

ПРОЗОРИСТЬ МІСЬКОЇ ВЛАДИ ТА ПРАКТИКА ЗАЛУЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ГРОМАДИ ДО УХВАЛЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У М. ЗАПОРІЖЖІ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ ОПИТУВАНЬ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ)

TRANSPARENCY OF CITY GOVERNMENT AND PRACTICE OF INVOLVING COMMUNITY REPRESENTATIVES TO MANAGEMENT DECISIONS IN ZAPORIZHIA (ACCORDING TO PUBLIC OPINION SURVEYS)

Актуальність дослідження прозорості міської влади та практик залучення представників громади до ухвалення управлінських рішень у місті Запоріжжі зумовлюється поточною військово-політичною кон'юнктурою, пов'язаною з агресією Росії проти України, вразливістю міста щодо загрози нового російського вторгнення, перебігом реформи децентралізації, що зумовлює поступову зміну характеру відносин посадових осіб органів місцевої влади та пересічних громадян. Інструментами такої зміни, крім іншого, виступають упрозорення діяльності органів місцевої влади та запровадження ними різноманітних практик партисипативної демократії.

Метою статті є демонстрація на прикладі міста Запоріжжя можливостей використання моніторингів громадської думки для аналізу динаміки рівня прозорості органів місцевого самоврядування та впровадження ними практик партисипативної демократії. Впродовж 2017–2019 років Запоріжжя прогресувало в напрямку відкритості й прозорості влади, особливо щодо бюджетного процесу. Провідною темою в комунікації громади з місцевою владою були проблеми благоустрою. Показники відкритості й прозорості порівняно з іншими великими поліфункціональними містами України в Запоріжжі залишились на достатньому рівні, а не на високому. Об'єктивні показники відкритості місцевої влади Запоріжжя в цілому корелюють з суб'єктивним рівнем сприйняття відкритості й прозорості влади громадянами. При створенні місцевою владою передбачених законодавством необхідних умов доступу до участі громадян у формуванні й прийнятті управлінських рішень рівень реального залучення містян до співпраці з владою у зазначений період залишався доволі низьким, що було не в останню чергу зумовлено низьким рівнем громадської активності і громадянської компетентності мешканців. Виявлені тенденції засвідчують необхідність пошуку нових форм співпраці «влада – громада» в Запоріжжі, адаптованих до умов сьогодення.

Ключові слова: міська влада, прозорість діяльності, залучення, громадська участь, муніципальне опитування, громадська думка, оцінювання.

The urgency of the study about city government's transparency and practices of community involvement in management decisions in Zaporizhgia is made by the current military and political situation related to Russia's aggression against Ukraine, city's vulnerability to a threat of a new Russian invasion, decentralization reform, accompanied by gradual changing a nature of relationship between local government officials, on the one hand, and ordinary citizens, on the other. Tools of such change are, among other things, transparency of city government's activities and its introduction of various participatory democracy's practices.

The aim of the article is to demonstrate on example of Zaporizhgia possibilities of using public opinion monitoring to analyze dynamics of city government's transparency level and its implementation of participatory democracy practices. During 2017–2019, Zaporizhgia has progressed towards government's openness and transparency, especially regarding the budget process. The leading topic in communication of community and city government was landscaping issues. Indicators of openness and transparency, in comparison with other large multifunctional cities and administrative centers of Ukraine, in Zaporizhgia remained at the level of "sufficient", not "high". When the city government was creating necessary conditions for citizen's access to participation in formation and adoption of management decisions, the level of real citizens' involvement to cooperation with the government in that period remained quite low, not least due to low civic activity and competence. The identified trends indicate neediness to find new forms of cooperation "government – community" in Zaporozhgia, which are adapted to today's conditions.

Key words: city government, transparency of activity, involvement, public participation, municipal poll, public opinion, assessing.

УДК 316.4.051

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5208.2022.33.3>

Никифороенко А.Р.

старший викладач кафедри історії України та археології
Мариупольський державний університет

Баєв А.І.

магістрант спеціальності
«Публічне управління та адміністрування»
Донецький державний університет управління

Реформою децентралізації, здійснюваною в Україні з 2014 року, передбачено передачу значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності від центральних органів виконавчої влади на муніципальний рівень. Це має створити сприятливі передумови для формування ефективної й відповідальної місцевої влади, здатної гарантувати комфортне й безпечне середовище для життя громадян. Реалізація реформи децентралізації супроводжується поступовою зміною характеру відносин посадових осіб органів місцевого самоврядування та пересічних громадян – членів тери-

торіальних громад. Інструментами такої зміни виступають упрозорення діяльності органів місцевої влади та запровадження ними різноманітних партисипативних практик («демократизації демократії»). Під прозорістю в даному разі мається на увазі відкритість управлінських структур на основі чітких процесів та процедур, безперешкодного доступу громадськості до публічної інформації, етичного розуміння процесу обміну нею, що, зрештою, гарантує підзвітність діяльності посадових осіб та організацій, які працюють з ресурсами чи обіймають державні посади [1].

Найпоширенішою формою залучення представників громади до ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні є опитування громадської думки. За свою суттю це пасивна форма вивчення ставлення громадян до дій посадових осіб шляхом анкетування та проведення інтерв'ю. Опитування громадської думки дозволяють виявляти проблемні питання, повніше враховувати запити та інтереси членів громади, оперативніше реагувати на зміни в їхніх настроях, прогнозувати соціальні наслідки заходів місцевої влади.

У площині публічного управління проблему упрозорення діяльності органів місцевої влади в Україні активно досліджують В. Авер'янов, Т. Андрійчук, Е. Афонін, А. Буханевич, Л. Горбата, Н. Гудима, В. Дерезь, М. Дубняк, М. Дурман, Н. Крук, І. Луценко, В. Мельниченко, І. Мінаєва, В. Олійник, М. Ославський, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Пашковська, О. Твердохліб, Н. Тимошенко, Є. Тихомирова. Проблеми громадської участі вивчають І. Абрам'юк, Т. Андрійчук, В. Артеменко, Е. Афонін, М. Баймуратова, О. Батанов, Ю. Богач, Р. Войтович, Л. Гонюкова, Л. Горбата, Т. Євтухова, О. Корнієвський, В. Кравченко, Н. Кривокульська, Р. Міщенко, Л. Муркович, О. Нижник, Я. Панас, В. Прошко, О. Руденко, І. Сипіга, О. Черній, І. Шумляєва.

Попри інтерес дослідників до зазначеної проблеми, методики вимірювання ефективності діяльності місцевої влади ще не набули в Україні завершеного вигляду. Це пояснюється, окрім іншого, складністю визначення критеріїв оцінювання, потребою узгоджувати суб'єктивну думку мешканців щодо дій місцевої влади з об'єктивними показниками її діяльності. Останні виявляються за допомогою опитувань громадської думки.

Запоріжжя є цікавим об'єктом для дослідження прозорості міської влади та практик громадської участі з огляду на стратегічно важливе розташування цього міста між зоною ведення бойових дій на Сході та анексованим Росією Кримом на Півдні із виходом до Азовського моря, а також з огляду на вразливість його життєзабезпечення в контексті можливих подальших агресивних дій з боку Російської Федерації. Потрібно пам'ятати, як у квітні 2014 року мешканцям Запоріжжя вдалося без зброї, самою лише силою громадського опору захистити цей великий індустріальний центр Південної України від російських колаборантів, влаштувавши їм «яєчну неділю» [2].

Мета статті – на прикладі міста Запоріжжя продемонструвати можливості використання моніторингу громадської думки для аналізу динаміки рівня прозорості органів місцевого самоврядування та впровадження ними практик партисипативної демократії.

«Стратегія розвитку міста Запоріжжя до 2028 року» (далі – «Стратегія»), прийнята в 2017 році, спиралась на результати експертного опитування представників бізнесу м. Запоріжжя (n = 63 особи, проведеного в липні 2016 року консультантами проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (проект ПРОМІС) та незалежними соціологами за сприяння виконкому Запорізької міської ради (далі – ЗМР), а також на дані анкетного опитування запоріжців (n = 2455 осіб), проведеного у вересні 2016 року [3; 4]. З урахуванням результатів цих опитувань у структурі стратегічних напрямів і цілей «Стратегії» було виокремлено та обґрунтовано стратегічну ціль «D.3. Активна, відповідальна громада та ефективне управління містом» у межах стратегічного напрямку «D. Місто високої якості життя» [5, с. 58].

Згідно зі «Стратегією» для покращення взаємодії між міською владою та громадою Запоріжжя в місті мають: а) створюватись умови для активізації громади через розвиток інституцій громадянського суспільства; гарантуватись облаштування і функціонування публічних просторів; відбуватись залучення мешканців до реалізації проектів з оздоровлення та покращення міського середовища; підтримуватись ОСББ, вуличні комітети; здійснюватись розвиток соціального замовлення, забезпечення умов для розвитку усіх верств населення; б) забезпечуватись широкий доступ до інформації та послуг (зокрема, на базі ЦНАП) на основі муніципального стандарту за допомогою механізмів Е-дата, інструменту «відкрите місто»; застосовуватись інструменти забезпечення прозорості управлінських процесів; в) надаватись можливості для реалізації громадських ініціатив через «бюджет участі»; розширюватись механізми залучення громадськості до прийняття управлінських рішень; створюватись умови для громадського моніторингу питань розвитку громади [5, с. 65–67].

Серед індикаторів реалізації оперативної цілі «D.3.3. Відкрите місто: електронні ресурси для містян та система підтримки їх використання» «Стратегії» вказана кількість послуг, які надають ЦНАПи, та рівень задоволеності містян якістю послуг, що надаються ЗМР [5, с. 67]. Нині ЦНАПи міста надають 152 послуги [6]. Щомісячно підбиваються підсумки моніторингу громадської думки з оцінки якості обслуговування та надання адмінпослуг. Оцінювання здійснюється за допомогою талону електронної черги, який відвідувачі залишають у скриньках («задоволений» або «незадоволений»). Так, за грудень 2020 року оцінили роботу ЦНАП м. Запоріжжя 1022 відвідувачі, що складає 20,93% від загальної кількості прийнятих документів за місяць (4882). Усі відвідувачі (100%), які взяли участь в оціню-

ванні, дали позитивну оцінку якості обслуговування в ЦНАП [7].

Що стосується прозорості діяльності міської влади м. Запоріжжя, то муніципальне опитування 2017 року містило пряме запитання щодо того, згодні чи незгодні респонденти з твердженням відносно того, що місцева влада демонструє прозору діяльність, та включало блок запитань, спрямованих на вимірювання прозорості роботи міської влади через оцінку легкості доступу до інформації про місцевий бюджет, капітальні будівництва, тендери, контакти влади, проекти рішень і плани розвитку міста, а також щодо інформації про міського голову, депутатів ЗМР, комунальні підприємства за 4-х бальною шкалою – «легко доступна», «радіше доступна», «радіше недоступна», «недоступна». Так, із твердженням, що місцева влада демонструє прозору діяльність, у 2017 році *радіше погодились* 36% запоріжців. Легкість доступу до інформації про діяльність місцевої влади за параметрами, що нас цікавлять, була оцінена погано: як *радіше доступну* інформацію про місцевий бюджет оцінили 16% респондентів (4-те місце з кінця рейтингу міст за цим параметром); про капітальні будівництва – 10% (2-ге місце з кінця рейтингу міст); про тендери – 16% (5-те місце з кінця рейтингу міст за цим параметром) (див. рис. 1) [8]. У муніципальних опитуваннях наступних хвиль 2018–2020 років подібні запитання респондентам не ставились.

З 2017 року організація «Transparency International Україна» спільно з Інститутом політичної освіти реалізує проект, який має посприяти зниженню рівня корупції в Україні шляхом підвищення прозорості, підзвітності й доброчесності публічної влади, активності та відповідальності громадянського суспільства. У рамках даного проекту здійснюється вимірювання прозорості ста найбільших міст України (включно з Запоріжжям) за 14-ма сферами

відповідальності міської влади, представлені 88-ма індикаторами. Максимальна кількість балів, яку місто може набрати, становить 100. Кількість балів за окремий індикатор коливається від 0 до 2-х. Розподіл балів за сферами відбувається так: інформація про роботу органів місцевої влади – 8 балів, доступ до участі – 9, закупівлі – 3, житлова політика – 6, бюджетний процес – 6, фінансова та матеріальна допомога, гранти – 6, соціальні послуги – 3, кадрові питання – 3, антикорупційна політика та професійна етика – 9, землекористування та будівельна політика – 12, комунальні підприємства – 12, комунальне майно – 6, освіта – 4, інвестиції та економічний розвиток – 13 балів [9, с. 7].

Прозорість в рамках проекту, що про нього йдеться, витлумачується як «принцип належного врядування, за якого громадянам забезпечується право на доступ до інформації, а органи влади займають проактивну позицію у процесі розвитку такої можливості» [10]. Вимірювання прозорості міст триває кілька тижнів з листопада до грудня. Підсумкові значення показників 2021 р. мали оприлюднити у лютому 2022 р. Методологія передбачає збирання як первинних даних (анкетування представників міських рад), так і вторинних даних (аналіз документів міських рад, інформації, оприлюдненої на офіційних вебсайтах рад на спеціалізованих вебресурсах). У підсумку для ранжування міських рад за рівнем прозорості застосовується така шкала оцінювання: «прозоре місто» – 80–100 балів, «переважно прозоре» – 60–79, «частково прозоре» – 40–59, «переважно непрозоре місто» – 20–39, «непрозоре місто» – 0–19 балів [11, с. 5–6].

Згідно з даними моніторингу організації «Transparency International Україна» міська влада Запоріжжя в цілому прогресує в бік прозорості. У 2017 році місто отримало 26 балів і опинилось в групі *переважно непрозорих* міст

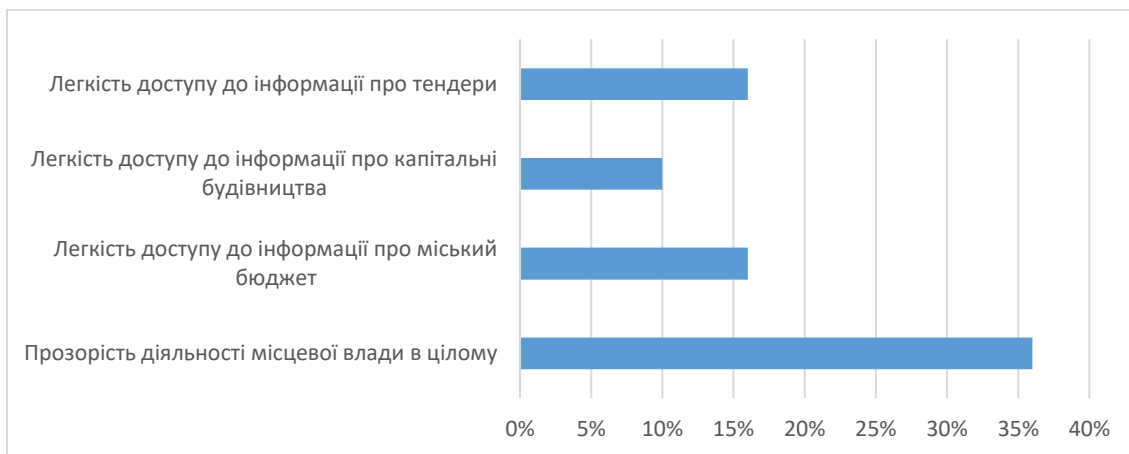


Рис. 1. Прозорість діяльності місцевої влади в Запоріжжі (2017 рік) за даними муніципального опитування

на 64-й позиції в рейтингу зі 100 міст. У 2018 р., подолавши бар'єр у 40 балів (40,8), воно потрапило вже до групи *частково прозорих* міст і піднялось на 40-ву позицію в рейтингу. У 2019 р. з 55,9-ма балами місто стало *частково прозорим* з тенденцією до потрапляння в групу *переважно прозорих* міст. У 2020 році відбулася втрата позицій: місто посіло 35-те місце в рейтингу, набравши 51,8 балів, лишившись *частково прозорим*.

Втрата балів відбулась через неоприлюднення інформації за однією з 14-ти сфер діяльності міської влади – «закупівлі» (2017 рік – 3,8 бала, 2018 рік – 5,3 бала, 2019 рік – 2 бали, 2020 рік – 0 балів). Погано висвітленими впродовж усіх років моніторингу були питання житлової політики (оцінка 0,5–1 бал). До речі, це є загальноукраїнською тенденцією, адже за середніми показниками впродовж 2017–2020 років саме житлова політика була зафіксована як найнепрозоріша зі сфер рейтингу. До *стабільно прозорої* інформації по Запоріжжю можна віднести інформацію про роботу органів міського самоврядування, кадрові питання, бюджетний процес. Що стосується прозорості бюджетного процесу, то впродовж усіх 4-х років моніторингу оцінка трималася на рівні 4-х балів з незначним підвищенням до 4,2-х бала у 2019 р. До сфер, де є прогрес у плані прозорості, можна віднести доступ до участі (зростання впродовж 2017–2020 років від 2,5 до 6,7 бала) та дані щодо землекористування та будівельної політики (зростання впродовж 2017–2020 рр. від 2,7 до 7 балів) (див. рис. 2) [12].

До речі, сфера «доступ до участі» за середніми показниками у 2017 й 2018 роках була визначена як найпрозоріша сфера. Дані про прозорість діяльності місцевої влади Запоріжжя у 2018–2019 рр. можна отримати

ще з одного дослідження – «Індекс прозорості місцевих бюджетів», здійсненого в рамках проєкту ПРОМІС. Методологія даного проєкту передбачала застосування 36-ти показників прозорості, згрупованих за 3-ма параметрами оцінювання, а саме: «відкритість інформації», «прозорість рішень», «інноваційні практики», на кожному з 4-х етапів бюджетного процесу: планування (8 показників); розгляд і ухвалення (9 показників); реалізація (10 показників); зважування та аудит (9 показників).

Показники відкритості інформації охоплюють наявність певного документа, його оприлюднення на офіційному вебсайті органу місцевого самоврядування (далі – ОМС), своєчасність оприлюднення та повноту оприлюдненого документа; показники прозорості рішень – наявність нормативно-правових актів, якими передбачено чіткі процедури порядку залучення громадян до визначених елементів бюджетного процесу, реальне та вчасне застосування цих практик, забезпечення підзвітності процесу; показники використання інноваційних практик передбачають, зокрема, збільшення доступності й зрозумілості бюджетного процесу для широких верств населення через застосування ІКТ [13]. Кожний з показників прозорості передбачає щонайменше одне закрите запитання з двома варіантами відповіді – «так» або «ні». У разі відповіді «так» за критерій присвоюється 1 бал. Загалом опитувальник складається зі 142 запитань. Максимальна незважена сума балів дорівнює 142. Максимальна зважена оцінка прозорості місцевого бюджету дорівнює ста балам. Отже, максимальна оцінка відкритості інформації становить 43 бали, прозорості рішень – 26, інноваційних практик – 31 бал. За результатами оцінки визначаються 4 рівні прозорості бюджету: непрозорий міс-

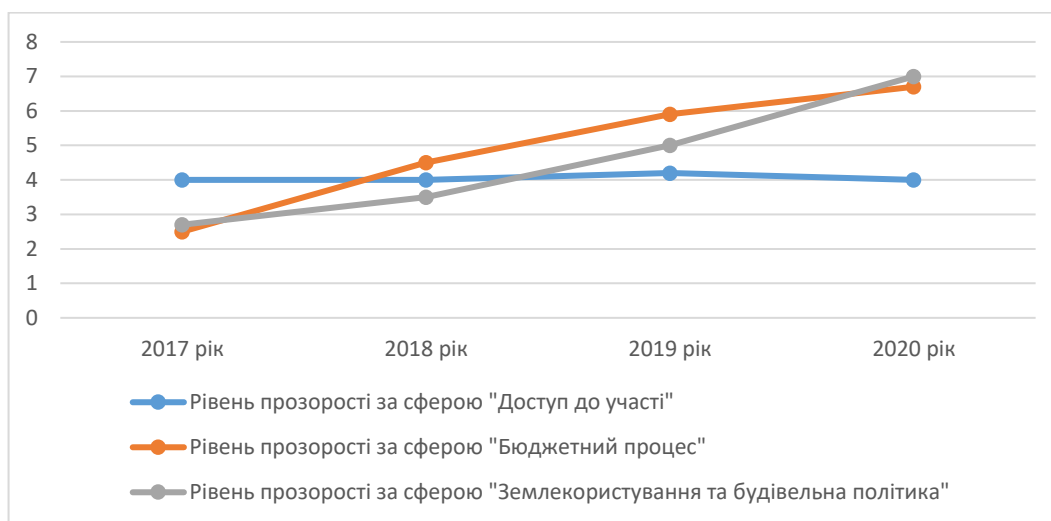


Рис. 2. Прозорість діяльності місцевої влади в Запоріжжі за окремими сферами (2017–2020 рр.) за даними організації «Transparency International Україна» (у балах)

цевий бюджет – 0–16 балів, задовільний рівень прозорості бюджету – 17–48 балів, високий рівень – 49–71, інноваційний рівень прозорості бюджету – 72–100 балів [13].

У 2019 році індекс прозорості бюджету м. Запоріжжя становив 47 балів зі ста можливих, що відповідає задовільному рівню прозорості. Порівняно з 2018-м роком місто покращило індекс прозорості на 9 балів (з 38) й опинилось на вершині рейтингу (друга сходинка) у групі міст з задовільним індексом прозорості. Що стосується оцінок окремо за параметрами, то у 2019 р. за критерієм відкритості інформації місто набрало 63%, що відповідає високому рівню відкритості; прозорості рішень – 46%, що відповідає задовільному рівню прозорості; інноваційних практик – 36%, що відповідає задовільному рівню інноваційності. У 2018 році за критерієм відкритості інформації у Запоріжжя було 45%, що відповідає задовільному рівню відкритості; прозорості рішень – 51%, що відповідає високому рівню прозорості; інноваційних практик – 21%, що відповідає задовільному рівню інноваційності.

У рамках даного дослідження приклад Запоріжжя наведено в якості найкращої практики за показником «громадський бюджет». Зокрема, акцентується увага на тому, що на сайті ЗМР створено платформу «громадський бюджет», де мешканці міста можуть проголосувати за проекти онлайн. Цікавою і доступною для широкого загалу користувачів сайту є візуалізація звітів про реалізацію проектів – переможців громадського бюджету – у вигляді інтерактивної мапи. Проте як недолік відзначено той факт, що на момент проведення дослідження у 2019 році на сайті було наявне звітування лише за проектами 2016–2017 років [13].

У контексті розгляду питання про прозорість міського бюджету та з урахуванням сфери благоустрою міста, спираючись на відкриті дані звітів про виконання бюджету м. Запоріжжя, розміщених на сайті ЗМР [14; 15; 16; 17], наведемо інформацію щодо бюджетних витрат на ЖКГ міста та по окремих напрямках утримання і розвитку ЖКГ в динаміці за 2017–2020 рр. Так, бюджетні витрати на утримання і розвиток сфери ЖКГ м. Запоріжжя у 2017 р. склали 1745,1 млн грн (частка в загальній структурі бюджету – 21%); у 2018 р. – 1728,4 (у структурі бюджету – 19%); у 2019 р. – 1910,6 млн грн (частка в загальній структурі бюджету – 21%); у 2020 р. – 1930,2 (частка в загальній структурі бюджету – 25%).

Видатки бюджету м. Запоріжжя на сферу житлово-комунального господарства поступово зростають. Зокрема, у 2019–2020 роках витрати на цю сферу в середньому на 200 тис. грн перебільшили витрати періоду 2017–2018 років. Левова частка витрат стабільно припадає на ремонт

і утримання доріг, але з тенденцією до поступового скорочення витрат на цей напрям. На другому місці за розмірами бюджетних вкладень перебуває реконструкція і капітальний ремонт житлового фонду та об'єктів ЖКГ також з тенденцією до поступового скорочення видатків на цей напрям. На третьому місці – благоустрій міста з тенденцією до поступового зростання видатків (у 2020 році порівняно з 2017 роком зростання становило майже 70 тис. грн). Видатки на будівництво та реконструкцію об'єктів інфраструктури та утримання прибудинкових територій порівняно з іншими статтями витрат на ЖКГ є незначними, але вони мають тенденцію до зростання. Слід наголосити, що частка витрат міського бюджету на ремонт і реконструкцію об'єктів інфраструктури є більшими, адже видатки, наприклад, на ремонт закладів освіти, спортивних закладів, у тому числі стадіонів, спортивних майданчиків, а також лікарень рахуються у бюджетних витратах за іншими сферами – «освіта», «культура і спорт», «охорона здоров'я», що дещо розмиває загальну картину бюджетних вкладень на благоустрій міста.

Звітна документація з бюджету міста на сайті ЗМР подана у вигляді презентації з візуальною частиною (діаграми, гістограми, графіки) та текстовою описовою інформацією, а також у вигляді електронних таблиць Excel. Описова інформація містить різноманітні кількісні показники – кількість відремонтованих будинків та споруд, тисячі погонних метрів відремонтованих чи замінених інженерних мереж у будинках; тисячі квадратних метрів відремонтованих покрівель на дахах будинків, доріг та мостів; гектари впорядкованих площ парків, пляжів з вибірковою позначенням адрес об'єктів (як правило, у випадках, коли здійснювалась капітальна реконструкція або йдеться про масштабні об'єкти на кшталт скверів, площ, зон відпочинку). Подібний виклад інформації з відповідною доказовою базою у вигляді цифр, безперечно, сприяє формуванню довіри пересічних мешканців до дій місцевої влади, але в той же час узагальнення інформації, подання її просторового співвіднесення, мозаїчний характер наведення прикладів формує у запоріжців дещо абстрактне уявлення про перебіг благоустрою міста часто без кореляції з задоволенням їх особистих запитів та інтересів, що зумовлює невисокі показники задоволеності запоріжців діями місцевої влади або може викликати хибне відчуття соціальної несправедливості (скажімо, щодо зосередження зусиль з благоустрою в центрі міста й нехтування потреб жителів віддалених районів) й призводити до виникнення соціального напруження. Отже, подача звітної інформації про благоустрій Запоріжжя на сайті ЗМР, на нашу думку, потребує істотного вдосконалення

в напрямку легкості використання і сприйняття інформації, просторової наочності.

Третє муніципальне опитування 2017 року містило запитання, яке дозволяло отримати інформацію щодо заохочення громадян до спільного прийняття рішень з боку ОГС в адміністративних центрах України – висловлення респондентами згоди або незгоди (за 4-х бальною шкалою – «цілком погоджуюсь», «скоріше погоджуюсь», «скоріше не погоджуюсь», «зовсім не погоджуюсь») з твердженням щодо того, чи сприяє міська влада участі громадян у процесі прийняття рішень. Запоріжжя в цьому відношенні демонструвало доволі низькі показники – лише 11% позитивних відповідей («швидше погоджуюсь»), друге місце з кінця рейтингу міст за даним параметром [8]. У 2018 році дане запитання з муніципального опитування було вилучене. У 2019 році в опитувальнику з'явився новий блок запитань щодо оцінки рівня можливостей у місті, до якого, зокрема, увійшло прохання «Оцініть, будь ласка, рівень можливостей включатися в процес формування рішень у місті» за 5-ти бальною шкалою: «відмінно», «добре», «посередньо», «погано», «жахливо». У 2019 році 39% запоріжців відповіли так на дане запитання: 3% – «відмінно», 19% – «добре», 17% – «посередньо». Порівняно з іншими містами показники виявились невисокими, місто посіло 4-те місце з кінця у рейтингу міст за цим параметром [18]. У 2020 році 39% респондентів позитивно відповіли на дане запитання, але показники покращились за рахунок зменшення посередніх оцінок і збільшення добрих (2% – «відмінно», 23% – «добре», 12% – «посередньо»), тому місто просунулось у рейтингу на 5 позицій угору й стало 9-м з кінця, ближче до середніх показників в Україні [19]. Оскільки йдеться про різні ступені громадської участі – прийняття рішень і розробку рішень, ці дані не можна порівнювати з даними 2017 року.

З 2020 року, крім рейтингу прозорості, організація «Transparency International Україна» запровадила рейтинг підзвітності 50 найбільших міст України. Даний рейтинг дозволяє оцінити те, наскільки задекларовані у нормативно-правових актах і публічній комунікації зобов'язання міської влади є співмірними з практикою та реальним досвідом жителів громади. Рейтинг охоплює 50 міст України, з яких 5 міст є лідерами рейтингу прозорості 100 найбільших міст України, а решта 45 міст взяті у порядку спадання чисельності населення [20]. Рейтинг ґрунтується на аналізі первинних даних (відповіді на офіційні запити на інформацію до ОМС, документи, відео-, фотоматеріали, знімки екрана, збережені вебсторінки тощо). Тут є інформація й матеріали, зібрані користувачами на основі надсилання офіційних запитів, пошуку інформації, взає-

модії з ОМС; відповіді з опитувальника, який заповнюють уповноважені міськими радами представники на запит програми «Transparent cities / Прозорі міста») та вторинних даних (статті й матеріали у медіа та від НУО, відео-, фотоматеріали, збережені вебсторінки); матеріали третіх осіб, на які користувачі посилаються у своїх відгуках) [9, с. 6].

Оцінювання тривало з грудня 2020 р. до лютого 2021 р. на основі інформації за весь 2020 р. за такими ж 14-ма сферами діяльності, як і в рейтингу прозорості, на основі застосування 47 індикаторів. Кількість балів, яку місто може отримати за окремий індикатор, коливалася від 0 до 4: прості індикатори оцінювалися щонайбільше одним балом, складні – до 2-х балів, комплексні – до 4-х балів. Максимальна кількість балів, яку може отримати місто – 100. Розподіл балів за сферами відбувався так: інформація про роботу органів місцевої влади (3 бали); доступ до участі (13 балів); закупівлі (4 бали); житлова політика (8 балів); бюджетний процес (11 балів); фінансова та матеріальна допомога, гранти (4 бали); соціальні послуги (6 балів); кадрові питання (2 бали); антикорупційна політика та професійна етика (4 бали); землекористування та будівельна політика (20 балів); комунальні підприємства (14 балів); комунальне майно (3 бали); освіта (4 бали); інвестиції та економічний розвиток (4 бали). У підсумку міські ради ранжувалися за такими рівнями підзвітності: «підзвітне місто» – 80–100 балів; «переважно підзвітне місто» – 60–79 балів; «частково підзвітне місто» – 40–59 балів; «переважно непідзвітне місто» 20–39 балів; «непідзвітне місто» – 0–19 балів [9, с. 7–8].

Розробники методології рейтингу під підзвітністю розуміють «стан відносин між владою та громадянами, за якого громадяни мають реальну можливість бути залученими та впливати на процеси вироблення політик, контролювати й перевіряти діяльність ОМС, а ті зобов'язані публічно звітувати про свою діяльність» [9, с. 3]. Суть даного поняття також розкривається в індикаторах моніторингу. Для кращого розуміння напрямків та форм взаємодії міської влади Запоріжжя з жителями, представниками ОГС докладніше розглянемо деякі індикатори за сферами, що нас цікавлять. Йдеться про сфери «доступ до участі» та «землекористування та будівельна політика».

Доступ до участі оцінюється на підставі відповідей на запитання щодо можливостей участі громадськості у засіданнях координаційного органу ЗМР, у засіданнях постійних комісій ЗМР, у засіданнях виконавчого комітету ЗМР, у пленарних засіданнях ЗМР, а також про звітування міського голови про свою діяльність на відкритих зустрічах з громадою, про належний розгляд петицій та існування версії офіційного

вебсайту ЗМР для користувачів з вадами зору [9, с. 14–19].

Рівень підзвітності за сферою «землекористування та будівельна політика» оцінюється на підставі 8-ми індикаторів, що стосуються оприлюднення на сайті ЗМР, відповідного уповноваженого комунального підприємства, міського органу архітектури та містобудування або іншому спеціалізованому вебсайті повної інформації про всі рекламні засоби / конструкції; створення реєстру містобудівних умов та обмежень та реагування ОМС на порушення у виконанні забудовником цих умов та обмежень; оприлюднення виконавчим органом з питань державного архітектурно-будівельного контролю інформації про свою діяльність (графік планових перевірок, результати перевірок, реєстр виданої дозвільної документації); здійснення архітектурно-містобудівною радою своєї діяльності відкрито та гласно (йдеться, зокрема, про безперешкодне потрапляння представників ОГС або громади на засідання, можливість фото-, відео-, аудіофіксації засідань, можливість виступів громадян на засіданнях, про трансляцію засідань онлайн у належній якості, оприлюднення протоколів, висновків, пропозицій, рекомендацій, проектної документації заявників); про затвердження та оприлюднення на вебсайті ЗМР або спеціальному вебпорталі комплексної схеми розміщення тимчасових споруд, реєстрів договорів про оренду земельних ділянок, укладених упродовж останніх двох років; оприлюднення переліку земельних ділянок для здійснення забудови, які, зокрема, підлягають продажу окремими лотами на земельних торгах; прозоре виконання робіт з видалення або обрізки зелених насаджень [9, с. 32–36]. За показником «підзвітність» місто набрало 10 балів зі ста (рівень непідзвітності міста), проте Запоріжжя перебуває на 29-й позиції з 50-ти в рейтингу міст на тлі загалом низького рівня підзвітності ОМС. Бали були отримані лише за 5-ма з 14-ти сфер: «кадрові питання» – 1 бал, «антикорупційна політика та професійна етика» – 2, «землекористування та будівельна політика» – 2, «комунальні підприємства» – 3, «комунальне майно» – 2 бали. Показники «бюджетний процес», «доступ до участі» не отримали балів [20].

Взаємодія ОМС є двобічним процесом, плідність якого залежить як від відкритості та прозорості влади, так і від рівня громадської активності та громадянської компетентності містян, розвиненості громадських організацій, сприйняття цінностей і практик демократії громадою. За даними опитування запоріжців (2019 р. n = 2500) у межах соціологічного проекту «Формуємо бюджет разом» Інституту соціологічних досліджень та громадських ініціатив (ISRSI) громадську активність проявляють лише 15,3% запоріжців віком 18+, а 82,1% рес-

пондентів дали заперечні відповіді на це запитання [21].

Показники громадської активності у Запоріжжі є вдвічі вищими за загальноукраїнські. Так, загальнонаціональне репрезентативне дослідження громадської думки, проведене фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» спільно з Київським міжнародним інститутом соціології у серпні 2019 року (n = 2040 респондентів віком 18+), засвідчило, що лише 7,5% громадян є залученими до активної громадської діяльності [22]. Причому аналогічні опитування 2013–2018 років стабільно демонстрували показники громадської активності українців на рівні 8–10% [23]. На нашу думку, істотна різниця в показниках пояснюється включенням у локальному дослідженні у Запоріжжі до громадської активності активності політичної.

У дослідженні ISRSI 12,7% запоріжців відповіли, що вони мають досвід участі в громадських слуханнях. Однак характер відповідей респондентів на уточнювальне запитання «Якщо – так, то уточніть, будь ласка, з якого питання» показує, що широкий загал запоріжців доволі вільно тлумачить поняття «громадські слухання», включаючи до нього агітаційні зустрічі з відомими політиками, спілкування з депутатами, мітинги, протестні акції, екофоруми, волонтерські заходи, звітні конференції, наради, семінари, збори громадян, участь у засіданнях виконкому, комісії тощо. Отже, дане питання слід розглядати як показник загальної громадської активності, а не показник по конкретній формі громадської участі у вигляді громадських слухань. Однак відповіді респондентів на дане відкрите запитання є цікавими як з точки зору фіксації різноманіття форм комунікації мешканців з місцевою владою, так і з точки зору актуальної тематики цієї комунікації: збереження і благоустрій парків; екологічні питання; ЖКГ; перехід на ОСББ; зміна генерального плану міста; громадський бюджет; розвиток бізнесу; декомунізація (перейменування вулиць, питання демонтажу пам'ятника Леніну); будівництво мостів; питання реконструкції та новобудови; підтримка ветеранів, інвалідів війни; реформа освіти (оплата праці бюджетників; харчування в школах); реформа сфери охорони здоров'я; ремонт лікарень; громадський транспорт; земельні питання [21]. За частотою зазначення у відповідях респондентів тема благоустрою міста лідирувала в активній комунікації громади з міською владою. Почасти ця комунікація була конфліктною (протести щодо вирубки дерев у парку Яланського під будівництво торговельного центру).

Висновки з проведеного дослідження. Аналіз прозорості міської влади Запоріжжя та рівня залучення нею громадян до розробки й прийняття рішень на підставі

даних всеукраїнських опитувань, локальних соціологічних досліджень у місті Запоріжжя, даних моніторингових міжнародних НУО (проекти ПРОМІС та «Прозорі міста»), матеріалів сайту ЗМР (зокрема, звітної документації щодо виконання бюджету), вебпорталу «ЦНАП Запоріжжя» засвідчив, що місто Запоріжжя впродовж 2017–2019 років прогресувало в напрямку відкритості й прозорості влади, особливо щодо бюджетного процесу. Провідною темою в комунікації громади з ЗМР були проблеми благоустрою. Показники відкритості й прозорості порівняно з іншими великими поліфункціональними містами України в Запоріжжі залишились на рівні достатніх, а не високих. Об'єктивні показники відкритості влади Запоріжжя корелюють з суб'єктивним рівнем сприйняття відкритості й прозорості влади мешканцями. При створенні ЗМР передбачених законодавством умов доступу до участі громадян у формуванні й прийнятті управлінських рішень рівень реального залучення містян до співпраці з міською владою залишався дуже низьким. Це зумовлювалось також і низьким рівнем громадської активності і громадянської компетентності мешканців. Виявлені тенденції засвідчують необхідність пошуку нових форм співпраці «влада – громада» в Запоріжжі, адаптованих до умов сьогодення.

Перспективи подальших студій пов'язуємо з можливостями підвищення рівня прозорості й підзвітності міської влади м. Запоріжжя та розвитку е-демократії в місті через запровадження е-сервісів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Darrell M.W. State and Federal Electronic Government in the United States. 2008. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/0826_egovernment_west.pdf.
2. Місто з яйцями. Настрої Запоріжжя, яке відбило «російську весну». URL: <https://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3557646-misto-z-yaitsiamy-nastroi-zaporizhzhia-yake-vidbylo-rosiisku-vesnu>.
3. Звіт про результати опитування громади міста Запоріжжя щодо проблем та напрямів розвитку міста. URL: https://zp.gov.ua/upload/editor/dodatok_2_e.pdf.
4. Звіт про результати опитування представників бізнесу міста Запоріжжя. URL: https://zp.gov.ua/upload/editor/dodatok_3_e.pdf.
5. Стратегія розвитку міста Запоріжжя до 2028 року. URL: https://zp.gov.ua/upload/editor/strategiya_e.pdf.
6. Перелік послуг. ЦНАП Запоріжжя : вебпортал. URL: <https://cnap.zp.gov.ua/poslugi/all>.
7. Моніторинг якості обслуговування та надання адміністративних послуг у м. Запоріжжі за грудень 2020 року. ЦНАП Запоріжжя : вебпортал. URL: <https://cnap.zp.gov.ua/public/showall/15>.
8. Третє всеукраїнське муніципальне опитування. 20 січня – 20 лютого 2017 р. URL: https://ratinggroup.ua/research/regions/tretiuy_vseukrainskiy_municipalnyy_opros.html.
9. Методологія рейтингування підзвітності міст. 2020. URL: https://transparentcities.in.ua/storage/media/HH/template_files/default/CPCJEfczopfFCH05gGe0H60F2DDx1C2wpldZBwa9.pdf.
10. Результати рейтингів прозорості та підзвітності 2020. URL: <https://transparentcities.in.ua/methodology>.
11. Методологія рейтингування прозорості міст. 2020 URL: https://transparentcities.in.ua/storage/media/bz/template_files/default/mKlplOzuaVK1pDYyBelZYdLedYWS0thZD8N4kSWg.pdf.
12. Рейтинг прозорості 100 міст України 2020. URL: <https://transparentcities.in.ua/transparency-rating>.
13. Індекс прозорості місцевих бюджетів : звіт про результати оцінювання прозорості місцевих бюджетів 2018–2019 років 16 міст – партнерів проєкту ППОМІС. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/635/PLEDDG_Budget_Transparency_Rating.pdf.
14. Звіт про виконання бюджету м. Запоріжжя за 2020 рік. URL: https://zp.gov.ua/upload/editor/vikonannya_byudzhetu_-_2020.pdf.
15. Звіт про виконання бюджету міста Запоріжжя за 2019 рік. URL: https://zp.gov.ua/upload/editor/zvit_pro_vikonannya_byudzhetu_1.pdf.
16. Звіт про виконання бюджету м. Запоріжжя за 2018 рік. URL: <https://zp.gov.ua/upload/editor/prezentaciya.pdf>.
17. Пояснювальна записка до звіту про виконання бюджету міста Запоріжжя за 2017 рік. URL: https://zp.gov.ua/upload/editor/dovidka_pro_vikonannya_za_2017_rik.pdf.
18. П'яте всеукраїнське муніципальне опитування. 6 вересня – 10 жовтня, 2019 р. URL: http://ratinggroup.ua/research/regions/pyatyy_vseukrainskiy_municipalnyy_opros.html.
19. Шосте всеукраїнське муніципальне опитування. 25 січня – 17 лютого, 2020 р. URL: https://ratinggroup.ua/research/regions/shestoy_vseukrainskiy_municipalnyy_opros.html.
20. Рейтинг підзвітності 50 міст України. 2020. URL: <https://transparentcities.in.ua/accountability-rating>.
21. Формуємо Бюджет разом : соціологічний проєкт, жовтень 2019 р. Інститут соціологічних досліджень і громадських ініціатив. URL: https://static.wixstatic.com/ugd/a3665a_b3a3b3b7444d4f379b8727073d9c9e53.pdf.
22. Громадська активність громадян України. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-aktivnist-gromadyan-ukraini>.
23. Громадянське суспільство в Україні : погляд громадян. URL: https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-poglyad-gromadyan?fbclid=IwAR1ykXc9OwwLN2AUJ_jrjVYoaXoNNDDe8NANcW6QIa0O6yxc1O_fNFVfRS7g#.XZxJ_wAoLIY.facebook.