

ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ВЛАДИ: ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД

Ольга Крет,
аспірантка кафедри міжнародної інформації
Рівненського інституту слов'язнавства

Досліджується польський досвід забезпечення прозорості влади на основі реалізації соціального проекту «Прозора Польща» («Prechistaja Polska»). Проаналізовано етапи реалізації проекту та його основні програми. Авторка робить висновок, що масову участь місцевих органів влади у вирішенні проблем формування прозорих влади варто розглядати як можливість для поліпшення якості майбутньої діяльності уряду Польщі.

Ключові слова: прозорість, прозорість, влада, місцеве самоврядування, Польща, соціальний проект.

The author investigates the Polish experience of maintaining transparency of the authorities on the basis of realization of the social project «Transparent Poland» («Prechistaja Polska»). The phases of the project and its core programs are analyzed. The conclusion is made that mass participation of local authorities in the decision of the problems of formation of transparent authorities should be considered as a possibility to improve quality of the future activity of the government of Poland.

Keywords: transparency, clarity (clearness), power, local government, Poland, social project.

Пошук оптимальних моделей прозорості влади викликає необхідність вивчення можливостей імплементації вдалого зарубіжного досвіду в українське суспільство. Саме цим обумовлена **актуальність** нашого звернення до польської практики забезпечення прозорості влади, яка отримала значний розвиток після приєднання країни до ЄС.

Аналіз польського досвіду демократизації влади відображений у низці публікацій українських авторів, зокрема працях О. Возного [10, 144-150], А. Колесника [10, 108-113], О. Макарьського [14], Н. Нагребецької [16], А. Пономарьова [17], І. Преснякова і Н. Шаповалової [15], Ю. Сас [10, 36-39], Г. Хрипункової [22] та інших.

Цей досвід і проблеми його застосування в Україні обговорювалися на чисельних конференціях і семінарах останніх років за участі польських та українських експертів, науковців-практиків, представників громадських організацій, зокрема «Прозоре та ефективне управління. Самоврядний вимір» (2006 р., Черкаси) [20]; «Добрі практики впровадження засад прозорості в діяльність органів місцевого самоврядування в Східній Україні» (2008 р., Донецьк) [11]; «Прозора Польща – Прозора Україна» (2008 р., Варшава) [16]; «Прозора Україна. Побудова етичного та ефективного самоврядування в Україні» (2008 р., Київ) [13].

Різноманітні аспекти цього досвіду розглядаються також у матеріалах, розміщених на спеціальній двомовній (україно-польській) інтернет-сторінці «Прозора Україна». Її автори сподіваються, що сайт стане не лише майданчиком для дискусії між фахівцями, а й інструментом дистанційного навчання [21].

Наявні дослідження, на нашу думку, недостатньо уваги приділяють розкриттю сутнісних характеристик польського досвіду прозорості влади, що обумовило **предмет** нашого дослідження – польський досвід забезпечення прозорості влади, та **мету** – підвищити правову грамотність молоді і дорослих, забезпечуючи доступ до державної інформації у співпраці з державними органами влади та органами місцевого самоврядування, освітніми установами, молодіжними організаціями; заохотити соціальну активність молоді шляхом зміцнення і розвитку партнерських відносин між органами державної влади, освітніх установ, молодіжних організацій тощо.

На цьому етапі вирішувалися такі конкретні завдання молодіжного проекту: підтримка місцевих лідерів (місцевого самоврядування) у сфері розробки та вдосконалення місцевих освітніх програм по боротьбі з корупцією та досягнення прозорої співпраці влади зі школою; залучення місцевих шкільних лідерів і забезпечення прозорості і вільного доступу до державної інформації шляхом розробки та реалізації місцевих програм в інтересах прозорості; сприяння розвитку місцевих освітніх

програм в інтересах забезпечення прозорості в регіоні, підтримки місцевого самоврядування в рамках зусиль з переорієнтації діяльності уряду на потреби громадян та створення соціально бажаного іміджу державного управління. У 2008 році молодіжний субпроект здійснювався у співпраці з Фондом соціальної комунікації, а також Центром сучасної дидактики Вільнюса [4].

Отже, короткий історичний екскурс реалізації проекту «Прозора Польща» свідчить, що його загальною метою на всіх етапах було впровадження належних норм громадського життя і стимулювання активної громадянськості, застосування передової практики управління в регіонах країни, що ґрунтується на 6 основних принципах: прозорість, атмосфера нетерпимості до корупції («нульова» терпимість до корупції), громадська участь, передбачуваність, підзвітність і професіоналізм [18, 6-11], чотири з них безпосередньо стосуються проблем транспарентності влади.

Принцип прозорості передбачав, що будь-яка діяльність, яка фінансується публічним коштом, має бути явною та зрозумілою. Він стосується, по-перше, змісту інформації, що має надаватися громадянам. Органи місцевого самоврядування й управління мають надавати всім зацікавленим громадянам повну інформацію про свою діяльність та важливі для суспільства питання, якими займається місцева влада. Загальнодоступними і зрозумілими для громадян мають бути: головні документи, які регулюють її діяльність (закони, статут, положення, бюджет, тощо); інформація про заплановані засідання ради, комісій, інших робочих засідань; графік роботи посадовців і органів влади; інформація про тендери, та їх результати.

По-друге, цей принцип визначає форму подання інформації: інформація про важливі для суспільства питання має надаватися громадянам у доступній формі, щоб вони могли висловити свою думку. І по-третє, процес прийняття рішень органами місцевого самоврядування, має бути задокументованим – фіксувати протоколами позиції кожного депутата щодо конкретних рішень. Для втілення в життя і перевірки принципу прозорості пропонувалося створювати відповідні Карти послуг, які описували зміст та алгоритм отримання певних послуг від органів місцевого самоврядування (наприклад, ліцензії, матеріальної допомоги, пільг щодо оподаткування).

Наступний принцип має кілька назв, що зустрічаються у польських та українських працях, – **принцип нетолерантності до корупції**, нетерпимості до корупції, «нульова» терпимість до корупції. Він декларується місцевою владою, а у випадку її виникнення робиться все, щоб довести цей факт, поінформувати про нього й усунути відповідні причини. Для впровадження цього принципу влада, по-перше, вводить етичні норми, яких мають дотримуватися службовці та депутати, зобов'язує уникати ситуацій, наближених до корупційних, та утримуватися від діяльності, котру можна охарактеризувати як неетичну. По-друге, передбачається систематичне та зрозуміле інформування службовців про однозначне ставлення до корупції та такої ж перевірки діяльності службовців і депутатів на предмет існування конфлікту інтересів та порушення антикорупційних норм. По-третє, влада має розробити інструкції на випадок виявлення серед службовців чи депутатів неетичної або корупційної поведінки, які забезпечать прийняття об'єктивних та адекватних дій. Для втілення в життя і перевірки прозорості цього принципу пропонувалося створити відповідний Етичний кодекс.

Третій принцип, який впроваджувався проектом, стосувався **громадської участі**. Він спонукає місцеву владу вести систематичну роботу з метою розвитку свідомості громадськості, створення громадських організацій та підтримки різноманітних громадських ініціатив, спрямованих на вирішення питань місцевого та соціально-економічного розвитку. Стандарти реалізації принципу громадської участі охоплювали методи зв'язків з громадськістю, ознайомлення з громадською думкою; виховну роботу серед дітей та молоді і серед дорослих; співпрацю з громадськими організаціями для вирішення проблем суспільно-економічного розвитку та організації заходів, спрямованих на підвищення рівня знань та свідомості громадян щодо роботи органів публічної влади та корупції. Реалізація цього принципу передбачає обов'язкову розробку і ведення програми співпраці з неурядовими організаціями (НУО).

Принцип підзвітності передбачає облік діяльності публічних інституцій і надання повної інформації місцевій громаді з фінансових та організаційних питань їх діяльності. Це стосується місцевого бюджету, звіту про виконання органами місцевої влади завдань відповідно до встановлених, зрозумілих та загальнодоступних норм, інформування всіх, хто бажає перевірити, чи їхні питання було вирішено відповідно до цих норм. Обов'язковим завданням є видання щорічного бюджетного довідника для громадськості «Звідкіля маємо гроші і як їх витрачаємо» [7].

П'ять років, протягом яких здійснювався досліджуваний проект, не минули дарма. Польща досягла значних успіхів у реалізації транспарентності влади та зменшенні рівня корупції у країні.

Про це свідчать дані, наведені у таблиці. Індекс сприйняття корупції – оцінка, пов’язана з уявленнями про ступінь корупції з точки зору ділових людей і аналітиків країни, шкала від 10 (корупція практично відсутня) до 0 (дуже високий рівень корупції) – досяг більш сприятливих показників.

Таблиця

Індекс сприйняття корупції у Польщі *

Рік	Ранг країни	Оцінка ІСК	Інтервали упевненості
2008	58	4,6	4.0 - 5.2
2007	61	4,2	3.6 - 4.9
2006	61	3,7	3.2 - 4.4
2005	70	3,4	3,0 - 3,9
2004	70	3,5	3.1 - 3,9
2003	64	3,6	2.4 - 5.6
2002	45	4,0	2.6 - 5.5
2001	44	4,1	2,9 - 5,6

* складено за [12]

Українські дослідники зазначають, що реалізація проекту «Прозора Польща» передбачала також виконання низки практичних завдань, що суттєво полегшили б життя місцевих жителів на даній території та поінформували б про кожен крок влади. Так, наприклад, згідно з програмою на кожній території був упроваджений опис послуг з допомогою Карт послуг, які надає городянам виконком, а також розроблені програми співпраці з громадськими організаціями й опубліковані брошури, що презентували бюджет жителям громади. Більше того, в рамках акції «Прозора Польща» було розроблено процедуру конкурсного відбору на керівні посади до органів місцевої влади, а також створено етичні кодекси державних службовців, що розроблялися окремо на кожній території, причому всі його положення місцеві чиновники пропонували особисто. Як наголосила М. Венгжін, створення цього кодексу не було наказом від влади – держслужбовці все робили за власним бажанням. Подібний документ знов-таки створювався насамперед для жителів: головною метою було зробити городян більш поінформованими про діяльність влади та послуги, які вона надає, завдяки чому в жителів часто відпадала необхідність особисто оббивати пороги чиновницьких кабінетів [22].

Висновки. Масову участь місцевих органів влади у вирішенні проблем формування транспарентної влади варто розглядати як можливість для поліпшення якості майбутньої діяльності уряду Польщі. Під час реалізації проекту «Прозора Польща» подібні кампанії були запущені в Україні, Грузії, Азербайджані й Боснії, що доводить важливість досліджуваного проекту не лише для Польщі. Досвід цих країн може стати предметом наступних досліджень.

1. Młodzi w przejrzystej Polsce. – Urząd Miasta w Dzierżoniowie [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ceo.org.pl/portal/mpp_dokument?docId=45101. 2. Młodzi w przejrzystej Polsce [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ceo.org.pl/portal/mpk_mpp. 3. Program «PRZEJRZYSTA GMINA» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.frdl.org.pl/spolecze/przejrzysta.htm>. 4. Projekt «Młodzi w przejrzystej Polsce. Aktywny samorząd» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ceo.org.pl/portal/b_mpp2008_o_projekcie_doc?docId=45721. 5. Przejrzysta Polska 2008. Proces odnawialnej certyfikacji [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.frdl-cd.org.pl/pl/article/103/267>. 6. Przejrzysta Polska [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.powiat-wolominski.pl/index.php?cmd=zawartosc&opt=pokaz&id=446&lang=> 7. Rafał Kramza, Michał Sołtysiak i Ryszard Skrzypiec. Rusz się! Sprawdź, czy twój urząd jest przejrzysty [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.przejrzystapolska.pl>. 8. Singer Elżbieta. «Przejrzysta Polska» –

znak wysokiej jakości [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gdansk.frdl.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=119&Itemid=35

9. Андрусенко Н. Актуальна тема [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=716308>

10. Етичне та ефективне управління. Самоврядний вимір. Під редакцією О. Газізової та П. Фенриха. – Щецин-Черкаси: Ін-т демократії імені Пилипа Орлика, 2006. – С. 144-150.

11. Доля А. Діяльність місцевої влади в Україні стає прозорішою та етичнішою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvu.org.ua/doc.php?lang=ukr&mid=pu&id=2134&lim_beg=66

12. Индекс восприятия коррупции (ИПЦ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008

13. Колесник О. У Києві відбулася конференція «Етичне та ефективне управління у місцевій владі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prozora.frdl.szczecin.pl/mod/forum/discuss.php?d=18>

14. Макарьський О. Роздержавлення ЗМІ: надії та реалії // Урядовий кур'єр. – 11.01.2007 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=62041231

15. Н. Шаповалова, І. Пресняков. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. 2005 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cdrp.iatp.org.ua

16. Нагребецька І. Відвідувач кидає в скриньку білу або чорну кульку, оцінюючи надану послугу // Віче. – 2008. – № 18. – С. 24-25

17. Пономарьов С. Чи житимемо без корупції? // Слово просвіти. — № 39(468), 25 вересня – 1 жовтня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.slovoprosvity.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1220

18. Прозоре самоврядування шляхом до Євроінтеграції. – Донецьк: 2007. – 36 с.

19. Реализация Программы «Прозрачная Польша» в Стшеллинском повяте / Местное самоуправление – польский опыт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.civicportal.org/biblioteka/main.html>

20. Сайт Центральноукраїнського регіонального навчального центру (м. Черкаси) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curtc.org.ua/modules.php?name=News&file=print&sid=227>

21. Українсько-польський сайт «Прозора Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.prozora.org>

22. Хрипункова Г. Складна дорога в ЄС. Як поляки вчили українців боротися з корупцією та виконувати етичний кодекс держслужбовців / Ганна Хрипункова. – Газета "ДЕНЬ". – №200. – 17 листопада 2006.