

POLITICAL SCIENCE

Принцип «відкритості» у діяльності органів місцевого самоврядування як складова публічної політики (на прикладі Полтавської міської ради)

К. А. Донченко

Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ, Україна
Corresponding author. E-mail: bratxja@gmail.com

Paper received 28.08.20; Accepted for publication 16.09.20.

<https://doi.org/10.31174/SEND-HS2020-237VIII41-10>

Анотація. У статті досліджено принцип «відкритості» у діяльності органів місцевого самоврядування. Проаналізовано підходи до поняття «відкритість» у публічній політиці. Виділено дві складові «відкритості» - вільний доступ зацікавлених груп до інформації та участь громадян у публічній політиці. На прикладі Полтавської міської ради показано, що у період 2014-2018 років відбувається поступове зростання «відкритості» органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічна політика, відкритість, доступ до інформації, участь громадськості, Індекс публічності місцевого самоврядування.

Вступ. Відкритість влади у сучасному світі трактується як позитивний елемент її діяльності. В контексті виборної демократії «відкритість» як один із засадничих принципів діяльності влади набуває характеристик іміджевої діяльності. Для прикладу, можна згадати масштабне відкриття центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), заходи з проведення громадських слухань у різних містах України (до яких прислухаються місцеві посадовці). Залишається питання про дійсну ефективність елементів «відкритості» у діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Окремі елементи стали данністю, як, наприклад, доступ до публічної інформації. Закон «Про доступ до публічної інформації» прийнято 13 січня 2011 року, відкрив можливість отримати інформацію від органів влади у відносно короткі строки (5 робочих днів, з можливістю продовження у разі великих об'ємів інформації). Інструменти відкритості тісно пов'язані з громадянським суспільством та його «контролем» за діяльністю влади.

Короткий огляд публікацій. Інформаційна відкритість влади, роль громадських організацій, соціальних та політичних суб'єктів у формуванні публічної політики аналізувалася у працях Н. Беляєвої, Н. Власової, Ю. Красіна, М. Кондрашина, Л. Ніковської, С. Перегудова, Ю. Подзолкова, А. Сунгурова, Л. Ніковської, О. Чальцевої, В. Якимця. До питання взаємодії публічної політики та інформаційного суспільства зверталися С. Перегудов, О. Соловійов, Ю. Красін, З. Голенкова, Ю. Ірхін, В. Недбай. Питанню концепції «good governance» присвячені праці Дж. Гонсалеса, Дж. Грехема, С. Хілла, Ж. Бурго, В. Корженка, В. Нікітіна.

Мета статті полягає у дослідженні принципу відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування на прикладі Індексу публічності Полтавської міської ради.

Матеріал статті ґрунтується на основі щорічного вимірювання публічності обласних центрів України, що проводиться Громадською мережею ОПОРА з 2013 року.

Основні результати. У своєму аналізі традицій публічної політики (американської, європейської та глобальної) Н. Беляєва звертається до рис, що об'єднує їх. Однією з них є відкритість публічного простору для зацікавлених учасників і ставка на погодження як принцип прийняття рішень замість тиску [1, с. 79]. Хоча тут відкритість розглядається у ширшому значенні – як можливість вільного доступу для зацікавлених учасників. В той же час, доступ передбачає комплекс дії, в т.ч. щодо доступності для зацікавлених учасників інформації, необхідної для участі у публічному просторі. В іншому разі виникає інформаційна диспропорція і ми не можемо говорити про рівний доступ для всіх учасників.

М. Кондрашина підсумовує актуалізовані різними авторами характеристики публічної політики, які можуть стати вузловими точками аналізу. Одною з характеристик є відкритість, яка означає доступність публічного простору для певного кола суб'єктів (громадських інститутів, громадян, ЗМІ, держави і т.д.) і максимально вільне циркулювання інформації. Серед характеристик наявне і забезпечення умов для участі громадян в політичному процесі, в тому числі через створення дискусійних майданчиків і формування громадської думки [2, с. 46].

Розроблений Л. Ніковською та В. Якимцем індекс для кількісної оцінки і моніторингу стану публічної політики в регіонах Росії (ЯН-індекс) враховує і відкритість. Один з компонентів індексу - ЯН-індексу, що характеризує стан інституційної інфраструктури публічної політики. Він описує ступінь відкритості та демократичності ключових інститутів і процедур, що стосуються систем і каналів участі громадян у публічній політиці (вибори, верховенство закону, можливості ведення економічної діяльності, громадський контроль) [3, с. 83].

О. Рудакевич звертає увагу, що програма розвитку ООН «UNDP 2002» наголошує на бажаних рисах публічної сфери [4, с. 258]. Окремі риси можливо віднести саме до поняття «відкритості»: участь (усі громадяни мають голос у прийнятті рішень – безпосередньо або за допомогою легітимних інститутів, які репрезенту-

ють їх інтереси; така широка участь будується на свободі асоціацій і слова, а також на здатності до конструктивного діалогу), наприклад, в форматі публічних обговорень, ініціатив тощо; прозорість (свобода інформації, її повнота та доступність для всіх, хто в ній зацікавлений).

Відкритість і прозорість відносять до принципів належного («доброго») демократичного врядування на місцевому рівні («Good governance»), включаючи їх складові [5, с. 72]:

- рішення мають прийматися та упроваджуватися відповідно до встановлених чинним законодавством правил;
- доступ громадян до інформації має забезпечуватися відповідно до норм законодавства;
- інформація щодо рішень стосовно реалізації політики та досягнутих результатів має бути доступною для громадян з метою забезпечення належної підтримки діяльності органів місцевого самоврядування.

Ю. Подзолков відзначає, що важливими умовами функціонування і взаємодії в системі «влада-суспільство» є: інформаційна відкритість влади; зворотний зв'язок з громадянами та громадськими організаціями; майданчики для діалогу між державою і суспільством, обговорення значущих суспільних проблем; залучення громадських організацій до участі в прийнятті політичних рішень; підвищення довіри громадян до влади [6, с. 14].

О. Чальцева торкається питання впливу електронного уряду на суспільство. Зокрема, електронний уряд забезпечує інформаційний супровід діяльності органів державної та муніципальної влади, що припускає доступність і відкритість інформації для всіх громадян у будь-який час (О. Чальцева характеризує це як принцип публічності); об'єднання в єдину сервісну організацію всіх органів державної влади й управління на різних рівнях, яка надає державні послуги населенню (автор характеризує як принцип здійснення онлайн-транзакцій) та забезпечення участі громадян у прийнятті публічних рішень на основі механізмів зворотного зв'язку (характеризується як принцип участі громадян) [7, с. 146].

Доречно згадати і Індекс Відкритого уряду (Open Government Index), який охоплює 102 країни світу. Індекс включає групи показників [7, с. 191]:

- відкритість урядових даних для громадян (рівень інформованості суспільства про діяльність державних органів);
- право громадян на інформацію (рівень доступу громадян і організацій до інформації про діяльність державних органів, включаючи механізми реалізації права громадян на отримання такої інформації);
- громадянська участь (рівень громадської участі в процесах прийняття суспільно значущих рішень, включаючи механізми громадського контролю);
- механізми реалізації громадянами своїх прав (можливості практичної реалізації громадянами своїх прав, включаючи механізми розгляду звернень та скарг і реакцію на такі звернення).

Інструментом практичної оцінки є Індекс публічності місцевого самоврядування – щорічне дослідження, ініційоване Громадянською мережею ОПОРА у 2013

році. Методологія дослідження включає вимірювання міських рад обласних центрів України за трьома принципами: прозорістю, відкритістю та підзвітністю. Сукупність цих принципів і характеризується як «публічність». Згідно вимірювання відкритості влади трактується 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 [8]. Відкритість – це надання доступу до інформації та залучення громадян до вироблення політик. Обидва компоненти пов'язані з наданням інформації для громадян. В разі залучення громадян до вироблення політик органи влади мають надати інформацію щодо політики.

Індекс публічності Полтавської міської ради вимірювався у 2014-2018 роках. Дослідження охоплює три суб'єкти владних повноважень – міського голову, виконавчий комітет міської ради та депутатський корпус. Оприлюднення результатів здійснювалося у розрізі суб'єктів владних повноважень, а не принципів прозорості, відкритості та підзвітності. Таким чином, оцінка кожного суб'єкта відбувалася на основі показників, що відносилися до одного з принципів.

Сам Індекс публічності складається з 246 питань, що вносилися до оціночної анкети. Кожній відповіді присвоювалося числове значення за п'ятибальною шкалою (0, 25, 50, 75 або 100 балів) з діапазоном від 0 до 100 балів, де «100» – високий ступінь відповідності стандарту публічності [9, с. 59].

До вимірювання принципу відкритості включені наступні блоки показників (загалом 75 питань). Щодо міського голови та його діяльності: 1.5. Участь громадськості (16 запитань). Щодо виконавчих органів міської ради: 2.5. Участь громадськості (10 запитань), 2.6. Доступ до публічної інформації (19 запитань) та 2.7. Адміністративні послуги (17 запитань). Щодо депутатського корпусу міської ради: 3.5. Участь громадськості (13 питань).

Відкритість міського голови та депутатів міської ради вимірюється індикаторами «Участь громадськості», які відрізняються за показниками.

У вимірюванні 2018 року індикатор 1.5 «Участь громадськості» включав 16 показників, які торкалися наступних тем: прийом міським головою громадян та процедура запису на прийом; наявність умов доступу до приміщення міської ради для осіб з інвалідністю; використання інформаційно-комунікаційних технологій для спілкування з громадянами; наявність «гарячої лінії» для оперативного звернення громадян; ініціювання міським головою громадських обговорень, досліджень громадської думки, що стосуються питань місцевого значення або ефективності діяльності міського голови; наявність на веб-сайті дистанційного звернення громадян (електронного); функціонування громадських рад та робочих груп при міському голові тощо.

Даний індикатор демонструє поступове зростання у місті Полтава. Завдяки тому, що індикатор не розбитий на кілька блоків, можемо прослідкувати зміни з першого вимірювання у 2014 році.

Таблиця 1. Динаміка зміни індикатора «1.5 Участь громадськості» у Полтавській міській раді

Індикатор / рік	2014	2015	2016	2017	2018
1.5 Участь громадськості	40%	45%	34,7%	47,8%	51%

Індикатор «3.5. Участь громадськості» охоплює питання діяльності депутатів міської ради та нараховує 13 показників. Індикатор торкається кількох блоків питань: доступ мешканців до сесій міської ради, доступ мешканців до засідань комісій міської ради, прийом депутатами громадян, врегулювання процедур участі жителів у житті міста, проведення громадських обговорень та розгляд електронних петицій. Показники індикатора потребують поєднання кількох методів дослідження: безпосереднього відвідування сесій та комісій, аналізу документів міської ради та подання запитів про доступ до публічної інформації (наприклад, щодо кількості громадських обговорень).

Таблиця 2. Динаміка зміни індикатора «3.5. Участь громадськості» у Полтавській міській раді

Індикатор / рік	2014	2015	2016	2017	2018
3.5. Участь громадськості	52%	54%	55,7%	62,5%	68%

Відкритість виконавчого комітету міської ради досліджується одразу кількома індикаторами.

Індикатор «2.5. Участь громадськості» (для виконавчих органів міської ради) включає 10 запитань. Індикатор охоплює наступні теми: доступ громадян до приміщень ради та засідань виконавчого комітету; оприлюднення інформації про громадські слухання та інші механізми громадської участі (місцева ініціатива, загальні збори громадян); функціонування при виконавчих органах робочих груп та громадських рад; оприлюднення протоколів засідань містобудівної ради.

У 2014-2015 роках індикатор обчислювався у складі принципу «Відкритість виконавчих органів та забезпечення участі громадськості».

Таблиця 3. Динаміка зміни індикаторів «2.5. Участь громадськості» та «2.6. Доступ до публічної інформації» у Полтавській міській раді

Індикатор / рік	2014	2015	2016	2017	2018
2.5. Участь громадськості	-	-	44,9%	33,9%	53%
2.6. Доступ до публічної інформації	-	-	68%	70,1%	73%

Індикатор «2.6. Доступ до публічної інформації» охоплює спектр роботи виконавчих органів із запитами громадян та наданням доступу до публічної інформації. Окрім безпосереднього виконання положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» (надання відповідей на запити про доступ до публічної інформації, дотримання термінів, повнота відповідей, можливість подання запитів різними способами тощо), включається ряд супутніх питань, зокрема: навігація

по сайту, можливість користування сайтом для людей з інвалідністю по зору, наявність спеціальних місць для роботи з документами у приміщенні ради, наявність відповідей на найчастіше запитовані питання. Також до індикатора включені питання щодо функціонування порталу відкритих даних міської ради.

У 2014-2015 роках індикатори «2.5. Участь громадськості» та «2.6. Доступ до публічної інформації» враховувалися сумарно у складі принципу «Відкритість виконавчих органів та забезпечення участі громадськості».

Таблиця 4. Динаміка принципу «Відкритість виконавчих органів та забезпечення участі громадськості» у Полтавській міській раді

Принцип / рік	2014	2015
Відкритість виконавчих органів	52%	62%

Індикатор «2.7. Адміністративні послуги» описує роботу центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) Полтавської міської ради. Індикатор включає як безпосереднє відвідування ЦНАПу, так і отримання інформації через мережу Інтернет. Варто зазначити, що після останнього вимірювання за 2018 рік, сайт ЦНАП оновився.

Таблиця 5. Динаміка зміни індикатора «2.7. Адміністративні послуги» у Полтавській міській раді

Індикатор / рік	2014	2015	2016	2017	2018
2.7. Адміністративні послуги	72%	62%	59,7%	58,3%	70%

Поступове зниження показника індикатора у 2015-2017 роках можна пояснити двома причинами: 1) введення нових показників, яким ЦНАП не відповідав; 2) коливанням окремих показників.

Наприклад, у вимірюванні за 2016 рік розділ щодо інформації про послуги, що надаються виконавчими органами, був у розробці, відповідно інформація була недоступною, даний показник не отримав оцінки.

Висновки. Принцип «відкритості» у діяльності органів влади набуває все більшого значення у демократичному суспільстві. «Відкритість» дає змогу громадянам та зацікавленим групам прийняти участь у виробленні публічної політики.

Відкритість включає два основні компоненти: доступ до інформації органів влади та застосування механізмів участі громадян у прийнятті публічних рішень. Під доступом до інформації мається на увазі не просто інформування про діяльність органів влади, але надання інформації щодо окремих аспектів діяльності, що можуть не оприлюднюватися у звичайному порядку, не забороненої законом. Участь у прийнятті рішень можна розглядати через призму інструментів участі громадян (громадські збори, слухання, електронні петиції), а також діяльності консультативно-дорадчих органів при органах влади. Частина інструментів участі громадян прописана як обов'язкова, в той же час продовжують існувати окремі інструменти, що вимагають «доброї волі» органу владу. Наприклад, це ді-

яльність громадських рад при органах місцевого самоврядування. Обов'язковість громадських рад при органах виконавчої влади регулюється нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України.

Окрім нормативного виконання положень або практик «гарного урядування» існує необхідність у оцінці для розуміння поточного стану речей. Практичними інструментами оцінки є індекси, для органів місцевого самоврядування – Індекс публічності місцевого само-

врядування. За період 5 років спостерігається поступове зростання публічності та її компонентів у діяльності місцевих рад обласних центрів України. Вимірювання Індексу публічності Полтавської міської ради демонструє поступове зростання принципу «відкритості» у діяльності органу місцевого самоврядування. Показники індикаторів коливаються через специфіку вимірювання – частина питань ґрунтується на офіційних відповідях міської ради, повнота та оперативність яких є складовими самого принципу «відкритості».

ЛІТЕРАТУРА

1. Беляева Н. Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам. *Полис. Политические исследования*. 2011. № 3. С. 72-87.
2. Кондрашина М. Н. Публичная политика как поле: к вопросу методологии исследования. *Вестник Томского государственного университета*. 2009. №327. С. 45-48.
3. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Публичная политика в регионах России: состояние и современные вызовы. *Человек. Сообщество. Управление*. № 2. 2010. С. 78-93.
4. Рудакевич О. М. Публічна політика в контексті українських реалій. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип.3–4. С. 255–266.
5. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи / [Біла С. О., Шевченко О. В., Кушнір М. О., Жук В. І. та ін.]. К.: НІСД, 2012. 96 с.
6. Подзолков Ю.А. Публічна політика в Україні: нові принципи взаємодії влади та громадянського суспільства: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. політ. наук: 23.00.02. Одеса. 2015. 16 с.
7. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика: монографія. Вінниця: ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с.
8. Методологія. Індекс публічності місцевого самоврядування [сайт]. URL: <https://publicityindex.org/metodologiya/>
9. Індекс публічності місцевого самоврядування. Звіт 2018 / Упоряд. О. Неберікут, О. Стрелюк. Л.: ОПОРА, 2019. 64 с.

REFERENCES

1. Beljaeva, N. Y. (2011). Development of the concept of public policy: attention to "driving forces" and governing subjects. *Polic. Political studies*, 3, pp. 72-87.
2. Kondrashina, M. N. (2009). Public policy as a field: on the question of research methodology. *Tomsk State University Bulletin*, 327, pp. 45-48.
3. Nikovskaja, L. I., Jakimec, V. N. (2010). Public policy in the regions of Russia: state and current challenges. *Person. Community. Control*, 2, pp. 78-93.
4. Rudakevych, O. M. (2016). Public policy in the context of Ukrainian realities. *Scientific notes IPiEND NAN Ukrainy*. Vols. 3–4, pp. 255–266.
5. Bila, S. O., Shevchenko, O. V., Kushnir, M. O., Zhuk, V. I. et al. (2012). Reforming of the public administration of regional development: state, problems, prospects. K.: NISD, 96 p.
6. Podzolkov, Y. A. (2015). Public policy in Ukraine: new principles of interaction between government and civil society. Extended abstract of candidate's thesis. Odessa. [in Ukrainian].
7. Chaltseva, O. M. (2017). Public policy: theoretical dimension and modern practice: monograph. Vinnytsia: FOP Baranovska T. P., 336 p.
8. Methodology. Public index of local self-government [online] Available at: URL: <https://publicityindex.org/metodologiya/> [Accessed 25 Aug. 2020].
9. Neberykut, O., Streliuk, O. (Eds.). (2019). Public index of local self-government. Report 2018. L.: OPORA., 64 p.

The principle of "openness" in the activities of local governments as a component of public policy (on the example of Poltava City Council)

K. Donchenko

Abstract. The article analyzes the principle of "openness" in the activities of local governments. Approaches to the concept of "openness" in public policy are shown. Underlined two components of "openness" - free access of stakeholders to information and citizen participation in public policy. The example of Poltava City Council shows that in the period of 2014-2018 there is a gradual increase in the "openness" of local governments.

Keywords: public policy, openness, access to information, public participation, Public index of local self-government.