

УДК 352.07:342.553:303.01

**М. Пашковська**

## **КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

**Проаналізовано механізми державного управління. Запропоновано структуру комплексного механізму забезпечення транспарентності органів місцевої влади та здійснено характеристику його складових.**

**Ключові слова: транспарентність, механізми державного управління, комплексний механізм забезпечення транспарентності органів місцевої влади.**

Транспарентна діяльність органів влади в Україні набуває особливої актуальності в контексті демократичних перетворень. Управлінці дедалі більше уваги зосереджують на пошуку шляхів модернізації системи управління у напрямку прозорості, відкритості, гласності, залучення громадськості до прийняття рішень. А з іншого боку, постійно зростає зацікавленість громадськості в активній участі в управлінському процесі. Саме поєднання зусиль та співпраця громадського сектора і органів влади сприятиме транспарентності, а відповідно демократичному розвитку держави.

На сучасному етапі в Україні дедалі більша увага приділяється саме вдосконаленню управління на місцевому рівні, створенню умов для розвитку демократії участі на місцях. Невід’ємною складовою таких перетворень є, безперечно, транспарентність органів місцевої влади. Проте практичне запровадження транспарентності неможливе без опрацювання теоретичних основ цього процесу. Забезпечення належного рівня транспарентності потребує вироблення налагоджених механізмів, що будуть ефективно діяти на місцевому рівні.

Концептуальні засади та практичне застосування механізмів висвітлено у численних наукових працях у галузі управління. Потрібно згадати дослідження В. Авер’янова, О. Амосова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Князева, О. Коротич, М. Круглова, А. Кульмана, М. Лесечка, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, Р. Рудніцької, З. Рум’янцева, Ю. Тихомирова, О. Федорчак, Л. Юзькова та інших.

Також чимало вітчизняних та зарубіжних науковців досліджували різні аспекти транспарентності. Проте комплексного дослідження механізмів забезпечення транспарентності органів місцевої влади не здійснювалося.

Мета статті – теоретичне обґрунтування змісту та визначенні складових структури комплексного механізму забезпечення транспарентності органів місцевої влади.

Дослідження механізмів забезпечення транспарентності органів місцевої влади потрібно розпочати із визначення елементів (суб’єкт, об’єкт) та окреслення відносин між ними в межах управлінської системи.

Оскільки транспарентність є базовою характеристикою органів місцевої влади в демократичній системі, основою якої є спільна управлінська діяльність державних та громадських структур, а основне призначення держави полягає у вирішенні завдань, що стоять перед суспільством, то головним суб’єктом управління у даному випадку є громадськість та інститути громадянського суспільства. Відповідно, органи місцевої влади

можна розглядати як вторинний (по відношенню до громадськості/інститутів громадянського суспільства) суб'єкт.

До інститутів громадянського суспільства відносимо громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Система місцевої влади враховує: органи місцевого самоврядування як публічну владу територіальних громад і сформованих ними муніципальних органів та місцеві органи державної виконавчої влади, в Україні представлені місцевими державними адміністраціями [1].

Забезпечення прозорості органів місцевої влади є складним управлінським процесом, внутрішня структура якого поєднує активну дію обох суб'єктів управління. Окрім того, діяльність громадськості/інститутів громадянського суспільства та органів місцевої влади, що мають спільну мету – прозорість, передбачає їх партнерство, а одночасно зворотній вплив один на одного. На нашу думку, зазначені відносини між суб'єктами доцільно означити як управлінську взаємодію.

Взаємодію як управлінське поняття можна розглядати як форму зв'язку елементів системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи загалом [2].

Відтак у процесі забезпечення прозорості суб'єктами формуються організовані відносини (базуються на спільній діяльності), що дозволяють говорити про управлінську взаємодію як об'єкт управління. Оскільки саме через взаємодію громадськості/інститутів громадянського суспільства та органів місцевої влади можливо досягнути прозорості. Відповідно задля налагодження якісної і ефективної взаємодії, що забезпечить досягнення визначеної цілі – прозорості, застосовуємо різні механізми.

Досліджуючи сутність механізмів забезпечення прозорості органів місцевої влади, важливо уточнити зміст понять “механізм” та “механізми державного управління”. Складність розуміння зазначених категорій насамперед зумовлена тим, що у науку та практику державного управління термін “механізм” запозичено з технічних наук.

Незважаючи на те, що проблематики механізмів у науці державне управління є однією з найбільш досліджуваних, проте досі не вироблено єдиного підходу до трактування поняття “механізм”. До того ж, широке предметне поле проблематики механізмів сприяло появі значної кількості категорій, пов'язаних із поняттям “механізм”.

Розглянемо детальніше окремі дефініції поняття “механізми державного управління” у доробках вітчизняних науковців, що є важливими для нашого дослідження. Так, В. Князев та В. Бакуменко у словнику-довіднику “Державне управління” пропонують визначення механізму державного управління як практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [3].

На думку Н. Нижник, О. Машкова, механізм управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали [4].

Р. Рудніцька, О. Сидорчук та О. Стельмах дають визначення механізму державного управління як штучно створеної складної системи, призначеної для досягнення визначених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [5].

Узагальнено напрацювання вітчизняних вчених щодо розуміння механізмів державного управління в Енциклопедії державного управління, де під "механізмами державного управління" автори розуміють способи вирішення суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління [6].

Механізм управління, на думку Р. Ларіної, А. Владзимирського, О. Балуєвої, вміщує в собі: цілі управління; кількісний аналог цілей – критерії управління; фактори управління – елементи об'єкта управління та їхнього зв'язку, на які здійснюється дія на користь досягнення визначених цілей; методи дії на чинники управління; ресурси управління – матеріальні та фінансові ресурси, соціальний та організаційний потенціали, при використанні яких реалізується вибраний метод управління і забезпечується досягнення визначеної мети [7].

Загалом, усі наявні механізми управління можна поділити на три типи: механізми-знаряддя (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов'язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень). Проте ототожнення понять "механізм" і "процес", "знаряддя", "інструмент" є дещо некоректним, оскільки механізм – це значно ширше поняття [8].

Поширено класифікувати механізми державного управління залежно від конкретних засобів, які використовуються: політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові [9].

Відповідно до набору методів управління, що належать до складу конкретного механізму державного управління, О. Коротич пропонує виділяти адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, політичні, соціально-психологічні, морально-етичні та комплексні державні механізми управління [10].

Р. Ларіна, А. Владзимирський, О. Балуєва вважають, що існує єдина за своєю сутністю система механізмів управління, яка включає: економічні; мотиваційні; організаційні; правові механізми [11].

Вітчизняні вчені сходяться на думці, що задля досягнення визначених цілей механізми у системі державного управління повинні бути комплексними.

На думку Н. Нижник та В. Олуйко, комплексний механізм державного управління потрібно розглядати як систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [12].

О. Федорчук до комплексного механізму державного управління пропонує зараховувати такі види механізмів: економічний, мотиваційний, організаційний, політичний, правовий [13].

На нашу думку, щодо забезпечення транспарентності потрібно застосовувати саме комплексний механізм. Адже транспарентність – складна управлінська категорія, що дозволяє здійснювати комплексний аналіз таких характеристик функціонування органів місцевої влади у демократичній державі, як: прозорість, відкритість, гласність, участь громадськості у прийнятті рішень та контроль за їх виконанням.

Опрацювання складових комплексного механізму забезпечення прозорості базується на системному підході, що дає змогу врахувати всі властивості, елементи, структури, зв'язки.

На нашу думку, комплексний механізм забезпечення прозорості є сукупністю правових, організаційних, інституційних, інформаційних, фінансових, мотиваційних механізмів організації взаємодії у системі громадськість/інститути громадянського суспільства – органи влади, з метою формування та підтримання на належному рівні прозорості, відкритості, гласності, управлінського процесу.

Складові комплексного механізму забезпечення прозорості наведено на рис. 1.

Таким чином, основними елементами комплексного механізму забезпечення прозорості є:

- суб'єкти управління: органи місцевої влади, громадськість/інститути громадянського суспільства;
- об'єктом є управлінська взаємодія між суб'єктами управління;
- вплив суб'єктів на об'єкт відбувається шляхом застосування механізмів таких, як: правовий, організаційний, інституційний, інформаційний, фінансовий, мотиваційний;
- ціллю функціонування системи є прозорість.

Функціонування комплексного механізму забезпечення прозорості можливе за умови рівноправної взаємодії обох суб'єктів управлінської системи із застосуванням правового, організаційного, інституційного, інформаційного, фінансового, мотиваційного механізмів.

Одним з основних механізмів в будь-якій управлінській системі є правовий. Так, створюючи нормативно-правове поле, в якому діють суб'єкти взаємодії, правовий механізм відіграє значну роль у забезпеченні прозорості органів місцевої влади.

Потрібно погодитися із твердженням, що створення відповідних нормативно-правових механізмів особливо важливо для суспільств, у яких відсутні міцні традиції демократії. За таких умов нагальною є потреба в унормуванні поведінки як владних інституцій, представників влади, так і громадськості [14].

Правові норми не лише визначають цілі та завдання органів державного управління, їх компетенцію, принципи побудови та функціонування, а й регламентують відносини у межах організаційної структури як самої системи, так і її окремих елементів; визначають організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління. Відзначимо, що основними властивостями правового механізму є його зв'язок із конкретною ціллю та системність, що передбачає не автоматичне об'єднання нормативно-правових актів стосовно обраної сфери регулювання (у даному випадку – регіональної політики), а їх організовану і взаємопов'язану сукупність, спроможну забезпечити досягнення визначеної мети шляхом законної реалізації суб'єктами наявних інтересів [15].

У цьому дослідженні правовий механізм представлений системою нормативно-правових документів, таких як закони та підзаконні нормативно-правові акти (укази й розпорядження Президента України; постанови ВРУ; постанови та розпорядження КМУ; нормативні накази, інструкції, розпорядження, положення керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; розпорядчі документи органів місцевої влади).

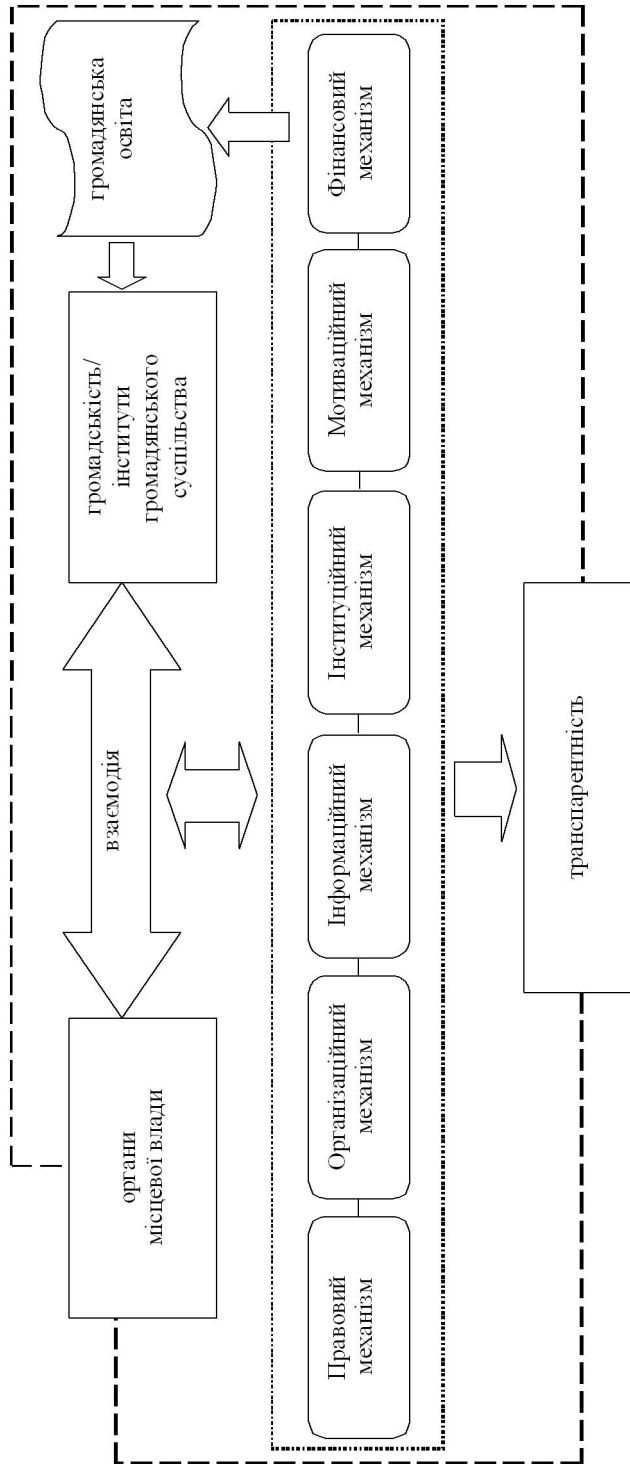


Рис. 1. Структура комплексного механізму забезпечення прозорості органів місцевої влади

Поширеним є розуміння організаційного механізму як сукупності елементів, що створюють організаційну основу процесів та явищ. Зміст організаційного механізму забезпечення транспарентності полягає у створенні спеціальних підрозділів у структурі органів місцевої влади, розподіл повноважень та обов'язків серед посадових осіб задля забезпечення взаємодії органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування з громадськістю/інститутами громадянського суспільства у процесі забезпечення транспарентності.

В окрему групу, на нашу думку, доцільно виділити інституційний механізм забезпечення транспарентності. Загалом, поняття “інституційні механізми” порівняно недавно увійшло до наукового обігу в сфері державного управління. Під інституційними механізмами зазвичай розуміють сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави [16].

Актуальність застосування інституційного механізму забезпечення транспарентності в Україні передусім обумовлена незавершеними трансформаційними процесами, що тривають з часу краху комуністичної системи. Більшість дослідників сходяться на думці, що Україна досі перебуває в стані демократичного переходу, в умовах якого, системні зміни спрямовані на якісні інституційні перетворення, що, зокрема, стосується і забезпечення транспарентності.

Інституційний механізм забезпечення транспарентності направлений на створення та розвиток інститутів через які налагоджується діалог між органами місцевої влади та громадськістю, з неурядовими громадськими організаціями та залучення їх до процесу прийняття рішень. Адже така співпраця сприяє практичній реалізації принципів демократичного врядування.

Інформаційний механізм забезпечення транспарентності реалізується через комунікативний процес, оскільки процес взаємодії суб'єктів передусім відбувається шляхом обміну інформацією, яка повинна бути достовірною та відкритою для доступу.

Інформування населення може здійснюватися шляхом: оприлюднення у місцевих засобах масової інформації проектів рішень органів влади, проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку; складання та видання збірників місцевих нормативно-правових актів та їх розповсюдження; проведення прес-конференцій та брифінгів; висвітлення діяльності органів та посадових осіб у засобах масової інформації; розміщення інформаційних стендів у місцях найбільшого скупчення громадян; гарячих телефонних ліній та прямих телефонних ліній за участю посадових осіб; розміщення відповідної інформації на офіційних веб-сторінках; звітування органів та посадових осіб, депутатів рад перед мешканцями тощо [17]. Формат заходу визначають ті завдання, які потрібно вирішити за допомогою відповідного заходу.

Розвиток інформаційного суспільства вимагає впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів місцевої влади, які пов'язуються з впровадженням електронного урядування (е-урядування, e-government). Тому доцільно виокремити електронне урядування як один із інструментів інформаційного механізму забезпечення транспарентності, завдяки впровадженню якого громадяни матимуть змогу отримувати достовірну, точну та оперативну інформацію

про діяльність органів влади, а відтак – брати участь у прийнятті ними відповідних управлінських рішень.

В умовах сучасного демократичного управління досягнення прозорості органів місцевої влади значною мірою залежить від людських ресурсів, а точніше від мотивації суб'єктів взаємодії. Формування ефективного мотиваційного механізму є одним із критеріїв дієздатності комплексного механізму забезпечення прозорості.

Загалом мотиваційний механізм у науці державне управління визначають як сукупність способів досягнення позитивної соціально-значущої мети державного управління шляхом залучення потенціалу правового, матеріального, інформаційного, психологічного впливу на всю систему державного управління загалом, на елемент цієї системи, зокрема окремих осіб, що виконують певні функції в апараті державного управління або взаємодіють із ним (громадяни, юридичні особи) [18].

Мотиваційний механізм ґрунтується на виробленні стимулів до забезпечення прозорості. Оскільки прозора діяльність органів місцевої влади формується в процесі суб'єктно-суб'єктних відносин влади і суспільства, що передбачає партнерські стосунки, то виникає необхідність розвитку зацікавленості працівників органів місцевої влади (державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування) у досягненні прозорості, відкритості, гласності діяльності, а з іншого боку громадськості – у активній участі в процесі управління.

У науковій літературі термін “фінансовий механізм” використовується досить часто. Як зазначають В. Князєв, В. Бакуменко, фінансовий механізм становить сукупність форм і методів створення та використання фондів фінансових ресурсів із метою забезпечення потреб державних структур, господарських суб'єктів і населення [19]. Відповідно, фінансовий механізм забезпечення прозорості є комплексом фінансових форм і методів, інструментів та важелів впливу на формування прозорої діяльності органів місцевої влади.

Функціонування фінансових механізмів формується із фінансового забезпечення та фінансового регулювання. Фінансове забезпечення реалізується на основі належної системи фінансування та розподілу фінансових ресурсів [20]. У контексті формування прозорої діяльності органів місцевої влади фінансове забезпечення полягає у виділенні фінансових ресурсів, спрямованих на реалізацію ініціатив та розвиток прозорості, відкритості, гласності органів місцевої влади та активної громадської участі в управлінні.

Фінансовий механізм забезпечення прозорості функціонує на основі фінансових надходжень із: державного бюджету; місцевого бюджету; від реалізації спільних проєктів із громадськими організаціями та фондами грантів від міжнародних організацій тощо.

Отже, зважаючи на системний підхід у цьому дослідженні, визначено, що основою для функціонування комплексного механізму забезпечення прозорості слугує взаємодія між суб'єктами (громадськість/інститути громадянського суспільства; органи місцевої влади), в ході якої застосовуються правовий, організаційний, інституційний, інформаційний, фінансовий, мотиваційний механізми, що у цьому підсумку сприяє прозорості, відкритості, гласності, залученню громадськості до управлінського процесу.

Потрібно зазначити, що успішність дії комплексного механізму забезпечення прозорості залежить від поєднання, рівноправного та системного застосування зазначених вище механізмів, хоча, залежно від ситуації та завдань, що потрібно вирішити

на певному етапі забезпечення транспарентності, дія окремих елементів може як зменшуватися, так і посилюватися.

Згодом доцільним видається здійснити аналіз сучасного стану транспарентності органів місцевої влади в Україні з метою напрацювання пропозицій щодо удосконалення існуючих механізмів.

### Література

1. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. кол. : О. Ю. Амосов, О. С. Ігнатенко [та ін.]. — Х. : Вид-во ХарІДУ “Магістр”, 2011. — С. 180, 181.
2. Теорія управління в органах внутрішніх справ [Текст] : навч. посіб. / за ред. В. А. Ліпкана. — К. : КНТ, 2007. — С. 370.
3. Державне управління [Текст] : словн.-довідн. / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. — К. : Вид-во УАДУ, 2002. — С. 116, 117.
4. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков; за заг. ред. Н. Р. Нижник. — К. : УАДУ, 1998. — С. 37; 49.
5. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст [Текст] / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 15.
6. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — С. 375.
7. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я [Текст] : монографія / Ларіна Р. Р., Владзимирський А. В., Балуєва О. В.; під заг. ред. В. В. Дорофійенко. — Донецьк : ТОВ “Цифрова типографія”, 2008. — С. 27.
8. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак // Демократичне врядування : наук. вісн. — Вип. 1. — 2008. — Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).
9. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — С. 421.
10. Коротич О. Б. Класифікація та зміст механізмів управління державою / О. Б. Коротич // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2 (26). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. — С. 122—128.
11. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я... — С. 50, 51.
12. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. — Львів : Вид-во Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. — 352 с.
13. Там само. — 352 с.
14. Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні / Є. Б. Тихомирова // Наукові записки: політичні науки [Текст]. — Т. 20. — К. : НаУКМА, 2002. — С. 39—43.
15. Мирна Н. В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики / Н. В. Мирна // Державне будівництво [Електронний ресурс] : ел. фах. вид. —



2010. — № 1. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/09.pdf>.

16. Приходченко Л. Л. Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів / Л. Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. — 2010. — № 4 (31). — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/1/02.pdf>.

17. Скопець О. В. Електронне урядування як аспект інформаційного механізму взаємодії органів місцевого самоврядування і членів територіальної громади / Скопець О. В. // Економіка будівництва і міського господарства [Електронний ресурс]. — 2012. — Т. 8. — № 1. — Режим доступу : [http://donnasa.edu.ua/publish\\_house/journals/esgh/2012-1/08\\_skopes.pdf](http://donnasa.edu.ua/publish_house/journals/esgh/2012-1/08_skopes.pdf).

18. Артеменко Л. В. Мотиваційний механізм у державному управлінні: поняття та структура / Л. В. Артеменко // Збірник наукових праць [Текст]. — № 1. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2004. — С. 103.

19. Державне управління. — С. 134.

20. Кулінська А. В. Особливості фінансового механізму державного управління суб'єктами невиробничої сфери (на прикладі туристичної галузі України) / А. В. Кулінська // Ефективність державного управління [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. — Вип. 18/19. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Edu/2009\\_18\\_19/fail/Kulinska.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Edu/2009_18_19/fail/Kulinska.pdf).

**M. Pashkovska**

#### **THE COMPLEX MECHANISM OF TRANSPARENCY PROVISION OF THE LOCAL AUTHORITIES: THEORETICAL ASPECT**

**The mechanisms of public administration are analyzed. The structure of the complex mechanism of transparency provision of local authorities is suggested and description of its constituents is given.**

**Key words: transparency, mechanisms of public administration, complex mechanism of the transparency provision of the local authorities.**