

УДК 327.8:316.77

Галина Терещук,

канд. юрид. наук,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного економічного університету

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В РОБОТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розкрито особливості реалізації принципу прозорості в органах місцевого самоврядування. Акцентовано увагу на важливості відкритості та прозорості місцевої влади як передумови довіри громади, як фундаментального принципу в аспекті європейських стандартів і демократичних перетворень. Доведено, що прозорість органів місцевого самоврядування – це запорука успішного розвитку територіальних громад, піднесення економічного і соціального потенціалу.

Ключові слова: прозорість, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, індекс прозорості, відкритість влади.

Постановка проблеми. Демократичні перетворення у нашій державі можуть зрости, лише коли громадяни сприйматимуть свій уряд цілком прозорим та підконтрольним їм. Громадяни зможуть підтримувати владу та співпрацювати з нею, якщо остання інформуватиме їх про всю публічну діяльність: прийняття рішень, фінансову звітність, планування, витрати місцевого бюджету і т. д. Найголовніше – громадянам важливо бути поінформованими про те, скільки податків надходить до місцевого бюджету, і про те, як витрачаються ці кошти. Такій владі, яка повністю підконтрольна громаді, можна довіряти, і влада, відповідно, повинна довіряти, якщо хоче залишатися законною в очах своїх громадян.

Актуальність теми дослідження визначає погіршення ситуації в Україні за останні роки в контексті індексу корупційності. Так, у світовому Індексі сприйняття корупції від Transparency International за 2017 рік Україна отримала лише 30 балів зі 100 можливих. Сусіди України у рейтингу – Гамбія, Іран, М'янма та Сьєрра-Леоне [1]. Тобто це 130-те місце із 180-ти країн світу. Така ситуація посиляє вітчизняній науці виклики щодо критичного аналізу даної проблематики, її всебічного дослідження та визначення шляхів покращення.

Аналіз останніх досліджень. Прозорість як фундаментальний принцип функціонування політичної влади у вітчизняній науці управління досліджують Е. Афонін, Т. Берегой, Д. Гунін, О. Негодченко, В. Мельниченко, І. Пиголенко, Є. Тихомирова, О. Су-

ший, О. Яцунська, Г. Пизіна і т. д. Однак праць, присвячених дослідженню принципу прозорості в органах місцевого самоврядування у світлі останніх перетворень, у вітчизняній науці вкрай недостатньо.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [2].

Норми Закону, який прямо регулює діяльність органів місцевого самоврядування, говорять, що останні є представниками народу, приймають від його імені рішення, а відповідно, повинні і звітувати про наслідки прийняття таких рішень. Тобто органи місцевого самоврядування є підконтрольними громадськості, а отже, мають бути прозорими та відкритими у своїй діяльності.

У своїх дослідженнях професори Е. А. Афонін та О. В. Суший акцентують увагу на тому, що «прозорість» є базовою властивістю політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття політичних рішень та активізації суспільного контролю над діяльністю органів державної влади та управління. Запровадження прозорості влади сприяє вирішенню проблем відповідальності та ефективності державного управління. Автори наголошують, що прозорість є багатозначним функ-

ціональним поняттям, а саме: це необхідна властивість, умова відповідальності та ефективності державної влади, це і форма взаємодії держави та громадян, яка забезпечує участь громадян у суспільно-політичному житті, спосіб досягнення суспільної злагоди та громадянського консенсусу, ефективний спосіб забезпечення прав громадян, це і інструмент, який забезпечує двосторонній політичний зв'язок між державою та громадянським суспільством «на вході» – соціальне замовлення – та «на виході» – зворотній зв'язок і контроль, також це інструмент політичної соціалізації, фактор національної й інформаційної безпеки, крім того, також є маніпулятивною технологією [3, с. 281].

Так, без прозорості підзвітність буде недосяжною. Державні посадовці можуть і повинні інформувати громадян через засоби масової інформації (громадські дошки оголошень, громадські збори, газети, радіо, телебачення, Інтернет тощо).

Громадяни мають право знати, як влада виконує обіцянки передвиборної кампанії, дані політиками, а також ті, що виконуються державними бюрократами. Громадяни мають право з'ясувати, які рішення виконуються і якою мірою реалізуються програми розвитку міст.

Досить актуальну дискусію сьогодні викликають результати досліджень неурядової організації «Transparency International Ukraine». Це громадська організація, заснована в 1999-му році, основною метою якої є об'єднання зусиль її членів задля просування в Україні ідей прозорості, підзвітності та доброчесності публічної влади, бізнесу й громадянського суспільства як передумови зниження корупції в державі [4].

Ця організація сьогодні здійснює досить активну роботу з дослідження і зниження рівня корумпованості української влади. За результатами 2017-го року команда Transparency International Ukraine зробила аналіз 100 міст України і визначила рейтинг прозорості їх органів місцевого самоврядування.

У рейтингу прозорості 100 міст України найбільшу кількість балів отримали Львів (57 зі 100), Кропивницький (56), Івано-Франківськ (54), Київ (52) і Миколаїв (51,5). Найменшу кількість балів отримали Новомосковськ (8), Мирноград (10), Дунаївці (11). Рейтинг міст було складено за 91 показником у тринадцяти сферах. Зокрема, бралися до уваги фінансова та бюджетна сфера, закупівлі, житлова та комунальна політика, освіта, соціальні послуги, інформація про роботу місцевої влади та ін. [5].

За результатами аналізу можна побачити, що найпрозорішою сферою в територіальних громадах України є доступ та участь – рівень

її прозорості склав 46 %. Такий показник свідчить про те, що кожен громадянин може бути присутнім на засіданнях депутатських комісій ради без попереднього дозволу чи заборон. Рішення міської ради публікуються на офіційному сайті відповідно до встановленого порядку і вчасно. Фактично громадськість має можливість впливати на прийняття рішень.

Друге місце за відкритістю посідає сфера інформування про роботу органів місцевої влади – майже 46 % прозорості. У багатьох містах регулярно оприлюднюють протоколи засідань президій ради, відкрито публікують оголошення, анонси, повідомлення органів влади, а контактні дані депутатів є у вільному доступі [5]. 45 % прозорості показали міста у кадрових питаннях. Це свідчить про розуміння відкритості порядку відбору кандидатів на посади в органи місцевого самоврядування, гендерну стабільність і т. д.

Нині Україна проходить етап децентралізації влади. Однією з умов успішної реалізації цієї реформи є чітка підзвітність місцевої влади громаді. Інакше сутність та ефективність децентралізації просто втрачаться, а натомість розквітатиме корупція та тіньова економіка. Аналіз відкритості міст у 2017 році показав, що в Україні існують значні проблеми з публічністю управлінських рішень. Вищий показник рейтингу ледь сягнув 50 балів зі ста можливих. Порівняно з європейськими країнами це катастрофічно слабкі результати.

Найбільш закриті для людей сфери, пов'язані з житлом, роботою комунальних підприємств та соціальних установ. 65 % міст не отримали жодного балу в житловій сфері. Як правило, громада нічого не знає про розподіл житла, онлайн-черги на ремонти приміщень та будинків відсутні. Майже в усіх містах незрозуміло, як визначається черговість ремонту дахів, підвалів, під'їздів та прибудинкових територій. У 36 містах мешканці абсолютно не проінформовані про види соціальних послуг. Наприклад, люди не знають, які види послуг надають соціальні установи та скільки це коштує платникам податків. Часто немає інформації, як отримати матеріальну допомогу або соціальні виплати з місцевого бюджету [5].

Успішним зрушенням у забезпеченні транспарентності органів місцевого самоврядування став перехід усіх публічних закупівель на електронну, відкриту платформу – «ProZorro».

У рамках цієї системи реалізовано 8 основних закупівельних механізмів, які замовник може використати залежно від обсягу і характеру його потреб. Нормативно-правовою

основою процедур є ЗУ «Про публічні закупівлі» та ЗУ «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» [6].

Основною метою реформи у сфері публічних закупівель ставилось забезпечення прозорості і відкритості органів влади перед народом, доступності до прийняття управлінських рішень, належної звітності і контролю. Ці основоположні принципи вимагають максимального оприлюднення в електронному вигляді інформації, яка може служити громаді як показник доступності і довіри до місцевої влади. Саме тому нововведення ЗУ «Про публічні закупівлі» стали революційним зрушенням, які вивели усі публічні закупівлі у вільний інтернет-простір. Відтепер учасники тендерів не витрачають час на бюрократичні процеси збору документів та доставку їх замовнику. Через інтернет-майданчик усі дії можуть реалізовуватись за кілька хвилин без стоку паперових документів із подальшим контролем виконання в он-лайн режимі.

Варто сказати, що і закон, і система «ProZorro» не є єдиними результатами реформи. Реформа зробила сферу публічних закупівель більш помітною для широкої публіки, відкритість системи підвищила рівень обізнаності громадян у сфері публічних закупівель. Крім того, Україна як член Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA) стала ще більш відкритою для іноземних учасників і отримала доступ до закупівель за кордоном. Електронна система спростила доступ до торгів для учасників, знизила рівень витрат на адміністрування як самої системи з боку держави, так і з боку закупівельників та учасників і в цілому прискорила процес закупівель. До того ж моніторинг процесу закупівель, який охоплює електронна система, став більш простим та доступним [6].

Так, незважаючи на законодавчі досягнення у сфері прозорості влади місцевих громад, Україна все ще знаходиться на останніх сходинках рейтингу корумпованості серед країн світу. І зараз потрібні рішучі кроки щодо підвищення цих показників.

Прозорість і підзвітність державних службовців буде можливою, якщо ключова інформація про рішення, бюджетні витрати представницьких органів місцевого самоврядування надаватиметься громадськості через засоби масової інформації, буде розміщуватися громадянам доступним для них способом. Така інформація може офіційно оголошуватися на громадських засіданнях у сільській місцевості, якщо у населення обмежений доступ до інтернет-простору. Довіра до влади є ключовим питанням у сучасному суспільстві, а зусилля щодо встановлення

прозорості органу місцевого самоврядування спрямовані на те, щоб будувати довіру та боротися з корупцією.

Завдяки використанню сучасних технологій та прозорості, громадяни сьогодні можуть брати участь у вирішенні проблем, з якими стикається орган місцевого самоврядування, шляхом вкладення особистих зусиль у вирішення складних завдань, що виникають у різних галузях місцевої влади. Веб-сайти, комп'ютеризовані записи та архіви, а також використання соціальних мереж (таких як Facebook, наприклад) – це способи, якими сучасні представники влади намагаються інформувати громадян про заходи органу місцевого самоврядування та залучати населення до розвитку територіальних громад.

У результаті тривалих соціологічних досліджень представники Громадянської Асамблеї України виокремили ряд невирішених проблем, які існують у нашій країні, перешкоджаючи утвердженню основоположних принципів служіння влади народові, зокрема:

- 1) зниження активності інституцій громадянського суспільства регіону;
- 2) тиск на лідерів громадських організацій, правозахисників, активістів, регіональних опозиційних політиків та депутатів, незалежних ЗМІ та переслідування їх;
- 3) низький рівень діалогу між владою та представниками громади;
- 4) виключення громадських організацій із процесу обговорення стратегії реформ та пояснення уряду та місцевої влади суспільству очікуваних результатів та всіх ризиків від реформ;
- 5) звуження прав громадян на мирні зібрання;
- 6) слабкість влади у подоланні корупції, яка стає на заваді самим реформам, непрозорість у здійсненні функцій влади у тендерах та держзакупівлях, розквіт рейдерства;
- 7) концентрація впливу фінансових груп і кланів на місцеві ЗМІ та погрози наближення влади до ЗМІ;
- 8) повне ігнорування механізмів залучення громадян до процесу ухвалення рішень органами влади або хитра імітація цього процесу;
- 9) згорання реформ в освіті, а саме доступу до вищої освіти, та відмова від автономії університетів (нагадаємо, що автономні університети – важливий скелет громадянського суспільства);
- 10) втручання держави у малий та середній бізнес, різке погіршення інвестиційного клімату;
- 11) відсутність регіонального суспільного діалогу щодо модернізації та європеїзації країни;

12) брак регіональних механізмів імплементації політичних, правових та соціально-економічних реформ у процесі європейської інтеграції країни [7].

Для прозорості та підвищення довіри до місцевої влади кожен громадянин повинен мати можливість спілкуватися з лідерами місцевого самоврядування. Доки транспарентна ініціатива не буде повністю впроваджена в цих громадах, доти ми не можемо говорити про успішне, демократичне, європейське суспільство.

Світові показники доводять, що держава з відкритими та прозорими органами місцевого самоврядування дає колосальні результати з точки зору зростання доходів, інвестицій та соціальних досягнень. Вищий рівень добробуту життя спостерігається в країнах з ефективними, чесними та меритократичними державними установами та органами місцевого самоврядування, з налагодженою та чіткою регламентацією, в якій панує справедливе дотримання верховенства права та захист громадян; де присутні механізми зовнішньої відповідальності за участю інститутів громадянського суспільства та засобів масової інформації.

Відкритість офіційної інформації збільшує економічний потенціал для громади (або країни в цілому), оскільки приватний сектор економіки, перш ніж інвестувати кошти в ту чи іншу громаду, аналізує такі показники, як наявність інформації про політику, місцеві програми, стратегії розвитку, офіційні правила та розподіл ресурсів.

Основним заходом у підвищенні відкритості міст України, на нашу думку, є приведення у порядок своїх офіційних сайтів. Зокрема, їх наповнення має вміщувати повний обсяг публічної інформації, що стосується:

- установчих документів представницького органу місцевого самоврядування;
- рішень, розпоряджень міської ради та виконавчого комітету, порядку денного у визначені терміни, результати голосувань, протоколи та звернення міської ради;
- керівництва та структурних підрозділів, комунальних служб, відділів та управлінь;
- статутних документів, завдань, цілей, повноважень комунальних служб, їх річних фінансових звітів, планів публічних закупівель, тендерних торгів і т. д.;
- зв'язку з громадськістю, електронного звернення, прийому громадян, графіку прийому в ЦНАПі;
- громадських обговорень, консультацій із громадськістю, анонсів, новин;
- гуманітарного розвитку територіальної громади;

– інших напрямів роботи органу місцевого самоврядування, визначених законодавством як публічна інформація.

Позитивний досвід відкритості органу місцевого самоврядування в інтернет-просторі показує м. Львів. Зокрема, офіційний сайт Львівської міської ради [8] досить змістовний і може бути використаний іншими містами як приклад удосконалення своїх офіційних сторінок.

Веб-сайти міських рад повинні надавати велику кількість інформації для громадян та відвідувачів із посиланнями на докладну інформацію про всі міські департаменти, зустрічі та загальноміські заходи; на різноманітні карти, розпорядження та щорічне опитування громадян. Одними з найважливіших даних веб-сайту є міський бюджет та його видатки.

Крім того, відвідувачі веб-сторінки міста повинні мати змогу дізнатись про місцевий бізнес, систему освіти, шкіл, рекреаційні заходи, вакансії та останні новини про місто.

Як чудовий приклад прозорості влади пропонуємо розглянути американський досвід округу Джефферсон. Веб-сайт для Персональної ради Джефферсон штату Алабама (www.pbjcal.org) [9] дає можливість громадянам подати заявку на роботу у двадцяти трьох юрисдикціях, що входять до системи Джефферсон Округу (JobQuest); здійснювати організацію навчальних програм для працівників округу (CareerZone); спілкуватися з іншими членами системи в окрузі Джефферсон (MyMeritMatters). Цей повний набір веб-сайтів надає всі можливості для осіб, які прагнуть працевлаштуватися у державному секторі округу Джефферсон, штату Алабама, переглянути всі надіслані вакансії, заповнити заявку в он-лайн режимі та відстежувати статус протягом усього процесу подання заявки.

Цей досвід показує зразковий приклад прозорості міст. Особливо важливим є той факт, що веб-сайт також дозволяє отримати громадянам доступ до комп'ютерів, розташованих у школах, бібліотеках, торгових центрах. Для максимальної зручності в системі використовується єдина форма заявки для всіх завдань (таким чином, вона заповнюється лише один раз і може бути оновлена з будь-якого комп'ютера, підключеного до Інтернету), система зберігає додаток у базі даних і навіть надсилає повідомлення електронною поштою кожного разу, коли вакансія, визначені інтересами заявника, стають доступними в будь-якій з 23 юрисдикцій, які обслуговує правління.

Так, зважаючи на успішні показники і досягнення українських міст та позитивний

зарубіжний досвід, представницькі органи місцевого самоврядування, які все ще мають низький індекс відкритості, повинні усвідомити і здійснити рішучі кроки назустріч своїй громаді: зробити прозорою свою службову діяльність, залучитись довірою громадян через відкритий діалог, стати підзвітними громаді в буквальному сенсі. Це питання більше усвідомлення місця України серед країн світу у майбутньому. Саме досконала реалізація принципу транспарентності виведе нашу країну із застійного економічного та політичного становища, дасть початок стрімкому розвитку територіальних громад та добробуту громадян; викоренить прояви корупції в усіх сферах життєдіяльності.

Список використаних джерел:

1. Офіційний сайт Transparency International Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uk/рейтинг-ti-україна-найкорумпованіша-країна-в-європі-після-росії/a-42683410>
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення 12.04.2018 р.).

3. Афонін Е. А. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К. : НАДУ, 2010.

4. Статут Громадської організації «Transparency International Ukraine» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/10/Ustav.pdf>

5. Рейтинг прозорості міст – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ti-ukraine.org/research/reitynh-prozorosti-100-mist-ukrainy/>

6. Офіційний сайт Центру вдосконалення закупівель Київської школи економіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf

7. Офіційна сторінка Громадянської Асамблеї України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : assembly@gau.org.ua

8. Офіційний сайт Львівської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua>

9. Personnel Board of Jefferson County [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pbjcal.org>

В статье раскрыты особенности реализации принципа транспарентности в органах местного самоуправления. Акцентировано внимание на важности открытости и прозрачности местной власти как предпосылки доверия общества, как фундаментального принципа в аспекте европейских стандартов и демократических преобразований. Доказано, что транспарентность органов местного самоуправления – это залог успешного развития территориальных общин, повышения экономического и социального потенциала.

Ключевые слова: транспарентность, органы местного самоуправления, территориальная община, индекс прозрачности, открытость власти.

The article reveals the peculiarities of the implementation of the principle of transparency in the bodies of local self-government. The emphasis is placed on the importance of openness and transparency of local authorities as a prerequisite for community trust; as a fundamental principle in the aspect of European standards and democratic transformations. Transparency of local self-government bodies is proved to be the key to the successful development of territorial communities and to the growth of economic and social potential.

Key words: transparency, bodies of local self-government, territorial community, index of transparency, openness of power.