

Прозорість та підзвітність місцевого самоврядування у Європі або чому варто повчитись українцям в ході регіонального розвитку

Україна якнайшвидше хоче до ЄС та НАТО, про що чи не щодня нам нагадують чисельні публічні кроки, як з коридорів влади країни так й з боку інституцій громадського суспільства. Чисельні матеріали з цього приводу, які оприлюднено в українських ЗМІ та інших носіях, все ж не зовсім відповідають на цілу низку євроінтеграційних запитань, що й спробуємо дещо доповнити цим матеріалом.

Мова піде про рівень прозорості та підзвітності місцевого самоврядування у Європі на прикладі Чеської Республіки, у якої є сенс повчитися українцям, саме - в ході розвитку регіонів.

При цьому, в кількох власних публікаціях, наша служба - IASEED вже оприлюднила низку досліджень стосовно стану та місця України в Європейському Союзі а також окремих норм та правил, які нам доцільно переймати від Європи, в тому числі й відносно практик місцевого самоврядування та регіонального розвитку. Зокрема, [«Місце економіки України в ЄС з урахування ВВП на душу населення серед країн Європейського Союзу»](#) (березень, 2023), стосовно показників ВВП України, станом на 2022 рік у порівнянні з країнами Європи, [«Повоєнна відбудова країни та чи впораються влади на місцях](#) (на прикладі Закарпаття)», де розглянуто стан та причини тотальної дотаційності найзахіднішої області України (червень, 2023), [«Європейський Союз проголосував за Україну але чи виберуть українці Європу»](#) (липень, 2023), в якій мова йде про про аліменти, про реституцію та LGTB-суспільство, [«Україна якнайшвидше хоче до ЄС але чи готові самі українці до норм та правил у цьому союзі»](#) (вересень, 2023), де мова про публічне управління та самоврядування, про державних службовців та їх статус, про взаємини останніх з суспільством та відкритість їх діяльності а також про взаємозв'язок між економічними успіхами в муніципальних органах влади та оплатою праці. Вищенаведені матеріали були опубліковані й на інших Інтернет-ресурсах України, які теж переймаються подібними проблемами.

Законодавчо-нормативна база України та міжнародні інструменти прозорості й підзвітності місцевих влад

Стосовно питань прозорості й підзвітності, включно з органами місцевого самоврядування, які мали б стати чи не головними для регіонального розвитку, то вказана проблематика, навіть в часи кривавої війни є надзвичайно важливою. Саме зміцнення інституційних рамок для місцевого самоврядування – має стати основою України, особливо після завершення війни.

Для початку, варто наголосити на кількох інструментах, які повинні стати в нагоді для досягнення цілей прозорості та підзвітності влад. Насамперед, мова про **доступ до інформації**, який гарантується низкою конвенцій та стандартів з протидії корупції а також є основою багатьох ключових документів ООН з прав людини. На рівні країни, мова про [Конституцію України](#), яка захищає право громадян на доступ до інформації (частини 2 та 3 Статті 34) та низку законів України: [«Про інформацію»](#) (жовтень, 1992), [«Про державну таємницю»](#) (січень, 1994) та [«Про доступ до публічної інформації»](#) (січень, 2011).

Другим критерієм можуть слугувати **відкриті дані** - це оприлюднення даних та інформації у форматі, який може вільно використовуватися, змінюватися та поширюватися. Як відносно нове явище, самі відкриті дані ще не мають офіційно затверджених норм. Однак, кілька корисних норм та керівництв все ж варто назвати, це: **Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо відкритих даних для надання кращих публічних послуг**, яка покликана пояснити важливість для покращення місцевої демократії, **Керівні принципи ООН щодо відкритих публічних даних з метою залучення громадян**, яка містить керівні принципи та рекомендації з добросовісної практики, методичне керівництво Світового банку **World Bank Toolkit**, яке починає з основ і переходить до планування й реалізації та розповідає як уникнути типових помилок, п'ятикрокова схема розміщення відкритих даних **Five Star Open Data**, яка описує кроки до повного відкриття даних з поясненням доцільності витрат по кожному з них, й насамкінець - **Міжнародна хартія відкритих даних**, яка містить шість принципів для відкритих, оперативних та функціонально сумісних публічних даних. З подробицями можна ознайомитись в [«Посібнику з питань прозорості та громадської участі в Україні»](#), який розроблено Радою Європи (2017), в

[рамках регіонального проекту «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування» у Вірменії, Азербайджані, Грузії, Республіці Молдова, Україні та Білорусі.](#)

Третя складова прозорості та підзвітності, це систематичне **розкриття інформації**, коли має місце регулярне оприлюднення певної інформації, як-то відкриті реєстри, електронні системи: закупівель, декларування активів тощо. Навіть в умовах повномасштабного вторгнення органи місцевого самоврядування (ОМС) демонструють стійкість та намагаються адаптувати свою діяльність до вимог часу. Тим паче, що питання прозорості та підзвітності важливі не тільки для муніципалітетів і мешканців, а й для продовження підтримки України міжнародною спільнотою.

Стан прозорості та підзвітності місцевих влад в Україні

З цією метою, [Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України \(Міністерство відновлення\) заохочує органи місцевого врядування до більшої прозорості та відкритості у взаємодії з громадами, представниками бізнесу та міжнародними партнерами.](#) При цьому, Методологія дослідження містить 40 критеріїв, більшість з яких - це функціональні обов'язки міських рад і їхніх виконавчих органів, зокрема такі як: підтримка ВПО (інформування про допомогу, працевлаштування, проживання), підтримка релокованого бізнесу (юридичний супровід, навчання, кредитні чи податкові умови), інформування про укриття, забезпечення доступу до даних про земельні та житлові питання, комунальне майно тощо.

Проте, ОМС варто приділяти більше уваги впровадженню електронних сервісів та доступності публічних даних. Про це можуть свідчити й результати досліджень кількох інституцій в Україні, серед яких: [Міжнародний центр перспективних досліджень \(МЦПД\)](#), громадська організація (ГО) [Transparency International Ukraine](#).

Заслужують на увагу дослідження [«Прозорість та фінансове здоров'я 50 найбільших міст та 24 регіонів», який чи не щорічно здійснював \(останній в 2020 році\)](#) вже згадуваний МЦПД, визначаючи рейтинги та найкращих в Україні за такими показниками, як:

- I. Інформаційна політика
- II. Складання бюджету
- III. Державні закупівлі
- IV. Розпорядження майном
- V. Соціальні послуги
- VI. Кадрова політика
- VII. Професійна етика та конфлікт інтересів
- VIII. Участь громадян
- IX. Медіа

Основна ж мета цього проекту, як і рейтингів, як пишуть самі автори - надати громадськості відповідні дані щодо бюджету 50 міст та 22 регіонів з 2012 року та про прозорість міської й обласної влад, починаючи з 2017 року на основі широкого опитування представників міста та області, а також щодо даних, які зібрані із загальнодоступних джерел.

Зі свого боку, ГО [Transparency International Ukraine](#), в рамках **Програми Transparent cities/Прозорі міста**, провела дослідження, в умовах дії воєнного стану, в 70 міських радах яке називається [«Між безпекою та прозорістю: дослідження роботи міських рад під час війни»](#). Адже, «прозорість - один з основних принципів успішного відновлення України, продовження підтримки міжнародних партнерів, успішної майбутньої євроінтеграції», - як стверджують автори дослідження.

Так, згідно з дослідженням, всі 70 міст забезпечують подачу електронного запиту на публічну інформацію. Більшість з них публікують на офіційному сайті рішення міських рад та виконкомів та надають актуальну інформацію про укриття тощо. Крім того, майже половина міст, які охоплені дослідженням, оприлюднюють актуальну інформацію для ТПО (тимчасово переміщених осіб). Однак ситуація з доступом до публічної інформації міст погіршилась з запровадженням воєнного стану. Апелюючи до безпекових ризиків, деякі міста призупинили роботу офіційних порталів або ж обмежували доступ до окремих розділів чи сторінок. Втім, додають автори дослідження, низький рівень прозорості окремих міст не завжди свідчить про їх недоброчесність чи наявність корупційних ризиків. Часто це є наслідком обмежень воєнного часу або нестачі ресурсів, спеціальних цифрових навичок тощо.

Тим не менше, варто відмітити, що незважаючи на довоєнні дослідження вже згадуваної Transparency International Ukraine, як то [«Міста вільних людей: результати Рейтингів прозорості та підзвітності 2021»](#) та дещо зміненому й адаптованому до війни аналізу (який проводився протягом січня-лютого 2023 року й охоплював період діяльності ОМС з березня по грудень 2022 року) який було викладено в [Методології оцінювання прозорості міст](#) у період війни, ситуація зі станом прозорості та підзвітності місцевих влад – не покращилась. Й, це не зважаючи на воєнний стан, коли соціальні стандарти та запит на справедливість як ніколи високі, що не може бути причиною, щоб «відкладати на потім» прозорість та підзвітність, наприклад, місцевої влади, як переконані ініціатори подібних досліджень.

Шкода тільки, що в центрі уваги одні й ті ж українські населені пункти, ті ж: Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України та Рейтинг підзвітності 50 українських міст. А ще, ймовірно через війну - припинення рейтингування по областях й суцільний «дефіцит» відкритих даних, наприклад, про бюджети територіальних громад, про кількісний та якісний персональний склад останніх, про заробітні плати, премії та матеріальні допомоги чиновників, накінець.

А як у них, у Європі з тими самими показниками та рівнями прозорості й підзвітності?

За рівнем прозорості Середньочеський край посів перше в Чеській Республіці

Згідно з так званим [K-index* державного моніторингу](#), який використовується для оцінки економного та прозорого використання державних коштів, Середньочеський край, в 2022 році - посів перше місце серед усіх регіонів країни. Так, у порівнянні з 2020 роком область піднялася на 10 сходинок, аж до самого верху. Але, що стоїть за цим показовим результатом? Відтоді, як нинішнє керівництво прийшло на посаду у 2020 році, прозорість дій влади - постійно зростає, що добре видно з нижче наведених даних. Отже складові успіху - наступні:

- Край публікує всі укладені контракти на суму понад 10 000 чеських крон, хоч ліміт оприлюднення, встановлений законом становить 50 000 чеських крон ([курс чеської крони до української гривні, за даними Нацбанку Чехії = 62,8CZE / 100UAH](#)).

- Край оприлюднює зарплати всіх чиновників.
- Край публікує всі укладені договори про виконання робіт або діяльності (послуг).
- Громадськість має у відкритому доступі робочий онлайн-календар губернатора краю, в якому громадяни можуть отримати інформацію про програму роботи та заплановані зустрічі.
- Забезпечується пряма трансляція всіх засідань обласної ради.
- Край оприлюднює відкриті дані на платформі Golemio.
- Паралельно з новим веб-сайтом, край публікує більше інформації (як того вимагає закон), включно зі всіма матеріалами, які рада обговорюватиме на своїх чергових щотижневих засіданнях.

[Стосовно інших країв, яких у Чеській Республіці тринадцять та місто Праги, де проживає більше 12% населення країни, то згідно K-Index за 2022 рік](#), результати, такі:

1. Середньочеський край - 3,04.
2. Південно-Моравський край - 3,13.
3. Ліберецький край - 3,22.
4. Край Височина - 4,00.
5. Місто Прага - 4,03.
6. Моравсько-Сілезький край - 4,20.
7. Устецький край - 4,22.
8. Південночеський край - 4,22.
9. Оломоуцький край - 4,59.
10. Градец Кралове - 4,86.
11. Пльзеньський край - 4,98.
12. Карловарський край - 5,01.
13. Пардубіцький край - 5,55.
14. Злінський край - 5,67.

* K-index – це показник ключових факторів, які пов’язані з ймовірним ризиком корупції та нераціонального використання державних коштів, насамперед - на муніципальному рівні.

Виходячи з того, що добробут кожного члена суспільства це не тільки ринкова економіка чи ефективні компанії з їх фаховими менеджерами але й здібність органів державної влади збирати податки та чесні політики й добросовісні чиновники, які не стільки «борються» з корупцією, скільки не допускаються такої. Й, саме зусилля останніх, яке оплачується, у вигляді заробітних плат, з державного бюджету, який формується платниками податків й цікавить останніх. Мова про [веб-сайт «Зарплати чиновників»](#), мета ресурсу якого - надати можливість чеським органам влади та державним інституціям країни - підвищити прозорість та відновити/підвищити довіру громадян до державних інституцій цієї країни. Тут кожен громадянин може оцінити роботу державної посадової особи, починаючи від Президента країни, порівнюючи її із... зарплатою чиновника.

Якщо ж мова йде не про державних чиновників чи про посадовців муніципального рівня а, наприклад, про: вчителів, лікарів та інших фахівців, включно з приватними компаніями (від менеджера до працівника), то дізнатись про [рівень заробітних плат в Чеській Республіці, можна на спеціальному веб-сайті](#) (українською). При цьому, ресурс дає можливості пошуку як для кандидатів так й для працедавців, включно з калькулятором зарплат та зручною градацією за: статтю, посадами і категоріями, регіоном країни, величиною компанії, віковими групами та вказує місячну заробітну плату в брутто. Так, діапазон заробітної плати працівників в Чеській Республіці в 2023 році знаходиться в розмірі від 27 288 КĚ (низькі зарплати) до 82 317 КĚ (високі зарплати, фактичні зарплати можуть бути навіть вищими). Мова йде [про місячну зарплату в цілому, включаючи премії](#). Однак, це дещо інша тема, хоч і є важливою з точки зору прозорості суспільства та підзвітності, в тому числі й для місцевого самоврядування.

Висновки

Україна, хоч й не так швидко, як цього хочеться її громадянам, таки долучається до європейських: принципів, норм та стандартів прозорості й підзвітності влад на всіх рівнях, в тому числі й на регіональному. Це пов'язано не тільки з вимогою часу та розвитком місцевого самоврядування але й через зобов'язання України перед Європейським Союзом, саме напередодні ймовірного початку перемовин про приєднання країни до цього союзу.

Прикладом таких намагань слугують вищенаведені проекти, які реалізуються, наприклад, МЦПД та Transparency International Ukraine, стосовно прозорості та підзвітності, насамперед територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування України.

Характерно, що на відміну від Чеської Республіки, де вищезгадані Інтернет-ресурси створено місцевими інституціями громадського спрямування, в Україні питаннями прозорості та підзвітності місцевого самоврядування, в ході регіонального розвитку - займаються представництва іноземних інституцій (Transparency International Ukraine) або коли останні, через грандові проекти фінансують, наприклад дослідження МЦПД з цих питань. Так, [в рамках проекту «Прозорі, фінансово здорові та конкурентоспроможні органи місцевого самоврядування в Україні», який реалізується за фінансової підтримки Офіційної допомоги розвитку Словацької Республіки - SlovakAid, та в рамках проекту «Зміцнення демократичної стійкості ключових державних інституцій в Україні», який реалізується за фінансової підтримки Посольства США в Україні - створено вже згадуваний портал щодо «прозорості та фінансового здоров'я 50 найбільших міст та 24 регіонів». При цьому, управління всім проектом здійснюється словацькою організацією INEKO та українським МЦПД.](#)

Однак, обмеження, наприклад лише «рейтингами прозорості» тих же «100 найбільших міст України» чи «рейтингами підзвітності» лише «50 українських міст», при наявних 461 міст в країні - вказує на вибірковість та несистемність такої роботи. А, визначення «призових місць» та роздача «почесних грамот», це взагалі ще з радянського минулого.

Шкода, що українські рейтинги так й не «відкривають» цілу низку даних, починаючи від бюджетів рад та громад й закінчуючи зарплатами чиновників. Через це шукачі «зрад» нерідко «підтримують» нісенітницю та брехню у соціальних мережах а українці вимушені писати запити на отримання публічної інформації та [складати електронні петиції, аналіз яких по Закарпатській області не так давно було зроблено й автором цього матеріалу](#), хоч це вже геть інша тема.