

донаселение: современное состояние и перспективы развития научного знания. – М., 1997. – С. 23–30.

5. Благун І. С. Моделювання сталого розвитку регіону / І. С. Благун, Л. І. Сисак, О. О. Солтисік. – Івано-Франківськ : Прикарпатський нац. ун-т ім. Василя Стефаника., 2006. – 166 с.

6. Сталый розвиток суспільства : навч. посібник / авт. кол. : А. Садовенко, Л. Масловська, В. Серета, Т. Тимочко. – 2-ге вид. – К., 2011. – 392 с.

7. Економіко-математичне моделювання : навч. посібник / за ред. О. Т. Іващука. – Тернопіль : ТНЕУ «Економічна думка», 2008. – 704 с.

8. Бережная Е. В. Математические методы моделирования экономических систем : учеб. пособие / Е. В. Бережная, В. И. Бережной. – 2-ге изд., перераб. и доп. – М. : Финансы и статистика, 2005. – 432 с.

9. Піддубна О. О. Моделювання економічної динаміки : навч.-метод. посібник / О. О. Піддубна, В. В. Гоцуленко, Н. Б. Андрейшина. – Д. : Біла К. О., 2011. – 328 с.

10. Сталый розвиток суспільства : навч. посібник / авт. кол. : А. Садовенко, Л. Масловська, В. Серета, Т. Тимочко. – 2-ге вид. – К., 2011. – 392 с.

## КОГНІТИВНА МОДЕЛЬ ВИЗНАЧЕННЯ РІВНЯ ВІДКРИТОСТІ ТЕРИТОРІЇ ДО ВЗАЄМОДІЇ ІЗ ГРОМАДЯНАМИ ТА ПАРТНЕРАМИ

### THE COGNITIVE MODEL FOR MEASURING THE LEVEL OF TERRITORY'S OPENNESS TO INTERACTION WITH CITIZENS AND PARTNERS

*У статті побудовано систему показників оцінки рівня відкритості території до взаємодії із громадянами та партнерами. За основу системи взято критерії відповідності, які використовуються Ініціативою «Партнерство «Відкритий Уряд». Перелік показників для оцінки за критеріями «Відкритий Уряд» модифіковано з метою урахування саме специфіки регіонального рівня. З розробленої системи показників сформовано когнітивну модель визначення рівня відкритості території до взаємодії із громадянами та партнерами. За допомогою моделі визначено, що для впливу на показники доступу до інформації та публікації декларацій керівного складу території, перспективним є вплив на показники роботи антикорупційних консультативно-дорадчих органів та участі у громадських обговореннях.*

**Ключові слова:** децентралізація, міжсекторна взаємодія, Партнерство «Відкритий Уряд», критерії відкритості, когнітивна модель, вплив на показники.

*В статье построена система показателей оценки уровня открытости территории к взаимодействию с гражданами и партнерами. За основу системы взяты критерии соответствия, используемые Инициативой «Партнерство «Открытое Правительство». Перечень показателей для оценки по критериям «Открытое Правительство» модифицирован с целью учета именно специфики регионального уровня. На основе разработанной системы*

*показателей сформирована когнитивная модель определения уровня открытости территории к взаимодействию с гражданами и партнерами. С помощью модели определено, что для влияния на показатели доступа к информации и публикации деклараций руководящего состава территории, перспективным является воздействие на показатели работы антикоррупционных консультативно-совещательных органов и участия в общественных обсуждениях.*

**Ключевые слова:** децентрализация, межсекторное взаимодействие, партнерство, «Открытое Правительство», критерии открытости, когнитивная модель, влияние на показатели.

*The article develops a system of indicators for measuring the level of territory's openness to interaction with citizens and partners. The basis of the system is taken from the eligibility criteria used by the Open Government Partnership. The list of indicators is modified to take into account the specific of the regional level. With the developed system the cognitive model for measuring the level of territory's openness to interaction is formed. While using the model it was determined that impact on access to information and territory's public officials asset disclosure can be successfully made by impacting the performance of the anti-corruption advisory councils and participation in public discussions.*

**Key words:** decentralization, inter-sector cooperation, Open Government Partnership, the criteria of openness, cognitive model, the impact on performance.

УДК 330.46:353.9

**Макарова І.С.**

к.е.н., доцент кафедри комп'ютерних та інформаційних технологій і моделювання економіки  
Комунальний вищий навчальний заклад «Інститут підприємництва «Стратегія» Дніпропетровської обласної ради»

**Постановка проблеми.** На сьогодні в Україні активно відбуваються процеси децентралізації, все більше й більше владних повноважень та ресурсів передається «на місця». До того ж існує чимало можливостей для співробітництва адміністративно-територіальних одиниць або вже новоутворених об'єднаних територіальних громад (ОТГ) із закордон-

ними партнерами, які надають допомогу в різних формах – від обміну досвідом до грантових коштів. Але досить непросто постає питання готовності територій, тобто їх офіційного керівництва (фактично – сектору влади) до взаємодії, передусім – достатньої відкритості. Причому відкритості не стільки до потенційних партнерів, скільки до власної громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питанням міжсекторної взаємодії загалом та взаємодії секторів влади й громади зокрема присвячено праці А. Бакурової, Н. Нижник, О. Радченка, А. Лісничого, Т. Пахомової, І. Єгорова та інших.

На законодавчому рівні принципи взаємодії органів влади (як державного рівня, так і місцевих) чітко не визначені. Однак, оскільки царина міжсекторної взаємодії є такою, що швидко й динамічно розвивається, майже щодня виникають нові виклики. Одним з них є урахування у питаннях міжсекторної взаємодії сучасних тенденцій децентралізації, серед яких важливою є вищезгаданий принцип відкритості.

**Постановка завдання.** З урахуванням викладеного вище актуальним науково-практичним завданням є побудова методик, які б давали можливість оцінити рівень відкритості адміністрації (влади) територіальної одиниці до її громади та потенційних партнерів, а також виявити шляхи впливу на показники, які можна охарактеризувати, як «слабкі місця».

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для практичного застосування у побудові моделі оцінювання рівня відкритості регіону до взаємодії із громадянами, на думку автора, доцільно застосувати принципи, які виходять з міжнародної практики взаємодії. Одним з прикладів такої практики є Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» (Open Government Partnership, OGP).

Як зазначено на офіційній сторінці «Громадянське суспільство і влада» [1], Партнерство «Відкритий Уряд» є багатосторонньою ініціативою та платформою для національних реформаторів, мета яких – зробити свої уряди спроможними більш активно реагувати на потреби громадян.

Ініціативу започаткували 20 вересня 2011 р. у рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН 8 країн-засновниць (Бразилія, Сполучені Штати Америки, Індонезія, Мексика, Норвегія, Філіппіни, Південно-Африканська Республіка, Сполучене Королівство), підписавши відповідну Декларацію Партнерства.

Станом на 1 жовтня 2015 р. намір приєднатися до Партнерства «Відкритий Уряд» підтвердили 66 країн, які взяли на себе зобов'язання щодо:

- підвищення доступу до публічної інформації про діяльність органів державної влади;
- підтримки залучення громадянського суспільства до формування державної політики;
- впровадження високих стандартів професійної чесності в державному управлінні;
- використання нових технологій задля відкритості та підзвітності.

Президент України у вересні 2011 р. взяв участь в інавгураційній церемонії Ініціативи у м. Нью-Йорку та підтвердив готовність України приєднатися до зазначеної Ініціативи.

План дій із впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» було розроблено, обговорено із громадськістю та ухвалено Кабінетом Міністрів України у 2012 році. Цей план на 80% складався із заходів, запропонованих громадськими експертами. На міжнародній конференції Партнерства український план дій був визнаний, як один з найкращих.

Основними напрямками реалізації Ініціативи в Україні у 2014 – 2015 роках були:

- сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства, їх участі у формуванні та реалізації державної політики;
- забезпечення доступу до публічної інформації;
- запобігання і протидія корупції;
- підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг;
- впровадження технологій електронного урядування та розвиток електронної демократії [1].

Критеріями відповідності «Відкритому Уряду» відповідно до офіційної сторінки Ініціативи в мережі Інтернет [2] є:

- Бюджетна прозорість (Fiscal Transparency). Своєчасна публікація основних бюджетних документів формує основні будівельні блоки бюджетної звітності і відкритої бюджетної системи.

- Доступ до інформації (Access to Information). Закон, який гарантує право громадськості на доступ до інформації загалом та доступу до урядової інформації зокрема, має важливе значення для духу і практики відкритого уряду.

- Розкриття активів державними посадовими особами (Public Officials Asset Disclosure). Правила, які вимагають публічного розкриття доходів і активів для посадовців, які обіймають виборні посади, та посадових осіб вищих рівнів державного управління мають важливе значення для боротьби з корупцією, а також для досягнення відкритості й підзвітності уряду. Крім того, важливо, щоб ці дані були загальнодоступними.

- Залучення громадян (Citizen Engagement). Відкритий уряд вимагає відкритості для участі громадян у політичному житті й управлінні, в тому числі основних засобів захисту для цивільних свобод.

Відповідно до методик Партнерства [2], за кожним з критеріїв країна може набрати до 4 балів. З урахуванням того, що деякі країни оцінюються тільки за трьома критеріями, ті учасники, які отримують 75% від застосованих точок (або 12 з 16 або 9 з 12) або більше – мають право приєднатися.

Станом на 2015 рік Україна має рівень відповідності «Відкритому Уряду» на рівні 81%, що у порівнянні із сусідніми та/або іншими розвиненими країнами, а найголовніше – потенційними партнерами, є занижким, хоча, безумовно, достатнім для членства у Партнерстві. Рівень відповідності

«Відкритому Уряду» різних країн світу щороку обчислюється експертами та оприлюднюється на офіційному сайті Ініціативи [3]. Показники відповідності для України, а також низки інших країн наведено у табл. 1.

До того ж, динаміка показників відповідності України наведеним критеріям у цілому є негативною. Відповідно до даних, наведених у [3], упродовж 2011 – 2015 років відповідність знизилась з 94% до згаданих вище 81%. Причиною цього є те, що експерти знизили оцінки громадських свобод для нашої держави. Недопрацювання мають місце і за критеріями Asset Disclosure: експерти помітили зрушення в цьому напрямі (наявність нормативно-правової бази), але не зарахували ці норми закону до таких, що належним чином імплементовані. Тож основними напрямками роботи для України в окресленому контексті є розвиток громадських свобод та подальша робота з імплементативної законодавства щодо декларування посадовцями своїх статків.

З огляду на згадані вище децентралізаційні процеси, які розгортаються у нашій країні, та їх наслідки, на сьогодні важливим є міжнародний імідж України не тільки в цілому, а й окремих територій зокрема. Відтак на основі ідеї та підходу критеріїв «Відкритого Уряду», які є цілком актуальними та прогресивними, можна оцінити не країну в цілому, а окремі території. Однак, по-перше, експерти Партнерства не здійснюють таких оцінок на регіональному рівні, по-друге, деякі методики оцінювання потребують модифікації з урахуванням специфіки іншого рівня управління. Тож, узявши чотири базових блоки кри-

теріїв відповідності Партнерства «Відкритий Уряд», можна наповнити їх показниками, які будуть більш інформативними для оцінювання території, тобто на регіональному рівні. Вимірювати кожен показник можна, оцінюючи відсоток його виконання, зокрема, експертним шляхом.

1. *Бюджетна прозорість (Fiscal Transparency):*

1.1. Наявність у відкритому доступі бюджету території;

1.2. Наявність у відкритому доступі інформації про закупівлі за державні кошти;

1.3. Наявність у відкритому доступі матеріалів аудиту комунальних підприємств та інших розпорядників бюджетних коштів.

2. *Доступ до інформації (Access to Information):*

2.1. Наявність роз'яснень щодо отримання доступу до публічної інформації;

2.2. Система обліку публічної інформації у відкритому доступі.

3. *Розкриття активів державними посадовими особами (Public Officials Asset Disclosure):*

3.1. Публікація декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру осіб, які входять до керівного складу території;

3.2. наявність антикорупційних консультативно-дорадчих органів.

4. *Залучення громадян (Citizen Engagement):*

4.1. Одностороннє інформування громадян (розсилка новин, повідомлень про важливі події на території, у тому числі аварії, надзвичайні ситуації тощо);

4.2. Можливість участі громадян у громадських обговореннях;

Таблиця 1

Рівень відповідності «Відкритому Уряду» різних країн світу

Country	Budget transparency			Access to information		Asset Disclosure			EIU Civil Liberties score		Totals
	Executive Proposal available	Audit report available	Budget transparency score	Access to information	Access to information score	Law	Implementation	Asset disclosure score	Raw score	Civil liberties score	Total percent
Belarus	ND	ND	ND	None	0	Yes	No	2	2,65	2	33%
Canada	ND	ND	ND	Law	4	Yes	Yes	4	10	4	100%
China	No	Yes	2	Law	4	Yes	No	2	1,47	1	56%
Estonia	ND	ND	ND	Law	4	Yes	Yes	4	8,82	4	100%
France	Yes	Yes	4	Law	4	Yes	No	2	8,82	4	88%
Georgia	Yes	Yes	4	Law	4	Yes	Yes	4	5,88	3	94%
Germany	Yes	Yes	4	Law	4	Yes	Yes	4	9,12	4	100%
Moldova	ND	ND	ND	Law	4	Yes	Yes	4	7,94	4	100%
Netherlands	ND	ND	ND	Law	4	Yes	Yes	4	9,41	4	100%
Russia	Yes	Yes	4	Law	4	Yes	Yes	4	3,53	2	88%
Ukraine	Yes	Yes	4	Law	4	Yes	No	2	6,76	3	81%
USA	Yes	Yes	4	Law	4	Yes	Yes	4	8,53	4	100%

Джерело: складено автором за матеріалами [3]

4.3. Отримання від громадян зворотного зв'язку у форматі пропозицій, петицій та відповідне його опрацювання (переважно ініціативи, які стосуються всієї території);

4.4. Отримання від громадян зворотного зв'язку у вигляді скарг на неналежну роботу (переважно локальні проблеми на кшталт відсутності водопостачання у конкретному будинку).

Слід зауважити, що серед наслідків впливу на підвищення відкритості за певним показником може бути підвищення відкритості й за іншим (або навіть низкою показників). Саме такий вплив може чинити підвищення на оцінку з точки зору потенційних партнерів. З урахуванням цього ефекту можна побудувати когнітивну модель основних

зв'язків між показниками оцінки рівня відкритості регіону до взаємодії із громадянами (рис. 1).

З огляду на зазначені вище «слабкі місця» України щодо впровадження оприлюднення декларацій посадовців та громадських прав (зокрема на інформацію) за допомогою побудованої моделі доцільно визначити перспективні шляхи впливу на показники групи 2, які відповідають за право на доступ до публічної інформації, а також показник 3.1, який характеризує безпосередньо стан запровадження оприлюднення відповідних декларацій.

Матриця суміжності для когнітивної моделі, наведеної на рис. 1, виглядатиме наступним чином (табл. 2).



Рис. 1. Когнітивна модель основних зв'язків між показниками оцінки рівня відкритості регіону до взаємодії із громадянами

Джерело: розроблено автором

Таблиця 2

Матриця суміжності для когнітивної моделі показників відкритості

	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2	4.3	4.4
1.1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
1.2	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
1.3	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
2.1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0
2.2	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1
3.1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
3.2	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0
4.1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
4.2	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0
4.3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
4.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Джерело: складено автором



Таблиця 3

Прогнозні значення впливів, які можуть мати місце через 4 роки

	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2	4.3	4.4
1.1	17	13	13	0	0	0	0	25	0	0	0
1.2	13	17	13	0	0	0	0	25	0	0	0
1.3	13	13	17	0	0	0	0	25	0	0	0
2.1	30	30	30	4	0	10	0	52	0	0	0
2.2	24	14	14	0	4	0	0	30	0	10	10
3.1	13	13	13	0	0	4	0	25	0	0	0
3.2	24	27	27	0	11	0	15	38	15	5	5
4.1	25	25	25	0	0	0	0	43	0	0	0
4.2	32	23	23	0	15	0	15	39	15	11	11
4.3	15	5	5	0	0	0	0	13	0	4	0
4.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4

Джерело: складено автором

Застосувавши метод імпульсних процесів, можна визначити відповідні прогнозні значення впливів, які можуть мати місце через чотири роки (таблиця 3).

Таким чином, на показник 2.1 (роз'яснення щодо доступу до публічної інформації) можна чинити вплив лише безпосередньо, на значення показника 2.2 (система обліку публічної інформації) можна істотно впливати за допомогою показників 3.2 (антикорупційні КДО) та 4.2 (участь у громадських обговореннях). Показник 3.1 (публікація декларацій керівного складу території) змінюватиметься також і тоді, коли буде вчинено вплив на показник 2.1 (що є особливо важливим з огляду на те, що обидва показники є пріоритетними для здійснення управлінських впливів).

У свою чергу, наслідками впливу на цільові показники будуть зміни значень показників усієї першої групи, а також показника 4.1 (одностороннє інформування). Показник 2.2 (система обліку публічної інформації) до того ж спричиняє вплив на показники зворотного зв'язку – 4.3 та 4.4.

**Висновки.** З урахуванням значень істотності наслідків впливів отримуємо висновок про те, що найбільш перспективним, окрім прямого впливу на показники доступу до інформації та публікації декларацій керівного складу території, є також вплив на показники роботи антикорупційних КДО та участі у громадських обговореннях.

Вплив на згадані цільові показники дозволить істотно вплинути на показники груп бюджетної прозорості та залучення громадян, що додатково підкреслює актуальність завдання щодо покращення стану саме цільових показників доступу до інформації та публікації декларацій керівного складу території.

Перспективи подальших досліджень у напрямі оцінювання відкритості території до взаємодії із громадянами пов'язані з оцінкою показників відкритості конкретних територій, їх порівняння, рейтингування та виявлення можливостей обміну досвідом, партнерства та інших форматів взаємодії задля сприяння їх розвитку.

**БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:**

1. Про Ініціативу «Партнерство «Відкритий Уряд» [Електронний ресурс] // Громадянське суспільство і влада : урядовий веб-сайт. – Режим доступу : [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/2778](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/2778).
2. Eligibility Criteria [Електронний ресурс] // Open Government Partnership : веб-сайту. – Режим доступу : <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.
3. Дані щодо рівня відповідності критеріям «Відкритого Уряду» різних країн світу за 2010–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://docs.google.com/a/opengovpartnership.org/spreadsheets/d/1HG66aDuf16BK0RnG-gOruWR8Lz-oVzwZde-tsTaZHrw/edit?usp=sharing>.