

ЯКІСТЬ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ:
ПРАВОВІ ТА
ІНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ

ОЛЕНА ЧЕБАНЕНКО
ДЕНИС КОВРИЖЕНКО



KAS
POLICY PAPER

ПЕРЕДМОВА

В Україні тема місцевого самоврядування є популярною і про нього ведеться багато дискусій. Місцеві та регіональні політичні діячі постійно проголошують гучні вимоги щодо збільшення самостійності на місцевому рівні. І приблизно так же часто українські політики обіцяють посилити місцеве самоврядування. Також Україна офіційно підписала «Європейську хартію місцевого самоврядування».

Реально передбачений законодавством простір для діяльності комун і досі залишається досить вузьким. Україна успадкувала від Радянського Союзу надзвичайно централізовану політичну систему. В Києві і досі розповсюджене бажання детально контролювати і централізовано визначати абсолютно все, кожне маленьке питання. З іншого боку, багато місцевих політиків мають зручну звичку чекати на те, щоб важливі рішення завжди приймалися десь в іншому місці, а вони не повинні були за них відповідати.

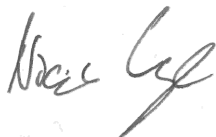
Щонайпізніше після подій «Помаранчевої революції» виникли найрізноманітніші ініціативи щодо того, щоб шляхом співпраці в галузях політики, управління та громадянського суспільства вирішувати долю міста чи регіону за європейським принципом субсидіарності на місцевому рівні, взявши її у власні руки. Це базове основоположення – субсидіарність - означає, що політичне питання завжди повинне вирішуватися на тому рівні, на якому воно може бути вирішене. Для більшості питань, які стосуються повсякденного життя громадян, це без сумнівів є рівень комуни.

Місцеве самоврядування у сенсі субсидіарності могло би допомогти Україні в тому, щоб багато проблем вирішувалися швидше, краще і ефективніше. Досвід в усьому світі вказує на те, що найкраще відповідні до ситуації рішення щодо політичних проблем ухвалюються на місцевому та регіональному рівні.

Громадянами також значно краще сприймалися б політичні рішення в рамках сильного місцевого самоврядування, а не рішення якоїсь далекої центральної інстанції. Саме цей аспект визнання держави та її інституцій набув в Україні на теперішній час майже екзистенційного значення.

І надзвичайно важливим є третій аспект: сильне місцеве самоврядування є «школою демократії». Громадяни можуть на практиці дізнатися, що і вони самі спільно можуть ухвалювати рішення щодо власних проблем і важливих питань своєї громади. Консолідація німецької демократії не в останню чергу відбулася так успішно тому, що федеральна конституція передбачає сильне місцеве самоврядування.

Дане видання Policy Paper є наслідком співпраці Фонду Конрада Аденауера та Лабораторії законодавчих ініціатив; відповідно до описаного підґрунтя воно відповідає одночасно трьом потребам. По-перше, експерти Олена Чебаненко та Денис Ковриженко пояснюють, що насправді приховано під часто вживаним виразом «місцеве самоврядування». По-друге, автори надають цінні імпульси щодо реформи конституційного устрою та законодавчих основ в Україні з метою посилення місцевого самоврядування в майбутньому. І нарешті, експерти формулюють дійсно корисні поради щодо того, як уже зараз в рамках існуючого законодавства можна і надалі розвивати і використовувати місцеве самоврядування в Україні.



Ніко Ланге

Керівник Представництва
Фонду Конрада Аденауера в Україні

м. Київ квітень 2009 р.

© ПРЕДСТАВНИЦТВО ФОНДУ КОНРАДА АДЕНАУЕРА
В УКРАЇНІ, 2009

ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
01021 КИЇВ
ВУЛ. ШОВКОВИЧНА, 10 КВ. 4
WWW.KAS.DE/UKRAINE
OFFICE@ADENAUER.KIEV.UA

ЯКІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ

**ОЛЕНА ЧЕБАНЕНКО,
ДЕНИС КОВРИЖЕНКО**

**СЕРІЯ «ПОЛІТИЧНА ОСВІТА»
ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
WWW.KAS.DE/UKRAINE**

ЯКІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ВИКЛИКИ

Дискусії щодо необхідності реформування системи владних інституцій на місцях у напрямі наближення організації та змісту діяльності органів місцевого самоврядування до потреб і запитів членів територіальних громад ведуться вже давно. Значна кількість політиків та експертів часто зводять реформу місцевого самоврядування до перегляду положень Конституції України в частині системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування і прийняття за результатами внесення змін до Конституції законодавчих актів, покликаних забезпечити реалізацію цих змін (законів щодо адміністративно-територіального устрою, місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування загалом, нового Бюджетного кодексу, відповідних змін до Земельного кодексу тощо). Звісно, такий підхід має свою логіку, адже без давно назрілої конституційної реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального поділу говорити про можливість системного реформування місцевого самоврядування навряд чи доводиться.

Разом з тим, наближення діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування до потреб і запитів членів територіальних громад передбачає не тільки проведення конституційної реформи і внесення змін до законодавства, зумовлених переглядом відповідних положень Основного Закону, але і перегляд положень чинного законодавства в частині доступу до інформації про діяльність органів публічної влади, удосконалення регулювання адміністративних процедур тощо. Цілком очевидно, що такий перегляд можливий і в умовах „гальмування” конституційної реформи у сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, іншими словами – в межах чинних положень Конституції.

Саме тому у цій публікації, поряд з дослідженням базових моделей реформування адміністративно-територіального устрою, які активно обговорюються в середовищі політиків та експертів (і від вибору однієї з яких значною мірою визначатиметься організаційна модель місцевого самоврядування, зміст конституційного перегляду в частині адміністративного устрою і місцевого самоврядування), авторами значну увагу приділено питанням основних тенденцій у реформуванні місцевої влади в зарубіжних країнах, у тому числі – забезпеченню прозорості діяльності місцевих органів публічної влади, досвіду впровадження електронного врядування тощо.

1. Огляд основних моделей реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні

Як зазначалось, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування може здійснюватись як в межах чинної Конституції України, так і шляхом перегляду Основного Закону. Перший шлях має низку недоліків, які у будь-якому випадку рано чи пізно доведеться виправляти шляхом зміни конституційних положень. Власне, безпосередньо Основний Закон на сьогодні дозволяє лише одне – укрупнювати територіальні громади шляхом створення добровільних об'єднань у спільну громаду територіальних громад сіл, селищ та міст. Створення таких об'єднань до певної міри могло б сприяти забезпеченню принципу повсюдності місцевого самоврядування.

Проте, певні європейські стандарти місцевого самоврядування в рамках чинної Конституції не можуть бути впроваджені: це стосується, зокрема, створення власних виконавчих органів обласних та районних рад, перегляду системи місцевих державних адміністрацій і повноважень органів виконавчої влади на місцях з метою запобігання дублювання ними функцій виконавчих органів регіонального самоврядування тощо. Не слід забувати й про те, що створення добровільних об'єднань сільських і селищних громад є правом, не обов'язком громад, які утворюють об'єднану громаду. У цьому світлі доцільність перегляду положень Конституції України в частині місцевого самоврядування є безсумнівною.

Переваги та недоліки дворівневої системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> • Підвищення фінансової спроможності громад • Створення власних виконавчих органів районних та обласних рад • Забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування 	<ul style="list-style-type: none"> • Віддалення центрів надання управлінських послуг від кінцевих споживачів • Збереження централізованої дворівневої системи місцевих державних адміністрацій • За моделі рад існуючих великих міст (Харків, Донецьк, Дніпропетровськ і т.д.) втратять свій статус і перетворяться на групу (30 і більше) районів, що ускладнить управління цілісною міською інфраструктурою, яка існує нині • Модель реформування зберігає дуалізм виконавчої влади і подвійне підпорядкування МДА Президенту та Кабінету Міністрів • Доцільність створення інституту представників районних рад в селах, селищах і містах з населенням до 25 000 є досить сумнівною, статус цих представників в рамках моделі до кінця не визначений • Модель повністю руйнує існуючу триланкову систему адміністративно-територіального устрою, що відповідно, потребує кардинальних змін до Бюджетного кодексу в частині розмежування видатків між місцевими бюджетами • Модель не передбачає перегляду існуючої кількості областей

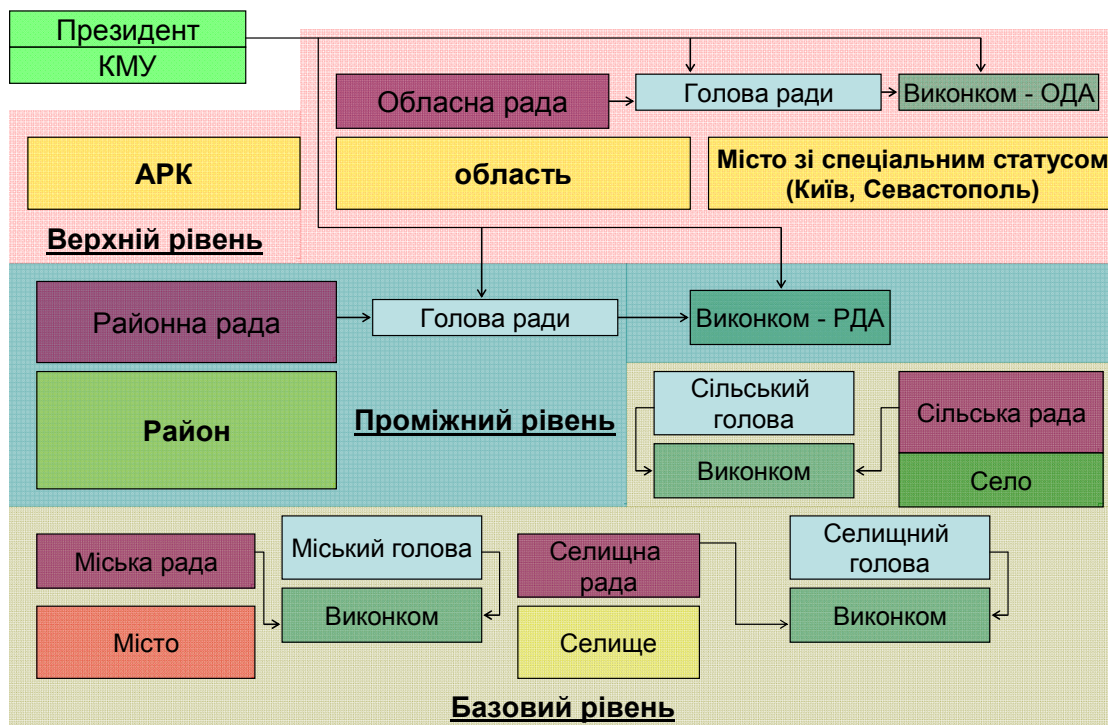
Окрім місцевого самоврядування перегляду потребують також і конституційні засади адміністративно-територіального устрою, насамперед – в частині базового рівня адміністративно-територіального устрою (села, селища, міста), переліку областей (в конституціях європейських країн, зазвичай, не фіксується повний перелік назв адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня адміністративно-територіального поділу та їхня кількість).

За результатами пошуків оптимальної моделі національного адміністративно-територіального устрою експертами було визначено декілька можливих шляхів

частково вирішує існуючі проблеми функціонування місцевого самоврядування та наближає засади адміністративно-територіального устрою і принципи побудови місцевого самоврядування у відповідність до європейських стандартів, вона водночас породжує і ряд нових проблем. Так, дворівнева система адміністративно-територіального устрою не є типовою для держав з аналогічною українській площею території та кількістю населення; модель передбачає збереження дворівневої системи місцевих державних адміністрацій (в той час як в умовах укрупнення територіальних громад цілком достатнім було б збереження лише обласних державних адміністрацій), зберігає основні існуючі вади адміністративно-територіального устрою (модель не передбачає оптимізації кількості областей, фактично зберігає існуючий базовий рівень адміністративно-територіального поділу – села, селища, міста); віддаляє центри надання адміністративних послуг від кінцевих споживачів, „розчленовує” управління цілісною міською інфраструктурою (опалення, водопостачання, ЖКГ тощо) між десятками районів, засади взаємодії яких саме у великих містах (які de-facto ліквідуються) моделлю остаточно не визначено. Як бачимо, така модель адміністративно-територіального устрою та організації влади на місцях має куди більше недоліків, аніж переваг.

Друга модель реформування адміністративно-територіального устрою та організації влади на місцевому і регіональному рівнях (хоча вважати її реформою адміністративно-територіального устрою навряд чи можна) фактично передбачає поширення столичного досвіду врядування у загальнонаціональному масштабі. Іншими словами, існуюча система адміністративно-територіального поділу не переглядається і залишається трирівневою (села, селища, міста – райони – області, м. Київ та Севастополь, Автономна Республіка Крим), на обласному і районному рівнях відповідним радам надається право утворити власні виконавчі органи, які очолюють виборні районні та обласні голови (або голови рад). На останніх покладаються існуючі повноваження голів відповідних місцевих державних адміністрацій.

Реформування місцевого самоврядування за Київською моделлю



Основні переваги та недоліки цієї моделі розкрито у нижченаведеній таблиці.

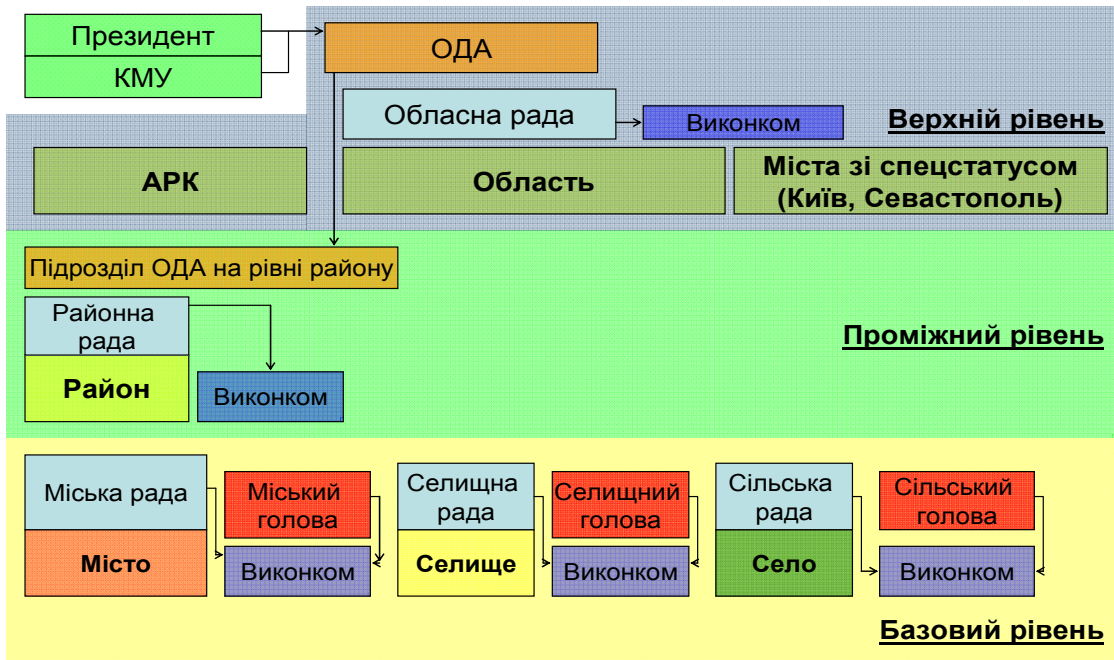
Переваги та недоліки впровадження „Київської моделі” організації виконавчої влади та місцевого самоврядування у загальнонаціональному масштабі

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none">• Обласним і районним радам надається право утворити власні виконавчі органи	<ul style="list-style-type: none">• Модель не передбачає реформування адміністративно - територіального устрою держави, відповідно принцип повсюдності місцевого самоврядування не може бути реалізований. Зберігаються всі існуючі проблеми, що впливають з існуючого адміністративно-територіального поділу.• Руйнується виконавча вертикаль – уряд втрачає важелі впровадження власної політики на місцях, втрачається розмежування контролю і відповідальності при здійсненні органами публічної влади на місцях своїх функцій (оскільки місцеві державні адміністрації фактично перетворюються у виконавчі органи місцевих рад, і зв'язок між здійсненням виконавчої влади на обласному та районному рівнях фактично відсутній), голови місцевих державних адміністрацій, які одночасно є виборними посадовими особами місцевого самоврядування, не є політично нейтральними фігурами• Зберігаються існуючі засади міжбюджетних відносин з усіма недоліками, місцеве самоврядування залишається фінансово слабким

Таким чином, єдиною перевагою другої моделі реформування місцевого самоврядування є надання представницьким органам регіонального самоврядування права утворити власні виконавчі органи. Зберігаючи основні недоліки функціонування місцевого самоврядування (низький рівень фінансової спроможності громад, зумовлений адміністративно-територіальним устроєм; збереження централізованої моделі публічного управління), така модель породжує ряд нових загроз – політизацію управління на місцях, втрату урядом інструментів впровадження власної політики тощо, широкі можливості для протистояння обласної та районної влади тощо. Таким чином, доцільність практичного впровадження цієї моделі викликає сумніви.

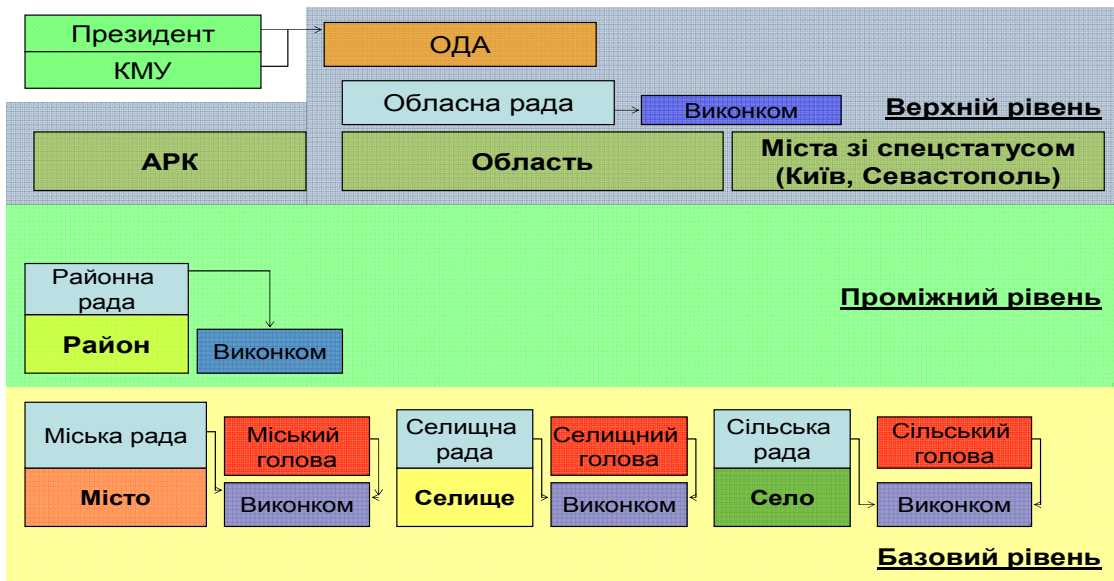
Третій варіант реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування (його, як і попередній, можна вважати моделлю реформування місцевого самоврядування, а не адміністративно-територіального устрою) передбачає збереження існуючої системи адміністративно-територіального поділу, створення на обласному та районному рівнях виконавчих органів відповідно обласних та районних рад, ліквідацію районних державних адміністрацій, повноваження яких планується покласти на структурні підрозділи обласних державних адміністрацій, звуження повноважень обласних державних адміністрацій до контролю-наглядових.

Реформування місцевого самоврядування: модель з районними підрозділами обласних державних адміністрацій



Четверта модель реформи місцевого самоврядування відрізняється від попередньої лише тим, що вона впроваджує одноланкову систему органів виконавчої влади на місцях – обласні державні адміністрації; на районному рівні не передбачається існування ні районних державних адміністрацій, ні профільних підрозділів обласних державних адміністрацій.

Реформування місцевого самоврядування: модель без районних підрозділів обласних державних адміністрацій та РДА



Переваги та недоліки впровадження моделей місцевого самоврядування з представництвами обласних державних адміністрацій на районному рівні та без відповідних представництв

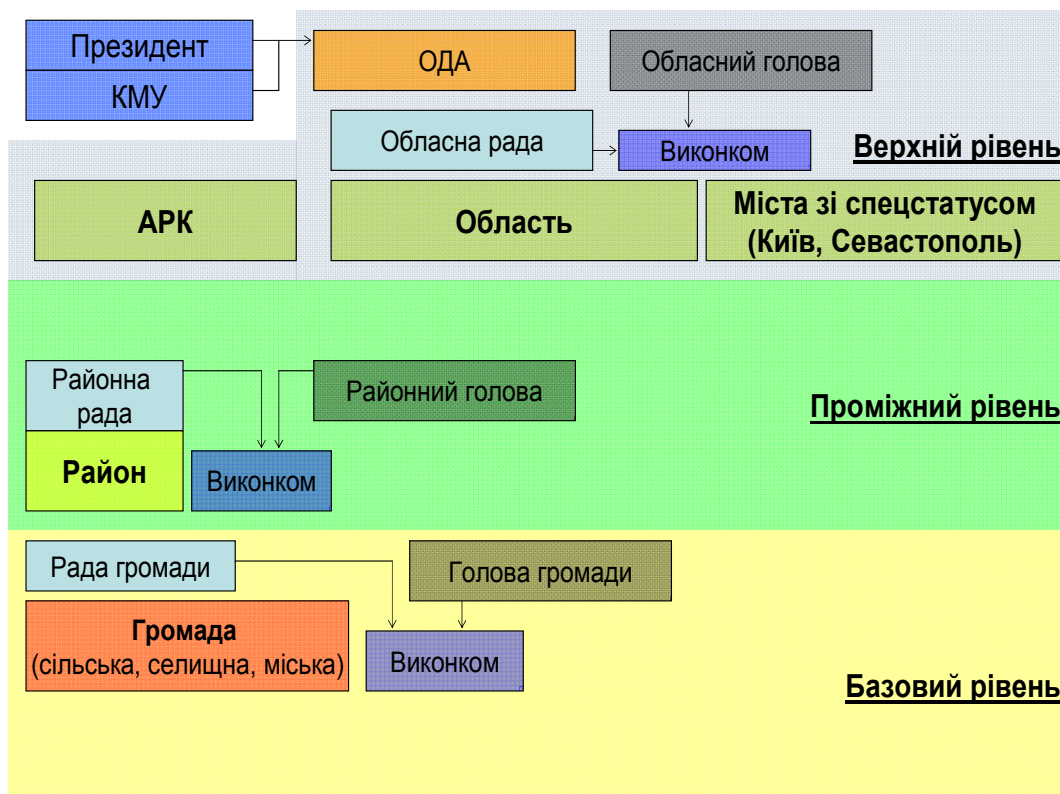
Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> • Обласним і районним радам надається право утворити власні виконавчі органи • Розмежування функцій контролю і управління на рівні областей і районів (контрольні повноваження закріплюються за місцевими державними адміністраціями, управлінські – за виконавчими органами місцевого самоврядування) 	<ul style="list-style-type: none"> • Моделі не передбачають реформування адміністративно - територіального устрою держави, відповідно принцип повсюдності місцевого самоврядування не може бути реалізований. Зберігаються всі існуючі проблеми, що впливають з існуючого адміністративно-територіального поділу. Зберігаються існуючі засади міжбюджетних відносин з усіма недоліками, місцеве самоврядування залишається фінансово слабким • Модель, яка передбачає утворення підрозділів ОДА (департаментів) на районному рівні, фактично передбачає збереження РДА в модифікованому вигляді та змінним підпорядкуванням (за рахунок розширення кадрових повноважень голови ОДА і відповідного звуження повноважень глави держави і уряду). Відповідно, за цієї моделі виконавча влада на місцях залишатиметься надмірно централізованою.

Модифікованим варіантом четвертої моделі реформування місцевого самоврядування є **модель**, у відповідності до якої села, селища та міста ліквідуються, і на їх основі утворюються адміністративно-територіальні одиниці нового рівня – громади (сільські, селищні ті міські). Порівняно з двома вищеописаними моделями реформ, такий підхід до реформування має два основних позитиви – забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, а також створення умов для підвищення фінансової спроможності місцевого самоврядування на базовому рівні адміністративно-територіального поділу.

Цей підхід дозволяє привести у відповідність до європейських стандартів міжбюджетні відносини, систему місцевих податків і зборів. Однією з проблем, які виникнуть в процесі реалізації реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування за цим сценарієм, стане необхідність інвестування в інфраструктуру нових укрупнених територіальних одиниць і перенесення адміністративних центрів (тобто центрів надання управлінських послуг органами самоврядування) в населені пункти, рівновіддалені від меж громад. Разом з тим, у більш віддаленій перспективі, подальше впровадження адміністративно-територіальної реформи вимагатиме перегляду кількості областей (як це мало місце, зокрема, в Польщі на початку 1990-х років). Також в ході реформи необхідно буде визначити статус великих міст, в деяких з яких вже зараз кількість населення перевищує або наближається до кількості жителів малонаселених областей. Можливо, таким містам в перспективі має бути надано спеціальний статус (іншими словами, такі міста мають бути прирівняні до областей). Це ж саме стосується і міст районного значення, в яких проживає більша частина мешканців району – такі міста в перспективі мають здійснювати, окрім самоврядних повноважень як власне міст, повноваження районів. Цей підхід до реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самовря-

дування частково знайшов відображення в проекті Закону „Про внесення змін до Конституції України”, відомому як „законопроект 3207-1”, який був попередньо схвалений 8 грудня 2004 року і розгляд якого було припинено у листопаді 2007 року (цей законопроект передбачав лише часткове реформування адміністративно-територіального устрою – на базі сіл, селищ та міст ним передбачалось утворення адміністративно-територіальних одиниць нового типу – громад, проте верхній рівень адміністративно-територіального поділу (24 області) проектом переглянутий не був, що у перспективі зумовило б потребу у внесенні подальших змін до Конституції України).

Реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою: модель без РДА та створенням громад на базовому рівні



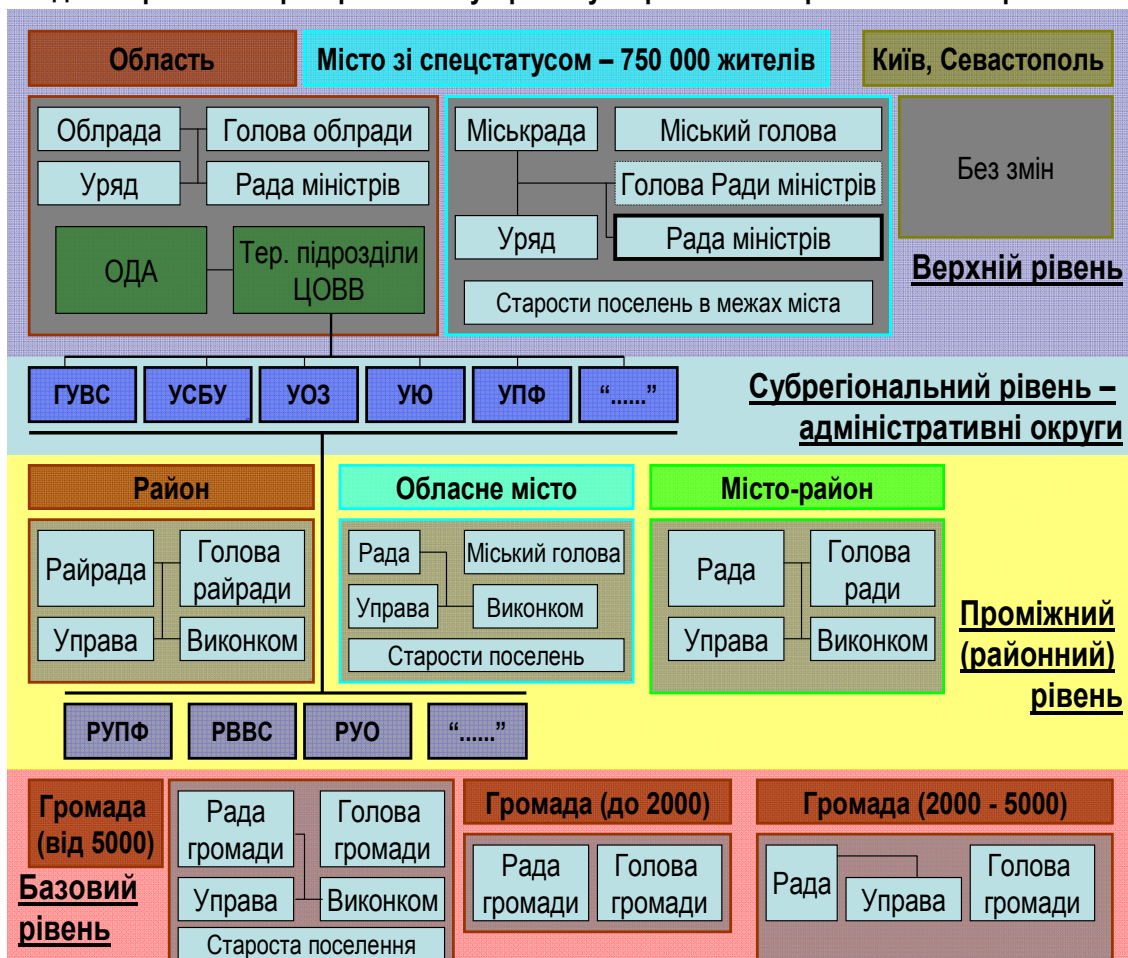
Зрештою, окрім вищеописаних моделей реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, існує і **шоста модель** відповідної реформи. Наразі в частині реформування адміністративно-територіального устрою вона є найбільш „опрацьованою” з економічної, демографічної та географічної точок зору. Коротко суть моделі полягає у наступному: 1) базовою одиницею адміністративно-територіального устрою є сільська, селищна, міська громада районного міста (з чисельністю населення до 15 000 осіб); 2) проміжним рівнем адміністративно-територіального устрою є райони (25 000 – 30 000 осіб), міста-райони (понад 15 000 осіб); 3) верхній рівень адміністративно-територіального устрою представлений містами зі спеціальним статусом (понад 750 000 осіб), областями та Автономною Республікою Крим; 4) пропонується ввести додаткову адміністративну одиницю у вигляді департаменту на базі адміністративних одиниць, які на сьогодні є територіальною основою для діяльності органів державної влади (адміністративних та інших судів, прокуратури, територіальних підрозділів деяких міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тощо), при цьому згідно із запропонованою кон-

цепцією кількість департаментів пропонується узгодити з кількістю виборчих округів; 5) на проміжному та верхньому рівнях адміністративно-територіального устрою передбачається створення власних виконавчих органів місцевого самоврядування у вигляді виконавчих комітетів (рад міністрів областей – на обласному рівні) та управ (виконавчих органів відповідних рад); 6) на рівні міст Києва і Севастополя передбачається зберегти існуючу систему врядування – міські голови відповідних міст одночасно очолюватимуть міські державні адміністрації, а міські державні адміністрації – здійснюватимуть повноваження виконавчих органів рад та повноваження місцевих державних адміністрацій; 7) існування місцевих державних адміністрацій передбачається лише в областях, натомість в містах зі спеціальним статусом (крім Києва та Севастополя), а також на районному рівні місцеві державні адміністрації не створюються – на цих рівнях діятимуть лише структурні підрозділи центральних органів виконавчої влади; 8) в невеликих громадах з чисельністю жителів до 2000 осіб виконавчі органи рад не створюватимуться – їхні функції виконуватимуть голови громад; 9) в складних адміністративно-територіальних одиницях (наприклад, містах, які включають інші населені пункти) передбачається запровадження інституту старости поселення.

Модель реформування адміністративно-територіального устрою з утворенням міст-районів та міст-регіонів



Система органів регіонального та муніципального врядування в рамках моделі адміністративно-територіального устрою з утворенням міст-районів та міст-регіонів



Переваги та недоліки впровадження моделі адміністративно-територіального устрою з утворенням міст-районів та міст-регіонів

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> Обласним і районним радам надається право утворити власні виконавчі органи Розмежування функцій контролю і управління на рівні областей і районів (контрольні пов- 	<ul style="list-style-type: none"> Критерій виведення в окрему ланку в межах верхнього рівня адміністративно-територіального устрою міст зі спеціальним статусом (в якості якого пропонується встановити чисельність населення – 750 000) потребує додаткового обґрунтування з урахуванням специфіки діяльності великих міст. Можливо, при визначенні доцільності надання місту спеціального статусу слід враховувати не лише арифметичну кількість населення у певний період часу, але й інші показники, наприклад – демографічні та фінансово-економічні Потребує уніфікації регулювання правовий статус всіх міст зі спеціальним статусом. З незрозумілих причин концепцією передбачається збереження в Києві та Севастополі іс-

новаження закріплюються за місцевими державними адміністраціями, управлінські – за виконавчими органами місцевого самоврядування)

- Модель значною мірою враховує існуючу структуру адміністративно-територіального устрою

- Забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування

- Децентралізація публічного управління за рахунок ліквідації РДА

- Створення умов для проведення бюджетної, земельної, податкової реформ

нуючої моделі самоврядування, в той час як для інших міст зі спеціальним статусом пропонується закріпити іншу модель. Очевидно, що специфіка Києва та Севастополя має визначатись лише обсягом їхніх функцій як відповідно столиці та місця базування Чорноморського флоту РФ, а не специфікою побудови системи органів самоврядування в цих містах.

- На наш погляд, виділення великих міст як особливої ланки в системі адміністративно-територіального устрою є доцільним лише в аспекті міжбюджетних відносин та обсягу функцій, які на них покладаються (який є ширшим порівняно з обсягом функцій звичайних міст), а не в аспекті системи адміністративного поділу. Адже навряд чи без міста Харкова, наприклад, є доцільним подальше існування Харківської області. Слід також відзначити і те, що виокремлення суто в адміністративному плані окремих міст породжує іншу проблему, яка не вирішена Концепцією – проблему реалізації загальнонаціональної політики в межах таких міст. Очевидно, що у разі виділення з структури областей великих міст, у таких містах також мають бути створені міські державні адміністрації з контрольними повноваженнями, існування яких концепцією наразі не передбачено.

- Доцільність виокремлення штучного утворення – адміністративних округів (або департаментів) є досить сумнівною, адже значною мірою „прив’язує” перебудови в системі органів виконавчої, судової влади тощо до цієї системи. Очевидно, що вирішення питання про територіальні межі юрисдикції того чи іншого органу влади має вирішуватись ним безпосередньо (що сприятиме гнучкості управління), а не фіксуватись на рівні законодавчих актів, у тому числі і в Конституції

- На нашу думку, недостатньо обґрунтованим є і виокремлення в системі виконавчих органів регіональних та місцевих рад двох типів органів – управи та виконкому. По суті виконком і є управою, а проведення зазначеного розмежування є так само „обґрунтованим”, як наприклад, виділення в системі керівництва виконавчою владою Кабінету Міністрів і Міністерської Управи Верховної Ради України

- На нашу думку, концепція взагалі не мала б вичерпно визначати перелік органів регіонального та місцевого самоврядування, а також порядок обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування – відповідні питання є питаннями політичної доцільності і мають вирішуватись шляхом регулювання

законами про місцеве самоврядування та законами про вибори. Натомість відповідно до концепції в одних випадках (наприклад, в областях, містах-районах тощо) „керівник області“, мер міста обираються непрямими виборами, в той час як для базових рівнів самоврядування фіксується безпосереднє обрання голів громад виборцями (прямі вибори), що навряд чи можна вважати аргументованим.

На сьогоднішній день розглянута вище модель в частині реформування адміністративно-територіального устрою України є, на наш погляд, найбільш досконалою з-поміж усіх інших, розглянутих у цій статті. За умови додаткового фінансово-економічного та демографічного обґрунтування (з використанням методів географічного моделювання), вона цілком могла б бути покладена в основу реформування адміністративно-територіального устрою та, відповідно, місцевого самоврядування. Основні слабкі сторони концепції проаналізовано у вищевказаній таблиці.

На нашу думку, в контексті наближення місцевого самоврядування до потреб і запитів членів територіальних громад, здійснення адміністративно-територіальної реформи необхідно передбачати:

- 1) забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування, визначення в якості базової одиниці адміністративно-територіального устрою нової одиниці – округи (комуни, громади тощо);**
- 2) можливість створення представницькими органами регіонального самоврядування власних виконавчих органів;**
- 3) надання на основі обґрунтованих критеріїв окремим містам спеціального статусу;**
- 4) уніфікацію системи управління спеціальними містами, у тому числі Києвом та Севастополем;**
- 5) децентралізацію публічного управління, вирішення питання про доцільність існування районних державних адміністрацій;**
- 6) можливість делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на підставі адміністративних договорів, можливість делегування повноважень на нижчі рівні місцевого самоврядування;**
- 7) рамкове окреслення в Конституції засад адміністративно-територіального устрою, що передбачає, зокрема, вилучення з Конституції положень щодо кількості областей, їх назв тощо.**

2. Наближення змісту діяльності органів місцевого самоврядування до потреб членів територіальних громад

Місцеве самоврядування є найбільш наближеним до громадян рівнем здійснення публічної влади. Як система механізмів вирішення проблем локального значення, ця сфера управління передбачає максимально ефективно використання ресурсів, що перебувають у розпорядженні громад, для потреб певної території та її мешканців. Принцип субсидіарності, який лежить в основі здійснення влади на місцях та є одним із ключових демократичних стандартів муніципального управління, декларує, по-перше, обмеженість втручання центрального рівня управління у вирішення питань місцевого значення, а по-друге – максимальне залучення членів територіальних громад безпосередньо у процес здійснення влади на певній території. Таким чином, місцеве самоврядування постає як су-

купність інституційного каркасу, а також процедур і механізмів безпосередньої демократії, що забезпечують максимальний вплив населення на прийняття владних рішень на локальному рівні. Функціонування обох названих елементів потребує наявності відповідної правової бази. Тим не менше, відведення законом певної сфери для місцевої ініціативи, спрямованої на забезпечення належного зв'язку між управлінням і самоорганізацією, є запорукою дотримання демократичних стандартів на місцях.

Із зазначеного випливає, що відповідальність за ефективність системи місцевого самоврядування несуть не лише органи управління, які утворюють відповідну систему, але і члени територіальної громади. За таких умов необхідною вимогою є забезпечення тісної взаємодії між владними інститутами на місцях та громадянами. У свою чергу забезпечення ефективності такої взаємодії потребує наявності механізмів, які передбачають:

- зв'язок членів представницьких органів на місцях (депутатів місцевих рад) з громадою;
- прозорість функціонування органів місцевого самоврядування;
- відповідальність депутатів місцевих рад перед територіальною громадою;
- ефективність систем адміністрування місцевих коштів.

Якщо ефективна інституційна організація місцевого самоврядування – це, в першу чергу, сфера відання центрального рівня державного управління, який є відповідальним за створення для цього належних правових умов, то ефективність механізмів взаємодії між владою та населенням на муніципальному рівні напряму залежить як від правових основ, так і від обраних на місцях способів реалізації наданих законом можливостей. За таких умов про універсальність певного набору рекомендацій щодо підвищення ефективності останніх говорити не варто, оскільки у різних країнах і на різних рівнях територіальної організації місцевого самоврядування відповідні питання вирішуються по-різному, відповідно до особливостей політичної та правової систем (зокрема, форми правління, форми державного устрою, особливостей зв'язку центрального та локального рівнів управління, ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, традицій демократичного врядування тощо). Таким чином, оптимальним способом підвищення ефективності самоврядування на місцях в частині забезпечення взаємодії управлінських інститутів з членами територіальної громади є аналіз кращої практики зарубіжних країн, а також адаптація наявного досвіду до національних політико-правових умов.

2.1. Забезпечення прозорості місцевого самоврядування

Необхідність забезпечення прозорості діяльності публічної влади на законодавчому рівні впливає із права громадян на участь в управлінні місцевими справами, яке тісно пов'язане з правом на отримання повної та достовірної інформації про діяльність органів влади та місцевого самоврядування. Поінформованість громадян про сфери, напрямки та конкретні кроки органів влади є не менш важливим для забезпечення її ефективного функціонування, ніж обізнаність суб'єктів вироблення та реалізації політики про потреби та інтереси суспільства (громади).

Основою законодавчого забезпечення прозорості місцевого самоврядування є закріплення на законодавчому рівні права доступу громадян до інформації. Це право часто декларується на конституційному рівні, а безпосередні механізми його реалізації – закріплені у законах. Загалом, така практика є типовою для більшості європейських країн. Особливості правового регулювання механізмів доступу громадян до інформації подано у таблиці нижче.

**Зміст загального регулювання права на отримання інформації
про діяльність органів публічної влади**

	Електронне врядування	Свобода доступу до інформації	Регулювання електронної комунікації	Використання інфо- рмації про діяльність публічного сектору
Австрія	+	+	+	+
Бельгія	-	+	+	+
Болгарія	-	+	+	+
Великобританія	-	+	+	+
Греція	-	+	+	+
Данія	-	+	+	+
Естонія	-	+	+	+
Ірландія	-	+	+	+
Ісландія	+	+	+	+
Іспанія	+	+	+	+
Італія	+	+	+	+
Кіпр	-	-	+	+
Латвія	-	+	+	+
Ліхтенштейн	-	+	+	+
Литва	-	+	+	+
Люксембург	-	-	+	-
Македонія	-	+	+	+
Мальта	-	-	+	-
Нідерланди	-	+	+	+
Німеччина	-	+	+	+
Норвегія	-	+	+	+
Польща	+	+	+	+
Португалія	-	+	+	+
Румунія	+	+	+	+
Словаччина	-	+	+	+
Словенія	-	+	+	+
Туреччина	-	+	+	+
Угорщина	-	+	+	+
Фінляндія	+	+	+	+
Франція	+	+	+	+
Хорватія	-	+	+	-
Чехія	+	+	+	+
Швейцарія	-	+	+	+
Швеція	-	+	+	+

Джерело: Матеріали порталу <http://www.epractice.eu>

Аналіз європейської практики дозволяє говорити про те, що єдиного підходу до обсягу і способів регулювання права на доступ до інформації на європейських теренах наразі немає. Так, наприклад, у Греції конституційна норма, яка гарантує право на доступ до інформації взагалі не конкретизується в інших, окрім Конституції, нормативно-правових актах. Натомість в Італії прийнято кодекс про електронне врядування, а в Латвії можливість електронного врядування передбачена у декількох різних законах. Крім того, деякі країни активно працюють над закріпленням у законодавстві норм, що деталізують право на отримання інформації у світлі правових актів Європейського Союзу (зокрема – Люксембург, Мальта).

Що стосується шляхів адаптації закріплених у національному законодавстві принципів до місцевих умов, то аналіз досвіду зарубіжних країн дозволяє виділити стратегії та відповідні кожній стратегії інструменти стимулювання прозорості управління на локальному рівні. Співвідношення стратегій та інструментів, а також відповідний досвід їх реалізації у практиці зарубіжних країн подано у нижченаведеній таблиці 2.

² Таблиці підготовлені за результатами аналізу інформації порталу United Nations Human Settlements Programme // <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/toc.html>

Стратегії та інструменти підвищення прозорості функціонування місцевого самоврядування

МУНІЦИПАЛЬНІ ОПИТУВАННЯ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Запобігання несанкціонованому використанню місцевих ресурсів і зловживання владою; • Вироблення спільного для усіх зацікавлених осіб бачення шляхів підвищення ефективності системи місцевого самоврядування. 	<p>Підготовка опитувальника за тематичними блоками, що стосуються ефективності функціонування системи місцевого самоврядування. Такими тематичними блоками можуть бути: етичні засади муніципальної служби, громадські скарги, кадрова ефективність, бюджетна система, аудит тощо.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Визначення тематики та індикаторів оцінки; • Вибір способу збору інформації; • Вибір способу поширення отриманої інформації. 	<p>Досвід Греції. Система муніципального опитування була запроваджена у м. Пірей (Piraeus) за ініціативи мера та за підтримки Transparency International (далі - ТІ). Система передбачала залучення кількох зовнішніх консультантів, які протягом 4-х днів проводили інтенсивні консультації з представниками муніципальної влади, місцевими підприємцями та представниками громадських організацій. Результатом експерименту стало прийняття муніципального кодексу етики та продовження співпраці з ТІ.</p>

ДОСЛІДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Визначення організацій, інституцій і галузей, у яких поширена корупція; • Визначення шкоди від корупції для окремого члена громади; • Підвищення рівня зацікавленості членів громади проблемами корупції; • Вироблення механізмів боротьби з корупцією. 	<p>Проведення анкетування, спрямоване на збір максимуму інформації про прояви та форми корупційних дій на місцях. Питання анкети повинні бути систематизовані та передбачати короткі відповіді.</p> <p>Обов'язковим елементом є попередня апробація питань анкети з точки зору їх зрозумілості цільовій аудиторії.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Збір інформації про всіх суб'єктів, причетних до здійснення влади на місцях; • Широка доступність результатів дослідження; • Потреба у масштабному фінансуванні; • Потреба у медіа підтримці. 	<p>Досвід Бразилії.</p> <p>Оцінка рівня корупції була проведена в Бразилії за сприяння ТІ у 2000 році. Дослідження складалося з 2-х частин: по-перше, професійні консультанти проводили опитування людей щодо їхнього сприйняття корупції на національному, федеральному та місцевому рівнях; по-друге, було проведено Інтернет-опитування громадян. В обох випадках питання передбачали можливість як короткої відповіді (так або ні), так і розгорнутого пояснення позиції респондента. Результатом дослідження стало набуття досвіду системного вивчення рівня корупції на різних рівнях управління.</p>

ВИЗНАЧЕННЯ ТА АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ

Цілі та Завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Визначення питань, вразливих для зловживання владою або ресурсами на місцевому рівні; • Визначення суб'єктів проведення реформ місцевого самоврядування, а також змісту таких реформ. 	<p>Ретельне дослідження стану місцевого самоврядування з точки зору оптимальності організаційної структури та функціональної ефективності. Аналіз зібраної інформації з метою визначення вразливих сфер системи місцевого управління, а також вироблення рекомендацій щодо усунення наявних проблем.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Потреба у високоякісних фахівцях, які зможуть адекватно визначити проблеми місцевого самоврядування; • Необхідність пошуку ефективних механізмів донесення вироблених рекомендацій щодо реформування. 	<p>Досвід Індонезії. У 2000-2001 роках за підтримки Світового Банку у 3-х регіонах було проведено дослідження залежності бідності від ефективності системи місцевого самоврядування. У кожному регіоні було опитано 30-40 осіб з приводу їхньої оцінки діяльності різних суб'єктів здійснення влади на місцях та впливів корупційності тих чи інших органів або посадовців на рівень бідності окремого громадянина.</p>

ОЦІНЮВАННЯ

Цілі та Завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Оцінка якості та ефективності надання послуг органами місцевого самоврядування у відповідності до розробленої шкали ефективності; • Визначення причин, наслідків і можливих шляхів 	<p>Проведення кваліфікованої оцінки діяльності органів місцевого самоврядування прямими отримувачами послуг шляхом виставлення оцінок. На підставі отриманих даних проводиться експертна обробка та аналіз кількісних даних з метою</p>		

<p>подолання проблеми не-ефективності місцевого врядування.</p>	<p>вироблення рекомендацій. Зазвичай, підготовка таких звітів передбачає оцінку соціально-політичного контексту, інституційної оптимальності, ступеня залученості медіа та третього сектору у процес врядування на місцях.</p>		
---	--	--	--

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ

Цілі та Завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення кращого рівня інформування громадян щодо важливих рішень місцевої влади і чиновників та сприяння безпосередній участі зацікавлених сторін у питаннях місцевого врядування; • Підвищення рівня відповідальності місцевої влади і чиновників шляхом повернення уваги громадськості до їх діяльності; • Сприяння діалогу між місцевою владою та громадянами; 	<p>Особливу увагу варто звертати на підготовку короткого резюме з тематики зібрання, формування порядку денного, завчасне визначення дати, забезпечення присутності ключових осіб, інформування громадян, надання можливості донесення позиції зацікавлених сторін тощо.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Проведення інформаційної кампанії • Організаційні проблеми • Забезпечення діалогу між зацікавленими сторонами та місцевою владою після проведення слухань 	<p>Досвід США. Приклад Віконсинського департаменту з природних ресурсів, що проводить громадські зібрання та слухання з різноманітних питань майже кожного робочого дня, показує ефективність та дієвість цього інструменту у забезпеченні прозорості та взаємодії влади та громадян.</p>

РЕГУЛЮВАННЯ ЗБОРІВ ГРОМАДЯН

Цілі та Завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Заохочення громадян до участі в публічних дискусіях з питань місцевого управління; • Захист права громадян на публічні зібрання та попередження використанню владних ресурсів проти них; • Забезпечення прозорості процедур організації таких зібрань. 	<p>Закон про відкриті зібрання громадян може бути ухвалений на національному рівні та має чітко визначати суб'єктів закону, містити конкретне визначення публічного зібрання громадян, визначати наслідки порушення норм закону тощо.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Підготовка законодавчої ініціативи та її лобювання на національному рівні; • Інформування громадян щодо закону та роз'яснення його положень. 	<p>Досвід США. Акт про відкриті громадські зібрання був прийнятий у США у 1971 році з метою зробити врядування більш доступним для громадян. Акт чітко визначає суб'єктів, для яких він є обов'язковим, визначення відкритого зібрання громадян, порядок попередження про його проведення тощо.</p>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ОСОБИ ДО ІНФОРМАЦІЇ

Цілі та Завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<p>Сприяння свободі інформації через забезпечення доступу до інформації про діяльність влади всюди, де це тільки є можливим (включаючи документацію і бази даних).</p>	<p>Закон має не тільки захищати право громадян на доступ до інформації, але й зоб'язувати місцеві органи влади сприяти йому, у тому числі, публікуючи матеріали щодо своєї структури та функцій, порядок доступу до документів і баз даних, внутрішніх процедур тощо.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Підготовка законодавчої ініціативи та її лобювання на національному рівні; • Закон має інтегрувати регулювання доступу до інформації багатьох органів із різною структурою, внутрішніми процедурами, які можуть варіюватися по всій території країни. 	<p>Досвід Південної Африки. Акт сприяння доступу до інформації був прийнятий у 2000 році та покликаний забезпечувати право громадян на інформацію. Він запроваджує процедури доступу до інформації як від уряду, так і від приватних структур за деякими обмеженнями. Акт має вищу юридичну силу, ніж будь-які інші закони, що встановлюють більші обмеження на доступ до інформації.</p>

ВПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В УПРАВЛІННІ

Цілі та Завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Сприяння доступу громадськості до інформації щодо органів влади; • Підвищення рівня відповідальності влади, швидкості її реагування та професіоналізму місцевих чиновників. 	<p>Система управління публічними базами даних має включати в себе відповідні процедури та схеми документування діяльності органів влади. Система зберігання документації та порядок доступу до неї для громадян мають бути простими та зрозумілими.</p> <p>Комп'ютеризація зберігання баз даних є бажаною завдяки перевагам легкого запису, оновлення даних та передачі інформації.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Проект потребує значних ресурсів та фінансування; • Проблема підвищення кваліфікації чиновників; • Проведення медіа-кампанії. 	<p>Досвід Індії. Компютеризована система баз даних була запроваджена в селі Беландур. Спеціально для умов сільської місцевості було розроблено відповідне програмне забезпечення. Завдяки системі жителі села можуть за короткий час зареєструвати ділянку землі, отримати довідку тощо.</p>

ТРЕНІНГИ ДЛЯ ЗМІ

Цілі та Завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Роз'яснення ролі ЗМІ у створенні прозорої системи влади та доброго врядування; • Посилення довіри до ЗМІ, а також їх можливостей у забезпеченні об'єктивною та актуальною інформацією 	<p>Тренінги можуть проводитися в різних формах (семінари, дискусійні клуби та інші) та силами державних організацій, місцевими органами влади, громадськими організаціями тощо.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Організаційні проблеми; • Необхідність у довгостроковій, регулярній роботі зі ЗМІ. 	<p>Н. д.</p>

<p>щодо корупції й антикорупційних ініціатив;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Підвищення рівня поінформованості громадян та її участі в місцевому врядуванні. 			
---	--	--	--

ГРОМАДЯНСЬКА ОСВІТА

Цілі та Завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Підвищення рівня поінформованості та участі населення в місцевому врядуванні; • Поява у громадян вимоги публічної відповідальності органів місцевої влади. 	<p>Програми громадянської освіти мають бути сформовані на основі особливостей та потреб місцевої громади та бути спрямованими на всі сектори громадянського суспільства: громадські, приватні, неурядові та некомерційні організації. Методи роботи з цільовою аудиторією можуть включати в себе медіа-кампанії, шкільні програми, публічні виступи та зустрічі, публікації тощо.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Потреба в широкомасштабній довгостроковій роботі; • Фінансування; • Розробка ефективних методів роботи з конкретною аудиторією. 	<p>Досвід Лівану. На початку 2001 року уряд країни за підтримки місцевих неурядових організацій та USAID провів першу фазу медіа-кампанії на всій території Лівану. Місячна кампанія, за результатами дослідження громадської думки, була успішною. Наступний її етап передбачає медіа-виствітлення дискусії щодо вартості корупції для звичайного громадянина та пошук кроків для боротьби з нею.</p>

ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Заохочення громадян до 	<p>Інструменти підвищення рівня</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Потреба в широкомасштабній дов- 	<p>Досвід Росії. Задля боротьби з</p>

<p>участі в процесах прийняття рішень на рівні місцевої влади;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Підвищення рівня поінформованості громадян про роботу органів місцевої влади та можливостей участі у ній; • Забезпечення можливості громадян впливати на місцеву владу. 	<p>громадської участі можуть бути різноманітними та мають відповідати особливостям громади. Вони можуть включати в себе навчальні круглі столи, громадські дорадчі комісії, публічні слухання тощо. Головними учасниками компанії з підвищення громадської участі є органи влади, організації громадянського суспільства та приватний сектор.</p>	<p>гостроковій кампанії з відповідним фінансуванням;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Залучення великої кількості учасників та партнерів; • Вибір ефективних методів роботи. 	<p>корупцією місцеві органи влади міста Красноярськ запровадили серію нововведень. Серед них включення професійних асоціацій у муніципальні органи влади. Представники асоціацій брали участь у відповідних комісіях із закупівель, що дозволило підвищити кількість товарів, закуплених на конкурентних засадах. Місцева влада Красноярська також запровадила механізм надання коштів на соціальні проекти шляхом аукціону, сформувала декілька дорадчих органів, що складаються з представників різноманітних груп населення та громадських лідерів тощо.</p>
---	---	--	---

СТВОРЕННЯ НЕЗАЛЕЖНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Нагляд за місцевим урядуванням • Запровадження дієвої машини для поширення інформації стосовно правил та врегулювань, що стосуються 	<p>Наявність подібних агенцій допомагає визначити випадки корупції, її корені та способи її викоринення, до того, це слугує певним сигналом того, що корупція не буде допущена на будь-якому</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Висококваліфіковані співробітники • Повинна бути вичерпна юридична база та юридичні рамки для роботи агенції • Потребує значного фінансового капіталу • Потрібне чітке 	<p>Приклад Ботсвани. В середині 1990х рр. в Ботсвані було засновано Директорат з корупції та економічного злочину. В штаті працює 120 людей, які допомагають довести справи з корупції</p>

<p>врядування</p> <ul style="list-style-type: none"> • Вивчення та розроблення проектів урядової політики • Попередження порушень з боку посадовців та їх публічна відповідальність 	<p>рівні. До таких агенцій мають входити такі люди, що мають авторитет у громади. Робота агенцій передбачає постійне навчання та тренування посадовців. Частою є практика існування штабу юридичного консультування при агенції, що розвиває двосторонній зв'язок «громада-врядування».</p>	<p>усвідомлення важливості і необхідності існування такого органу у громади</p>	<p>до суду. За роки свого існування директорат заручився підтримкою місцевого уряду, що дало змогу використовувати раніше заборонені ресурси у боротьбі з корупцією та економічними злочинами</p>
---	---	---	---

ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення прозорості та дотримання етичних норм держслужбовцями та посадовцями через усунення спокуси та можливості участі у корупційних діях; • Сприяння розділенню приватних, особистих та політичних інтересів посадовців та чиновників; • Захист посадовців від необґрунтованих підозр та підвищення рівня довіри до них громадян; • Обмеження несанкціоно- 	<p>Може бути частиною національного законодавства чи бути прийнятим у вигляді постанови чи інших актів органів місцевої влади. Розробці такого акту має передувати детальне дослідження цінностей та проблем громади та держслужбовців, а також публічне обговорення. Документ має, зокрема, містити положення про тренінги та освіту для держслужбовців, відкритості управління фінансами, механізми скарг та розслідувань, чіткі визначення заборонених дій,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Бажаність законодавчого врегулювання; • Масштабність та складність предмету регулювання; • Необхідність не тільки в розробці та введення в дію, але й подальшої уваги до застосування закону (акту). 	<p>Досвід США. Відповідальним органом за застосуванням закону про конфлікт інтересів у Нью-Йорку є Комісія з конфліктів інтересів. Вона складається з п'яти членів, що призначаються мером міста за поданням місцевої ради. Члени комісії перебувають на посаді протягом шести років та зустрічаються не рідше разу на місяць. Комісія інформує посадовців щодо положень закону, оцінює їх виконання, розглядає скарги, проводить розслідування тощо.</p>

ваного впливу через обмеження працевлаштування колишніх держслужбовців та чиновників.	покарання за порушення норм тощо.		
---	-----------------------------------	--	--

ПРОЗОРИСТЬ ДОХОДІВ І ВИДАТКІВ СЛУЖБОВЦІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення основи моніторингу доходів і активів осіб під час державної служби чи перебування на посаді; • Підвищення рівня відповідальності посадовців та зменшення можливостей їх участі в корупційних діях. 	<p>Передбачає можливість отримання інформації щодо доходів і активів не тільки посадовця, але й найближчих членів його родини; наявність санкцій за умисне приховування чи неподання такої інформації; регулярне проведення моніторингу доходів та активів держслужбовців та реагування на порушення; доступність інформації для громадськості.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Необхідність комплексного підходу, що включав би в себе юридичне, технічне забезпечення, а також роботу із цільовою аудиторією, ЗМІ та громадськістю; • Необхідність створення відповідного підрозділу в органах влади на місцях чи надання додаткових повноважень існуючим. 	<p>Досвід США. Система забезпечення відкритості доходів посадовців була запроваджена на острові Род шляхом прийняття положень етичного коду для держслужбовців. Відкритість інформації щодо особистих фінансів обов'язкова для всіх виборних посад, держслужбовців, деяких працівників муніципальних служб. Така інформація включає також дані щодо наявності бізнес-інтересів службовця чи членів його родини, пов'язаних із взаємодією з органами влади. Кожного року біля 6 000 посадовців надають фінансові звіти, відкриті для громадськості.</p>

РЕЄСТРАЦІЯ ЛОБІСТІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Регулювання лобістських механізмів з метою забезпечення рівних можливостей для зацікавлених сторін; • Підвищення рівня відповідальності та відкритості органів влади та посадовців; • Відкриття доступу до списку та контактів професійних лобістів для сторін, що потребують таких послуг; • Сприяння доступу до лобістської діяльності, її принципів та наслідків для широкого загалу. 	<p>Може запроваджуватися національним законодавством чи на місцевому рівні. Система такої реєстрації має включати себе стандартну процедуру реєстрації, періодичне оновлення бази даних, заборону займатися лобістською діяльністю колишнім посадовцям та держслужбовцям, винятки для громадських та неприбуткових організацій тощо.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Бажаність законодавчого врегулювання; • Створення відповідного підрозділу, служби в органах влади чи передання додаткових функцій існуючим; • Проведення медіа-кампанії. 	<p>Досвід США. Реєстрація лобістських груп була запроваджена в м. Сан-Франциско актом місцевої влади. Він передбачає детальні умови реєстрації, що визначають характер лобістських послуг; квартальний звіт щодо таких умов, отриманих компенсацій, інших витрат тощо; заборону подарунків чиновникам та посадовцям вартістю більше \$50. Всі звіти та реєстраційні форми доступні в онлайн режимі.</p>

ЗАХИСТ ІНФОРМАТОРІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Покращення умов для виявлення шахрайства та корупції; • Заохочення до звітування про випадки корупції та інші зловживання, які можуть 	<p>Забезпечення прозорості діяльності представників державного сектору шляхом заохочення спеціалістів, працівників та пересічних громадян до виявлення корупції та зловживань</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Необхідність повної конфіденційності та захисту ідентифікації особи інформатора. • Потреба у встановленні гарячих ліній для інформування про правопорушення та забезпечення ефек- 	<p>Досвід США. У королівському окрузі США існує Захисний Кодекс інформаторів, який виступає як засіб для повідомлення про невірні урядові дії. Невідповідна або неправильна</p>

спричинити небезпеку цілісності управління.	службовим становищем. Реагування урядовців на таке інформування свідчить про необхідність зазначеної підзвітності та прозорості владних структур на всіх рівнях.	тивної діяльності системи бази даних, устаткованих на гарячих лініях задля записів правопорушень. • Проведення спеціального навчання та тренувань серед персоналу, що працюватиме на гарячих лініях та, водночас, серед владних органів та урядовців для захоплення простих громадян до боротьби з корупцією на державному та приватному рівні.	урядова дія визначається як така, що вчинена урядовцем округу або підприємцем, який порушує будь-який федеральний, окружний або національний закон, створює небезпеку для суспільного устрою, витрачає фондові гроші не за призначенням. Усім інформаторам гарантується безпека та конфіденційність, а також захист від можливої помсти зі сторони владних представників.
---	--	--	---

„УГОДИ ЧЕСНОСТІ“

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Можливість переконання компаній утримуватися від хабарів шляхом запевнення їх, що їхні конкуренти саме так і чинять • Забезпечення утримування уряду від корупційних дій шляхом попередження здирництва за процеси надання ліцензій та приватизації задля прозорості діяльності уряду 	Для забезпечення антикорупційної діяльності у сфері приватизації, тендерних конкурсів та ліцензування угода чесності уможливить здійснювати спільні операції між державними та приватними структурами відкрито із створенням можливості громадського спостереження за усіма процесами, що підвищить ефективність функціонування уряду та приватних підприємств та збільшить до-	<ul style="list-style-type: none"> • Незвичність для багатьох країн створення абсолютно нової практики підписання угод між представниками державного та приватного сектору, який гарантуватиме відсутність будь-яких тінювих схем, корупції, шантажу з обох сторін • Складність із застосуванням санкцій відносно тієї чи іншої сторони у разі порушенні договору через попередню відсутність практики імплементації таких 	Досвід Аргентини. Угода чесності була запроваджена в Аргентині двома етапами: шляхом громадських слухань щодо доцільності та ефективності такої угоди та через підписання самої угоди, яка гарантувала прозорість та чесність відносин влада – приватний сектор, а також запроваджувала серйозні санкції за порушення договору. В результаті, угода забезпечила

	віру до діяльності обох зі сторони суспільства.	санкцій	консенсус у діяльності чиновників та приватних структур, прозорість, кращий сервіс та контроль за діяльністю обох секторів, надавши громадянам Аргентини можливість спостерігати за діями уряду та приватних підприємств у їх взаємовідносинах.
--	---	---------	---

ВИЗНАЧЕННЯ ЗАСАД СЛУЖБОВОЇ ЕТИКИ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Створення прозорої структури для урядовців з правом на голосування та інші процеси прийняття рішень • Гарантування прозорого та етичного поведіння державних службовців • Відновлення і сприяння публічної довіри і громадської впевненості в управлінських процесах держави • Підкріплення етична поведінки чиновників офіційними та кодифікованими збірками правил та зобов'язань 	<p>Ствердження прозорого управління та урядового функціонування через мандати обраних політиків та адміністративного персоналу, які поведуться відносно прийнятих етичних правил поведінки та несуть відповідальність за свої дії перед суспільством. Поширення таких етичних правил на інших політичних та суспільних акторів задля позитивних змін функціонування громадянського суспільства.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Важкість у створенні універсальних етичних кодексів, що охоплюють усі верстви населення: від низин до верхівки • Складність у визначенні юрисдикції етичних кодексів та органу підзвітності стосовно етичної/неетичної поведінки • Необхідність тотального розповсюдження таких кодексів етичної поведінки для всього суспільства • Необхідність забезпечення регулярного перегляду норм кодексу, який буде вдосконалюватися і тлумачитися певним органом в процесі свого акціонування 	<p>Досвід ПАР. З 1994 року громадський сервіс Південної Африки створив особливий кодекс поведінки – Кодекс Управління – на робочих місцях, узгоджений всіма верствами населення як такий, що необхідний для подальшого збільшення професійних стандартів та учасницької демократії. Створення Кодексу було підкріплено проведенням низки освітніх семінарів та тренувань серед усіх учасників, кого стосувався кодекс своїми нормами. В результаті було досягнуто поширення норм кодексу на усі</p>

			державні та громадські організації, при чому після перевірки його ефективності кодекс було прийнято і на парламентарному рівні.
--	--	--	---

ТРЕНІНГИ ЗІ СЛУЖБОВОЇ ЕТИКИ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Надання професійної освіти робітників у галузі фахової етики та інструкцій • Встановлення можливості для підтримання відкритих урядових процесів • Підсилення принципів прозорості та підзвітності в межах урядового адміністрування 	<p>Всеосяжні тренування з професійної етики та освітні програми уповноважують робітників користуватися інструментами для підтримки прозорого урядування, що дозволяє ведення діалогу між громадянами та представниками влади з метою відкритого та критичного обговорення діяльності політичних управлінців.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Потреба у здійсненні високоякісної інформаційної кампанії, що уможливить усвідомлення необхідності етичного виховання для прозорої діяльності уряду • Важливість обчислення бюджетно-фінансових затрат на тренування • Необхідність призначення фахових спеціалістів та встановлення чіткого графіку занять • Приділення значної уваги створенню інноваційних та високо мотиваційних підходів до занять • Потреба у створенні особливої системи оцінювання результатів тренувань 	<p>Досвід США. У 2003 році в США пройшло спеціальне тренування серед чиновників, метою якого було пояснення правил користування для кредитними картками, виданими місцевим виконавцям на використання. Через численні порушення, що сталися у зв'язку з надмірним витрачанням чиновниками кредитних грошей, видання карток тимчасово припинилося, а потім знову відновилося з одночасним утворенням наглядових комісій, що слідкують за правомірним користуванням картками, та спеціальними тренуваннями, які пояснюють обов'язки та етикет поведінки державного службовця.</p>

**ДОТРИМАННЯ СТАНДАРТІВ ЕТИКИ В ХОДІ ПРОВЕДЕННЯ
ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ**

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Запевнення громадян у тому, що кандидатами виборчої гонки акцентують увагу на програмних питаннях, а не на запламуванні один одного • Затвердження механізму публікації цілей та позицій кандидатів • Заохочення проведення дебатів для отримання більшої інформації • Розкриття фінансових ресурсів та донорів виборчих кампаній • Забезпечення рівних можливостей для усіх громадян в участі у виборчому процесі • Утримання політичної кампанії від зловживання адміністративним та іншим аполітичним ресурсом 	<p>Проведення виборчої кампанії, як передумови до ефективного та прозорого врядування шляхом дотримання етичних норм та правил поведінки забезпечує не лише доступ до політичних програмних питань, а і заохочує до активної та громадської позиції та культури громадянськості.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Важливість заснування професійних форумів для кандидатів • Потреба у співпраці із громадськими та бізнесовими структурами для фінансування дебатів на актуальну тематику • Необхідність заохочувати масмедіа та інші суспільні групи для публікації імен кандидатів, що зохотилися вступити в етичну політичну кампанію 	<p>Досвід Азербайджану. 1995 року в Азербайджані було проведено кампанію з метою проголошення майбутнього демократичного розвитку з використанням таких інноваційних правил, як заохочення до професіоналізму серед учасників виборчих перегонів, забезпечення цільового тренування для обраних представників влади, створення сприятливих умов для залучення громадськості до політичного життя та забезпечення їй доступу до інформації про демократію та демократичне правління.</p>

СТВОРЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРОФІЛЬНОГО ОМБУДСМАНА

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Незалежне отримання та дослідження заяв щодо поганого управління • Основні причини заяв можуть стосуватись порушення законів, несправедливих рішень, проблем перевищення повноважень, корупції, ігнорування та некомпетентності адміністрації, невиконання обов'язків тощо 	<p>Зміст відповідає цілям та завданням, однак важливі наступні моменти:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Незалежність омбудсмана від організацій, які він може перевіряти - Дієвість - Справедливість - Публічна відповідальність 	<ul style="list-style-type: none"> • Проблема незалежності та неупередженості омбудсмана і його штату • Довіра населення до особи омбудсмана 	<p>Досвід Північної Ірландії. Ціль офісу омбудсмана – нагляд за справедливою та дієвою публічною адміністрацією, яка несе публічну відповідальність і є відкритою. Усі скарги до офісу є анонімними, послуги омбудсмана – безкоштовні. До юрисдикції перевірки омбудсмана належать усі регіональні адміністрації, навчальні інституції, заклади медичного та соціального забезпечення, державні департаменти та їх агенції</p>

ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТИХ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОФІСІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Покращення інформаційного потоку, що йде до загальної публіки • Забезпечення доступу до процесу прийняття рішень та його виконавців • Дієве та неупереджене забезпечення 	<p>Такі офіси засновуються ситуативно або ж як такі, що надають постійну допомогу та забезпечують інформацію громаду. Офіси можуть бути тематичними (наприклад, з проблем водопостачання). Однак, загальноприйня-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Відкритість інформаційного потоку, його незалежність та всезагальна доступність • Адекватний підбір персоналу офісів • Технічне забезпечення офісів 	<p>Приклад Косово. Запровадження подібних офісів почалось у 2002 році, відразу була налагоджена система прийому громадян (попередня консультація з представниками офісу при вході полегшувала потік відвідувачів).</p>

громадськими послугами	тою є практика заснування офісів, що розглядають широкий спектр громадських інтересів		Офіси організують зустріч громад з представниками місцевого самоврядування, допомагають спрощувати процедуру подачі заяв для документів, що видаються місцевими органами влади, а також допомагають збирати дані документи
------------------------	---	--	--

ВПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ ВІДКРИТОГО ВІКНА

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Збільшення доступу до послуг, які пропонуються у місті • Максимізація використання місцевих ресурсів через підхід «однієї зупинки» 	<p>Дані офіси пропонують доступ не лише до інформації та її роз'яснення, а й до послуг як таких.</p> <p>Прийнятою є наступна практика: в таких офісах надається інформація, приймаються заяви, приймаються платежі. Офіси можуть бути тематичними, в такому випадку надається якомога вичерпніша інформація та допомога з певного питання. Важливою є дислокація офісу, що має бути легкодоступна усім членам громади</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Потребує наявності висококваліфікованого штату • Означає повне реформування існуючої системи, що може зайняти достатньо багато часу 	<p>Приклад Австралії. Сіднейський офіс надає консультації щодо планування будівництва, районування, питань власності та її оцінки; видає дозволи на паркування, утримання тварин, підймальні крапи, огорожі навколо новобудов; приймає комунальні платежі.</p> <p>Також офіс підтримується місцевими інспекторами, які допомагають при консультуванні з усіх питань.</p>

СТВОРЕННЯ НАГЛЯДОВИХ КОМІТЕТІВ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Нагляд за діяльністю специфічних комітетів з розвитку • Забезпечення раціонального та дієвого використання ресурсів, максимізуючи доходи для досягнення намічених цілей місцевого уряду 	<p>Комітет нагляду обирається для певної функції і працює над одним питанням (навчання, охорона здоров'я, служби тощо). Цілі і функції комітету мають бути якомога точніше сформульовані. Комітети нагляду мають бути націлені на розвиток мети, включати часові обмеження початку та закінчення роботи, а також по закінченню її чіткі результати</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Незалежність комітетів (в них не мають бути задіяні члени місцевого врядування) 	<p>Приклад США. В штаті Південна Кароліна є ціль стати штатом, де найбільш динамічно розвивається система навчання. Комітет нагляду складається з освітян, бізнесменів, законодавців, які регулярно проводять огляд процесу покращення системи навчання, оцінюють, наскільки добре працюють школи та досліджують стандарти, яким маж відповідати достойна система освіти. В комітеті також діють п'ять підкомітетів.</p>

ВПРОВАДЖЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОГО АУДИТУ

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Незалежне визначення інформації, що є важливим для розвитку загальної картини місцевого самоврядування • Визначення слабких сторін та адміністративних недоліків, які не можуть бути визначені інсай- 	<p>Зовнішні та внутрішні аудитори мають загальні обов'язки дослідження адміністративних та фінансових практик, розроблення звітів. Вони виробляють рекомендації. Дійсна сила такого аудиту полягає у його загальнодоступності усім членам</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Потребує значного фінансового забезпечення • Усі експерти мають бути незалежними • Має бути вироблена єдина система стандартів проведення даного типу аудиту, що потребує значних часових затрат 	<p>Приклад Намібії. У місті Віндхок існує офіс головного внутрішнього аудитора, що підпорядковується безпосередньо головному виконавчому органу міста та проводить аудит 9 основних департаментів. Дана структура через саме внут-</p>

<p>дерами інституцій</p> <ul style="list-style-type: none"> • Визначення основ, за якими можна в подальшому проводити оцінювання • Забезпечення уряду, урядових структур та громади достовірною інформацією, що в подальшому буде сприяти довірі громади до місцевої влади 	<p>громади, зокрема стейкхолдерам. Аудит може бути як специфічним (адміністративні процедури), так і загальним (аудит місцевої влади; широкий аудит адміністративної, фінансової та юридичної практик)</p>		<p>рішній аудит визначила загальні практики та допомогла департаментам вдосконалити їх процедури.</p> <p>Існує гаряча лінія для громадян, які можуть в будь-який момент поскаржитись на підозрілі моменти у роботі місцевої влади.</p>
--	--	--	--

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ В БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

Цілі та завдання	Зміст	Умови реалізації	Приклади
<ul style="list-style-type: none"> • Нагляд за використанням фінансів на місцевому рівні • залучення громади до визначення пріоритетів у формуванні бюджету • Розвиток соціального капіталу, демократичної культури, виховання цивільного залучення 	<p>Зазвичай визначається певний відсоток бюджету, що може бути предметом загального обговорення. Для цього залучаються представницькі органи громади/окремі індивіди, які приймають участь у обговоренні формування бюджету. Остаточне затвердження бюджету залишається за місцевою адміністрацією. Така практика може бути перетворена в окремий інститут, однак за умови його ефективної діяльності та необхідності. Це дозволяє громаді</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Має бути залучено якомога більше верств населення • Необхідно, щоб була врахована думка меншості • Якщо вже існує така практика, то вона повинна бути систематично втілена • Невисока ймовірність встановлення багатостороннього діалогу без зіткнення інтересів. 	<p>Приклад Бразилії. Місто Порто-Алегре стало чи не найпершим, яке запровадило цю систему. На даний час 100% бюджету в цьому місті є предметом обговорення місцевих асоціацій, незалежних урядових центрів, профспілок тощо. Наразі 45 000 резидентів беруть участь у обговоренні бюджету щорічно. Цікавим є факт, що дана практика перейшла від питань бюджету до питань місцевого врядування, включно з політиками планування роботи місцевої адміністрації.</p>

	відслідковувати використання коштів за призначенням.		
--	--	--	--

Вихідними принципами забезпечення прозорості публічного сектору, які були імплементовані у законодавство більшості країн світу, є: відкритість, достовірність і повнота доступу до публічної інформації; забезпечення рівності при доступі до публічної інформації; відповідність вимогам законодавства, яке регулює порядок доступу до публічної інформації; захист права на доступ до публічної інформації, а також персональної інформації; захист державних інтересів; створення можливостей для вторинного використання публічної інформації.

Система забезпечення прозорості інформації про функціонування публічного сектору передбачає можливість отримання інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій, підприємств та установ, діяльність яких фінансується з державного бюджету, конкретних посадових осіб, що представляють державні органи. Отримана публічна інформація може бути використана вторинно для комерційних або некомерційних цілей – тобто цілей, які відрізняються від її початкового призначення. Тим не менше, поширеною практикою є законодавче закріплення видів інформації, яка не може бути вторинно використана.

Забезпечення доступу до публічної інформації передбачає не лише право громадян звертатися із запитом, а й обов'язок відповідних органів або посадових осіб систематично оприлюднювати інформацію про свою діяльність. Зокрема, це стосується даних, спрямованих на: попередження загроз життю, здоров'ю, безпеці або власності громадян; спростування поширеної раніше недостовірної інформації; виконання вимог закону тощо. Норма, яка зобов'язує керівників усіх державних органів, організацій, підприємств та установ оприлюднювати інформацію про їх діяльність, передбачена законодавством, наприклад, Болгарії. Крім того, з метою координації зусиль по інформування громадськості щодо діяльності публічного сектору можливим є створення спеціально уповноваженого органу або призначення відповідної особи.

Органи та уповноважені особи, відповідальні за надання публічної інформації: приклади законодавчого регулювання

Боснія	Кожен державний орган або орган місцевого самоврядування повинен призначити за наявності згоди Омбудсмана спеціальну посадову особу (Information Officer), уповноважену відповідати на запити громадян.
Македонія	Комісія із захисту права на вільний доступ до інформації публічного характеру – спеціально уповноважений орган, до основних повноважень якого відносяться: <ul style="list-style-type: none"> - розгляд скарг на відмову у наданні інформації; - контроль дотримання вимог законодавства про доступ до інформації; - підготовка висновків щодо запропонованих змін до законодавства про доступ до інформації; - координація діяльності, спрямованої на освіту громадян щодо реалізації їхнього права на доступ до інформації; - підготовка щорічних звітів щодо запитів на отримання інформації та їх передача до парламенту. Комісія є незалежним органом, що фінансується з державного бюджету та є відповідальним перед парламентом. До складу ко-

	місії входять 5 членів, серед яких – президент і віце-президент. Члени комісії призначаються парламентом за поданням уряду та виконують свої обов'язки протягом 5-ти років із правом переобрання.
Угорщина	Спеціально уповноважений комісар парламенту слідкує за дотриманням приписів законодавства щодо вільного доступу до публічної інформації.
Фінляндія	Відповідальність за відповіді на запити покладається на орган, до якого його було надіслано. Якщо запит стосується інформації, яка міститься в офіційних реєстрах, орган, до якого було направлено запит, може переадресувати суб'єкта запиту до органу, відповідального за ведення реєстру.
Хорватія	Функціями спеціально уповноваженої кожним державним органом або органом місцевого самоврядування посадової особи, відповідальної за інформування громадськості, є: - координація процесу надання відповідей на запити населення; - удосконалення методів класифікації, зберігання та оприлюднення публічної інформації; - ведення каталогу публічної інформації, яка становить предмет зацікавленості громад.
Джерело: Матеріали порталу http://www.epractice.eu	

У ряді країн поширена практика підготовки річних звітів щодо результатів розгляду інформаційних запитів. У Боснії кожен орган державної вади повинен поширювати: інформаційні матеріали щодо можливості та порядку подання запитів на інформацію до нього; реєстр типів інформації, які може надати відповідний орган; щоквартальні статистичні звіти щодо поданих запитів і прийнятих за результатами їх розгляду рішень; щорічний звіт про організаційну, операційну та фінансову діяльність відповідного органу. В Чехії до 1 березня кожен орган публічної влади повинен оприлюднити річний звіт за попередній рік, який повинен містити: кількість поданих запитів щодо отримання інформації про його діяльність; кількість апеляцій, поданих на рішення про відмову надати інформацію; копії усіх судових рішень, які були прийняті в порядку апеляції; інформацію про санкції, які були застосовані до винних осіб за ненадання інформації тощо. У Македонії відповідальна особа кожного органу, інформація про діяльність якого має бути доступною відповідно до законодавства, до 31-го січня поточного року готує звіт про діяльність за попередній рік, і подає його до Комісії із захисту права вільного доступу до публічної інформації. Звіт повинен містити: кількість поданих запитів; кількість запитів, на які були надані відповіді; кількість запитів, у відповіді на які було відмовлено, із вказівкою причини відмови; кількість апеляцій, а також рішень по них. Уніфікований звіт Комісія подає до парламенту, на який покладається відповідальність за його оприлюднення у ЗМІ. В Перу уряд (Рада міністрів), який збирає відповідні данні від усіх публічних органів, повинен подавати щорічний звіт до Конгресу з інформацією про запити, а також кількість відповідей із наданою інформацією та відмов.

Важливим питанням законодавчого регулювання забезпечення прозорості діяльності публічного сектору є визначення форми запиту. Основні форми – усний, письмовий або електронний. Зазвичай, запит, зроблений у електронному вигляді, прирівнюється за юридичною силою до письмового запиту. Що стосується конкретних вимог до форми запитів, то тут єдиних правил немає.

Форма інформаційного запиту: приклади законодавчого регулювання

Болгарія	<p>Правила складання письмового та електронного запитів визначаються органом, до якого він подається. Тим не менше, будь-який запит має містити:</p> <ul style="list-style-type: none"> - повне ім'я та адресу суб'єкта запиту; - опис предмета запиту; - вказівку на бажану форму отримання відповідної інформації, а також необхідні контакти. <p>Якщо названі вимоги (окрім вказівки на бажану форму отримання інформації) не дотримані, запит залишається без розгляду. Порядок реєстрації запитів, на які не було надано відповіді, визначається відповідним органом.</p> <p>Орган, який відповідає на запит, повинен надавати відповідь у формі, яку суб'єкт запиту визначив як бажану, окрім випадків, якщо це не може бути виконано з технічних причин, потребує значних фінансових затрат, створює загрозу порушення закону або авторських прав.</p> <p>У разі неотримання відповіді на усний запит, громадянин може звернутися до відповідного органу із письмовим запитом.</p>
Боснія	<p>Вимоги до поданого запиту:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) має бути поданий у письмовій формі однією з офіційних мов держави; 2) повинен містити чіткий і детальний опис предмету запиту; 3) повинен містити ім'я та адресу проживання суб'єкта запиту. <p>Якщо запит стосується персональної інформації особи, він може бути наданий лише сторонньою особою або законним представником цієї особи. Підстава для подання такого запиту – підпис та фото-ідентифікація особи, яка подає запит, а також особи, щодо якої інформація запитується.</p>
Македонія	<ol style="list-style-type: none"> 1) Бланк запиту повинен бути наданий органом, до якого запит подається; 2) Запит повинен містити ім'я та прізвище особи, яка хоче отримати інформацію, її законного представника або назву юридичної особи; 3) Причину надання запиту розкривати не обов'язково, тим не менше слід вказати, що запит надано з метою отримання інформації; 4) Суб'єкт запиту повинен вказати бажану форму отримання інформації (стенограму, фотокопію, електронний варіант тощо).
Фінляндія	<p>Запит повинен містити реквізити документу, доступ до якого суб'єкт запиту хоче отримати.</p> <p>Зазначення мети запиту, а також інформації про особу не потрібна, крім випадків, коли це необхідно для надання запитуваної інформації.</p> <p>Якщо предметом запиту є секретна інформація або особисті дані, суб'єкт запиту повинен вказати, з якою метою йому ця інформація потрібна. Така норма необхідна для дотримання умов доступу до відповідно інформації, а також для захисту авторського права та приватної інформації.</p>
Чехія	<p>Запит повинен містити:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) зазначення органу, який має надати відповідь; 2) ім'я та адресу проживання суб'єкта запиту; 3) детальний опис предмета запиту.

Джерело: Матеріали порталу <http://www.epractice.eu>

Способи забезпечення доступу до інформації за запитами також є різними, а саме: надання можливості вивчити документи (оригінал або копію); усне пояснення; надання інформації за допомогою електронних засобів комунікації або носіїв інформації.

Право доступу до інформації про функціонування публічного сектору передбачає можливість вчасного отримання суб'єктом запиту запитуваної інформації. Саме тому законодавство більшості країн містить вказівку на терміни, протягом яких відповідна інформація повинна бути надана. Тим не менше, нормативно-правові акти різних країн закріплюють різні терміни, протягом яких певний орган, організація або установа мають відповісти на запит. Так, наприклад, законодавство Бельгії, Македонії та Франції встановлює термін 30 днів; Болгарії, Литви, Нідерландів, Польщі, Фінляндії – 14 днів; Данії, Португалії, Румунії, Словаччини – 10 днів; Хорватії – 8 днів; Туреччини та Чехії – 15 днів; Словенії – 20 днів; Ірландії – 4 тижні; відповідні норми законодавства Норвегії та Швеції вказують на обов'язок негайного надання затребуваної інформації, а Ліхтенштейну – вчасного. Зазвичай, такі самі часові обмеження поширюються і на обов'язок повідомити про неможливість відповісти на запит через відсутність запитуваної інформації. Крім того, демократична практика – надавати громадянам можливість дати уточнення щодо предмету запиту протягом певного періоду (наприклад, у Болгарії – 30 днів; у Чехії – 7 днів, а якщо протягом 30-ти днів уточнення не надійде, запит залишають без розгляду; у Македонії – на 3 дні). Відповідно термін, протягом якого має бути надана відповідь, починається з моменту уточнення. У разі, якщо надати затребувану інформацію вчасно неможливо через її важкодоступність або необхідність залучення значних ресурсів, термін, протягом якого суб'єкт запиту отримує відповідь, може бути продовжено (в Болгарії – на 10 днів, у разі необхідності подолання організаційних складностей, або на 14 днів, якщо надання інформації потребує письмового погодження третьої сторони; у Боснії – на 8 днів, у разі неповного виконання вимог щодо форми подання запиту, та на 15 днів на отримання письмової згоди третьої сторони; у Хорватії – до 15-ти днів для подолання організаційних складностей; у Чехії – на 10 днів для подолання організаційних складностей; у Фінляндії – до 1 місяця, якщо обсяг запиту є досить великим або надання відповіді потребує ресурсних затрат; у Македонії – на 3 дні для уточнення запиту, і до 40 днів, у разі необхідності обробити великий обсяг інформації). Якщо орган, організація або установа, до якого було подано запит, не може надати відповідну інформацію, він повинен переадресувати запит та повідомити протягом відведеного законом терміну суб'єкта запиту про таку переадресацію (наприклад, в Болгарії – 14 днів, в Чехії – 3 дні).

Відповідно до загального правила, обов'язок прийняття рішення про надання або відмову у наданні певної інформації покладається на орган, до якого було направлено запит. Інформація має бути надана у форматі (зокрема мовою), якою вона була створена. Якщо предмет запиту потребує необхідності збору або продукування інформації, якої у консолідованому вигляді не існує, відповідні органи, організація, установа повинні повідомити про неможливість надання.

Право доступу до публічної інформації не є абсолютним. Тобто законодавство може передбачати, що певна інформація не може бути надана у відповідь на запит. Такі законодавчі обмеження випливають із необхідності забезпечення відповідності регулювання принципам захисту державних інтересів і приватної інформації при забезпеченні прозорості функціонування державного сектору. При цьому підстави для відмови у наданні можуть стосуватися як її якості (наприклад, якщо йдеться про державну таємницю), так і процедури надання (наприклад, відсутність згоди третьої сторони). Узагальнено до питань, які, зазвичай,

не можуть бути предметом запиту, можна віднести: захист державних інтересів; безпеку та оборону; захист персональної інформації; захист інтелектуальної власності. Особливості законодавчого закріпленні видів публічної інформації, яка не може бути надана на запит, подано у таблиці нижче.

Обмеження права на доступ до публічної інформації: приклади законодавчого регулювання

Країна	Державна таємниця	Питання національної та індивідуальної безпеки	Міжнародна політика	Монетарна політика	Попередження або перешкодження розслідуванню	Державні реєстри	Відсутність згоди третьої сторони	Повторність запиту	Порушення права на приватність	Перешкодження ефективній роботі органів управління	Захист авторського права або права власності
Болгарія	+(1)	-	-	-	-	-	+	+	-	-	+
Боснія	-	+	+	+	-	-	+	-	+	+	+
Данія	-	-	-	-	-	+	-	-	+	+	-
Македонія	+	+	-	-	+	-	+	-	+	-	+
Нідерланди	Н. д.	+	Н. д.	+	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.
Перу	+(11)	+							+	+	+
Польща	+	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	+	Н. д.	Н. д.
Словаччина	+	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	Н. д.	+	Н. д.	Н. д.
Фінляндія	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	+
ФРН	+	+	+	+	+	-	-	-	+	+	+
Хорватія	+				+				+	+	+
Чехія	+				+				+	+	+

(1) Можливий частковий доступ.

(2) Запит, щодо предмету якого протягом останніх 6-ти місяців інформація вже була надана, розглядатися не може.

(3) Інформація може надаватися лише за рішенням відповідного міністра.

(4) Йдеться про особисті данні, а також інформацію про професійну та бізнесову діяльність.

(5) Інформація, підготовлена відповідними органами для власного використання; кореспонденція між підрозділами одного органу; кореспонденція між підрозділами, комітетами та іншими структурними одиницями органів місцевого самоврядування.

(6) Йдеться про діяльність Урядового комітету з питань міжнародних відносин, Міністерства закордонних справ, а також документів, що стосуються переговорного процесу з іншими суб'єктами міжнародних відносин.

(7) Стосується звітів і реєстрів правоохоронних органів (у тому числі – судів).

(8) Інформація може бути доступною, якщо це передбачено спеціальним регулюванням або якщо особа, якої стосуються затребувані данні, не заперечує

Країна	Державна таємниця	Питання національної та індивідуальної свободи	Міжнародна політика	Монетарна політика	Попередження або перешкодження розслідуванню	Державні реєстри	Відсутність згоди третьої сторони	Повторність запиту	Порушення права на приватність	Перешкодження ефективній роботі органів управління	Захист авторського права або права власності
проти їх розголошення. (9) Зокрема – органів, які контролюють економічну та фінансову політику. (10) Інформація про третю особу може бути надана лише у випадку згоди цієї особи. (11) Інформація може бути доступною через 5 років після її визнання секретною.											
Джерело: Матеріали порталу http://www.epractice.eu											

Окрім обмеження права доступу до публічної інформації, законодавство деяких країн передбачає можливість часткового доступу до певної категорії даних. Частковий доступ передбачає неможливість отримати певну інформацію протягом певного періоду часу. Так, наприклад, у Болгарії інформація, яка стосується процесу підготовки документів управлінського характеру (висновків, рекомендацій, звітів, консультацій тощо) або стосується переговорів, які тривають, може бути доступною лише через 2 роки після періоду її актуальності. У Чехії інформація (зокрема, документація), що пов'язана із розробкою нормативно-правового акту або процедурою прийняття певного управлінського рішення, не може бути доступною, доки акт або рішення не набудуть юридичної сили. Подібна норма діє і у Данії.

Отримання відмови у наданні публічної інформації може бути предметом апеляції. Інформація про можливість апеляції, а також орган, до якого можна звернутися, зазвичай, вказується у письмовому засвідченні відмови надати затребувану інформацію. Національні особливості визначення апеляційних інстанцій, до яких можна звертатися за наявності відповідного приводу, подані у таблиці нижче.

Апеляційні інстанції: приклади законодавчого регулювання

КРАЇНА	ОРГАН	ПОРЯДОК
Болгарія	1) Верховний адміністративний суд та інші адміністративні суди; 2) регіональні суди.	Правові рамки процедури оскарження визначаються адміністративно-процесуальним кодексом. Якщо суд вирішить, що відмову було надано необґрунтовано, він може зобов'язати відповідний орган, організацію або установу надати затребувану інформацію у повному обсязі або частково відповідно до визначеної законодавством процедури. Крім того, суд може вимагати від відповідних органів, організацій, установ доказів того, що підстави у відмові справді є.
Македонія	Комісія із захисту права вільного доступу до публічної	Будь-який запит, поданий у письмовій формі, є предметом правового захисту. Відмова надати затребувану інформацію

	інформації	цію може бути оскаржена у Комісії із захисту права вільного доступу до публічної інформації протягом 8-ми днів з моменту прийняття рішення. Рішення Комісії повинно бути прийнято протягом 15-ти днів.
Нідерланди	1) Службовець або орган вищого рангу відносно того, до якого було подано запит; 2) омбудсмен; 3) суд.	Рішення омбудсмена не є зобов'язальними, однак на практиці їх виконують.
Словаччина	1) Вищестоящий орган по відношенню до того, до якого було подано запит; 2) суд.	Н. д.
Фінляндія	1) Верховний адміністративний суд; 2) звичайний адміністративний суд.	Апеляції з приводу центральних органів влади рішення про відмову надати затребувану інформацію подаються до Верховного адміністративного суду. Рішення місцевої або регіональної влади, а також організацій, підприємств і установ, які повинні надавати затребувану інформацію відповідно до законодавства про доступ до інформації, оскаржують ся в адміністративних судах відповідного рівня.
ФРН	Федеральний комісар зі свободи інформації (Federal Commissioner for Freedom of Information)	Будь-хто, хто вважає, що його право вільного доступу до інформації було порушено, може звернутися до Федерального комісара зі свободи інформації.
Хорватія	Суди адміністративної юрисдикції.	Термін для подання апеляції – 8 днів; термін розгляду справи апеляційною інстанцією – до 15-ти днів.
Чехія	1) Адміністративний орган, що стоїть в управлінській ієрархії вище, ніж той, до якого було подано запит і який на запит не відповів; 2) муніципальна рада (крім випадків, коли її члени вирішать, що рішення повинен приймати інший орган); 3) суд (порядок регулюється спеціальним законом).	Однією з підстав для апеляції є ненадання відповідним органом затребуваної інформації у визначені законом строки. Апеляція подається через 15 днів після отримання відмови або неотримання відповіді на запит без належних пояснень. Апеляційна інстанція розглядає апеляцію та приймає рішення протягом 15-ти днів. Рішення апеляційної інстанції не може бути оскаржене.
Швеція	1) Загальні адміністративні суди;	Н. д.

	2) Верховний адміністративний суд; 3) Омбудсмен.	
--	---	--

Джерело: Матеріали порталу <http://www.epractice.eu>

Оскільки можливість доступу до публічної інформації є гарантованим правом, а прозорість функціонування системи управління – ознакою демократичності, необґрунтоване ненадання затребуваної у запиті інформації або порушення процесуальних вимог законодавства є правопорушенням відповідного органу, організації, установи або відповідних посадових осіб, яке тягне за собою юридичну відповідальність. Приклади регулювання відповідальності за названі правопорушення подані у таблиці нижче.

Відповідальність за ненадання затребуваної інформації: приклади законодавчого регулювання

	ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНУ, ОРГАНІЗАЦІЇ, УСТАНОВИ, ДО ЯКОГО БУВ НАПРАВЛЕНИЙ ЗАПИТ	ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ВИННОЇ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ
Македонія	1. Штраф від 20,000 до 40,000 денарів накладається на орган, який не призначив особі, відповідальну за забезпечення права вільного доступу до інформації. 2. Штраф від 20,000 до 50,000 денарів накладається на орган, якщо він не зберігав і не оновлював інформацію про свою діяльність відповідно до визначених правил.	1. Штраф від 30,000 до 50,000 денарів накладається на відповідальну особу органу, яка порушила визначені законом вимоги до надання інформації. 2. Штраф від 30,000 до 50,000 денарів накладається на відповідальну особу органу за надання інформації, доступ до якої обмежений законодавством. 3. Штраф від 20,000 до 50,000 денарів накладається на відповідальну особу органу, якщо вона не надала визначеної законодавством допомоги суб'єкту запиту при поданні запиту. 4. Штраф від 20,000 до 50,000 денарів накладається на відповідальну особу органу, якщо вона протягом визначеного законом часу без поважних причин не відреагувала на запит. 5. Штраф від 5,000 до 30,000 денарів повинен бути накладений на відповідальну особу органу, яка у визначений законом строк не подала річного звіту до Комісії із захисту права вільного доступу до публічної інформації.
Перу	Н. д.	Кожен чиновник, який має надавати публічну інформацію, несе відповідальність у разі її ненадання або надання неправдивої інформації.
Хорватія	Штраф від HRK 5.000,00 до HRK 50.000,00.	Відповідальна особа – керівник органу, організації, установи або посадовець, відповідальний за інформування громадськості. Штраф – від HRK 1.000,00 до HRK

	10.000,00. Крім того, є можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності.
Джерело: Матеріали порталу http://www.epractice.eu	

Наведений аналіз дозволяє зробити кілька висновків

1. Прозорість функціонування органів місцевого самоврядування напряму пов'язана із забезпеченням відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, а також ефективності місцевої політики, оскільки стосується контролю та оцінки індивідуальної та колективної діяльності.

2. Основою забезпечення прозорості місцевого самоврядування є співпраця між усіма зацікавленими суб'єктами на місцевому рівні, а саме: органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та посадовими особами цих органів, ЗМІ, організаціями громадянського суспільства, незалежними експертами, представниками територіальних громад.

3. Шляхи підвищення прозорості місцевого самоврядування мають комплексний характер. По-перше, кроки, спрямовані на відповідні удосконалення, повинні бути системними – тобто спрямованими на удосконалення системи в цілому, а не на окремі аспекти її функціонування. По-друге, непрозорість місцевого самоврядування – це проблема не лише доступу до інформації, а й належності виконання відповідними органами покладених на них завдань, тому рекомендації щодо удосконалення повинні стосуватися різних аспектів функціонування місцевого самоврядування. По-третє, незважаючи на те, що зловживання повноваженнями як один з основних негативних наслідків непрозорості управління на місцях є результатом дій конкретних осіб, превентивні заходи повинні бути спрямовані на подолання умов, які уможливають відповідні порушення (удосконалення правової бази, створення ефективної системи контролю, наявність відповідальності за порушення норм і принципів демократичного врядування тощо.

2.2. Електронне врядування

Однією з нових тенденцій у напрямі підвищення ефективності співпраці громадян і місцевої влади є запровадження методу он-лайн збору та систематизації інформації щодо того, яким чином громадяни могли б впливати на вирішення питань місцевого значення. Використання новітніх технологій як інструменту обміну інформацією на різних рівнях покликане забезпечити більшу ефективність у роботі органів місцевого управління. Тобто, запровадження електронного врядування відкриває нові можливості комунікації між громадянами та представниками органів управління. З одного боку, це стимулює громадську активність, а з іншого – підвищує ефективність системи влади, оскільки спрощує бюрократичні процедури.

Метою запровадження системи електронного врядування є створення єдиного віртуального простору доступу до публічної адміністрації при збереженні приватності користувачів і при відсутності перешкод для роботи органів управління. Аналіз стратегій запровадження електронного врядування та відповідного

законодавства зарубіжних країн дозволяє виділити основні принципи, відповідність яким гарантує ефективність системи електронного врядування, а саме:

- Наближеність до громадян. Користування он-лайн послугами має бути простим і доступним. Публічна адміністрація повинна працювати над забезпеченням доступу громадян до інформації через Інтернет-мережу.
- Зручність заради ефективності. Спрощення процедури доступу до інформації через мережу Інтернет потребує роботи органів управління над створенням і підтриманням функціонування системи доступу до інформації.
- Конфіденційність і безпека. По-перше, важливим питанням є ідентифікація особи, яка використовує публічну інформацію. Для цього існує електронний підпис, а також інші способи індивідуальної ідентифікації. По-друге, передача та обмін інформації здійснюються має гарантуватися спеціально визначеними стандартами.
- Прозорість. Необхідність залучення усіх зацікавлених осіб до єдиного комунікативного поля з метою утвердження принципів належного врядування, а також надання можливості максимально ефективного використання необхідної інформації.
- Доступність. Послуги, які надають публічні органи через інструменти електронного адміністрування, повинні бути доступними усім.
- Практичність. Спектр послуг, які можуть надаватися через мережу Інтернет, повинен бути структурований просто та зрозуміло.
- Захист інформації. Використання нових технологій в управлінні потребує перенесення стандартів і норм конфіденційності у віртуальний простір комунікації. З цією метою, поширеною практикою є закріплення способів ідентифікації особи, яка може мати доступ до певної інформації.
- Співпраця. Ефективність системи електронного врядування може бути досягнута лише за умови різнобічної співпраці між різними рівнями адміністрування. Наявність збалансованої інфраструктури є запорукою організаційної та фінансової ефективності.
- Оновлюваність і розвиток. Система, механізми та інструменти електронного врядування повинні модифікуватися та оновлюватися у відповідності до потреб часу.
- Обмін досвідом і взаємодія. Зважаючи на те, що запровадження електронного врядування є новітньою тенденцією, обмін досвідом на рівні держав, територій або муніципалітетів є важливим елементом подальшої еволюції цієї системи з метою підвищення ефективності.
- Технологічна нейтральність. Розвиток системи електронного врядування на пряму пов'язаний із розвитком електронних технологій. Прагнення досягнути максимальної ефективності обумовлює неможливість монополії у цій сфері. Тобто прийнятним має бути використання тих інструментів, які відповідають названим вище принципам.

Варто зазначити, що запровадження елементів електронного врядування у багатьох країнах відбувається як на центральному, так і на місцевому рівнях – тобто як на рівні держави в цілому, так і на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, є тенденція до кооперації цих двох рівнів управління з метою підвищення ефективності. Так, наприклад, у Бельгії у 2001-му році був підписаний Договір про співпрацю у галузі електронного врядування (e-Government cooperation agreement) між федеральним урядом, регіональною владою та владою громад з метою розвитку спільної платформи для надання послуг за допомогою новітніх технологій. Метою такої співпраці є підтримка комунікації між публічною адміністрацією, бізнесом і громадянами на основі спільної інфраструктури, а також принципів та інструментів збору та систематизації інформації. Крім того, були розроблені спеціальні стратегії запровадження

електронного врядування для Валлонії, Фландрії, а також франкомовних громад.

На підставі аналізу практики запровадження електронного врядування у зарубіжних країнах можна виділити ряд основних механізмів, спрямованих на підвищення ефективності системи управління.

1. Надання права на інформаційний запит. Право отримувати певну інформацію, що стосується функціонування як центральної, так і місцевої влади, у відповідь на запит, зазвичай, надається всім зацікавленим фізичним та юридичним особам. Про важливість комунікації між громадськістю та владою через мережу Інтернет свідчить поширення практики прирівнювання юридичного статусу письмового та електронного документу. (У якості винятку з цього правила можна навести норму закону про доступ до інформації Хорватії, який передбачає необхідність нотаріального завірення або завірення органом муніципальної влади достовірності електронного документу). Зокрема, це проявляється у прирівнюванні термінів надання затребуваної інформації як за письмовими, так і за електронними запитами у законодавстві про вільний доступ до інформації. (Детальніше про згадані терміни див. у попередньому розділі). Варто наголосити на тому, що загальною практикою є обмеження розгляду інформаційних запитів відносно короткими строками, що свідчить про прагнення забезпечити оперативний обмін інформацією з метою підвищення ефективності надання управлінських послуг.

Автентичність запиту засвідчується за допомогою специфічних способів ідентифікації особи. Зокрема, йдеться про:

- Електронний підпис. Особливості використання електронного підпису регулюються законом про електронний підпис. Відповідні нормативні акти є, наприклад, у Болгарії, Ісландії, Бельгії, Австрії та інших країнах. Оскільки сфера використання електронного підпису є досить широкою, він є зручним та ефективним інструментом засвідчення автентичності запиту.
- ID-картки. Спосіб ідентифікації громадян, який, як і електронний підпис, має досить широке використання. У деяких країнах (наприклад, в Естонії та Фінляндії) ID-картки можуть бути використані при голосуванні на місцевих і національних виборах. В цілому, такий спосіб індивідуальної ідентифікації дозволяє громадянам отримати доступ до цілого ряду послуг, які надають уряд або органи місцевого самоврядування. Крім того, наразі відбувається розширення сфери застосування ID-карток. Так, наприклад, у Бельгії у 2007-му році були введені ID-картки для дітей віком до 12-ти років, які дозволяють отримати доступ до дитячих Інтернет-кімнат, а також списку телефонних номерів, необхідних у разі виникнення загрози дитині.

Необхідність ідентифікації особи, яка подає запит, не є універсальною нормою: у деяких країнах електронний запит на отримання інформації може бути поданий анонімно (наприклад, у Норвегії, Швеції, Фінляндії тощо).

Можливі й інші способи засвідчення автентичності запиту. Так, наприклад, у Хорватії електронний запит повинен містити часовий штамп з метою визначення моменту створення документу, що є важливим для обчислення терміну, протягом якого має бути надана відповідь. У більшості ж випадків, відповідний термін починається з моменту безпосереднього отримання органом або посадовою особою електронного документу.

2. Впровадженням електронного документообігу. В першу чергу, йдеться про обмін інформацією між органами публічної влади (зокрема, органами

місцевого самоврядування) та зацікавленими особами. Такий спосіб комунікації поступово заміщує „паперову” форму обміну інформацією. Перш за все, він передбачає можливість фізичної або юридичної особи отримати доступ до будь-якого документу, пов'язаного з функціонуванням органів публічної влади, якщо інше не передбачено законом. Зазвичай, суб'єкт запиту може отримати необхідний документ для особистого вивчення або ознайомитися з копією. Обмеження цього права можливе у двох випадках: по-перше, якщо інформація в документі не може бути отримана в порядку загального доступу (див. таблицю «Обмеження права доступу до публічної інформації: приклади законодавчого регулювання»); по-друге, якщо затребувані документи стосуються внутрішнього управління органів влади та місцевого самоврядування, а, отже, безпосередньо не стосуються виконання відповідними одиницями покладених на них функцій. (Зокрема, йдеться про внутрішню кореспонденцію між різними структурними підрозділами одних органів, а також між різними органами).

Інший важливий компонент системи електронного документообігу – дотримання всіма органами публічної влади в державі єдиних стандартів і правил збору, зберігання та оновлення інформації. Це дозволяє будь-якому чиновнику або посадовцю отримати необхідний документ через мережу Інтернет, навіть якщо він був виданий іншим органом. Для цього загальні правила обліку інформації регулюються законом про рівний доступ до інформації.

3. Створення електронних реєстрів інформації. По-перше, йдеться про доступ до реєстрів вхідної та вихідної кореспонденції органів публічної влади. Такий доступ часто надається не лише посадовим особам органів публічної влади, але і авторам інформаційних запитів, а також третім особам. Наприклад, відповідна практика поширена в Іспанії, Словаччині, Хорватії, Швеції. Крім того, зведену та уніфіковану інформацію про кількість запитів, наданих відповідей, відмов, а також апеляцій можна отримати з річних звітів, підготовка яких передбачена законодавством Болгарії, Боснії, Чехії, Македонії, Перу та інших.

По-друге, у деяких країнах можливим є доступ до комп'ютеризованих реєстрів інформації. Так, наприклад, у Фінляндії доступ до персональної інформації, включеної у реєстри, може отримати особа, яка має таке право відповідно до законодавства про захист персональної інформації. Однак використання цієї інформації для соціологічних або маркетингових досліджень є забороненим.

4. Розміщення електронних офіційних бюлетенів на веб-сторінках органів публічної влади. Основний спосіб донесення до громадян консолідованої інформації про запити громадян і реакції на них з боку публічних органів є вже згадане вище оприлюднення річних звітів. Оскільки обов'язок оприлюднення покладається на сам орган, практика розміщення таких інформаційних бюлетенів на офіційних сторінках органів публічної влади є досить поширеною. Описане звітування свідчить не лише про виконання публічними органами обов'язку оприлюднювати інформацію про свою діяльність, а й ілюструє масштаби громадської зацікавленості функціонуванням публічної сфери. Це є практичним свідченням дотримання або недотримання вимог прозорості з метою забезпечення демократичного управління на національному та місцевому рівнях.

Якщо говорити про масштаби використання механізми електронного врядування на місцевому рівні, то вони напряму залежать як від муніципальних ресурсів, так і від готовності громадян переходити на нові способи комунікації з управлінським сектором. Про можливий спектр послуг, які надаються через

механізми електронного врядування на місцевому рівні, яскраво свідчить досвід Бельгії.

Електронне врядування на місцевому рівні: досвід Бельгії

«Електронна поліція» (ePolice office)	Можливість громадян 24 години на добу за допомогою своїх ID-карток вносити до спеціального реєстру інформацію про загрозу вчинення або вчинення злочину та правопорушення. Однак, якщо наявна загроза потребує оперативної реакції поліції, інформувати необхідно у звичайний спосіб – за телефоном поліції.
Платформа здоров'я (Be-Health platform)	Основна мета – поширення інформації про здоров'я та його охорону за допомогою єдиного Інтернет-порталу. Через цей ресурс можливо: поширювати поради лікаря, проводити конфіденційне консультування х професіоналами, збирати та поширювати інформацію про систему охорони здоров'я.
Офіс працевлаштування (Front-Office Employment)	Послуга, яка дозволяє особам, які шукають роботу, запропонувати свої послуги через мережу Інтернет, а роботодавцям – підібрати необхідний їм персонал.
Декларування громадянського стану (Electronic birth declaration)	В Брюсселі громадяни мають можливість через мережу Інтернет вносити прохання, а також сплачувати за послуги реєстрації громадянського стану (народження, шлюб, смерть, отримання громадянства тощо). Дії громадян мають бути посвідчені електронними підписом.
Джерело: eGovernment Factsheet - Belgium – Strategy // http://www.epractice.eu/document/3283	

Таким чином, впровадження електронного врядування у країнах Європи на практиці забезпечується шляхом: 1) надання права на інформаційний запит всім зацікавленим фізичним та юридичним особам; 2) впровадженням електронного документообігу між органами публічної влади (зокрема, органами місцевого самоврядування) та зацікавленими особами, який поступово заміщує „паперову” форму обміну інформацією; 3) створення електронних реєстрів вхідної та вихідної кореспонденції, доступ до якої часто надається не лише посадовим особам органів публічної влади, але і авторам інформаційних запитів, третім особам; 4) обмеження розгляду інформаційних запитів відносно короткими строками (10 – 15 днів); 5) розміщення електронних офіційних бюлетенів на веб-сторінках органів публічної влади.

2.3. Прозорість управління місцевими фінансовими ресурсами

У широкому контексті прозорість діяльності органів влади розуміють як політику поширення серед громадськості та стейкхолдерів (виборців, представників органів влади та місцевого самоврядування, фінансових гравців) інформації щодо використання владою наявних ресурсів, а також відповідності такого використання цілям політик у різних галузях.

Зважаючи на те, що рівень місцевого самоврядування має найбільш ефективні інструменти для безпосереднього задоволення потреб громад, забезпечення прозорості фінансового менеджменту на місцях має велике значення. За-

гальні умови запровадження системи ефективної системи управління місцевими коштами передбачають:

- визначеність не лише повноважень, а й обов'язків місцевих органів влади;
- наявність ефективних каналів донесення необхідної інформації до громадськості;
- відкритість процесу підготовки та виконання місцевого бюджету, а також звітності щодо його виконання;
- наявність гарантій достовірності інформації щодо питань місцевого значення;
- ефективне функціонування інститутів місцевого управління.

Додатковими умовами, що уможливають прозорість адміністрування місцевих коштів, є:

- відкритість документації та звітів, пов'язаних з місцевим бюджетом;
- доступність інформації про додаткові видатки з місцевого бюджету;
- підготовка та оприлюднення щомісячних, піврічних, річних і передвиборчих звітів щодо функціонування місцевої влади;
- оприлюднення інформації щодо діяльності, спрямованої на удосконалення системи охорони здоров'я, освіти, комунального забезпечення, соціального захисту;
- регулярне проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту діяльності місцевих органів влади;
- закріплення стандартів використання та поширення інформації про діяльність місцевих органів влади.

Уніфікований підхід до принципів управління місцевими фінансами на місцях, а також їх кореляції із національною фінансовою політикою подано у таблиці нижче.

Принципи належної практики щодо фіскальної прозорості на місцевому рівні

ПРИНЦИПИ	ВИМОГИ	МЕХАНІЗМИ
Чіткий розподіл повноважень та обов'язків	Відокремленість урядового сектору від інших інститутів публічної влади та економіки.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Структура та функції уряду повинні бути чіткими та зрозумілими. 2. Фіскальні повноваження представницької та виконавчої влади повинні бути чітко визначені. 3. Відповідальність різних рівнів управління, а також зв'язок між ними повинен бути законодавчо оформлений. 4. Основною взаємодії уряду та решти публічного сектору мають бути прозорі організаційні форми. 5. Взаємодія уряду та приватного сектору має відбуватися на основі визначених процедур.
	Наявність прозорості законодавчої, регуляторної та адміністративної основи для фінансового менеджменту.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Формування та видатки публічних фондів мають визначатися універсальним законодавчим процедурним регулюванням щодо бюджету, податків і решти публічних фінансів. 2. Законодавство, яке регулює процес податкових зборів, має бути прозорим і доступним. Питання, пов'язані з оподаткуванням, мають вирішуватися вчасно. 3. На консультації, пов'язані із внесенням змін до

ПРИНЦИПИ	ВИМОГИ	МЕХАНІЗМИ
	ту.	<p>законодавства про фіскальні збори, або зміною регуляторної політики має відводитись достатня кількість часу.</p> <p>4. Інформація про контракти, укладені між урядом, з одного боку, та публічним або приватним сектором, з іншого боку, має бути правдивою та доступною.</p> <p>5. Використання ресурсів повинно мати законні підстави.</p>
Відкритість бюджетного процесу	Підготовка бюджету повинна відповідати макроекономічним показникам, а також показникам економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці	<ol style="list-style-type: none"> 1. Статті витрат, закладені в бюджеті, повинні відповідати потребам держави або адміністративно-територіальної одиниці. 2. Річний бюджет повинен бути підготовлений і представлений у розумні терміни, що обумовлює ефективність його виконання. 3. Бюджет повинен містити опис статей дохідної та витратної частин, а також вплив на подальший розвиток, що має відповідати стратегічним цілям розвитку. 4. Бюджетна документація повинна передбачати оцінку фіскальної політики держави або адміністративно-територіальної одиниці. 5. Для ефективного регулювання діяльності в межах бюджету та поза ним повинні існувати чіткі та прозорі регулятивні механізми.
	Наявність прозорих процедур виконання бюджету, а також моніторингу та звітності його виконання є обов'язковою	<ol style="list-style-type: none"> 1. Система обліку повинна включати механізми контролю доходів, видатків, виплат, договорів тощо. 2. Проміжні звіти, які готують протягом року, повинні бути презентовані у законодавчому або іншому представницькому органі. Будь-які суттєві зміни до бюджету повинні оприлюднюватися шляхом опублікування. 3. Інформація про непередбачені бюджетом видатки та доходи протягом фіскального року повинні презентуватися у законодавчому або іншому представницькому органі. 4. Звіти аудиту повинні презентуватися у законодавчому або іншому представницькому органі та оприлюднюватися.

ПРИНЦИПИ	ВИМОГИ	МЕХАНІЗМИ
Публічна доступність інформації	Інформування громадськості щодо минулих, поточних і майбутніх фінансових дій і ризиків	<ol style="list-style-type: none"> 1. Бюджетна документація включно зі звітами повинна покривати всі статті витрат і доходів. 2. Порівнювана інформація щодо бюджету повинна бути доступна принаймні за 2 останні фінансові роки, що передують аналізованому бюджетному року, а також протягом 2-х наступних років. 3. Додаткова інформація щодо бюджету, а також аналіз ризиків мають бути включені до фінансової документації. 4. Документи щодо доходів, витрат і діяльності повинні бути оприлюднені під час презентації звітів за фінансовий рік.
	Фінансова інформація повинна бути презентована у спосіб, що дозволяє проведення аналізу політики та забезпечує відповідальність	<ol style="list-style-type: none"> 1. Простий та зрозумілий огляд формування і виконання бюджету має періодично оприлюднюватися протягом фінансового року. 2. Фінансова інформація повинна оприлюднюватися у достатньому обсязі із розрізненням доходів і витрат, а витрати класифікуватися на економічні, функціональні та адміністративні. 3. Звітність щодо виділених урядом місцевим бюджетам коштів повинні складатися у відповідності до розроблених урядом стандартів. 4. Цілі, досягнуті в результаті реалізації урядових і місцевих програм, повинні презентуватися у законодавчому або іншому представницькому органі.
	Вчасність оприлюднення фінансової інформації	Вчасне оприлюднення фінансової інформації повинно бути передбаченим законом обов'язком уряду або іншого органу виконавчої влади.
Забезпечення цілісності фінансової інформації	Відповідність фінансової інформації визначеним стандартам	<ol style="list-style-type: none"> 1. Внесення змін до бюджету та прогнози повинні відповідати напрямкам макроекономічного розвитку та цілям політик у різних сферах. 2. Інформація, подана у фінансових звітах, повинна відповідати інформації, отриманій з інших джерел. Будь-які зміни порядку викладення фінансової інформації повинні бути обґрунтовані.

ПРИНЦИПИ	ВИМОГИ	МЕХАНІЗМИ
	<p>Необхідність ефективного внутрішнього моніторингу та контролю фіскальної діяльності</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Стандарти діяльності державних службовців і посадовців органів місцевого самоврядування повинні бути чітко визначені. 2. Умови заміщення посад в органах державної влади та місцевого самоврядування повинні бути документально закріплені та доступні зацікавленим особам. 3. Міжнародні стандарти у сфері фіскальної політики повинні бути імплементовані у національне законодавство та дотримуватися на практиці. 4. Інформація про доходи державних службовців і посадовців органів місцевого самоврядування повинна бути відкритою та доступною. 5. Адміністрування фінансів на національному та місцевому рівні не повинно порушувати прав громадян.
	<p>Необхідність зовнішнього контролю фіскальної інформації</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Публічна фіскальна інформація повинна досліджуватися органом національного аудиту або еквівалентним незалежним органом. 2. Організація, відповідальна за проведення національного аудиту, або альтернативна організація відповідальні за передачу підготовлених звітів до законодавчого або іншого представницького органу. 3. Для проведення фінансового аналізу при складанні бюджету повинні бути запрошені незалежні експерти.
<p>Джерело: Baki Kerimoğlu. Fiscal Transparency at Local Level // http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/21BakiKerimoglu.ppt, а також матеріали порталу Міжнародного монетарного фонду http://www.imf.org/external/index.htm.</p>		

Варто наголосити на тому, що, оцінюючи рівень фінансової прозорості та ефективності менеджменту на місцях, варто говорити не лише про механізми формування бюджету, а й про ефективне та відповідальне використання місцевих ресурсів відповідно до цілей місцевого розвитку. Йдеться як про прозорість системи місцевих фінансів, так і про стратегічне планування витрат. Наразі великою проблемою для багатьох країн з перехідною економікою є відсутність методології обрахунків реальних витрат на утримання муніципальної інфраструктури (наприклад, шкіл, лікарень, соціальних служб тощо), а також оцінки впливів тієї чи іншої реалізованої політики. Тобто розподіл місцевих ресурсів не завжди є ефективним. За таких умов, якщо організації громадянського суспільства покликані здійснювати моніторинг доходів і витрат з метою забезпечення прозорості управління коштами місцевих бюджетів, то слідкувати за відповідальним використанням ресурсів – справа незалежних і професійних аудиторів.

Таким чином, основними загрозами функціонуванню системи прозорості фінансів на місцевому рівні є: відсутність стабільного бюджетного процесу, відсутність стандартів ведення фінансового обліку та підготовки звітів про діяльність місцевих органів влади; відсутність вимог до інформації, яка оприлюднюється, а також ефективних інструментів забезпечення її достовірності; неефективність системи внутрішнього та зовнішнього аудиту. В цілому, описані проблеми можна узагальнити та позначити як слабкість розуміння ролі та особливостей механізмів забезпечення демократичного та учасницького менеджменту на місцях.

Ключові тези виступів учасників конференції «Якість місцевого самоврядування: правові та інституційні виклики»

«МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ - ЦЕ ВЛАДА, ЯКА ФОРМУЄТЬСЯ «ЗНИЗУ», САМЕ НА ЦЬОМУ ПОТРІБНО РОБИТИ НАГОЛОС»

Лариса ОЛЕНКОВСЬКА

Заступниця голови Херсонської обласної державної адміністрації

Ми говоримо про надзвичайно важливу справу – реформування адміністративно-територіального устрою. Але переважно це розмови між спеціалістами та експертами, а на широке обговорення це не виноситься. Про що ми говоримо? Про місцеве самоврядування чи про місцеву владу? Варто розрізняти ці поняття і називати речі своїми іменами. Бо якщо ми говоримо про владу, то її сприйняття з боку простих людей є досить негативне. А органи місцевого самоврядування - це інше. Місцеве самоврядування - це влада, яка формується «знизу», саме на цьому потрібно робити наголос. Громадські організації повинні співпрацювати з органами державного управління для надання більшої публічності роботі державних органів.

«ВАРТО КОРОТКО ПРЕДСТАВИТИ, ЩО І ЯК МИ РОБИМО В ДОНЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ...ПОІБНОГО В УКРАЇНІ НЕМАЄ»

Роман КОВАЛЕНКО,

Директор Центру законодавчих ініціатив, депутат Донецької обласної ради

Варто коротко представити, що і як ми робимо в Донецькій області. Першим результатом було створення на рівні обласної ради Комісії з національно-територіального устрою та сучасних моделей регіонального розвитку. Почали ми з того, що Центр законодавчих ініціатив прописав ідеологію, суттю якої стали не декларації, а конкретні речі для конкретних людей, спрямовані на вирішення проблеми місцевого само-

врядування. Ми оголосили конкурс серед громадських організацій, який виграв консорціум громадських організацій. І цьому консорціуму обласний бюджет виділив два мільйони гривень. На ці гроші консорціум проводить різні заходи. Ще однією умовою була вимога, щоб цей проект не був політичним.

Діяльність консорціуму була розбита на чотири групи. Перша – група активізації громад. Це була найважча частина діяльності, бо треба було переконати людей, що ми не прийшли агітувати за якусь партію, а робимо дійсно корисну справу. Друга група – підвищення якості і управління послугами, які надаються. Вона стосується безпосередньо органів місцевого самоврядування та людей, яким не байдуже життя свого села, міста чи містечка. Законотворча група теж дуже важлива група, оскільки надає законодавчу підтримку усім заходам. І, нарешті, четверта група, яка є найдавнішою і тільки зараз активно включилась в роботу, це група, яка взаємодіє з європейськими інститутами, для того, щоб зрозуміти як це все відбувається в Європі. У зв'язку з цим, Донбас увійшов до громадської організації – Асамблея європейських регіонів. Це дає можливість обмінюватись корисним досвідом з європейськими державами.

Цікаво було б зупинитися детальніше на конкретних проектах. Проект – безкоштовна юридична допомога. Це чудовий проект, який сприяє активізації місцевих громад через надання безкоштовних юридичних консультацій та відповідей, які турбують громадян. Є ще один успішний проект: конкурс малих грантів. Він настільки популярний, що майже кожні два місяці обласна рада додатково виділяє близько одного мільйона гривень на нього. Люди роблять циркові студії, реставрують пам'ятники, алеї для молодят і т. д. Проект створення соціальних підприємств дозволяє активізувати громаду в тому напрямку, що нічого не буде робитись без ініціативи самих людей. Громадянська освіта – відомий проект, головне тут знайти кваліфікованих викладачів. Стратегія розвитку громад – теж відомий проект. Основна ціль – розвиток бізнесу в регіоні.

Статут територіальної громади. Це дуже важливе питання, адже це основа, на яку опирається будь-яка місцева громада. Наша презентація цього проекту мала шалений успіх. Цікавий, але дуже складний проект, за результатами якого 15 із 19 осіб (місцевих секретарів) отримали сертифікат ISO 2001-2000.

Проект «Спільне інвестування». Він проводиться як у великих, так і в маленьких масштабах. В результаті було збудовано 32 будинки, школа, два дитячих садочки європейського зразка. Інвестори і держава задоволені.

« ГОЛОВНИМИ ЗАВДАННЯМИ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МИ БАЧИМО ПОБУДОВУ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ НА НОВІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ОСНОВІ »

Володимир ПАРХОМЕНКО,

Заступник директора

Департаменту місцевого самоврядування та адміністративно-територіального реформування

Міністерства регіонального розвитку та будівництва України

Місцеве самоврядування – це система, за якої люди самі реалізують те, що вони самі хочуть. Урядом схвалена нова концепція регіональної політики, а навколо цієї концепції уже розроблено законопроект «Про засади регіональної політики в Україні». Готується адміністративна реформа, що передбачає створення оптимальної тери-

торіальної основи для місцевого самоврядування; створюється система перепідготовки кадрів для роботи в умовах децентралізованої влади. Головними завданнями реформи місцевого самоврядування ми бачимо: побудову ефективної системи органів самоврядування на новій територіальній основі, визначення повноважень, забезпечення органів місцевого самоврядування достатніми та самовласними фінансовими, інфраструктурними ресурсами, забезпечення соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування, залучення громадян до вирішення місцевих проблем.

Принципи, на яких будується реформа: законність та верховенство права; децентралізація влади; державна підтримка органів місцевого самоврядування; співпраця між державою та органами місцевого самоврядування; повсюдність місцевого самоврядування, тобто, поширення їхньої юрисдикції і на прилеглі землі в межах адміністративно-територіальних одиниць; правова, організаційна та фінансова самостійність місцевого самоврядування; підзвітність та підконтрольність посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Характеристики нової територіальної основи на базовому рівні:

- базова адміністративно-територіальна одиниця – громада – визначається як сукупність поселень, об'єднаних навколо поселення – центру економічної активності – разом з прилеглими землями. Середня кількість населення сільської громади – 9 тис., максимальна – значно більше, а мінімальна – 2,5 тис. чоловік. Середнє населення міської громади – 40 тис. чоловік. В сільській громаді може бути біля 16 поселень, в міській – до 26 поселень. Середня відстань від центру громади – 11 км.

Засади організації місцевого самоврядування:

- громада має єдині органи місцевого самоврядування: Рада громади, Голова громади та виконавчий орган громади. В інших селах та містах, які входять в громаду органів місцевого самоврядування немає. Голова обирається всім населенням, аналогічно до сучасних виборів голів сіл та міст. За органами місцевого самоврядування закріплюються повноваження на ось таких принципах: фінансова, кадрова та структурна спроможність місцевого самоврядування виконувати ті повноваження, які будуть їм надані; економічна доцільність виконання повноважень на даному рівні; стандартизованість послуг, наявність індикаторів оцінки їх якості, забезпечення державного контролю за їх якістю; існування системи консультацій між асоціаціями органів місцевого самоврядування та урядом.

Варто звернути увагу на запропоновану самоорганізацію населення в поселеннях громади. Ми пропонуємо, щоб поселення кількістю від 50 чоловік обирало собі старосту. Рада громади підписує контракт зі старостою. Староста має представляти село в громаді, наглядати за правопорядком, екологічним станом території, надавати пропозиції до бюджету села та наглядати за ходом його виконання. Він також може організовувати громадські роботи, може виконувати функцію третейського судді, розв'язуючи прості спори між громадянами. При органі місцевого самоврядування громади може існувати рада старост, як консультативний орган.

Фінансові ресурси, які пропонуються для забезпечення виконання повноважень органами місцевого самоврядування – це ресурси, які закріплені за територією громади, це, передусім, місцевий податок на землю, що перебуває в межах громади, з можливістю регулювати його ставки в межах закону, а також фінансова допомога з боку держави, яка формується із загальнонаціональних податків.

Головним принципом встановлення розмірів громади є спроможність надавати послуги громадянам швидкої допомоги в межах 15-20 хв. після надходження виклику, так само допомога пожежників і доступу до школи.

Інфраструктурне забезпечення: до розпорядження громад переходить уся наявна інфраструктура, що сьогодні перебуває у віданні сільських рад і частково району. Відсутні частини інфраструктури створюються за допомогою держави.

Усі законопроекти знаходяться наразі на розгляді. Підготовлено законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій», завершуємо роботу над законопроектом «Про самоврядування громади». Конституція дозволяє зробити усе задумане, крім реформування місцевих державних адміністрацій і запровадження виконавчих органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівні. Тому зміни до Конституції ми пропонуємо прийняти в останню чергу.

«МИ МАЄМО ГОВОРИТИ ПРО РОЗШИРЕННЯ ПРАВО-СУБ'ЄКТНОСТІ МІСЦЕВИХ ГРОМАД»

Михайло БАЙМУРАТОВ,

Завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права

Маріупольського державного гуманітарного університету

В Україні є заявлені правові інституціональні зміни, і ми займалися ними, забуваючи, що основними є нормативно-правова, законодавча база, яка сьогодні викликає більше всього запитань. Ми відчуваємо брак організаційних і ресурсних елементів, більш того зустрічаємо суперечності у сьогоднішньому законодавстві. Публічна влада ділиться на два рівні: державна публічна та місцеве самоуправління (або муніципальна управлінська). Але мова йде про те, що влада трансформується в певне право територіальних колективів вирішувати питання місцевого значення. Владою територіальна громада стає лише після того, як держава кличе на вибори або референдуми на загальнонаціональному рівні, коли громадяни, а не жителі певної території в якості громадян, проявляють їхнє право на суверенітет, їхнє право на реформування державної влади і вирішення певних питань. На сьогоднішній день нормативна база місцевого самоуправління не тільки різносортна, а ще й протиставна, ну, наприклад, існує Конституція, закон «Про місцеве самоврядування» 1997 року, і Європейська хартія місцевого самоуправління 1985 року, яка згідно з статтею 9 Конституції після ратифікації набула статусу реклами. Але якщо проаналізувати всі ці акти, то виникають колізії, протиріччя, які перш за все проявляються в правосуб'єктності місцевих громад. Тобто виходить, що всі ці 3 документи по різному трактують правостановище територіальних громад, їх права, обов'язки. Справа в тому, що в жодному з цих документів в повному обсязі не визначаються всі права місцевої громади. І якщо в Конституції закріплена так звана суспільна теорія місцевого самоврядування, то в законі всього декілька статей приділяється місцевій громаді, яка визнається первинним суб'єктом, а потім про неї успішно забувають. Європейська хартія – це теж цікавий документ. Якщо ви візьмете російський переклад Міністерства закордонних справ Росії, і переклад Міністерства закордонних справ України, то ви побачите два абсолютно різних документи. В одному зазначено, що це місцева влада, а в іншому – це територіальна громада. Але тут є різниця, тому що роль місцевого самоуправління змінюється. Ключовим є компетенція органів місцевого самоврядування – перш за все повноваження. Подивимося хто здійснює це в Україні. Перш за все - неправомочний суб'єкт – на сьогодні це виконавчі комітети органів місцевого самоврядування, і територіальна громада на їх формування не має ніякого впливу, бо по суті вони призначаються сільським головою. І загалом виконком є органом виконавчої влади при раді, бо 2/3 повноважень делеговані органами виконавчої влади, а самоуправлінські функції – це лише третина. Тому ми маємо говорити про розширення право-

суб'єктності місцевих громад. Делеговані повноваження мають не делегуватись їм, а бути їхніми. Якщо держава в силу своєї будови, часу делегує повноваження, то відповідно так має бути, так чому не забезпечити це й фінансово. Наступним питанням є проблеми провадження. Що це не знає ніхто, тому що це не прописано законодавчо. Тому з однієї позиції держава може відноситись до місцевого самоврядування як до влади громади, а з іншої - це є повноваження виконавчої влади. І держава може перекидати ці повноваження без згоди територіальної громади. Щодо муніципального кодексу, ми врешті пішли радянським шляхом, коли йде повне копіювання органів місцевого самоврядування різних рівнів. Перш за все потрібно визначити послуги на місцевому рівні. Існує проект самоуправління територіальних громад, де вже відрізняються рівні місцевого самоврядування. Тобто починаючи сільською радою, і закінчуючи обласною радою, їм надаються характерні саме для того рівня управління повноваження.

Президент України 4-5 місяців тому вніс законопроект про внесення змін та доповнень до закону України «Про місцеве самоврядування». Він був завалений, і я вважаю правильно завалений, тому що була здійснена спроба централізації місцевого самоуправління, коли голова адміністрації може відмінити рішення ради з одночасним рішенням суду. Це поставило б хрест на всіх місцевих питаннях. Але там була і хороша стаття, яка стосувалася впровадження статуту для органів місцевого самоврядування В Одесі пішли цікавим шляхом - в нас цей процес продовжується вже років 15-17. Влада вагалась чи розробляти устав: коли деякі проекти доходили до рівня обговорення, лякались, і по суті розпускали ці комісії. У нас була створена комісія по визначенню наукової установи, переможця по розробці уставу територіальної громади. Мені довелося її очолювати. Розглядали проект: він починався із «великого півдня», тобто говорилося про південь, Одесу, і так далі. Ми пішли іншим шляхом – запропонували міру на створення таких комісії. Все закінчилось тим, що голова комісії за 2 тижні травневих свят, написали устав – 13 розділів, 151 стаття, плюс 28 додатків. Проект передали в юридичний відділ, де він пролежав там 2,5 місяці, а потім нам повідомили, що це принципово новий документ: голова має звітувати перед місцевою громадою, існує суспільна рада, існує місцевий омбудсмен; виконком має допускати на свої засідання представників громадськості.

В Одесі активні органи самоорганізації населення: відбуваються конференції органів самоорганізації. Інший момент, який впливає на сервісний центр громад – ми вирішили розробити план стабільного розвитку Одеси на 25-30 років. Ми стикаємося з невідомістю жителів нашого міста, нерозуміння суспільної необхідності. У нас, наприклад, відбувається реставрація вулиць, і ми постійно стикаємось з нерозумінням – чутки, недовіра. У нас сьогодні інвестиційний бум від вітчизняних інвесторів. Вже сьогодні є внутрішній інвестор, який готовий вкладати гроші. Але мова йде про те, що інституційні моменти випереджають законодавство. Ми вже підготували підручник муніципального права в Україні. Якщо ми кажемо, що ми щось будуємо, то ми перш за все будуємо громадянське суспільство на локальному рівні, де люди, відділені від державної влади, реалізують свою соціальну активність. Ось що є місцеве самоврядування.

«У ПЕРШУ ЧЕРГУ ПОТРІБНО ГОВОРИТИ ПРО ПОСЛУГИ, ЯКІ МОЖУТЬ НАДАВАТИ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

Олександр МОШНЯГУЛ,

**Голова Причорноморського центру політичних та соціальних досліджень,
експерт Херсонської обласної організації Комітету виборців України)**

Якщо ми говоримо про ресурсну базу місцевого самоврядування, то в першу чергу потрібно говорити про послуги, які можуть надавати органи місцевого самоврядування. Послуги місцевого самоврядування є найбільш наближені і найбільш важливі для людей. Це проблеми житла, комунального господарства, освіти, медицини. Якість цих послуг залежить від того як побудована влада.

Серйозні зміни у сфері місцевого самоврядування можливі тільки у віддаленому майбутньому. Ця проблема передчасна, але говорити і вирішувати її треба вже зараз. Декілька моментів про те, як можна покращити якість послуг місцевого самоврядування, знаходячись в сучасних законодавчих рамках. Візьмемо нашу систему органів управління. Найбільш креативним органом тут є рада. Саме на ній лежить основна відповідальність. Реформа виборчої системи нічого не покращила. Пропорційна система показала, що партії дійсно орієнтуються в проблемах громадян. Вони пропонують хороші програми, які вказують на наявні проблеми, але нічого не втілюється в життя. Максимум, що ми можемо чути від депутатів – критика діяльності мера, інших служб. Вони не пропонують жодних своїх альтернативних варіантів.

Інший момент – недостатнє використання сили громади. Люди залишаються непоінформованими, багато інформації є закрито. Громадські слухання, якщо і проводяться, то не завжди їхнє рішення розглядається і втілюється в життя. Влада ігнорує думку населення, а з іншого боку громадяни залишаються пасивними через свою непоінформованість. Вже на сьогодні є можливість інтенсифікації підвищення якості послуг.

Що стосується депутатів рад, я вважаю помилкою запроваджувати пропорційну виборчу систему з терміном обрання депутата на п'ять років. Адже люди можуть помилятися, а змінити вже нічого не можна. Саме тому, необхідно на першому етапі, обмежити цей термін, для того, щоб люди мали змогу виправити свою помилку. Найбільшим недоліком виборчого законодавства в тому, що суб'єкти політичного процесу, партії не несуть жодної відповідальності за невиконання своїх програм. Необхідно надати населенню право відклику депутатів, партій, які не виконують тез своїх передвиборчих програм.

І останнє, ще раз повторююсь, необхідно внести зміни до законодавства, щоб підвищити силу впливу громадських слухань та ініціатив.

«ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТІЛЬКИ ТОДІ БУДЕ КРАЩЕ, ЯКЩО МИ ВЖЕ ЗАРАЗ ВИКОНАЄМО ЙОГО НА СТО ВІДСОТКІВ»

Олександр СОЛОНТАЙ,

Голова ВМГО «Фундація регіональних ініціатив»,

депутат Закарпатської обласної ради

Пропозиції по реформуванню місцевого самоврядування, висловлені сьогодні, передусім стосуються того, що потребує термінового законодавчого врегулювання, зокрема, поняття термінології, зміни виборчої системи, та найголовніше - питання компетенції громади району, областей. Варто приділяти увагу законодавчому врегулюванню статусу депутата місцевої ради, поняттю місцевих ініціатив, законодавчого визначення і врегулюванню процедури місцевого референдуму, а також різноманітних форм відписки міського голови, депутатів, посадових осіб, органів місцевого самоврядування. Крім того важливо звертати увагу на дії активної громадськості на місцевому рівні і усвідомлювати необхідність громадянської освіти виборців і членів громади. Другим важливим компонентом є формування комунікативного простору, і третім – реалізація вже чинного законодавства, яке дає багато можливостей, і яке ми ігноруємо і сподіваємося, що воно колись буде краще. Але на моє глибоке переконання воно тільки тоді буде краще, якщо ми вже зараз виконаємо його на 100 відсотків. І четверте, що важливо для нас, для громадських організацій, звертатися до наших міжнародних партнерів, усвідомлюючи необхідність формування комунікаційного поля і експертного середовища, з метою підвищити освіченість представників самих громадських організацій, як і їхню компетентність в сфері місцевого самоврядування та місцевого розвитку.

Необхідною є деталізація нормативної бази міста, яка б розширювала можливість законодавчих актів, наприклад органів самоорганізації населення (ОСН). ОСН мають право контролювати якість наданих послуг, відповідно до закону про органи самоорганізації населення, але практичного механізму, як це буде відбуватись, як будуть прийматися акти виконаних робіт, як будуть робитися перерахунки, немає. І що цікаво, з подібними ініціативами не будуть виходити депутати, незалежно від того яка буде система, пропорційна чи мажоритарна. Громадські організації повинні займатися нормотворчою діяльністю, яка б деталізувала ці важливі моменти.

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК



ПОПЕРЕДНІ ВИДАННЯ:

1. РОЗВИТОК ПАРТІЙНИХ СИСТЕМ
У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЄС
2. ЗА ЯКОЮ КОНСТИТУЦІЄЮ
ЖИТИМЕ УКРАЇНА В 2007 Р.?
3. ДЕМОКРАТІЯ, ВЕРХОВЕНСТВО
ПРАВА, ПРАВА ЛЮДИНИ:
ОЦІНКА ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ
ПЛАНУ ДІЙ „УКРАЇНА – ЄВРО-
ПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ”
4. СУЧАСНИЙ МЕДІА-МЕНЕДЖМЕНТ.
ГАЗЕТА ЗАВТРАШНЬОГО ДНЯ -
ПОТЕНЦІАЛ МАЙБУТНЬОГО
5. СПІВВІДНОШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ
В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНИХ
ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ.
ЄВРОПЕЙСЬКА ІДЕЯ
6. КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ:
ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ
7. СУСПІЛЬНЕ МОВЛЕННЯ:
НЕЗАЛЕЖНІСТЬ, СВОБОДА СЛОВА
І ПРОГРАМНА РІЗНОМАНІТНІСТЬ
8. НОВИЙ БАЗОВИЙ ДОГОВІР МІЖ
УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПРОПОЗИЦІЇ
УКРАЇНСЬКИХ ЕКСПЕРТІВ
9. КОРУПЦІЯ, ДЕМОКРАТІЯ ТА
ІНВЕСТИЦІЇ В УКРАЇНІ
10. МАЙБУТНЄ ГАЗЕТИ,
ГАЗЕТА МАЙБУТНЬОГО

KAS POLICY PAPER

ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА
ПРЕДСТАВНИЦТВО В УКРАЇНІ