsijnikh-modelej [in Ukrainian].

5. Opora : ofitsiinyi sait hromadianskoi merezhi. Indeks publichnosti mistsevoho samovriaduvannia [Opora: the official website of the civil network. Publicity index of local self-government]. *publicityindex.org*. Retrieved from: http://publicityindex.org. [in Ukrainian].

6. Kalynets, N. I. (2015). Vdoskonalennia mekhanizmu nadannia administratyvnykh posluh u konteksti vzaiemodii orhaniv publichnoi vlady z hromadoiu [Improvement of the mechanism of provision of administrative services in the context of interaction between public authorities and the community]. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia – Efficiency of public administration*, 43, 211-219. Retrieved from: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=efdu_2015_43_28 [in Ukrainian].

7. Kozachenko, Yu.V. (2018). Zaprovadzhennia kryteriiv otsiniuvannia yakosti nadannia publichnykh posluh [Introduction of criteria for evaluating the quality of public services*]. Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 16, 82-86. Retrieved from: http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2018/18.pdf [in Ukrainian].

8. Kravchenko, T. (2021). Protsesy zabezpechennia yakosti v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: osoblyvosti vyznachennia ta otsiniuvannia [Quality assurance processes in local self-government bodies: features of definition and evaluation]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of public administration*, 9(1), 121-132 [in Ukrainian].

9. Rol mist i rehioniv YeS u vidbudovi Ukrainy. [The role of EU cities and regions in the reconstruction of Ukraine]. *Vysnovok 151-oho plenarnoho zasidannia Yevropeiskoho komitetu rehioniv vid 10-12 zhovtnia 2022 r. – Conclusion of the 151st plenary meeting of the European Committee of the Regions from October 10-12, 2022.* Retrieved from: https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/HM_cor-2022-04172-00-00-tcd-tra-ua.pdf [in Ukrainian].

10. Corruption perceptions index. Transparency International. *www.transparency.org* Retrieved from: https://www.transparency.org/en/cpi/2020 [in English].

Відомості про автора / Information about the Author

Паладійчук Сергій Богданович: Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби, Київський національний університет імені Тараса Шевченка: вул. Академіка Ромоданова, 12/2, м. Київ, 03057, Україна.

Serhii Paladiihuk: Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, vul. Akademika Romodanova, 12/2, Kyiv, 03057, Ukraine.

ORCID. ORG/ 0000-0003-2748-4482

E-mail: serpal2018@gmail.com

DOI: 10.34132/pard2023.19.13