



Проект: Розбудова спроможності Національної академії державного управління при Президентіві України для відкритого місцевого самоврядування

Виконавець: Мережа інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи (NISPAcee)

Партнер виконавця: Національна академія державного управління при Президентіві України (НАДУ)

За підтримки: SlovakAid, Програма Міністерства закордонних справ Словаччини

Позорість, відкритість, зрозумілість

Редактор:

Томаш Яцко

Copyright © 2017 by NISPAcee

Мережа інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи
<http://www.nispa.org>

Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування

Позорість, відкритість, зрозумілість

Редактор: Томаш Яцко

Автори:

Томаш Яцко, факультет народного господарства, Університет економіки Братислави, Братислава, Словаччина

Володимир Вакуленко, Національною академією державного управління при Президентові України, Київ, Україна

Навчальний матеріал розроблено в рамках проекту № SAMRS/2015/VP2/1/1 “Budovanie kapacít NAPA pre otvorenú miestnu správu a samosprávu“ / “Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування“, який спільно впроваджується NISPAcee - Мережею інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи та НАДУ - Національною академією державного управління при Президентові України за підтримки Slovak Aid – Словацької агенції з міжнародного співробітництва та розвитку.

Команда учасників проекту, яка розробила та переглянула це видання:

Словачія:

Юрай Немец (Juraj Nemes), експерт проекту
 Данієл Клімовський (Daniel Klimovský), експерт проекту
 Томаш Яцко (Tomáš Jasco), експерт проекту
 Людмила Малікова (Ludmila Malíková), експерт проекту
 Людмила Гайдошова (Ludmila Gajdošová), експерт проекту
 Елена Жакова (Elena Žáková), експерт проекту / керівник проекту
 Юрай Скленар (Juraj Sklenár), асистент проекту

Україна:

Володимир Вакуленко, експерт проекту / український координатор проекту
 Наталія Гринчук, експерт проекту
 Григорій Борщ, експерт проекту

Думки авторів не обов'язково відображають погляди NISPAcee, НАДУ та SlovakAid.

ISBN 978-80-89013-94-4

NISPAcee - міжнародна асоціація, орієнтована на державне управління. Її місія полягає у сприянні та посиленні ефективного і демократичного врядування та модернізації державного управління і політики у регіоні NISPAcee.



Зміст:

Навчальний модуль: Прозорість, відкритість, зрозумілість

Томаш Яцко.....4

Кейс-стаді 1: Боротьба з корупцією у місцевих органах влади: порівняння підходів у словацьких містах Шале і Мартін

Томаш Яцко.....22

Кейс-стаді 2: Оцінка публічності місцевого самоврядування

Володимир Вакуленко.....39

Навчальний модуль: Прозорість, відкритість, зрозумілість

Відповідальні експерти: Томаш Яцко, Володимир Вакулєнко

Планований розподіл годин: 4 години лекція + 2 години семінар

Опис модулю

Європейські міста, селища і села набувають все більшого значення як місця, де вирішуються основні соціетальні проблеми. Дехто навіть говорить про повернення міст-держав (полісів) або про можливості мерів владарювати світом. На цьому тлі стає все більш важливою демократична відповідальність тих, хто управляє містами і селищами. У результаті трансформації місцевого управління у місцеве врядування, що відбувалась протягом останніх двох десятиліть, відповіді на питання «хто керує цим містом» стало ще складніше, ніж раніше. Останнім часом центр прийняття місцевих політичних рішень дедалі частіше зсувається від традиційних процедур у міських ратушах до спільного ухвалення в «багатосуб'єктних мережах, що перетинають традиційні межі юрисдикції (як по вертикалі, між рівнями уряду, так і по горизонталі, між різними місцевими органами влади) і включають не тільки державних, а й приватних гравців» (Denters, 2011, 315). Такий зсув центру прийняття місцевих політичних рішень має багато зовнішніх проявів, зокрема:

- *Регіоналізація*: коли колективні рішення приймаються на субнаціональному рівні, а територіальний масштаб складають два або більше муніципалітетів.
- *Приватизація*: коли квазі-державні установи (які діють незалежно одна від одної, керуючись власними інтересами) і приватні компанії надають місцеві публічні послуги і здійснюють управління об'єктами і комунікаціями суспільного користування на основі укладених угод і субсидування.
- *Громадівське врядування*: коли органи місцевого самоврядування або працюють разом з приватними особами, громадськими організаціями та компаніями над спільним наданням публічних послуг на основі партнерства, або сприяють різним формам самоорганізації громади, наприклад, органам самоорганізації населення.

При розробці нових механізмів прозорості, контролю та підзвітності, а також при визначенні їх слабких та сильних сторін необхідно пам'ятати про функції, які ці механізми мають виконувати: 1) *демократична функція*: дозволяє застосовувати управління і контроль громадянами або їх виборними представниками; 2) *функція верховенства права*: дозволяє прозоро та неупереджено використовувати публічну владу і

забезпечувати повагу до закону; 3) *функція продуктивності*: дозволяє забезпечити ефективну і дієву публічну політику, а також надання високоякісних послуг та можливостей.

Мета модулю

У модулі розглядаються основні поняття прозорості, відкритості та зрозумілості. Фокус зроблено на розробці нових механізмів прозорості, контролю та зрозумілості та виявлення їх слабких та сильних сторін. В основній частині модулю розглянуто ключові проблеми:

- складність визначення термінів прозорості, відкритості, зрозумілості, підзвітності та корупції;
- складність вимірювання прозорості, відкритості, зрозумілості та корупції;
- складність вивчення причин та наслідків недостатньої прозорості, відкритості, зрозумілості;
- складність підвищення рівня прозорості, відкритості, зрозумілості та запровадження заходів боротьби з корупцією.

Результати:

- Розуміння складності та важливості визначення прозорості, відкритості, зрозумілості, підзвітності та корупції.
- Обізнаність щодо засобів вимірювання прозорості, відкритості, зрозумілості та корупції.
- Розуміння причин та наслідків відсутності прозорості, відкритості, зрозумілості.
- Спроможність та вміння долати корупцію шляхом підвищення рівня прозорості, відкритості та зрозумілості.
- Знання антикорупційних місцевих реформ на прикладі Словаччини та зарубіжних країн.

Зміст:

1. Визначення ключових понять: прозорість, відкритість, зрозумілість і корупція.
2. Вимірювання прозорості, відкритості, зрозумілості та корупції.
3. Причини і наслідки корупції.

4. Антикорупційні реформи на місцевому рівні: досвід Словаччини та зарубіжних країн, умови для досягнення успіху.

Вступ

А ти наздриш зо всього народу мужів здібних, богобоязливих, мужів справедливих, що ненавидять зиск, і настановиш їх над ними тисяцькими, сотниками, п'ятдесятниками та десятниками.

(Біблія. Вихід 18:21)

Іноді краще вибрати тих, хто «ненавидить хабарі» і збігається у поглядах на ідеальну державну службу з Вебером, ніж вкладати значні кошти у різні анти-корупційні проекти, кодекси етики і професійні навчання, спрямовані на забезпечення прозорості, відкритості, зрозумілої і вільної від корупції публічної служби. Цілком можливо, що причини корупційної поведінки, яку ще важче викоринити, ніж позбавитись «шкідливих звичок», треба шукати у людській природі і психології. Корупцію в Словаччині і в цілому у Східній Європі часто пов'язують зі словом **ендемічний** (постійно існуючий). Отже, недостатньо просто покластися на якісь проекти та сподіватися, що у результаті найближчим часом з'являться місцеві лідери з боротьби з корупцією. В ідеалі, потрібен більш далекоглядний і координований на національному рівні підхід, узгоджений з іншими принципами відкритого врядування.

Прозорість, відкритість та зрозумілість є основними принципами відкритого врядування та створюють основу для впровадження цієї концепції на практиці. Ці три поняття доповнюють один одного і їх роздільна реалізація не принесе бажаних результатів для формування відкритого врядування.

1. Визначення ключових понять

Перш ніж дати визначення ключовим поняттям прозорості, відкритості та підзвітності, доцільно визначити термін “**корупція**”- негативне явище, з яким вони покликані боротися. Як правило, корупція у публічному секторі та урядовому апараті розглядається як поведінка вибраних або призначених посадових осіб, які не поведуть себе у відповідності до закону, натомість отримуючи завдяки перебуванню на своїй посаді персональні або якісь інші аморальні зиски. Transparency International використовує досить просте визначення: корупція є зловживанням службовим становищем з метою особистої вигоди. У більш загальному розумінні, корупція також може розглядатися як «ознака того, що щось не так в управлінні державою» (UNDP 1997, XI).

Як правило, залежно від масштабу та ступеню впливу на функціонування держави розрізняють **дрібну** корупцію та **велику** корупцію. Дрібна корупція стосується осіб (тобто громадян чи фізичних осіб), які залучені до корупційних стосунків з державними службовцями. Приклади дрібної корупції: пільгове обслуговування у лікарнях, менша плата поліції за перевищення швидкості тощо. Велика корупція виникає у більшому, як правило, загальнонаціональному масштабі, і відноситься до компаній та олігархів, що у стосунках з політиками, вищими посадовими особами, регуляторними органами і посадовцями шукають несправедливих переваг.

Реалізація приватних інтересів замість суспільних є ключовим фактором як дрібної, так і великої корупції. Велика корупція може призвести до **захоплення держави** («приватизації» держави) – системної політичної корупції, яка впливає на всі аспекти суспільства як на національному, так і на місцевому рівні. **Непотизм** і **клієнтелізм** також розглядаються як типи або форми корупції: **непотизм** (або сімейність) стосується надання підтримки і переваг друзям або родичам публічних посадових осіб, в той час, як **клієнтелізм** або кумівство зазвичай ґрунтується на відносинах патрона-клієнта, які включають в себе фаворитизм, особисті вподобання: «старі шкільні зв'язки», дружба, ділові і політичні угоди.

Вставка 1. Корупція й аналогія паління

Корупція може за аналогією розглядатися як тютюнопаління. Вони обидва дають відносно задоволення споживачам або одержувачам, хоч вони зазвичай розуміють, що це дуже небезпечно і може бути смертельним. Більш того, вони обидва впливають не тільки на безпосередніх учасників процесу, а й на пасивних споживачів (або пасивних курців). У випадку корупції впливу зазвичай зазнає все населення або уся місцева громада. Нарешті, існують і широко рекламуються способи і як кинути палити, і як позбутися корупції, проте, тим, хто корумпований, і тим, хто палить, у більшості випадків дуже важко зупинитися.

Відкритість схожа за визначенням на прозорість, вони іноді використовуються як синоніми. Одна з можливих відмінностей, вартих уваги, полягає у тому, що відкритість передбачає не лише надання інформації (це – прозорість), але й прагнення зробити це добровільно, активно та в ідеалі заохочувати громадян до участі у політичному процесі. З іншого боку, **прозорість** може розглядатися як аналогічна, але дещо інша концепція, яка

зосереджує увагу на масштабах та способах розкриття інформації державою або приватними структурами.

«Прозорий уряд» та «прозорий лідер» публікують інформацію, пов'язану з їх діяльністю. Таким чином, по-справжньому відкрита та прозора влада чи відкритий та прозорий лідер – це не лише той/та, кому нема чого приховувати, і він/вона готовий оприлюднювати будь-яку і вичерпну інформацію, пов'язану з його/її діями, прийняттям рішень тощо, а той/та, хто активно розкриває інформацію, заохочує громадян до спільних дій і прагне отримати від них зворотній зв'язок.

Прозорість та відкритість зазвичай реалізуються разом і є ключовими для відкритого врядування. Можна запровадити низку заходів з підвищення прозорості та боротьби з корупцією, але насправді відкрита влада не чекає, поки громадянин подасть запит на отримання публічної інформації, а добровільно, активно розкриває інформацію і дані у такий спосіб, щоб заохотити громадянина ознайомитися з ними і зробити висновки. Щоб громадянин мав легший доступ до інформації та даних, вони мають бути **зрозумілими**. Це означає, що урядова інформація повинна бути надана у ясній та зрозумілій формі.

Проілюструємо це на прикладі. Замість того, щоб розміщувати або поширювати відскановану копію бюджету на 100 з гаком сторінках, уряд має опублікувати зручний для користувачів (тобто зрозумілий для громадян) бюджет, який, звісно, повинен містити усі технічні деталі, але має також включати пояснювальну записку і презентацію даних у формі, зрозумілій і для тих громадян, які не мають базової фінансової підготовки. Більш того, урядові дані мають відповідати міжнародно визнаним стандартам **відкритих даних**, специфікаціям та форматам. Наприклад, дані мають бути представлені у форматі CSV (значення, розділені комою), що дозволяє їх легко обробити та гарантує їх наявність, доступність та сумісність.

Історичний контекст

Огляд проаналізованої нижче літератури потрібен для того, щоб забезпечити інформацією обговорення різних антикорупційних підходів, заходів та політик, які, як правило, застосовуються на рівні місцевого самоврядування. Більшість джерел, що використовуються під час проведення консультацій з питань корупції та боротьби з корупцією, включають тематичні дослідження та розділи окремих оглядів по країнах (Stefes 2006, Roniger and Gunes-Ayata 1994). Наведені приклади виявились дуже корисними для визначення конкретних заходів по боротьбі з корупцією та вплинули на їх застосування (Piattoni 2001, Neild 2002). Один із складних антикорупційних проектів

“Прозоре місто”, який був реалізований у місті Мартін (див. далі приклад), широко відомий і є «кращою практикою». Ряд авторів також описують інші конкретні політики, що впливають на місцеве самоврядування в Словаччині (Pirosik 2004 and 2005, Sicakova-Beblava and Beblavy 2008).

Оцінюючи та проводячи консультації з теми корупції, відкритості та зрозумілості, не слід обмежуватись лише літературою та джерелами, орієнтованими на проблему корупції. Деякі важливі аспекти також пов'язані з літературою з державної політики (наприклад, Moran 2006, Lindblom 1979, Parsons 1995, Hill 2005). Ці джерела можуть допомогти у вивченні та обґрунтуванні зародження антикорупційних ініціатив, їх впровадження, результатів, стійкості та подальшого їх застосування. Інші джерела, на які слід звернути увагу, включають спеціалізовані джерела, зокрема, аналітичні документи, що стосуються місцевих політичних ініціатив та локальних антикорупційних схем (наприклад, UN-HABITAT 2004, Fischer 2008, Vasilache and Rata 2008, Klitgaard 2000). Дослідження окремих тем з формування та реалізації політики також слід враховувати, зокрема: визначення порядку денного, розробка політики, навчання, передача знань (Minogue 2001) та зміни політики, разом з **інкременталізмом** (Lindblom 1959, 1979), концепціями «**змін парадигми**» та «**вікна можливостей**» (Кінгдом 1995). Нижче (вставка 2) наведено короткий історичний опис про посткомуністичний період у Словаччині та підходи, які використовувалися починаючи з 1989 року для боротьби з корупцією.

Політика і проекти, спрямовані на викорінення корупції були реалізовані в усьому світі з різним успіхом, і є відповідно безліч літератури і оцінок заходів по боротьбі з корупцією, а також наведені рекомендації щодо того, які заходи потрібно застосовувати на різних рівнях управління (наприклад: UN-HABITAT and TI 2004, Fischer 2008, Vasilache and Rata 2008, Zemanovicova and Pirosik 2003, Holmes 2006). Незалежно від того, чи є децентралізація, громадський осуд, чорні списки, зміцнення або створення органів по боротьбі з корупцією, заохочення і захист інформаторів, зміна офісів, поліпшення умов чиновників, зміна практики, зміна гендерного балансу, більш широке використання технологій, антикорупційні кампанії, етична освіта, розширення участі громадськості або вдосконалення законодавства, - всі вони можуть мати свої мінуси і підводне каміння (Holmes 2006, Niznansky and Tomanova 2001, Pirosik 2005, Turcan 2008). Наприклад. Законодавство і правові реформи часто можуть бути гнучкими, легко змінюватись, тому, що «за відсутності сильної концепції і сильної законодавчої волі - лобістські групи можуть вбудовувати в остаточний текст занадто багато винятків, спеціальні процедури, шпаринки» (Hankiss 2002, 252).

2. Вимірювання корупції

Існує багато методів, які можна використовувати для оцінки корупції, але, жоден з них, коли використовується окремо, не може точно відобразити рівень корупції у відповідній державі. Методи, які можуть бути використані та використовуються для вимірювання корупції:

- опитування громадської думки;
- експертні оцінки;
- комбіновані показники (індекси);
- державна статистика;
- аудит та оцінка.

Вимірювання корупції і використання деяких методів схоже на складання головоломки. Чим більше пазлів ви збираєте разом, тим повнішим стає зображення. Іноді, поміщаючи перші фрагменти, можна отримати абсолютно невірне уявлення про остаточну картину. Точно так само було б дуже нерозумно вимірювати корупцію виключно одним способом. Ми могли б легко отримати дані, які не відображають реальну ситуацію. Наприклад, якщо ви проводите опитування громадської думки відразу після виявлення великого корупційного скандалу, масштаб сприйняття корупції може бути значно вищим, ніж у випадку, коли опитування було проведено до його викриття. Більш того статистичні дані поліції, які публікує уряд на регулярній основі, можуть включати розбіжності у зв'язку з корупцією та злочинністю, пов'язаною з корупцією, які не класифікуються як такі, що мають бути, або через те, що поліція не проводить розслідування злочинів, пов'язаних із корупцією. Також, якщо взяти до уваги лише загальну кількість злочинців, засуджених за звинуваченням у корупції, їх число може бути надзвичайно низьким. І це не обов'язково відображає масштаб корупції.

Один з найчастіше використовуваних способів, який візуально та логічно ілюструє корупцію чи простір для корупції, є наступна формула Роберта Клітгаарда (2000 р.):

$$C = M + D - A$$

Корупція (C) дорівнює монополії влади (M) плюс свобода дій чиновників (D) мінус підзвітність (A). Сам Клітгаард коментує, що “формула метафорична у багатьох сенсах, не в останню чергу в понятті додавання і віднімання. Корупція – це функція багатьох речей, з позитивними “частковими похідними” стосовно ступеня монополії та ступеня офіційної свободи дій чиновників та часткове невизнання по відношенню до підзвітності. Оскільки кожна з цих змінних є багатовимірною і оскільки надійні заходи недоступні, то математична метафора є лише евристичною” (2000, 152).

Підзвітність також може бути замінена на Т (прозорість) або О (відкритість), або обидва поняття можуть бути додані до формули. Прозорість, відкритість та зрозумілість також допомагають обмежити простір для корупції і допомагають боротися з корупцією.

Отже, для того, щоб точно виміряти рівень корупції, або поле для корупції, також слід брати до уваги і виміряти рівень прозорості, відкритості та зрозумілості. Щоб проілюструвати це наведемо приклад. Щорічна публікація десятків тисяч державних контрактів робить менш ймовірним, що відбудеться корупція, і цей факт відлякує як урядовців, так і приватних підрядників від максимізації їх приватних інтересів над суспільними інтересами. Проте, лише той факт, що великий обсяг договорів публікується, не зможе перешкоджати корупції. Щоб заохотити громадську підзвітність, контракти повинні публікуватися у зрозумілій формі, щоб кожен міг їх прочитати, і вони були легко доступні.

3. Причини і наслідки корупції

Корупція не є новим соціальним явищем. Вона присутня на протязі всієї історії людства. Корупція є результатом цілого ряду короткострокових і довгострокових причин. Короткострокові, або безпосередні причини були описані в попередньому розділі, і включають в себе перевищення влади і повноважень, з одного боку, і відсутність підзвітності, прозорості, відкритості та зрозумілості з іншого боку. Довгострокові причини включають в себе соціальні, економічні та історичні передумови (досвід) розвитку країни або державного устрою в цілому. Крім того, можна було б розглянути причину корупції з суто економічної та раціональної точки зору. Це частіше трапляється, коли потенційний прибуток або вигоди вище, ніж потенційний ризик або покарання. Точиться постійна наукова дискусія щодо того, наскільки значними були різні причини при визначенні поточного статус-кво в окремих країнах. Чому існує більш високий рівень корупції в Словаччині та Україні у порівнянні з Великобританією і Швецією? Вони географічно відносно близькі, але рівень корумпованості, який вимірюється, наприклад, за допомогою **ІСК (СРІ) (Індекс сприйняття корупції)**¹, показує суттєві відмінності. Можна стверджувати, що Сполучене Королівство та Швеція не переживали комуністичні режими і що вони як географічно, так і політично відносяться до Західної Європи. Проте, якщо порівнювати Естонію та Словенію зі Словаччиною, або Польщу з Україною, то ці відмінності не настільки чітко видимі, але масштаби корупції різні.

¹ ІСК (ІРС) або Індекс сприйняття корупції є складним індексом, формується неприбутковою науково-дослідницькою організацією Transparency International на щорічній основі.

Аналогічним чином, вплив корупції може бути багатограним. Корупція може мати не тільки соціальні і економічні причини, а й соціально-економічні наслідки. Корупція призводить до обмеження доступу і низької якості публічних та комунальних послуг і товарів, таких, як охорона здоров'я та освіта. Економічно, країни та міста, що страждають від високого рівня корупції, відчувають брак ефективності та продуктивності та у меншій мірі залучають приватні та прямі іноземні інвестиції, ніж країни та міста з обмеженою корупцією. Це впливає на безробіття, ВВП та інші економічні показники країни. Зрештою корупція призводить до погіршення якості життя.

На рівні місцевого самоврядування, загальні причини та наслідки корупції аналогічні національному рівню. Це відбувається лише у менших масштабах і стосується меншої кількості людей. Однак є певні сфери та чинники, які потенційно можуть привести до виникнення корупції, особливо на рівні місцевого самоврядування. Наприклад: децентралізація, державні закупівлі, субсидії, гранти, людські ресурси та муніципальні підприємства.

Децентралізація часто розглядається як двосічний меч. З одного боку, вона надає більше повноважень місцевому самоврядуванню. Проте, з великою владою не тільки приходиться велика відповідальність, але також велика спокуса зловживати цією владою. Такі країни, як Швеція (високо децентралізована країна) та Сполучене Королівство (менш децентралізована країна) показують, що децентралізація не обов'язково призводить до корупції чи матиме суттєвий вплив на неї.

На відміну від наведеного вище, створення однієї з найбільш фрагментарних систем місцевого самоврядування в Європі та високий ступень децентралізації в Словаччині, призвів до фактичної відсутності контролю з боку центрального уряду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Відсутність ефективної системи стримувань і протидії на рівні місцевого самоврядування ще більше стимулює корупційну поведінку. Словацький приклад децентралізації є досить успішним, проте з низкою уроків. Словаччина, мабуть, є однією з найбільш децентралізованих і, отже, фрагментарних систем побудови публічної влади і управління. Принцип субсидіарності надає значний рівень свободи місцевим мешканцям вирішувати самостійно, що краще для своїх муніципальних утворень і регіонів. З іншого боку, така сильна влада може бути використана виборними посадовими особами місцевого самоврядування та іншими місцевими лідерами. Відсутня ефективна система стримувань і протидії. У Вищій рахунковій палаті бракує необхідних ресурсів та обов'язкових повноважень для покарання та усунення корумпованих чиновників.

Залежно від ступеня влади та компетентності, існує низка сфер діяльності, які більш схильні до корупції на рівні місцевого самоврядування, ніж інші. Ці сфери можуть відрізнитись залежно від країни та масштабу наданих повноважень у цих сферах. Трансперенсі Інтернешнл (Transparency International) Словаччина розробила рейтинг “Відкрите місцеве самоврядування”, у якому регулярно оцінюється діяльність 100 найбільших муніципалітетів Словаччини у різних сферах (галузях). Ми обрали чотири сфери (державні закупівлі, субсидії (гранти), людські ресурси та муніципальні підприємства), які є одними з найважливіших і мають суттєвий вплив на загальну оцінку через наявність там фінансових ресурсів та суперечливу інтерпретацію законодавства, що може призвести до відсутності прозорості, відкритості та зрозумілості в них.

Наприклад, державні закупівлі та субсидії (гранти) передбачають розподіл державних фінансів і, як наслідок, є більш схильними до корупції, ніж інші галузі (такі як управління місцевими парками). Однак, коли ми говоримо про людські ресурси (набір, винагороди, умови оплати праці службовців тощо) і муніципальні комунальні підприємства (управління муніципальною власністю підприємств), антикорупційні заходи часто не можуть бути повністю реалізовані через існування певних правових норм у інших законодавчих актах. У випадку людських ресурсів питання прозорості, відкритості та зрозумілості часто потрапляють у протиріччя з нормами захисту приватної особистої інформації; а у випадку муніципальних підприємств відкритість може бути в конфлікті з захистом права приховувати певну інформацію, пов'язану з бізнесом (наприклад, через права інтелектуальної власності). Це часто залежить від тлумачення закону. Але, що цікаво, деякі словацькі муніципалітети готові розкривати навіть особисту інформацію та не мають проблем з висвітленням даних про підприємства, що належать або частково належать муніципалітету. Отже, ця готовність (чи неготовність) часто показує, наскільки керівництво місцевих органів влади серйозно ставиться до боротьби з корупцією та сприяє прозорості, відкритості та зрозумілості.

Це проілюстровано у вставці 2, де розглядаються причини, наслідки та шляхи боротьби з корупцією, які були в Словаччині. Приклади різних підходів до боротьби з корупцією на рівні органів місцевого самоврядування також описані у кейс-стаді про місто Мартін та місто Шале.

Вставка 2: Боротьба з корупцією в Словаччині

Словаччина і корупція до 1989 року

Як і в інших країнах Східної Європи, чотири десятиліття комуністичного режиму в Чехословаччині до 1989 року принесли більш ніж достатньо шкоди не лише економіці, а також особливому сприйняттю мешканцями їх прав, демократії, приватної власності, і не в останню чергу, ролі держави (Шайо 2002). Чехословацькі громадяни не мали права на

будь-які ефективні засоби державного контролю, як наслідок, тривалий період авторитарного режиму привів до жахливих масштабів корупції і кумівства на всіх рівнях суспільного та приватного життя. Місцеве самоврядування не стало винятком в цій ситуації.

Словаччина і корупція після 1989 року

Падіння комунізму в Чехословаччині в 1989 році означало, що більшість людей отримало шанс почати своє життя по-новому, і що уряд знову був, принаймні теоретично, підконтрольним громадськості. У 1993 році Чехословаччина була розділена на Словацьку Республіку та Чеську Республіку. Корупція все ще була на рекордно високому рівні. Це означало, що обидві країни серед багатьох інших проблем зіткнулися з важливою проблемою боротьби з ендемічною корупцією. До 1998 року уряди Словаччини не мали уявлення що робити, або були неуспішними у подоланні цього явища (Міллер, 2001). Адміністрація у 1998 році, яка більш-менш залишилася колишньою після 2002 року, зробила ряд спроб подолання корупції в органах влади у державному секторі. Проте, хоча деякі з них були більш успішними, лише кілька стратегій спеціально спрямовувались на координацію заходів щодо боротьби з корупцією на рівні місцевого самоврядування та досягли позитивних результатів.

Словаччина і корупція сьогодні

Офіційний документ, прийнятий урядом, відкрито говорить про те, що корупція присутня в повсякденному житті Словаччини, і визнає, що понад 25% ресурсів, що використовуються у державному секторі, опиняються в колі корупції (Сикаула, 2008). Проте лівоцентристська адміністрація, яка перемогла на загальних виборах у 2006 та 2012 роках, зупинила антикорупційні зусилля попередніх національних урядів, які були орієнтовані на реформи (ТІС 2009, Сикакова-Бєблава 2008). І це відбулося незважаючи на обіцянки у своєму пост-виборчому маніфесті 2006 та 2012 років щодо модернізації, економізації та інформатизації державного управління та вдосконалення його управління і громадського контролю.

Тим не менш, у проміжок між їхнім врядуванням, короткотривалий правоцентристський уряд Радикової (з 2010 по 2012 рік) зумів впровадити ряд ключових антикорупційних заходів. Найбільш значними серед них були: обов'язкове використання електронних аукціонів у сфері державних закупівель, а також зобов'язання публікувати всі державні контракти та розміщувати їх в Інтернеті. Ці норми все ще є чинними і обов'язковим, вони стосуються як центральних, так і місцевих органів влади. Вони разом із Законом про свободу інформації (прийнятий у 2000 році) є одними із найбільш ефективних антикорупційних інструментів у Словаччині.

Що стосується рівня місцевого самоврядування. Пан Піросік стверджує, що це лише один із “популярних міфів” в Словаччині, що корупція на рівні місцевого самоврядування є або низькою, або не існує (2004 рік). Однак важко точно оцінити рівень корупції в цілому в органах місцевого самоврядування. Поліцейська статистика та кримінальні справи лише дають чисельність засуджених злочинців, а інші, котрі були підсудними та звинувачувалися у корупції, або згадувалися в засобах масової інформації щодо корупційних скандалів, є офіційно невинними, доки не доведена їх провина. ТІС в 2003 та 2007 роках замовило репрезентативне опитування щодо сприйняття корупції в органах місцевого самоврядування. Були розглянуті різні аспекти корупції в органах місцевого самоврядування. Результати показали, що їх рівень був високим та майже аналогічним. Щоб проілюструвати це, звернемося до опитувань. Так, у 2007 році 51% респондентів (46% респондентів 2003 р.) вважали, що корупція присутня в їхніх муніципалітетах у формі клієнтелізму, а 42% (44% у 2003 році) вважали, що корупція присутня у формі непотизму (Рончак 2007).

4. Антикорупційні реформи на місцевому рівні: засади успіху

Подібно реалізації державної політики в будь-якій сфері суспільного життя, існує цілий ряд факторів, які необхідно враховувати для успішної реалізації антикорупційної політики. На підставі огляду літератури та особистого досвіду, автор цього тексту обрав п'ять факторів, які слід враховувати для того, щоб підвищити шанси на успішне здійснення заходів по боротьбі з корупцією як на центральному, так і місцевому рівні. Пропонується коротко розглянути такі фактори: політична воля, фінансові ресурси, рівень корупції, інкременталізм і зовнішні обставини. Звичайно, при дослідженні антикорупційної стратегії, політики або заходів, слід в першу чергу розглядати більш широкі поняття - прозорості, відкритості та зрозумілості. Вони є основними принципами відкритого врядування та створюють основу для впровадження цієї концепції на практиці. Ці три поняття доповнюють один одного і їх роздільна реалізація не принесе бажаних результатів для формування відкритого врядування і зусиль по боротьбі з корупцією.

Політична воля

Для того, щоб проект по боротьбі з корупцією був успішно реалізований, «виконавчий директор повинен бути нетерпимим» (Jacobs 2002 84). Приклад мера міста Мартін Андрія Хрнчіара засвідчив, що великі і успішні ідеї не такі складні, як здаються. Іноді достатньо політичної волі одного лідера, що приймає рішення, щоб здійснити зміни. Разом з тим, проект міста Мартін щодо боротьби з корупцією, не зміг би навіть розпочатись, якби не був підтриманий 30 місцевими депутатами. Кліткгаард стверджує, що «боротьба з корупцією певною мірою припускає, що борець (з нею) - корумпований, що, у свою чергу, дає його опонентам привід для обвинувачень.» (2000, 8). Отже, голосування за заходи по боротьбі з корупцією може бути сприйнято деякими політиками (в даному випадку депутатами) як «стрілянина собі в ногу». Таким чином, потрібно більше, ніж просто політична воля лідера, що приймає рішення. Можна стверджувати, що саме в цій частині процесу публічної політики, будуть корисними політичні та управлінські навички. (Pollitt and Bouckaert 2004). Дослідження досвіду міста Мартіна засвідчило, що політична підготовка мера, комунікація та навички переконання (лідерські навички) разом з його відносно молодим віком, а також сприяння міської ради, відіграли ключову роль в успішній реалізації антикорупційного проекту.

Фінансові ресурси

Проекти або політики також мають певну початкову вартість, додану до них. Це в більшості випадків має форму фінансових витрат. Проект міста Мартіна офіційно коштував 23300 Євро. За рахунок цих коштів були профінансовані послуги Transparency International Словаччина з аудиту та розробки політики і проведення тренінгів.

Політик, який веде переговори і погоджується на вартість такого проекту, тим не менш, повинен шукати схвалення органом, відповідальним за фінансові ресурси. Ця роль (голосування за фінансові питання) відводиться місцевій раді як прямому представнику місцевого населення. В першу чергу мають фінансуватися місцеві антикорупційні заходи, а потім комплексні схеми, що запропоновані зовні (центральним урядом), але на практиці, як правило, все навпаки. Тут можуть виникнути проблеми, як це часто буває з багатьма потенційно успішними проектами. Вони скасовуються через те, що місцеві представницькі органи не готові надати початкове фінансування. Saĵo стверджує, що «в той час як прозорість отримала широке визнання в якості профілактичного засобу від корупції, також видно, іноді, як обтяжлива вартість угоди, що перешкоджає економічному розвитку регіону» (2002, 2). Таким чином, політична воля повинна супроводжуватися достатніми фінансовими ресурсами, або, принаймні, потрібна достатня політична сила для отримання цих ресурсів.

Рівень корупції

Як це не парадоксально, успішно розроблений антикорупційний проект навряд чи буде реалізований в середовищі з високим рівнем корупції. В результаті, дуже мало ймовірно, що місцеві, регіональні або національні уряди, які страждають від ендемічної корупції, будуть добровільно здійснювати такі реформи або профілактичні заходи. Лобіювання урядом ділових зв'язків можна розглядати як перешкоду для такого проекту, або будь-яких заходів по боротьбі з корупцією.

Іншими словами, корупція у формі **клієнтелізму** може перешкоджати антикорупційним процесам, а отже меті покращення місцевого управління і відкритого врядування. Тим не менш, є обставини, які змушують навіть найбільш корумповані уряди і чиновників охоче впроваджувати жорсткі схеми по боротьбі з корупцією. Наприклад, кошти ЄС мотивують уряд запроваджувати різні заходи для того, щоб кваліфікуватись і відповідати критеріям участі в конкурсі на отримання грантів. Наприклад, національні уряди Болгарії і Румунії були змушені боротися з корупцією під загрозою втрати значних коштів ЄС (Miller 2008). Таким чином, рівень корупції для попередньої успішної реалізації проекту має вирішальне значення. Однак за певних умов ця вимога може бути несуттєвою.



Інкременталізм

Для того, щоб мати можливість повною мірою дослідити схему реалізації антикорупційного проекту у місті Мартін, необхідно розглянути питання про ступінь готовності середовища до його реалізації, іншими словами, чи готові ви до змін, чи ні.

Інкременталізм, згідно з Ліндбломом, є нерозривною частиною процесу публічної політики, але при цьому, для радикальних змін необхідно здійснювати поступові кроки (1959, 1979). Крім того, замість раціональної моделі, інкременталізм вимагає «ретельної політики» (Hague 2007, 380), а в разі прийняття додаткових політичних рішень «політика формується в результаті узгоджень із зацікавленими групами, а не передую цьому процесу» (Hague 2007, 381).

Мер міста Мартін теж повинен був взяти участь в ряді переговорів, перш ніж йому вдалося переконати місцеву раду схвалити зміни. Під час інтерв'ю в 2009 році віцепрезидент Вищої контрольної служби (аудиту) Словаччини стверджував, щоб подолати звички до корупційних дій, які були набуті під час комуністичної епохи, потрібен принаймні еквівалент життя двох поколінь. Іншими словами, **зміни парадигми**, як і раніше, не відбулося, незважаючи на перші ознаки цього. Проект у м. Мартін може бути класифікований у якості прикладу додаткових змін. Хоча деякі спостерігачі (наприклад тодішній посол США в Словаччині Вінсент Обзітнік) називали його «революцією». Інші стверджують, що Мартін мав позитивний досвід боротьби з корупцією ще до того, як Хрнчіар став мером в 2006 році, хоча він і відігравав значну роль в успішній реалізації проекту. Можливо, проект «Прозоре місто» може розглядатися в якості швидкої зміни політики, але з поступовими кроками, здійсненими протягом короткого терміну. Отже, перед тим, як обрати для реалізації такі далекосяжні заходи по боротьбі з корупцією, слід врахувати, що держава, у якій знаходиться об'єкт майбутньої політики, також має розглядатися як один з факторів змін

Зовнішні причини

Фінансова та економічна кризи можуть розглядатися як втілення зовнішньої і несподіваної причини. Ряд муніципалітетів, які були зацікавлені у впровадженні подібної, як у місті Мартін, схеми антикорупційного проекту раптово офіційно відмовились від своїх намірів через фінансову кризу, яка почалася в 2008 – 2009 роках. У таких випадках це може бути не тільки питання того, чи потрібно витратити додаткові фінансові ресурси в період фінансового дефіциту, а й витратити ресурси на проект, який ще не дає гарантії успішної реалізації. У нестабільні часи економічних та інших криз, уряди і місцеві органи

влади, зокрема, не хочуть реалізовувати «непотрібні» проекти. Замість цього, гроші, час та інші ресурси відволікаються в сторону досягнення більш консервативних державних цілей. Зокрема: політики зайнятості, надання основних товарів і послуг тощо. У результаті, можна було б сказати, що **вікна можливостей** для таких масштабних антикорупційних проектів в даний час закриті. Разом з тим різні зовнішні обставини (такі як економічна криза) також можуть бути використані в якості аргументу для здійснення заходів по боротьбі з корупцією. Можна стверджувати, що заходи, які були розроблені і реалізовані, щоб обмежити корупцію і запровадити прозорість, відкритість і зрозумілість в діяльність муніципалітетів, вплинули на розвиток громад за рахунок залучення інвестицій, стимулювання повернення емігрантів, динаміки зростання населення тощо.

Семінар

В ході семінару студенти розглядають наведені тематичні дослідження (кейси) країн і міст, які потерпають від корупції. Їх завдання полягає в тому, щоб розробити план по боротьбі з корупцією.

Студенти можуть бути розділені на різні зацікавлені сторони (наприклад, президент, прем'єр, міністр внутрішніх справ, член парламенту, представник НУО, журналіст, приватний підприємець, олігарх, мер, депутат, міський службовець, журналіст місцевого ЗМІ, місцевий олігарх і т. д.) і представляти їх інтереси в процесі боротьби з корупцією.

Питання для обговорення

а) У чому різниця між прозорістю, відкритістю та зрозумілістю. Проілюструвати свою відповідь прикладами.

б) Які причини і наслідки корупції в вашій країні - як на національному, так і місцевому рівні?

в) Як можна виміряти корупцію?

г) Як ми можемо боротися з корупцією? Які подібності та відмінності між боротьбою з корупцією на національному та місцевому урядових рівнях?

д) Які чинники впливають на успіх антикорупційної реформи?

Посилання

Denters, Bas. (2011) Local Governance. In Mark Bevir. *The SAGE Handbook of Governance*. London: Sage. 313 – 329.

Fischer, F. (2008) *Ozdravte vašu organizáciu. Praktická príručka na liečenie a prevenciu korupcie v miestnej samospráve. Kniha 1. Koncepty a stratégie*. [Cure your Organisation. The



- Practical Guide to Curing and Prevention of Corruption in Local Government. Book 1. Concepts and Strategies.], Bratislava: TIS.
- Hague, Rod and Martin Harrop. (2007) *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hankiss, Elemer. (2002) "Games of Corruption: East Central Europe 1945-1999," in Stephen Kotkin and Andras Sajo, eds. *Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook*, Budapest: Central European University Press, 243-259.
- Hill, Michael. (2005) *The Public Policy process*, Harlow: Pearson Longman.
- Holmes, Leslie. (2006) *Rotten states? Corruption, Post-Communism & Neoliberalism*, Durham: Duke University Press.
- Jacobs, James B. (2002) "Dilemmas of Corruption Control," in Stephen Kotkin and Andras Sajo, eds. *Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook*, Budapest: Central European University Press, 81-90.
- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, NY: Harper Collins.
- Klitgaard, R. et al. (2000) *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, Oakland, California: ICS Press.
- Lindblom, Charles E. (1959) "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2. (Spring, 1959), 79-88.
- Lindblom, C. (1979) "Still Muddling, not yet Through," *Public Administration Review*, Vol. 39, 1979, 517-525.
- Miller, Catherine. (2008) "Bulgaria's Threat from Corruption," BBC News, 18 March 2008. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7301316.stm>, accessed 12 Aug. 2008.
- Miller, William L. et al. (2001) *A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-Communist Europe*, New York: Central European University Press.
- Minogue, M. (2001) "Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices," in McCourt, W. And Martin Minogue, eds. *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Cheltenham: Edward Elgar, 20-43.
- Moran, Michael., Martin Rein and Robert E. Goodin, eds. (2006) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Neild, Robert. (2002) *Public Corruption: The Dark Side of Social Evolution*, London: Anthem.
- Niznansky, Viktor and Katarina Tomanova. (2001) *Decentralizácia verejnej správy a opatrenia na obmedzenie korupcie [Decentralisation of Public Administration and Measures to Curb Corruption]*, Bratislava: CPHR – TIS.

- Parsons, Wayne. (1995) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Piattoni, Simona, eds. (2001) *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pirosik, Vladimir, eds. (2005) *Participácia v samospráve (Nástroj protikorupčnej politiky)* [Participation in Self-government: A Tool of Anti-corruption Policy], Bratislava: TIS.
- Pirosik, Vladimir et al. (2004) *Decentralizácia a korupcia* [Decentralisation and Corruption], Bratislava: TIS.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Roncak, Ivan, eds. (2007) *Ako to vidia občania (Nazory verejnosti na stav korupcie v miestnej samosprave a na activity občanov vynonavajucich verejnu kontrolu moci)* [How the Citizens See It - Public Opinion on the State of Corruption in Local Self-government and on the Activities of Citizens Performing Public Control over Authorities], Bratislava: TIS. *Also available at* http://www.transparency.sk/aktuality/ako_to_vidia_s2.pdf
- Roniger, Luis and Ayse Gunes-Ayata, eds. (1994) *Democracy, Clientelism and Civil Society*, Boulder, Col.; London: L. Reinner.
- Sajo, Andras. (2002) "Clientelism and Extortion: Corruption in Transition," in Stephen Kotkin and Andras Sajo, eds. *Political Corruption in Transition: A Skeptic's Handbook*, Budapest: Central European University Press, 1-21.
- Sicakova-Beblava, E. (2008) "Otvoreny list Emilie Sicakovej-Beblavej predsedovi vlady R. Ficovi [Open Letter from Emilia Sicakova-Beblava to Prime Minister R. Fico]," TIS 30 Sep. 2008. http://www.transparency.sk/aktuality/list_R.Ficovi.PDF; *accessed 13 Aug.*
- Sicakova-Beblava, E. and M. Beblavy, eds. (2008) *11 statocnych: pripadove studie protikorupcnych nastrojov na Slovensku* [The Magnificent 11: Case Studies of Anti-corruption Measures in Slovakia], Bratislava: TIS and UVP.
- Sikula, Milan et al. (2008) *Dlhodobá vizia rozvoja slovenskej spolocnosti* [Long-term Vision of the Development of the Slovak Society], Bratislava: Ekonomicky ustav Slovenskej akademie vied [Institute of Economic Research Slovak Academy of Sciences]. *Also available at* <http://www.government.gov.sk/11289/vizia-a-strategia-rozvoja-slovenskej-spolocnosti.php>
- Stefes, Christoph H. (2006) *Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- TIS. (2009) "Hodnotenie troch rokov cinnost vlady SR a Narodnej rady SR v oblasti boja proti korupcii [Appraisal of the Three Years of the Slovak Government and the National Council's

Action in the Field of Fight against Corruption],” TIS, 24 June 2009.

http://www.transparency.sk/aktuality/TS_230609_final_1.pdf; *accessed 12 Aug. 2009.*

Turcan, J. (2008) “Interview: Ján Turčan – Government Plenipotentiary for Territorial Self-government,” 1-3/2008, 8. *Also available at*

http://www.transparency.sk/mes_kor/lupa_012008_internet.pdf

UN-HABITAT and TI. (2004) Tools to Support Transparency in Local Governance, Nairobi: Urban Governance Toolkit Series.

UNDP. (1997) Corruption and Good Governance: Discussion paper 3, New York: United Nations Development Programme.

Vasilache, Ana and Nicole Rata. (2008) Praktická príručka na liečenie a prevenciu korupcie v miestnej samospráve - 2.diel (Pomocník pri hľadani riešení) [The Practical Guide to Curing and Prevention of Corruption in Local Government – Book 2. Assistant in Finding Solutions], Bratislava: TIS.

Zemanovicova, D. And Vladimir Pirosik. (2003) Protikorupčné opatrenia na úrovni samosprávy (podklady k tréningom) [Anti-corruption Measures at the Self-government Level: Training Aids], Bratislava: TIS.

Кейс-стаді 1: Боротьба з корупцією у місцевих органах влади: порівняння підходів у словацьких містах Шале і Мартін

Томаш Яцко

Резюме

У кейс-стаді наводиться порівняльний приклад практики успішних підходів місцевого управління у боротьбі і запобіганні корупції на рівні місцевих органів влади в Словаччині. Адміністраціями міст Мартін і Шале реалізовані широкомасштабні реформи по боротьбі з корупцією протягом останніх 6 років, які привели до внутрішнього та міжнародного визнання. Автор показує, як різні підходи до адміністративної реформи, що базуються на єдиних основних принципах управління можуть забезпечити аналогічні висновки і результати в галузі місцевого самоврядування. У статті також врахований вплив реалізації адміністративної реформи на успішні реформи адміністрацій міст, які розпочалися на початку 1990-х років. Вони також зробили можливим проведення відповідних реформ в середині міських адміністрацій.

Ключові слова: місцеве самоврядування, корупція, прозорість, адміністративна реформа, Словаччина

Вступ

У статті наведено порівняльний практичний приклад успішних підходів місцевого самоврядування з питань боротьби і запобігання корупції на рівні місцевих органів влади в Словаччині. Адміністрації міст Мартін і Шале² впродовж останнього десятиліття реалізовували широкомасштабні реформи по боротьбі з корупцією, які привели до внутрішнього та міжнародного визнання³. Автор показує, як різні підходи до адміністративної реформи, що базуються на єдиних основних принципах управління можуть забезпечити аналогічні висновки і результати в галузі місцевого самоврядування. У статті також врахований вплив реалізації адміністративної реформи на успішні реформи адміністрацій міст, які розпочалися на початку 1990-х років. Вони також зробили можливим проведення відповідних реформ в середині міських адміністрацій.

² Назва міста пишеться словацькою “Šaľa” (Шалья).

³ Місто Мартін було удостоєно нагороди Організації Об'єднаних Націй у сфері державної служби отримавши перше місце в категорії “Запобігання та боротьба з корупцією в державній службі” (регіон Північна Америка та Європа) у 2011 році та зайняло третє місце у опитуванні “Відкрите місцеве самоврядування” у 2010 р., (проведеному Трансперенсі Інтернешнл Словаччина). З іншого боку, місто Шалья здобуло перше місце у опитуванні “Відкрите місцеве самоврядування” у 2010 році, а також нагороджене нагородою “Інфокін” (“Infocin”) 2007 (посіло 1 місце), HESO Regions 2007 (1 місце – за інформування) та 2008 (1 місце – закупівлі) та ІТАРА 2009 (3-є місце – електронне самоврядування).

Автор досліджує, як мери і заступники мера двох словацьких міст і їх адміністраціям вдалося впровадити масштабні антикорупційні заходи в своїх муніципалітетах. Два тематичні дослідження показують протилежні підходи до реформи державного управління та боротьби з корупцією. Підхід Мартіна був типовим прикладом реалізації органами місцевого самоврядування реформи за принципом “зверху вниз”. Міський голова швидко реалізував, за порівняно короткий проміжок часу, складну та зовні розроблену антикорупційну програму.

На противагу цьому, в разі аналізу ситуації в Шале показується, що місцеві зусилля по боротьбі з корупцією можуть бути ініційовані “знизу” місцевими активістами по боротьбі з корупцією. У цьому випадку доречно вжити вираз «місцеве самоврядування за принципом “знизу вверх”». Крім того, програма по боротьбі з корупцією міста Шале була розроблена самостійно, включала в себе більше базових заходів, а зміни подавалися більш послідовно у порівнянні з Мартіном.

У статті наведено короткі описи тематичних досліджень, з акцентом на ініціювання та реалізацію довготривалих заходів боротьби з корупцією та місцевого управління. Дослідження, що представлено у кейс-стаді ґрунтується на документах, спостереженнях, інтерв'ю, проведеному в 2009 році, опитуванні громадської думки, проведеному у 2010 році у Мартіні, а також на публікаціях у засобах масової інформації. До них відносяться як місцеві, так і національні газети, документи, що входили до проекту «Прозоре місто», а також персональні блоги та веб-сайти мера Хрншіара та заступника мера Мечіара. Опитування громадської думки було проведено у вересні 2010 року, у якому було зроблено репрезентативну вибірку думок мешканців Мартіна щодо їх поглядів на корупцію, а також щодо проекту «Прозоре місто». Що стосується інтерв'ю, то його брали не тільки у мера Хрншіара та у заступника мера Мечіара, а також у радників, співробітників, партнерів з Трансперенсі Інтернешнл Словаччина та інших місцевих антикорупційних інституцій (Яцко, 2009).

Велика кількість публікацій існує на тему реформ нового публічного менеджменту і застосування принципів ефективного управління в суспільних процесах (наприклад, Osborne and Gaebler, 1993; Pierre and Peters, 2000; Barzelay, 2001; Pollitt, 2003; Pollitt and Bouckaert, 2004; Lynn, 2006; Lane, 2007; Lynn and Hill, 2008).). Проте проблеми заслуговують на більшу увагу в контексті політичних змін у країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЕ), які почали запроваджувати такі ідеї тільки в кінці 1990-х - початку 2000-х років. Крім того розгляду питань місцевого політичного лідерства багато уваги приділялось у дослідженнях в США (наприклад, Kotter and Lawrence, 1974; Stone, 1989; Svava, 1990, 1994) і Європі (Pratchett and Wilson, 1996; John and Cole, 2000; Leach and

Wilson 2002; Berg and Rao, 2005; Haus and Sweeting, 2006). Однак, що стосується словацького досвіду здійснення адміністративних та антикорупційних реформи на місцевому рівні, і проблеми політичного лідерства, зокрема, до сих пір наукові дослідження проводились фрагментарно.

Місцеве самоврядування у Словаччині

Словаччина має три рівні влади: національний, регіональний та місцевий. Місцеве самоврядування (тобто муніципальні органи влади або муніципалітети) включає в себе безпосередньо обраного мера і безпосередньо обраних членів ради (тобто радників). У країні більш ніж 2900 муніципалітетів, кожен з яких має власного мера та членів Ради. Вибори проводяться кожні чотири роки. На відміну від національних виборів, незалежні кандидати можуть балотуватися як на регіональні, так і місцеві вибори. Найбільшим міським районом у місті Братислава є Петрзалка з чисельністю населення 110 000 чоловік. Столиця Словаччини Братислава (населення 450 000 чоловік) та друге за величиною місто Кошице (населення 230 000 чоловік) мають особливий статус, але вони також є місцевими громадами зі своїми мерами міст і міськими радами. Найменші муніципалітети мають менше 10 осіб, і є сотні муніципалітетів з менш ніж ста мешканцями. 100 найбільших муніципалітетів за чисельністю населення складають більше половини населення Словаччини. Інша половина живе, в основному, в інших 2800 містах і селах. Мартін з населенням близько 58000 осіб є восьмим за величиною містом в Словаччині. Шаля з населенням 23000 осіб є 30-м за величиною словацьким містом.

Реформа державного управління в Словаччині, яка розпочалася у 1990 році, надала словацьким муніципалітетам значний ступінь незалежності. Навіть у порівнянні з Чехією, словацькі муніципалітети отримали значний рівень свободи, щоб управляти і контролювати себе. Всі словацькі муніципалітети не тільки обирають своїх міських голів шляхом прямого голосування, але й членів ради. Також можуть обирати та голосувати за муніципальних аудиторів серед інших муніципальних посад. Єдиний державний контроль над муніципалітетами залишається у Вищій рахунковій палаті, яка, однак, носить більш-менш рекомендаційний характер і не є юридично обов'язковим. Поліція і прокурори повинні діяти у випадках корупції або порушення закону про корупцію, але 20-річний незалежний муніципальний досвід Словаччини свідчить, що навіть в разі серйозного проступку і порушення закону, муніципальні представники не були притягнуті до відповідальності і покарані⁴. Натомість вибори мера, під час яких, виробці можуть

⁴ Дивитися приклади: <http://www.zomos.sk/pribehy>, <http://www.brunovce.otvorene.sk/>.

відсторонити посадову особу, часто залишаються єдиним шансом, що дозволяє за відносно короткий час зняти та замінити корумпованого мера. Що стосується місцевого самоврядування, то невелика чисельність населення словацьких муніципалітетів, з одного боку, але велика кількість членів ради, з іншого, робить процес запровадження сучасних елементів концепції управління дуже складним. Проте, у цьому дослідженні розглянуто два приклади (кейси) словацьких муніципалітетів, яким успішно вдалося реалізувати принципи належного управління в результаті їх зусиль по боротьбі з корупцією. Читачеві вирішувати - те що трапилося скоріше слід вважати як успіх та збіг, або як ретельно сплановану та продуману політику, яку варто розповсюджувати як кращий досвід серед інших міст Словаччини та країн ЦСЄ.

Словацьке законодавство встановлює правила щодо норм місцевого самоврядування та поведінки посадових осіб місцевого самоврядування. Однак, незважаючи на наявність однієї з найбільш децентралізованих, а отже, ймовірно найбільш демократичних системи місцевого самоврядування в Європі⁵, лише обмежена кількість муніципалітетів, які передували ініціативі Шале та проекту містечка Мартіна, були готові розкривати більше інформації про свою діяльність та робити управління більш відкритим, ніж того вимагають норми, встановлені законом. Навіть в Шале і Мартіні Державні посадові особи вважали за краще приймати рішення за закритими дверима (ТІС, 2008). Може це відбувалося без будь-яких поганих намірів, але, тим не менш, але виключало суспільну увагу до процесу прийняття рішень. У Словаччині є численні випадки існування місцевих органів влади та їх лідерів, які використовували прогалини у законодавстві, а також неефективні дії поліції, прокуратури і судових органів, для того, щоб бути недоторканими. В результаті низки репортажів у новинах про це складалося враження, що словацька громадськість втрачає довіру не тільки до муніципалітетів, але й до інших державних установах та представницької демократії в цілому. Що стосується прикладів міст Шале та Мартін, то там намагаються спростувати скептичні погляди.

Місто Шале

Кейс-стаді щодо Шале буде розглянуто в розрізі трьох різних періодів: опозиційні роки (2002- 2006 рр.), роки змін (2007-2010 рр.) та Sala 2.0 (з 2010 р.). Історія описує зусилля локально сформованої ініціативи фахівців з інформаційних технологій, місцевих чемпіонів з боротьби з корупцією, які намагалися просувати реформи місцевого самоврядування в їх маленькому містечку. Плани антикорупційної реформи були

⁵ Наприклад, це не є поширеним явищем у всіх країнах Європи та Центральної та Східної Європи, мати обраних мерів у всіх муніципалітетах.

включені в їх передвиборчий маніфест. Реформа була базовою за своїм характером, розроблена на місці, і зміни відбувалися поступово (див. мал.1). В результаті реформи, Шале став першим у рейтингу “Відкрите місцеве самоврядування” 2010 року, який був розроблений компанією Трансперенсі Інтернешнл Словаччина⁶.

Малюнок 1: Шаля і Мартін: антикорупційний проект в порівнянні

Місто/особливість проекту	Включено до виборчого маніфесту?	Впровадження	Заходи	Зміни
Мартін	Ні	Зовнішнє	Комплексні	Швидкі
Шале	Так	Внутрішнє	Базові (основні)	Поступові (поетапні)

Джерело: автор

Опозиційні роки (2002-2006 роки)

Більшість антикорупційних заходів в місті Шале не було б прийнято, якби не було Йозефа Мечіара, колишнього IT-фахівця, а пізніше заступника мера Шале. Він і його друзі утворили неофіційну місцеву ініціативу в Шале на початку 2000-х років, а потім заснував НУО під назвою Lepsia Sala [Краще Шале]⁷. Подібно іншим місцевим ініціативам по боротьбі з корупцією, які були в той час, вони об'єдналися під прапором Антікор⁸. Основними цілями Lepsia Sala, серед інших, були: підвищення рівня прозорості в місцевому самоврядуванні; надання громадянам більшого контролю над місцевими органами влади та участь їх у процесі прийняття рішень; боротьба з корупцією, кумівством і неефективного використання публічних ресурсів. Вони не були експертами з питань боротьби з корупцією, а місцевими громадянами різних професій. Мечіар сам визнає, що їх зусилля по боротьбі з корупцією були розроблені спонтанно “в пабі” (Мечіар, 2009).

Найбільшим успіхом в цей опозиційний період була пропозиція, лобіювана їх громадською організацією, яку підтримала міська рада Шале 28 жовтня 2004 р. (“Пропозиція на автоматизоване видання інформації” [uznesenie o automatizovanom zverejnovani informii]. Це змусило мерію (уперше) публікувати багато інформації в он-лайн, включаючи всі загальнодоступні документи, форми та положення, контактні дані співробітників та посадових осіб, і, нарешті, не менш важливо, всі відповіді та

⁶ Для ознайомлення з детальними результатами, дивитися <http://samosprava.transparency.sk/en/>.

⁷ Для отримання додаткової інформації, перегляньте старий веб-сайт <http://www.lepsia-sala.sk/index.php> чи поточна сторінка Facebook <http://sk-sk.facebook.com/LepsiaSala>.

⁸ Антікор – це інтернет-антикорупційна спільнота в Словаччині, яка електронним шляхом поширює інформацію та досвід щодо своєї боротьби та зусиль, переважно у своїх муніципалітетах. Вона виникла приблизно у 2004 році. У 2010 році деякі члени Антікор заснували НУО "ЗОМОС" (Zdruzenie obcanov miest a obci Slovenska).

інформацію, надані на запити щодо доступу до інформації. І хоча деякі інші оригінальні пропозиції були скасовані, пропозиція Lepsia Sala дозволила публікувати всю інформацію. Це сталося тому, що активісти з неурядової організації Lepsia Sala (Краще Шале) подали численні запити щодо прав на свободу інформації, які мали бути опубліковані в он-лайн, включаючи відповіді на них. Їх зусилля, а також інформація, яку вдалося розкрити, допомогли їм перемогти на виборах і отримати місця в міській раді Шале у грудні 2006 року.

Роки змін (2007-2010 рр.)

У грудні 2006 р. на місцевих виборах було залучено низку депутатів, які належали до неурядової організації Lepsia Sala (Краще Шале). Їх основним виборчим зобов'язанням було боротися з корупцією та забезпечити більшу прозорість у муніципальних органах влади. Вони також виступали за інші пропозиції, які могли б розглядатися як належне врядування (Мечіар, 2009). Завдяки позитивним результатам виборів та потенціалу коаліції Йозеф Мечіар був призначений заступником мера Шале. Головним чином завдяки цій керівній посаді він зумів посилити і забезпечити більшість реформ у наступні роки.

Серед різних ефективних заходів по боротьбі з корупцією були наступні: обов'язкові електронні аукціони на всі закупівлі товарів та послуг (навіть невисокої вартість); всі рахунки-фактури та контракти, а також інформація та вартість поїздок муніципальних службовців мають бути опубліковані в Інтернеті. Всі ці заходи реалізовувалися на практиці у 2007 та 2008 роках. Це на майже на 4 роки раніше, ніж до офіційного прийняття законодавчих норм з питань електронних торгів і контрактів місцевого самоврядування (Мечіар, 2012). Наприклад, заощадження в державних закупівлях були на 30 відсотків більші, ніж спочатку планувалося статтями бюджету (Мечіар, 2012). Більше того, нова міська виконавча влада також закликала членів ради, включаючи опозиційні партії та незалежних депутатів, взяти участь в процесі державних закупівель. Цікаво відзначити, що в результаті такого підходу нова міська виконавча влада (вчорашня опозиція) також зазнала трансформації і відповідно до Мечіара, пройшла 3 етапи: небажання, співпраця, і, нарешті, власна ініціатива (Мечіар, 2010). Це показує, наскільки інший підхід до управління, порівняно з попередньою практикою) був сприйнятий міською виконавчою владою. Замість того, щоб дотримуватися суворої партійної і політичної лінії та брати участь в конфронтаційній політиці, нове керівництво міста запропонувало і закликала опозицію і громадськість до співпраці з метою кращого функціонування і відкритого місцевого самоврядування. Завдяки цим зусиллям та

конкретним результатам місто отримало численні нагороди, головним чином у сфері електронного урядування та відкритості уряду.

Наприклад, для порівняння різних підходів до відкритого місцевого самоврядування у періоди 2002-2006 рр. та 2007-2010 рр. можна розглянути приклад залучення та членства депутатів у комісії з державних закупівель (див. мал. 2). Середня кількість членів комісії ради, порівняно з попереднім складом ради, які відповідали за державні закупівлі стрімко зросла протягом 2007-2010 років (з 4,2 до 7,9 чол.). Це також відобразилося і на середній кількості присутніх членів ради. У порівнянні з періодом 2002-2006 рр. кількість осіб, які присутні на засіданні комісії з державних закупівель, збільшилося до 3,6. І, нарешті, виконавча рада та депутати з коаліції також заохочували і давали можливість опозиції та незалежним депутатам взяти участь у процесі торгів з державних закупівель. Це призвело до збільшення кількості залучених опозиційних депутатів з 0,2 до 2,8 чол. (Мечіар, 2010).

Малюнок 2: 15 найбільших державних закупівель (2002-2006 і 2007-2010 роки) в порівнянні

Виборчий період	Середня кількість членів комісії	Середня кількість членів ради, які присутні	Середнє число членів ради, присутніх від опозиції
2002-2006	4.2	0.7	0.2
2007-2010	7.9	3.6	2.8

Джерело: Мечіар, 2010

Sala 2.0 (2010 рік і далі)

Керівництво міста Шале продовжило свою політику відкритого місцевого врядування і після місцевих виборів у листопаді 2010 року. Міська влада, включаючи заступника мера, були переобрані, а мерія почала працювати над проектом Sala 2.0, який робив ще більший акцент на відкрите врядування з використанням інструментів електронної демократії. Серед запропонованих політик та інструментів були: електронні форми, електронне звернення, опитування громадської думки, дискусійні форуми та інші ініціативи в галузі електронного урядування (Мечіар, 2010)⁹.

Місто Мартін

Андрій Хрншіар – ще один місцевий реформатор системи управління, хоча й іншого роду, якому вдалося впровадити і повністю здійснити важливі кроки (подібно

⁹ Для отримання додаткової інформації про Sala 2.0 див. <http://www.sala.sk/cms.article/default/796/sala-2-0-v-spojeni>.

Йозефу Мечіару під час його першого терміну повноважень) з боротьби з корупцією у його муніципалітеті всього за два роки (2008 - 2009 рр.). Андрій Хрншіар, будучи незалежним кандидатом і колишнім професійним театральним актором, використав шанси на успішне впровадження антикорупційних заходів, що були розроблені у 17 важливих сферах міської політики зовні. І це принесло йому користь. Незважаючи на те, що він був політичним аутсайдером і не належав до будь-якої місцевої політичного руху чи фракції, Хрншіару вдалося отримати достатньої суспільної підтримки, щоб виграти вибори міського голови у грудні 2006 року, а пізніше майстерно забезпечити одностайну підтримку різних місцевих політичних груп, щоб успішно реалізувати безпрецедентний пакет антикорупційні заходів. Завдяки його недостатньому політичному досвіду, міський голова раніше мав лише загальні знання про процеси та структури класичного державного управління і місцевого самоврядування. Це дозволило йому швидше (можливо випадково) запровадити різноманітні підходи і елементи нового публічного менеджменту (НПМ) та принципи належного врядування. Ці зміни також стали побічним результатом конкретних антикорупційних заходів. У порівнянні з обмеженим числом аналогічних стратегій з боротьби з корупцією, які можуть бути виявлені в інших місцевих органах влади в Словаччині, міста Шале та Мартіна були першими місцевими органом влади, які здійснювали такий багатогранний підхід щодо боротьби і запобіганню корупції, і в той же час підтримували принципи належного врядування. Саме завдяки такій стратегії і підтримці національних ЗМІ, Мартін став добре відомий прикладом і джерелом натхнення для інших муніципалітетів і мерів міст по всій Словаччині та за кордоном.

Окрім кейс-стаді щодо Шале, автор звертає увагу ще на два міжнародних приклади про які слід згадати: Мангалія (Румунія) та Ла-Пас (Болівія). Так, у дослідженні п.Балта описується приклад змін у румунському місті Мангалія після перемоги на виборах мера Замфіра Іоргуса в 1996 році (Балта, 2002). Цей приклад схожий на ситуацію у місті Мартін після перемоги на виборах Андрія Хрншіара в 2006 році. Ще одним, і, можливо, з найвідоміших практичних прикладів здійснення антикорупційних заходів у місцевому самоврядуванні у світі є діяльність мера міста Ла-Пас Рональда Макліна Абароа наприкінці 1980-х років. Як Іоргус, так і Абароа змогли перетворити свої міста під час свого першого терміну повноважень. Якщо Іоргус здійснював реформи управління та встановлював чіткі і, можливо, популістські цілі, Абароа та Хрншіар зосередили увагу на забезпеченні антикорупційних заходів унікальними та безпрецедентними засобами.

У цьому кейсі розглянуто всі етапи антикорупційного проекту у місті Мартіні, включаючи: ситуацію, яка передувала реформі; ініціювання політики, формулювання політики, впровадження політики та її впливу разом з реакцією. Проект офіційно був розділений на три етапи:

- перший етап: - аудит обраної політики міста (травень 2008 р. – серпень 2008 р.);
- другий етап: підготовка та затвердження антикорупційних заходів у вибраній міській політиці (вересень 2008 – квітень 2009 рр.);
- третій етап: реалізацію прийнятих заходів у повсякденне життя (травень 2009 р. – дотепер).

(мерія Мартіна, 2010 р.)

Ситуація, яка передувала

Мартін раніше був типовим прикладом великого словацького міста, який стикався з аналогічними загальними проблемами інших міст і містечок посткомуністичного перехідного періоду: брак робочих місць після закриття промислових і субсидійованих підприємств; високий рівень корупції; відсутність довіри до державних установ та обмежена участь громадськості. Мер Мартіна мав великий стаж перебування на посаді, не користувався поганою славою корупціонера, але, тим не менш, використовував авторитетний і директивний стиль управління (Яцко, 2009). У виборах 2006 року взяли участь три сильні кандидати, які представляють різні політичні програми і бачення (лівий, правий та незалежний кандидат). Хрншіар, театральний актор за професією, і директор театру Мартіна в той час був політичним аутсайдером без будь-якої політичної підтримки партії і попереднього політичного досвіду. Незважаючи на це Хрншіару вдалося здобути перемогу на виборах з 32,7 відсотками голосів виборців (5379 голосів), що було на тисячі голосів більше, ніж у діючого мера. Головною політичною перевагою Хрншіара була його чиста політична репутація. За результатами проведених інтерв'ю, виборці у 2006 році були втомлені від партійної політики і хотіли замість цього самостійного кандидата. Цікаво відзначити, що у виборчий маніфест Хрншіар, порівняно з Йозефом Мечіаром, не включав проект прозорого міста та політику відкритого врядування і боротьби з корупцією (Яцко, 2009). Крім того, Йозеф Мечіар не був кандидатом на посаду міського голови, а балотувався депутатом до міської ради.

Згідно з результатами аудиту, проведеного Трансперенсі Інтернешнл Словаччина (ТІС, 2008), який був частиною проекту, у діяльності мерії були недоліки та обмеження практично у всіх 17 сферах міської політики. Раніше громадськість мала лише дуже обмежені можливості контролювати, перевіряти та зупиняти своїх виборних представників або підзвітних працівників міської ради. За словами Хрншіара, тендерні торги раніше виграла лише невелика група контрагентів і ціни були сильно завищені. Крім того, до самого мера зверталися учасники державних закупівель, які намагалися натиснути на нього та схилити до корупційних правопорушень (Хрншіар, 2009). За словами Хрншіара, він, як політичний новачок, потребував певного часу, щоб ознайомитись з усіма необхідними процесами, процедурами місцевого самоврядування, а також перевірити угоди та рішення його попередника. Тоді він дійшов висновку, що для впровадження довготривалих прозорих та відкритих урядових принципів у місті необхідно здійснити далекосяжні заходи (Яцко 2009; Мартін Холл, 2010; Хрншіар, 2011).

Ініціація

Лише у лютому 2008 року, коли мер міста Мартін Андрій Хрншіар звернувся до тодішнього президента Трансперенсі Інтернешнл Словаччина (ТІС) пані Емілії Січакової-Бєблавої вона висловила зацікавленість у застосуванні антикорупційних заходів у своєму місті. Після консультації з ТІС, Хрншіар вирішив реалізувати комплексний проект, який охопив би сфери місцевої влади, де притамана корупція. У травні 2008 р. міська рада Мартіна погодилася виплатити ТІС 23300 євро з міського бюджету для впровадження проекту. Проект та початковий його етап був доволі неординарними щодо термінів реалізації. Знаковий проект був започаткований на початку 2008 року, незважаючи на те, що він не був включений у виборчий маніфест Хрншіара 2006 року, і більше року після того, як Хрншіар обійняв свою посаду, він зв'язався з президентом ТІС (Яцко, 2009). У даному випадку була застосована концепцію Кінгдона “вікна можливостей” (1995). Такі «вікна» відкриваються в політичних системах, але залишаються відкритими лише на короткий проміжок часу і, отже, ініціатор політики повинен скористатися перевагою поки вона є. Його політично нейтральна позиція, багато в чому сприяння міської ради, навички комунікації і переконання, і, що не менш важливе, відсутність в той період економічної кризи, дозволили Хрншіару запровадити такі радикальні заходи (Яцко, 2009).

Вироблення політики

Незважаючи на перехрещення запропонованих антикорупційних заходів та нового публічного менеджменту (НПМ) і принципів належного врядування, основною метою



проекту не було привести адміністративні процеси муніципалітету Мартіна у відповідність до ідей та філософії нового публічного менеджменту або будь-який інших трендів державного управління. Замість цього команда ТІС розробила безпрецедентний документ, який містив конкретні рекомендації щодо 17 міських політик (мал. 3), що охоплювали всі сфери, де була притаманна корупція в місті (ТІС, 2009). Замість того, щоб реалізовувати ідеї, що були описані в посібниках по державному управлінню, НІМ, або текстах, що стосуються організаційного лідерства, ТІС орієнтувалася на знамениту, але спрощену формулу Роберта Клітгаарда¹⁰ як основу для формулювання своєї політики (Клітгаарда 1998; ТІС, 2008 та 2009). Отриманий остаточний документ щодо міської політики (ТІС, 2009) мав 130 сторінок та включав загальні рекомендації, а також конкретні кроки вироблення політики та проекти документів.

Мал. 3: Міські політики з урахуванням заходів по боротьбі з корупцією¹¹

1. Політика продажу основних засобів і нефіксованих активів.
2. Політика оренди основних засобів і нефіксованих активів.
3. Політика найму нових співробітників для муніципалітету та інші міських організацій.
4. Політика участі громадськості у процесі прийняття рішень у муніципалітеті.
5. Політика доступу до інформації про те, як працює муніципалітет.
6. Політика етики – етична інфраструктура та конфлікт інтересів для обраних міських представників.
7. Політика етики – етична інфраструктура та конфлікт інтересів для співробітників муніципалітетів.
8. Політика етики – етична інфраструктура та конфлікт інтересів для працівників міських організацій.
9. Політика в галузі засобів масової інформації.
10. Політика районування та будівництва.
11. Додаткова політика міста.
12. Політика прозорості з корпоративним правом, яке засновано містом.
13. Політика державних закупівель.
14. Політика укладення державно-приватного партнерства.
15. Політика закріплення/надання квартир.
16. Політика закріплення/надання кімнат в соціальних інституціях, де місто виступає гарантом.
17. Політика підготовки бюджету та інформування громадськості про проблему.

Джерело: Муніципалітет міста Мартін, 2010

Після того, як ТІС представила свій антикорупційний план, рекомендації щодо вироблення політики повинні були схвалені відповідними департаментами муніципалітету. Голова муніципалітету міста Мартін відповідав за консолідацію роботи.

¹⁰ Формула Клітгаарда для аналізу тенденції існування корупції: корупція = монополія + особливі повноваження – підзвітність.

¹¹ Оригінальний переклад муніципалітету Мартіна, адаптовано з <http://transparenttown.eu/>.

Чиновники та посадові особи муніципалітету уважно вивчали всі рекомендовані політики на предмет їх відповідності до словацької правової системи. Після перевірки та оцінки готовності прийняти документ міський голова у травні 2009 року скликав позачергове засідання ради, на порядку денному якого було лише одне питання - пакет заходів по боротьбі з корупцією.

Реалізація

Антикорупційний пакет був успішно прийнятий і отримав голоси від усіх членів ради. Як представники ТІС, так і представники муніципалітету погодились з тим, що, якщо порівнювати пакет, за який проголосували, з оригінальними рекомендаціями, розробленими ТІС, то є приблизно 80 до 90 відсотків співпадіння. Голосування в Раді ознаменувало початок етапу реалізації проекту (або третього етапу проекту). (Яцко, 2009). Муніципалітет незабаром почав впроваджувати нові заходи, такі як: Етичний кодекс для всіх співробітників мерії; нові процедури, що охоплюють наймання персоналу; проактивне надання інформації; електронні державні закупівлі та електронні аукціони; електронне розкриття міських контрактів і рахунків-фактур; і т.д. (Муніципалітет міста Мартін, 2010). Окрім офіційного антикорупційного пакета, муніципалітет почав запроваджувати нові елементи боротьби з корупцією та принципи належного врядування, такі як: відкриті дні, інформаційні кампанії, карта електронних аукціонів та інструменти дослідження електронного ринку та інші.

Вплив і реакції

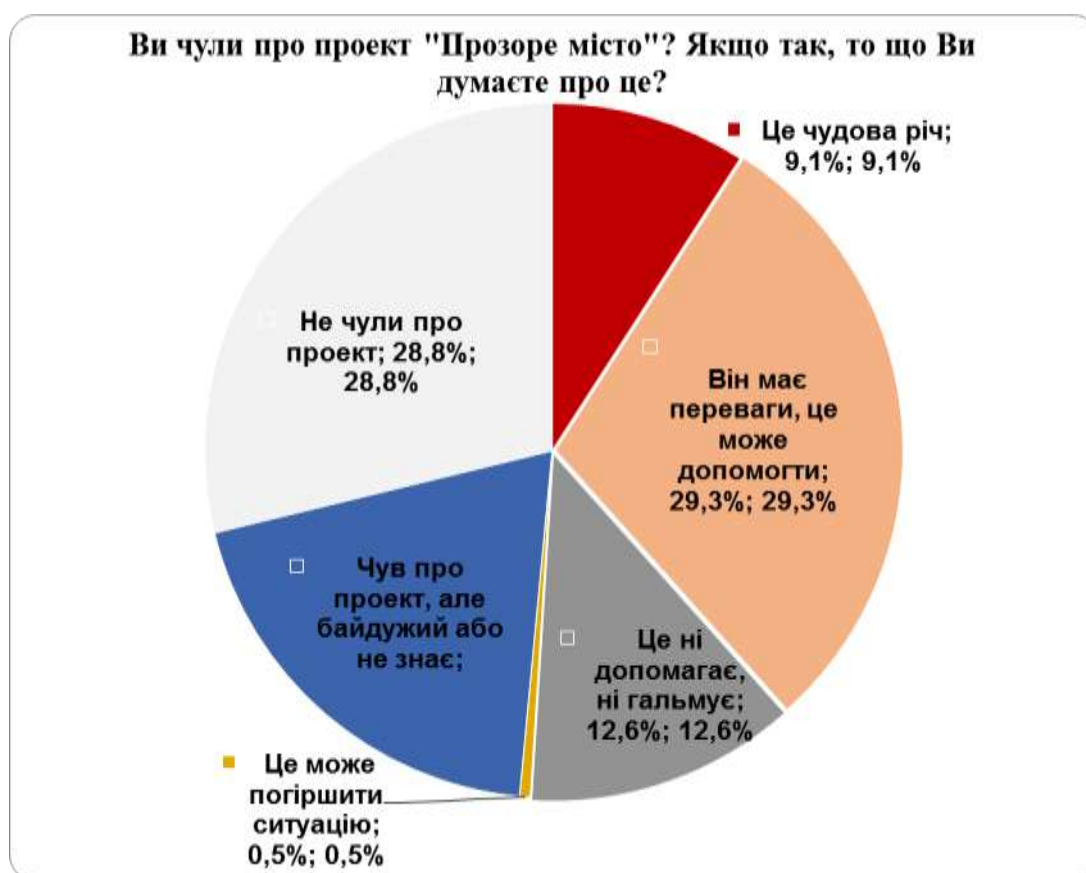
Престижна премія Організації Об'єднаних Націй у сфері державної служби, численні вітчизняні та міжнародні відзнаки і рекомендації та перші кількісні дані показали, що посадові особи Мартіну, здавалося, мають рацію, коли зображують свій проект як успіх. Однією з найбільш яскравих переваг та результатів проекту, як і в Шале, були значно менші витрати у процесі державних закупівель завдяки впровадженню електронних аукціонів. Лише з липня 2009 року по грудень 2011 р. муніципалітет Мартіна зекономив 586 232 євро, а це 20% від первісно очікуваних витрат на придбання товарів та послуг¹². Серед інших виявлених переваг – підвищення прозорості та підзвітності, посилення громадської участі в місцевому управлінні, престиж міста, що призводить до збільшення інвестицій та користь широкому загалу (Яцко, 2009). Одним з останніх

¹² Додаткову інформацію та дані див. на веб-сайті www.transparentnemesto.sk.

інновацій електронного урядування у Мартіні став історичний електронний референдум, який відбувся 10 березня 2012 року.

Кількісні дані, що показують позитивні результати проекту Мартіна включають також кількість відвідувачів урядового сайту; громадян, присутніх на дні відкритих дверей і кількість фірм, що надають товари та послуги через державні закупівлі. Перед тим як було введено електронні аукціони і нові правила, місто сплачувало і укладало контракти лише з декількома компаніями (Хрншіар, 2011). Ситуація істотно змінилася і до бази даних про державні закупівлі міста пізніше увійшли більше ста фірм, які уклали договори і доставляли товари, або надавали послуги місту. Крім того, за даними агентства MVK, яке провело опитування за репрезентативною вибіркою 200 жителів Мартіна у вересні 2010 року, 38,4% жителів міста Мартін розглянули проект як відмінний або корисний; 28,8% не чули про проект; 19,7% чули про нього, але були байдужими; 12,6% вважають, що жоден з них не допомагає, ні заважає; і тільки 0,5% респондентів вважають проект як негативний (MVK, 2010; див малюнок 4).

Мал. 4: Громадська думка про проект "Прозоре місто"



Джерело: MVK, 2010

Серед переваг для суспільства в цілому є вплив проекту Мартіна на інші муніципалітети Словаччини. Ряд муніципалітетів наслідували приклад Мартіна або звернувся до ТІС для впровадження аналогічної схеми у них, або вирішили реалізувати сам проект без необхідності консультиватися із зовнішніми організаціями (подібно до Шаля). Слід зазначити, що однією з головних тем останніх місцевих виборів у листопаді 2010 року в Словаччині була боротьба з корупцією. Цитуючи приклад Мартіна, багато словацьких міст розпочали аналогічні антикорупційні заходи до виборів (наприклад, Рознава, Прієвіджа, Зіар над Хроном), а інші проводили консультації та співпрацювали з ТІС і публічно оголосили про такі плани (наприклад, Братислава, Банська Бистрица, Рузинов та ін).

Висновок

У кейс-стаді досліджено та проведено порівняння двох успішних антикорупційних ініціатив місцевого самоврядування у словацьких містах Шале та Мартін. Процес децентралізації влади, який розпочався у 1990 році, виступав як двосічний меч. З одного боку, він надав значну кількість свободи місцевим органам влади, які можуть індивідуально пройти такі позитивні реформи управління, як у двох представлених кейс-стаді. Однак, з іншого боку, це призвело до того, що корупція, кумівство та неефективне управління процвітають у деяких інших, особливо менших з 2900 муніципалітетів.

Обидва приклади показують, що для того, щоб антикорупційні заходи та реформи місцевого самоврядування були прийняті, вони мають бути підтримані міською виконавчою владою. Цікаво, що обидва приклади засвідчили, що навіть одна людина, яка має достатню політичну силу та навички, може змінити ситуацію в управлінні місцевими органами влади Словаччини. Дослідження у кейс-стаді у місті Шале показало, що ініціативи з управління “знизу вгору” можуть бути певною мірою успішними, але для того, щоб забезпечити більший вплив, вони мають мати необхідну підтримку міської виконавчої влади або міської ради. Кейс Шале також вказав на те, що перемога на місцевих виборах може бути здобута за рахунок антикорупційному квитка, а місцеві органи влади можуть мати спроможність здійснювати піонерські реформи управління без необхідності залучення зовнішніх професійних організацій та консультантів. Проте, лідер з питань боротьби з корупцією в органах виконавчої влади міста є обов'язковим. Тематичне дослідження також показало, що навіть основні додаткові зміни можуть забезпечити позитивні результати місцевого управління. З іншого боку, проект “Прозоре місто” в Мартіні, типовий приклад ініціативи “зверху вниз”, яка не була включена до виборчого маніфесту і була ініційована незалежним і раніше політично недосвідченим

мером через рік після його обрання. Це є прикладом професійної та зовнішньої розробки комплексної реформи місцевого управління, яка також набула чинності та забезпечила швидкі зміни та позитивні результати управління. Однак у цьому випадку стиль лідерства мера Мартіна та особисті навички відіграли значну роль на всіх етапах проекту, включаючи ініціювання, реалізацію та загальний успіх в цілому.

Питання

а) який з двох розглянутих способів боротьби з корупцією та забезпечення більшої прозорості, представлений у кейсі, виглядає більш ефективним? Який із двох способів швидше за все буде реалізований у вашій країні?

б) подумайте про інші альтернативні способи розробки подібних заходів боротьби з корупцією в органах місцевого самоврядування. Зважайте також на оригінальні та інноваційні підходи.

с) проаналізуйте заходи щодо боротьби з корупцією та їх реалізацію в органах місцевого самоврядування вашої країни. Чи існують які-небудь відомі приклади? Наскільки успішними вони були?

Посилання

Balta, Irina (2002): *Managing a City in a Different Way: A Mayor Transforms a Romanian City*. In: Glen Wright and Juraj Nemeč. (eds.): *Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases*. Bratislava: NISPAcee. (pp.: 65-71).

Barzelay, Michael (2001): *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press.

Berg, Rikke and Nirmala Rao (eds.) (2005): *Transforming Local Political Leadership*. Houndsmill: Palgrave MacMillan.

Haus, Michael and David Sweeting (2006): *Local democracy and political leadership: Drawing a map*. *Political Studies*. Vol.: 54, No.: 2, pp.: 267-288.

Hrnciar, Andrej (2011): *Press Conference of the Martin Town Mayor on Awarding of the UN Award*; May 12, 2011. Bratislava. Available at http://www.ta3.com/sk/reportaze/176671_tb-primatora-mesta-martin-o-udeleni-ceny-osn (accessed 12 January 2012).

Jacko, Tomas (2009): *Corruption in the Slovak Local Self-Government: Anti-Corruption Measures in the Town of Martin and Their Applicability on a National Scale* (MPA dissertation). Manchester: University of Manchester. September 2009.

- John, Peter and Alistair Cole (2000): Political leadership in the new urban governance. In Lawrence Pratchett (ed.): *Renewing Local Democracy? The Modernisation Agenda in British Local Government*. London: Frank Cass.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, NY: Harper Collins.
- Klitgaard, R. (1998): *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Kotter, John P. and Paul R. Lawrence (1974): *Mayors in Action – 5 Approaches to Urban Governance*. New York, NY: John Wiley & Sons.
- Lane, J. E. (2007): *New Public Management*. Taylor & Francis.
- Leach, Steve and David Wilson (2000): *Local Political Leadership*. Bristol: The Policy Press.
- Lynn, Laurence E., Jr. (2006): *Public Management: Old and New*. Routledge.
- Lynn, Laurence E., Jr. and Carolyn J. Hill (2008): *Public Management: A Three-Dimensional Approach*. CQ Press.
- Meciar, Jozef (2010): Sala - Protikorupcne reformy a skusenosti [Sala – Anti-corruption Reforms and Experience]. October 2010. http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/09/sala_protikorupcne-reformy-a-skusenosti_PKM_oktober-2010.pdf (accessed 14 March 2012).
- Meciar, Jozef (2012): Najucinnejsim nastrojom proti korupcii je otvorenost [The Most Effective Tool against Corruption is Openness] 27. February 2012. <http://www.topky.sk/cl/1000074/1301027/Meciar--Najucinnejsim-nastrojom-proti-korupcii-je-otvorenost> (accessed 10 March 2012).
- Martin Town Hall (2010): *Transparent Town: Audit and Preparation of Selected Anti-Corruption Measures in Martin*. http://www.transparenttown.eu/download/transparent_town.pdf (accessed 21. February 2012).
- MVK. (2010): Nazory obyvateľov mesta Martin na aktuálne problémy korupcie a klientelizmu v podmienkach samosprávy [Opinions of Martin Town citizens on Current Problems of Corruption and Clientelism in Municipal Conditions]. September 2010. Bratislava. http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/02/Prieskum_Martin_2010.pdf (accessed 23 February 2012).
- Osborne, David and Ted Gaebler (1993): *How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters (2000): *Governance, Politics and the State*. Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher. (2003): *The Essential Public Manager*. Open University Press.

Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pratchett, Lawrence and David Wilson. (1996): *Local Democracy and Local Government*. Palgrave Macmillan.

Stone, Clarence N. (1989): *Regime Politics – Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Svara, James H. (1990): *Official Leadership in the City. Patterns of Conflict and Cooperation*. New York, NY: Oxford University Press.

Svara, James H. (ed.) (1994): *Facilitative Leadership in Local Government. Lessons from Successful Mayors and Chairpersons*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

TIS (2008): *Sprava z auditu politik mesta Martin [The Report from the Martin Town Policies' Audit]*. Bratislava. http://www.martin.sk/update/tis/sprava_z_auditu_politik.pdf (accessed 11.2.2012).

TIS (2009): *Navrh protikorupcnych opatreni pre mesto Martin [Proposal of Anti-corruption Measures for the Town of Martin]*. Bratislava.

http://www.martin.sk/update/tis/navrh_protikorupcnych_opatreni.pdf (accessed 12.2.2012).

Інтерв'ю

Meciar, Jozef [Deputy mayor of Šal'a] (2009): *Personal interview*. 29 July 2009.

Hrciar, Andrej [Mayor of Martin] (2009): *Personal interview*. 3 August 2009.

Веб-сайти:

<http://aktualne.atlas.sk/komentare/andrej-hrciar/> - Andrej Hrciar's blog

<http://www.andrejhrnciar.sk/> - Andrej Hrciar's personal website

<http://www.brunovce.otvorene.sk/> - anti-corruption initiative in Brunovce village

<http://sk-sk.facebook.com/LepsiaSala> Lepsia Sala NGO

<http://www.lepsia-sala.sk/index.php> Lepsia Sala NGO

www.martin.sk Martin Town

<http://meciar.blog.sme.sk/> - Jozef Meciar's blog

<http://www.meciar.sk/index/> - Jozef Meciar's personal website

www.sala.sk Sala Town

<http://www.sala.sk/cms/article/default/796/sala-2-0-v-spojenu> - Sala 2.0

<http://samosprava.transparency.sk/en/> Open Local Government, Transparency International

www.transparentnemesto.sk Transparent Town project [Slovak]

www.transparenttown.eu Transparent Town project [English]

<http://www.zomos.sk/pribehy> - ZOMOS corruption stories from municipalities

Кейс- стаді 2: Оцінка публічності місцевого самоврядування

Володимир Вакуленко

Вступ

Ідея вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування була напрацьована в 2011 році активістами Громадянської мережі «Опора» у Львові. Вже кілька років організація реалізує кампанії і окремі заходи, метою яких є забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Окрім того, ОПОРА докладає зусилля для формування мережі та посилення спроможності організацій громадського контролю в Україні. Зокрема у 2009 році було започатковано роботу спеціалізованої Школи громадського контролю (на основі моделі навчання Девіда Колба) й опубліковано Путівник з громадського контролю.

У своїй поточній діяльності ОПОРА найчастіше стикалася з проблемою відсутності комплексної методології, яка б давала можливість уніфіковано вимірювати, а тим більше регулярно порівнювати стан публічності органів місцевого самоврядування різних міст. Наявність такого інструменту не лише б розвинула потенціал організацій громадянського суспільства виконувати свою контролюючу функцію, але й надала можливість напрацьовувати конкретні пропозиції органам місцевого самоврядування щодо покращення їхньої відкритості, прозорості та підзвітності перед територіальною громадою. Так і виникла ідея проекту «Вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування в Україні», основним завданням якого стало випрацювати відповідний інструмент – Індекс публічності та апробувати його на практиці.

Методологія вимірювання була розроблена активістами Громадянської мережі «Опора» у Львові та вдосконалена 10 регіональними партнерами, які у 2013 році проводили оцінку публічності органів місцевого самоврядування на місцях.

До Мережі партнерів з вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування увійшли неурядові, позапартійні громадські організації, які мають досвід проведення громадського моніторингу та оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, є політично незаангажованими та задекларували відсутність конфлікту інтересів з об'єктами моніторингового дослідження.

У 2014 р. вимірювання Індексу публічності органів та посадових осіб місцевого самоврядування проходить у всіх 24 обласних центрах країни (крім АР Крим).

Саме методологію «Вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування в Україні» пропонується взяти за об'єкт дослідження цього кейсу, а також можливість її розповсюдження в усіх містах України.

Що таке публічність місцевого самоврядування?

Під публічністю місцевого самоврядування розуміється комплекс управлінських та політичних заходів, до яких вдаються органи та посадові особи місцевого самоврядування, з метою забезпечення максимально відкритих і приязних взаємовідносин з громадянами та підвищення рівня загальної довіри до муніципальних інституцій. В демократичних суспільствах стало вже звичним розцінювати публічність влади як базову ознаку доброго врядування (good governance) та дієвий спосіб запобігання корупції. Також вважається, що публічність владних інституцій позитивно впливає на якість життя громадян. Особливо це стосується рівня місцевого самоврядування, де влада є найближчою до людей і надає їм основні суспільні послуги.

У дослідженні публічність розглядається як комплексне поняття, що включає в себе три взаємопов'язаних принципи належного врядування – прозорість, відкритість та підзвітність.

Прозорість розглядається як процес, коли самі муніципалітети починають оприлюднювати важливу та актуальну інформацію про свій персонал та структуру, повноваження і функції, фінанси, поточні заходи та плани, проголошені політичні ініціативи та ухвалені рішення, послуги, які надаються мешканцям, а також інформації, що становить суспільний інтерес. Відкритість уряду розглядається як процес надання владою вільного доступу до інформації, що є в розпорядженні муніципалітетів та стимулювання активного залучення громадян до безпосередньої комунікації та регулярного діалогу з питань вироблення політик на місцевому рівні. Поняття підзвітності (відповідальності) органів влади охоплює процес систематичного інформування громадськості про результати та ефективність роботи муніципальних установ, використання громадських ресурсів та бюджетних коштів.

Яка мета Індексу публічності місцевого самоврядування?

Індекс публічності місцевого самоврядування є практичним інструментом, що дозволяє всесторонньо оцінити та порівняти між собою рівень прозорості, відкритості та підзвітності муніципальних інституцій у їхній взаємодії з мешканцями. В цілому вимірювання Індексу публічності націлене на те, щоб зрозуміти наскільки публічно приймаються рішення і втілюється в життя політика муніципалітету, і яким є внесок основних суб'єктів місцевого самоврядування – міського голови, виконавчих органів і депутатів – в цей процес.

Хто є об'єктом вимірювання Індексу публічності місцевого самоврядування?

Основними об'єктами, які підлягали оцінюванню в рамках Індексу публічності, є міський голова (як головна посадова особа), виконавчі органи ради (органи уповноважені здійснювати виконавчі та розпорядчі функції) та депутати міської ради (як представницький орган місцевого самоврядування). Публічність кожного з цих трьох об'єктів оцінювалася окремо за 100-бальною шкалою. А загальний Індекс публічності – це зважена сума значень цих трьох оцінок. Вага об'єктів вимірювання визначалася з огляду на обсяг повноважень та політичних можливостей органів та посадових осіб місцевого самоврядування в сфері забезпечення публічності.

Таблиця 1

Об'єкти вимірювання	Вага, у %
Публічність міського голови	30
Публічність виконавчих органів	35
Публічність депутатів	35
Всього: загальний Індекс публічності	100

На підставі яких індикаторів оцінювалася публічність місцевого самоврядування?

Поняття публічності у методології було розділено на три сукупних компонентних показники – прозорість, відкритість, підзвітність – для кожного з об'єктів моніторингу (міський голова, виконавчі органи і депутати). Сукупні показники ґрунтуються на 210 оперативних питаннях, які охоплюють широкий спектр функцій та політик органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, забезпечення доступу до публічної інформації, оприлюднення податкових декларацій, прозорість кадрової політики, оприлюднення генерального плану та цільових програм, прозорість бюджетного процесу, оприлюднення нормативно-правових актів, проведення прийомів громадян, доступ до приміщень муніципалітету, відкритість засідань колегіальних органів муніципалітету, функціонування механізмів громадської участі, процедуру звітування, відкритість виконавчого комітету, наповнюваність контентом офіційного веб-сайту, відкритість земельних торгів, прозорість регуляторної політики муніципалітету, доступність адміністративних послуг тощо. Для зручності моніторингу та порівняння усі оперативні

питання були згруповані у 13 параметрів, які в свою чергу охоплюють 23 індикатори (див. Матрицю вимірювання).

Які джерела та інструменти збору інформації використовувалися для вимірювання?

Вимірювання ґрунтується на аналізі первинних емпіричних даних, зібраних учасниками моніторингової команди шляхом:

- подання та опрацювання відповідей на інформаційні запити,
- аналізу контенту офіційних веб-сайтів та друкованих видань муніципалітетів,
- моніторингових візитів в муніципалітети, проведення експериментів і безпосереднього спостереження за роботою органів та посадових осіб місцевого самоврядування,
- аналізу нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

В ході вимірювання учасниками було подано в різній формі більше 400 запитів на отримання публічної інформації і здійснено більше 200 моніторингових візитів.

Як здійснювався обрахунок даних?

Дані, отримані учасниками щодо кожного з 210 оперативних питань, вносилися до спеціально розробленої оціночної анкети. Кожна відповідь на питання нормалізувалася, тобто їй присвоювалося числове значення за п'ятирівною шкалою (0, 25, 50, 75 або 100 балів) з діапазоном від 0 до 100 балів, де «100» означає високий ступінь відповідності стандарту публічності. Всі питання «зважувалися», тобто отримували ваговий коефіцієнт, з огляду на їх важливість для реалізації принципу максимальної публічності. Так, зокрема питання, які стосувалися практик звітування, залучення громадськості та забезпечення доступу до інформації мають більшу «вагу», ніж питання щодо наявності біографічних відомостей чи контактних даних керівників виконавчих органів.

Вагові коефіцієнти Індексу публічності (відповідно до параметрів):

Параметри публічності	Вага, у %
<i>Публічність міського голови</i>	
Прозорість діяльності міського голови та реалізації ним своїх повноважень	19
Оприлюднення програмних та нормативних документів	26

Параметри публічності	Вага, у %
Відкритість міського голови у взаємодії з громадськістю	30
Підзвітність міського голови	25
Всього	100
<i>Публічність виконавчих органів</i>	
Прозорість структури та повноважень виконавчих органів	13
Оприлюднення нормативно-правових актів та іншої документації виконавчих органів	21
Відкритість виконавчих органів та забезпечення участі громадськості	25
Доступність адміністративних послуг	14
Підзвітність виконавчих органів	27
Всього	100
<i>Публічність депутатів</i>	
Прозорість персонального складу, структури та реалізації повноважень представницьким органом місцевого самоврядування	16,5
Прозорість роботи ради, оприлюднення нормативно-правових актів та іншої документації	30
Відкритість представницького органу та залучення громади до процесу прийняття рішень	27
Підзвітність депутатського корпусу міської ради	26,5
Всього	100

Кінцева оцінка (O) для кожного питання розраховувався за формулою

$$O = (\text{Балф}/\text{Балм}) * Kп,$$

де *Балф* – величина фактичного балу по питанню,

Балм – максимально можливий бал по питанню,

Kп – ваговий коефіцієнт питання.

Отримані за кожне питання оцінки сумувалися за окремими об'єктами моніторингу (міський голова, виконавчі органи і депутати), а також за окремими трьома підгрупами в рамках цих об'єктів: принципами (прозорість, відкритість, підзвітність), параметрами (всього 13) та індикаторами (всього 23). Сумарні оцінки для кожного об'єкта вимірювання та підгрупи (принципів, параметрів та індикаторів) переводилися у відсотки, що демонструють рівень реалізації належних стандартів та норм публічності на практиці. Тобто, величина відсотку вказує на співвідношення між плановим показником (стандартом) та фактичним рівнем публічності. Таким чином, субіндекси публічності міського голови, публічності виконавчих органів і публічності депутатів презентують виражену у відсотках суму значень кінцевих оцінок виставлених за оперативні питання для кожного з цих об'єктів моніторингу.

Для рейтингування муніципалітетів додатково використовувалася світлофорна шкала, де міста з рейтингом 0-40 % класифікуються як непублічні, 41-60 % – низький рівень публічності, 61-80 % – задовільний рівень публічності, 81-100 % – публічні міста. Такий підхід більш коректно демонструє реальний рівень публічності муніципалітету.

Що слугувало нормативною базою для конструювання системи індикаторів?

Індикатори та оціночні питання розроблялися на основі положень українського законодавства, міжнародних демократичних стандартів та успішних практик, які стосуються різних аспектів публічності муніципальної влади. В основу усієї системи індикаторів покладено принцип свободи інформації – право громадян отримувати інформацію від органів державної публічної адміністрації (та інституцій, що виконують публічні функції) і обов'язку цих органів оприлюднювати та надавати інформацію. «Право знати» стосується усієї інформації, у будь-якій формі створеної чи отриманої органами влади та пов'язаної з будь-якими громадськими або адміністративними функціями. Зокрема, ключовими міжнародними документами, якими ми послуговувалися при визначенні принципів та стандартів свободи інформації є:

- Європейська хартія місцевого самоврядування (1985)
- Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування (2009)
- Йоганесбурзькі принципи (1995). Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації
- Рекомендації Ради Європи Rec (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року

- Конвенція Ради Європи Rec (2008) «Про доступ до офіційних документів»
- Підставовими для конструювання системи індикаторів були наступні нормативно-правові акти:

- Закон України «Про доступ до публічної інформації»
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
- Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»
- Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»
- Закон України «Про державну службу»
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»
- Закон України «Про адміністративні послуги»
- Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»
- Закон України «Про звернення громадян»

Інші нормативно-правові акти

Питання для обговорення

- Яку перевагу дасть вимірювання індексу публічності для вашого міста ? Які слабкі сторони цього Індексу?
- Чи містить Індекс публічності комплексну систему показників, які дозволяють будь-кому регулярно оцінювати та порівнювати якість управління органами місцевого самоврядування та посадовими особами з точки зору їхньої публічності? Які показники ви додали б?
- Чи індекс публічності місцевого самоврядування є профілактичною функцією щодо запобігання корупційним зловживанням та порушенню прав мешканців на свободу інформації?
- Оцініть діяльність місцевих органів влади у вашому місті за допомогою Індексу та запропонуйте пропозиції щодо вдосконалення їх діяльності.

Посилання

1. Вебсайт Національної Ради Реформ, <http://www.reforms.in.ua/>
2. Відкрите врядування в Україні: виклики та пропозиції змін, http://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/og_scorecard_ua.pdf
3. Індекс публічності місцевого самоврядування., <http://publicityindex.org/metodologiya/>

4. Reform Support Center at the Cabinet of Ministers , <http://centre-reform.org/novini/Ukraine> | Country report | Nations in Transit | 2016 - Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/.../ukrain>
5. Закон України «Про місцеві вибори»// Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 37-38, ст.366, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/595-19>
6. Закон України «Про доступ до публічної інформації»// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
7. Відкрите врядування в Україні: як це відбувається на практиці?, <http://t-ukraine.org/news/of-cial/5175.html>
8. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування (2009) // <http://www.slgcoe.org.ua/category/documents/conceptual/?lang=en>