

10. Населення України [Електронний ресурс] // Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії. – Режим доступу до ресурсу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Населення_України.

11. Неповнолітні на війні, торгівля людьми і сексуальне рабство в Україні – звіт Держдепартаменту США [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27155511.html>.

12. Під контролем «ЛНР» перебуває 64% населення Луганщини – голова ОДА [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26605668.html>.

13. Половина эвакуированных детских домов Донбасса вернулись в зону АТО [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://korrespondent.net/ukraine/3568046-polovyna-evakuyrovannykh-detskykh-domov-donbassa-vernulys-v-zonu-ato>.

14. Про підсумки роботи служб у справах дітей Донецької області у 2014 році та основні завдання діяльності служб на 2015 рік [Електронний ресурс] // Донецька ОДА. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: http://donoda.gov.ua/?lang=ua&sec=02&iface=ODA&cmd=general_info&args=organization%24_id:497.

15. Розвадовська О. Операція "Евакуація". Державні діти [Електронний ресурс] / Олена Розвадовська // ZN.UA. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://gazeta.dt.ua/socium/operaciya-evakuaciya-derzhavni-diti-.html>.

Донченко Костянтин Анатолійович,
АЦ «Бюро економічних та соціальних досліджень» (Полтава)

ПУБЛІЧНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проблема публічності влади посідає ключове місце у процесі утвердження демократичних традицій в Україні. Забезпечення громадян необхідною інформацією для прийняття рішень є умовою зростання політичної культури. Після подій 2013-2014 рр. спостерігається підвищення інтересу до роботи органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Публічність також пов'язана з політичною комунікацією та публічним контролем, тобто з проблемами взаємовідносин органів влади та суспільства. Питання відкритості влади досліджували В. Авер'янов, Е. Афонін, О. Бабінова, Ю. Хабермас, М. Кармазіна, Г. Поцепцов, І. Ібрагімова, Г. Атаманчук, О. Малинова, Т. Блентон, С. Вобленко, О. Склярєнко.

Політичну публічність можна розглядати в двох значеннях:

1) як відкритість функціонування бюрократії та державних інститутів, прозорість прийняття ними політичних рішень та підзвітність владних інститутів громадянам;

2) участь громадян у формуванні політичного порядку денного, зокрема через такі механізми як дебати, обговорення та коментарі соціально-значущих

питань у ЗМІ, функціонування та представництво інституту суспільної думки при достатньому рівні розвитку конструктивного соціального критицизму, суспільні ініціативи, рухи і маніфестації, цивілізований лобізм різних груп інтересів та через інші практики [1, с. 56].

Публічність представляє рівень розповсюдження соціального знання у суспільстві, роблячи його доступним для усіх громадян. Таке знання перестає бути належним обмеженому колу осіб, що приймають рішення, сприяючи зростанню політичної свідомості та встановленню демократичних тенденцій. Принцип публічності включає доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян [2, с. 275]. Поняття «публічність» вказує на такі властивості політики, як здатність виражати «загальні інтереси», відкритість, прозорість для «публіки».

Публічність місцевого самоврядування виступає як один з елементів у публічній політиці та взаємодії місцевого самоврядування з іншими суб'єктами. До традиційних акторів публічної політики – органів державної влади та органів місцевого самоврядування – сьогодні додалося громадянське суспільство, яке виражено в участі громадських організацій у прийнятті рішень. Окрім цього, принцип публічності у місцевому самоврядуванні пов'язаний з публічним контролем. Публічний контроль – механізм участі громадськості у реалізації публічної політики, є елементом громадянсько-політичної культури суспільства.

Нормативно-правову базу публічності місцевого самоврядування складають закони «Про доступ до публічної інформації»; «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про засади запобігання і протидії корупції»; «Про статус депутатів місцевих рад»; «Про державну службу»; «Про службу в органах місцевого самоврядування»; «Про адміністративні послуги»; «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; «Про звернення громадян»; «Про інформацію».

Інструментом вимірювання публічності є проект Мережі партнерів з вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування, створення якого ініційовано у 2013 р. Львівським представництвом Громадянської мережі ОПОРА. В 2011 р. дослідження охопило 11 міст України, у 2014 р. – усі обласні центри за виключенням АР Крим, у 2015 р. – обласні центри (за виключенням міст Сімферополь, Донецьк, Луганськ), а також міста Кременчук (Полтавська область) та Кривий Ріг (Дніпропетровська область).

Публічність розуміється як 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. Публічність включає три взаємопов'язаних принципів – прозорості, відкритості та підзвітності. 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 (громадськість має користь /вигоду/ від того, що певна інформація стане доступною). Відкритість влади тлумачиться 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 [3].

Публічність у вимірюванні співвідноситься з «good governance» – належним урядуванням. Індикатори Індексу співпадають з основними рисами, притаманними належному урядуванню, у розумінні ООН: участь – участь громадян у прийнятті рішень, прямо або через представників; верховенство права – правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх; прозорість – прозорість у створенні та поширенні інформації; відповідальність – інституції служать усім членам суспільства; орієнтація на консенсус – посередництво для різних інтересів у досягненні консенсусу; справедливість – можливості для всіх членів суспільства підтримувати або покращувати їх буття; ефективність та результативність – ефективне використання ресурсів; підзвітність – підзвітність громадянам публічної влади, приватного сектору та громадських організацій; стратегічне бачення – довготермінова перспектива у здійсненні політики [4].

Органи місцевого самоврядування у дослідженні розділені на три суб'єкти: 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). Під час вимірювання кожен з суб'єктів оцінюється за 100-бальною шкалою. Загальний індекс публічності складає зважена сума значень цих трьох оцінок. Сумарні оцінки для кожного суб'єкта вимірювання та підгрупи (принципів, параметрів та індикаторів) переводилися у відсотки. Вага міського голови у вимірюванні становить 30 %, виконавчих органів та депутатів – по 35 %. Загалом Індекс включає понад 200 питань (у 2014 р. – 207, у 2015 р. – 210), що охоплюють функції та політики органів і посадових осіб місцевого самоврядування. До Індексу входять 23 індикатори: інформація про служби міського голови та кадрова політика; основні програмні (концептуальні) документи муніципалітету; нормативні документи муніципалітету; участь громадськості; фінансові ресурси муніципалітету; звіт про результати діяльності міського голови; інформація про виконавчі органи та їх керівників; інформація про виконком міської ради; рішення та документація виконавчих органів; комунальне майно та земля муніципалітету; участь громадськості; доступ до публічної інформації; адміністративні послуги; звітування про

результати діяльності виконавчих органів ради; фінансові ресурси муніципалітету; регуляторна політика; інформація про депутатів міської ради; структура та організація роботи представницького органу місцевого самоврядування; пленарні засідання міської ради; нормативно-правові акти та інша документація міської ради; участь громадськості; звіти про діяльність.

Вимірювання проводилося за допомогою наступних методів: подання та опрацювання відповідей на запити на отримання публічної інформації; аналізу контенту офіційних веб-сайтів та друкованих видань муніципалітетів; моніторингових візитів в муніципалітети, проведення експериментів і безпосереднього спостереження за роботою органів та посадових осіб місцевого самоврядування; аналізу нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Кожна відповідь оцінюється 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, «0» – відсутність показника. Результати вимірювання класифікуються за принципом «світлофора»: міста з рейтингом 0–40 % визначаються як неопублічні, 41–60 % – низький рівень публічності, 61–80 % – задовільний рівень публічності, 81–100 % – публічні міста.

Недоліком вимірювання є відсутність співвідношення між питаннями різної значимості, що вносить елемент суб'єктивності в оцінку. Наприклад, однакову цінність мають питання про наявність контактних даних керівників органу місцевого самоврядування та звітування міського голови перед громадою. Певним чином це мінімізується за рахунок кількісних складових: кількість питань по окремих сферах є неоднаковою, що дозволяє приділити більше уваги окремим індикаторам. Окрім цього, Індекс охоплює лише одну сторону взаємодії органів місцевого самоврядування – з суб'єктами недержавного сектору (громадяни, громадські організації, ЗМІ). Взаємодія з суб'єктами владного поля представлена опосередковано (через виконання окремих положень нормативно-правових актів) або взагалі не представлена.

Загальний показник Індексу публічності відображає сукупне значення трьох субіндексів – по міському голові, виконавчим органам, депутатам. У 2014 р. лідерами Індексу стали міста Івано-Франківськ (67 %) та Вінниця (63 %), найнижчий рейтинг отримали Черкаси (37 %) та Донецьк (34 %). Результати вимірювання показали близькість результатів більшості міст України, які класифікувалися як міста з низьким рівнем публічності (41–60 %). Наприклад, результат 41–45 % отримали 9 обласних центрів. Жодне місто не отримало рейтингу публічного міста. В порівнянні з вимірюванням 2013 р. рейтинг 7 міст зменшився.

Вимірювання 2015 р. показало зростання публічності у більшості муніципалітетів України, крім Хмельницького (–5 %) та Ужгорода (–1 %). Цього року жоден обласний центр не отримав статусу неопублічного. Порівняно з минулим роком збільшилася кількість міст із задовільним рівнем публічності. Найбільш публічними містами виявилися Івано-Франківськ (71 %), Вінниця

(70 %), Київ (69 %), Луцьк (67 %), Суми (63 %) [5]. Непублічним оцінено Кривий Ріг, який отримав 31 % по рейтингу.

Особливістю Індексу 2015 р. стало його проведення перед місцевими виборами, що мало вплинути на результати вимірювання. Зокрема, зростання публічності у більшості муніципалітетів може свідчити не лише про зростання рівня відкритості влади, а й про передвиборчу активність політичних акторів.

Субіндекси демонструють різницю у публічності різних суб'єктів оцінки. Найбільш публічними є виконавчі органи місцевих рад – 13 муніципалітетів віднесені до категорії із задовільним рівнем. 8 міських голів віднесені до категорії із задовільним рівнем публічності, лише один (Дніпропетровськ) – до категорії непублічних (39 %). Лідерами стали М. Романюк – Луцьк (78 %), В. Анушкевичус – Івано-Франківськ (77 %), В. Кличко – Київ (77 %) та в.о. міського голови Вінниці В. Моргунов (65 %). Непублічним суб'єктом є місцеві депутати. Найвищий показник отримав депутатський корпус м. Вінниця – 60 %. Непублічний депутатський корпус у 8 міст, 15 міст – з низьким рівнем публічності. Тенденціями є низький рівень залучення громадськості до участі в прийнятті рішень на місцевому рівні, зокрема через механізми громадських слухань, місцевих ініціатив, загальних зборів громадян. В місцевих нормативно-правових актах Луцька, Рівного, Хмельницького, Кіровограда, Житомира досі не врегульовано процедури організації та проведення згаданих заходів. В містах, де регулярно проводять громадські слухання, переважно вони носять суто формальний характер і їх результати не враховуються при прийнятті кінцевих рішень міською радою [6].

На місцевих виборах 2010 р. міським головою Полтави обрано О. Мамаю, висунутого від партії «Совість України», підтримку якому висловила Партія регіонів [7]. Конкуренцію йому склав А. Матковський, якого підтримали «Батьківщина» та КПУ. Результати виборів показали феноменальний результат О. Мамаю та партії «Совість України» – 61,64 % голосів. Інші кандидати мали значно менший вотум довіри: А. Матковський – 14,29 %, В. Асадчев – 9,56 %, А. Мартенс – 2,38 %, інші не подолали 2 %-ний бар'єр [8]. Підтримка О. Мамаю може пояснюватися діяльністю його громадської організації «Наш дім – Полтава», яка обрала цільовою аудиторією старше покоління та створювала позитивний імідж кандидата (екскурсії для дітей, встановлення дитячих майданчиків тощо). Секретарем міської ради стала О. Деркач, представник Партії регіонів.

Абсолютну перевагу у міській раді отримала політична партія «Совість України», 36 з 50 депутатів ради належали до її фракції, в 24 з 25 мажоритарних округів перемогли кандидати від «Совісті України». За умови належності міського голови до партії вона отримала повний контроль над радою. Окрім Полтави, подібний результат партія мала ще у одному обласному центрі – Вінниці.

Вибори 2015 р. показали розпорошеність політичних уподобань виборців. До міської ради потрапили наступні партії: БПП «Солідарність» – 19.05 %, «Совість України» – 16.67 %, «Рідне місто» – 16.67 %, ВО «Свобода» – 14.29 %,

ВО «Батьківщина» – 11.9 %, «Партія простих людей Сергія Капліна» – 11.9 %, Самопоміч – 9.52 % [9]. Вибори міського голови проходять у два етапи. До другого туру вийшли діючий міський голова О. Мамай від партії «Совість України» (22,98 %) та колишній міський голова (2006-2010 рр.) А. Матковський від БПП «Солдарність» (18,19 %).

Щодо Індексу публічності, то Полтаву у 2014 р. було оцінено у 43 % (17-е місце серед обласних центрів). У 2015 р. рейтинг міста зріс до 45 %. Це сумарний результат публічності міського голови (52 %), виконкому (53 %) та депутатського корпусу (34 %). В загальному рейтингу місто опинилося на 22 місці через більш швидке зростання показників публічності у інших муніципалітетах.

Відкритість міського голови Полтави О. Мамає у відносинах з громадськістю становить 25 %. Низький показник підтверджується відсутністю взаємодії з громадою та громадськими організаціями. Наприклад, громадська рада при виконавчому комітеті Полтавської міської ради створена у 2011 р., але у грудні 2012 р. достроково припинила існування на підставі рішення виконкому Полтавської міської ради. Підставами для дострокового припинення діяльності стало звернення частини представників громадської ради про припинення діяльності та лист Полтавської облдержадміністрації № 01-97/1914 від 07.11.2012 р. щодо гальмування співпраці громадськості обласного центру з органами влади. Виконком в цьому ж рішенні призначив підготовку до формування нового складу ради. Нова громадська рада не була сформована, а рішенням міської ради від 12.07.2013 скасовано підготовку до формування нового складу громадської ради.

Публічність депутатського корпусу міста є однією з найнижчих (34 %), при цьому більшість депутатів належить до партії «Совість України», до якої входить і міський голова. Інформація про звітування депутатів міської ради є відсутньою, зокрема по звітах постійних комісій, депутатських звітах, інформуванні про результати звітування депутатами тощо. Таким чином, партійність депутатського корпусу не гарантує публічності міської ради, більше того, домінування однієї політичної сили у Полтаві призвело до відсутності інформації про діяльність партії та депутатів партії більшості у раді.

Таким чином, Індекс дає можливість порівняти взаємодію органів місцевого самоврядування з місцевими громадами, громадськими організаціями, ЗМІ. Показники вимірювання характеризують взаємодію органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами. На прикладі вимірювання Індексу публічності Полтавської міської ради можна прослідкувати зв'язок публічності та використання органом місцевого самоврядування інструментів взаємодії з іншими суб'єктами недержавного сектору. Використання інструментів взаємодії з громадою, громадськістю та ЗМІ у м. Полтава у 2014-2015 рр. відбувалося рідко, прослідковується зміщення акцентів на міського голову як владного представника. Виконавчі органи та депутатський корпус залишаються на задньому плані, що говорить про існування неформальних зв'язків між політичними акторами. Тезу підтверджують приклади голосування

Полтавської міської ради на позачерговій сесії 2 серпня 2012 р., коли на ухвалення 13 рішень витрачено 20 хвилин [10]

Список використаних джерел

1. Степаненко В. Политическая публичность в трансформации: дискурсы, символизации и практики в Украине в 2000-х гг. / В. Степаненко // Постсоветская публичность : Беларусь, Украина. Сборник научных трудов под редакцией М. Соколовой, В. Фурса. – Вильнюс : ЕГУ, 2008. – С. 56-75.

2. Демократія : Антологія / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – 1108 с.

3. Індекс публічності місцевого самоврядування: Полтавська міська рада [Електронний ресурс] / Аналітичний центр «Бюро економічних та соціальних досліджень». – Режим доступу:

<http://esoc.org.ua/index.php/vydannia/173-indeks-publichnosti-mistsevoho-samovriaduvannia-poltavska-miska-rada>

4. Governance for sustainable human development: - UNDP policy document // United Nations Development Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.google.com.ua/url?url=http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ved=0CBgQFjABahUKEwjg1bfM2JLJAhWJCCwKHcC3BWWQ&sig2=q2QEtfPAjmFpCLToSxNMFA&usg=AFQjCNHpXIVJhznZ3IVOjNYY5rjz2DFvIg>

5. Полтавська міськрада у рейтингу публічності – передостання // Інтернет-видання Полтава сьогодні [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

http://today.pl.ua/podi.html?new_id=6605.

6. Оприлюднено результати вимірювання Індексу публічності 2015! // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://publicityindex.org/en/english-indeks-publichnosti-2015-vseukrayinska-prezentatsiya-rejtyngu-mistsevyyh-rad/>

7. Опозиція і влада Полтави: вибори будуть чесними [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/news/2010/10/101016_poltava_elex_mishyn_dt.shtml.

8. Офіційні результати виборів міського голови Полтави // Інтернет-видання Полтавщина [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://poltava.to/news/5989/>

9. Полтавська обл., Полтавська міська рада. Обрані депутатами ради у виборчому окрузі [Електронний ресурс] / Місцеві вибори 2015 – Центральна виборча комісія України – Режим доступу: http://www.cvk.gov.ua/wvm2015/pvm057pid112=30pid102=11480pf7691=11480pt001f01=100rej=0pt00_t001f01=100.html

10. Швидкісна сесія Полтавської міської ради: на 13 рішень витратили 20 хвилин // Kolo.poltava.ua (Новини Полтави) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://kolo.poltava.ua/2012/08/02/sesiya-poltavskoi-miskoi-radi-e28093-20-xvilin-na-13-rishen>