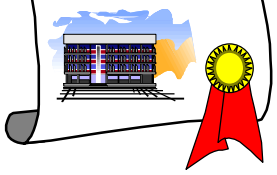

Надія Мельтюхова,
кандидат економічних наук, доцент, завідувач кафедри державного управління та менеджменту ХРІДУ НАДУ
Яна Ваніна,
аспірант кафедри державного управління та менеджменту ХРІДУ НАДУ

Реалізація принципу відкритості як інструмент практичного здійснення децентралізації влади

Досліджено теоретичні основи децентралізації влади. Обґрунтовано пропозиції щодо реалізації принципу відкритості як інструмент практичного здійснення децентралізації. Запропоновано критерії і показники оцінки рівня відкритості органів влади.
Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, відкритість влади, оцінка відкритості влади, критерії, показники.

Theoretical bases of decentralization of power are investigational. Suggestions are reasonable in relation to realization of principle of openness as instrument of practical realization of decentralization. Criteria and indexes of estimation of level of openness of organs of power are offered.
Key words: decentralization, local self-government, openness of power, estimation of openness of power, criteria, indexes.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й координація цих інтересів між окремими ієрархічними рівнями влади. В різних країнах спостерігається пошук нової організації державного управління, зорієнтованої на демократичні принципи. Одним із способів демократизації влади є децентралізація. Доцільність зміни рівня централізації і шляхи її практичного здійснення належать до найбільш дискусійних питань управління, оскільки прийнято вважати, що демокра-

тична держава не може обійтися без децентралізації державної влади [6]. При цьому важливі питання розвитку території чи надання управлінських послуг делегуються з центрального на регіональний і місцевий рівні. За такої організації влади, коли місцеве самоврядування не придаток держави, а його основний і рівноправний партнер, людина, її права і свободи, здоров'я, честь і гідність справді є найвищою цінністю і змістом діяльності всіх владних структур.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. У науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття "децентралізація". Даній проблематиці присвячено достатньо уваги в працях сучасних науковців. Серед них І.Грицяк, Н.Нижник, П.Надолішній, О.Оболенський, В.Цвєтков та ін. Учені виділяють такі ознаки децентралізації: незалежність від форми державного устрою; чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями влади; цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування та самостійність органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері, фінансова підтримка з боку держави; законодавче врегулювання взаємовідносин у сфері соціального управління [5, с. 51-52]. Дослідження свідчать, що багато науковців і практиків сьогодні як головну проблему в розвитку влади в Україні називають саме високий рівень централізації.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Відправною передумовою демократизації управління, становлення громадянського суспільства виступає реалізація принципу відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування, що дає змогу суттєво змінити характер відносин між владою та людиною, а також між органами державного управління та інститутами громадянського суспільства. Але ще недостатньо уваги приділено реалізації зазначеного принципу як інструменту практичного здійснення децентралізації влади.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). *Метою* статті є обґрунтування змісту принципу відкритості як інструменту децентралізації влади та розробка критеріїв оцінки відкритості діяльності органів місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання:

- розглянути теоретичні засади децентралізації державної влади;
- охарактеризувати критерії виміру відкритості влади;
- обґрунтувати основні показники оцінки рівня відкритості влади.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Децентралізація влади - це процес передачі частини функцій та повноважень її центральних органів органам місцевого самоврядування, розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад з одночасним звуженням прав і повноважень центру. Тобто децентралізацію можна розглядати як цілеспрямований процес розширен-

ня повноважень органів місцевого самоврядування. Її мета: оптимізація й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами; своєчасне та якісне надання всіх необхідних послуг мешканцям територіальних громад у повному обсязі; найповніша реалізація місцевих інтересів; створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої питання місцевого значення вирішують представники не центрального уряду, а територіальної громади.

Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління, яка складається з керуючої підсистеми (суб'єкти управління) й керованої підсистеми (об'єкти управління) та взаємодії суб'єктів та об'єктів управління.

Чим більше децентралізовано державну владу, тим більша частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління, гнучкіша управлінська система, більш розвинуті демократичні інститути, міцніша сама демократія.

Реальне здійснення державного управління постає як органічне переплетіння централізації і децентралізації. Роль децентралізації постійно зростає, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління.

У науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття "децентралізація". Автори монографії "Структурно-функціональне забезпечення територіальних органів влади" [9] наводять такі:

- "характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, … певна протилежна сторона централізації, … своєрідний засіб відображення централізації" [2, с. 16];

- "самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому" [3, с. 112];

- "передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем" [4, с. 111];

- "процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні - ослаблення або скасування централізації" [7, с. 51].

Аналіз літературних джерел щодо цієї проблематики довів, що хоча при визначенні децентралізації погляди науковців відрізняються, можна виокремити дві головні її форми - адміністративну (бюрократичну) і політичну (демократичну).

Адміністративна децентралізація (інститути намісництва) означає розширення повноважень місцевих адміністративних органів, які діють у

межах своєї компетенції самостійно і певною мірою незалежно від центральної влади, хоча згадані місцеві органи й призначаються центральним урядом. Причому тут має місце не стільки децентралізація виконавчої влади, скільки деконцентрація або делегування її повноважень по вертикалі згори донизу.

Демократична децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішують не представники центрального уряду, а особи, обрані місцевим населенням.

Виходячи із завдань подальшої демократизації українського суспільства науковці розглядають децентралізацію державного управління в широкому та вузькому розумінні. Перший підхід - це відносини між державою та громадянським суспільством, а саме - збільшення прав щодо прийняття рішень людини, громадських організацій і зменшення їх у органів державної влади. Другий стосується традиційного погляду на проблему - перерозподілу повноважень між органами влади, що належать до різних рівнів ієрархії, та суб'єктами місцевого самоврядування. Науково-прикладні та методичні розробки з цього питання можуть суттєво допомогти практичному руху українського суспільства до європейських стандартів суспільного життя. Позитивний результат на цьому шляху може бути досягнутий тільки в разі використання комплексного підходу, тобто децентралізація має відбуватися паралельно у відносинах "держава - громадянське суспільство", "органи влади - людина", "державна виконавча влада - місцеве самоврядування", "керівництво установи - структурні підрозділи", "керівник - підлеглі" [5, с. 39].

Високий рівень централізації відображає нехтування інтересів об'єкта управління і навпаки. Тобто децентралізація державного управління у широкому та вузькому розумінні означає підвищення можливості з реалізації інтересів, прав і свобод населення.

Практична децентралізація влади передбачає реалізацію комплексу заходів з перерозподілу повноважень і відповідальності за виконання основних і конкретних функцій, а також окремих етапів процесу прийняття та реалізації управлінських рішень. Наприклад, відомо, які повноваження мають органи влади різних ієрархічних рівнів стосовно здійснення соціальної функції держави. Певні дослідження мають довести, повноваження і відповідальність у вирішенні яких питань можуть взяти на себе громадянин, неурядові організації, місцеве самоврядування, а які необхідно покласти на установи державної виконавчої влади (районні, обласні, центральні). Це необхідно визначити стосовно всіх основних функцій - планування, організації, мотивації і контролю. Процес прийняття і реалізації державно-управлінських рішень теж може бути децентралізованим. Працівники об'єктів державного управління, представники громадськості можуть залучатися до виконання робіт на етапах аналізу ситуації, підготовки варіантів вирішення проблеми, оцінки цих альтернатив, реалізації рішення, визначення позитивних і негативних наслідків. Це стосується усіх державно-уп-

равлінських рішень - законів, постанов, розпоряджень керівників місцевих державних адміністрацій, нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування і внутрішньоорганізаційних. Такий підхід до реформування системи державного управління дає змогу організувати реальний зворотний зв'язок, який набуває у цьому разі законотворчу функцію і буде сприяти підвищенню якості і дієвості рішень, громадської активності населення, професіоналізму працівників об'єктів державного управління. Недостатня увага з боку центральних владних інституцій до такої децентралізації (від держави до людини) є однією з причин, що гальмують адміністративну реформу. Шляхи, форми і методи її проведення не можуть бути предметом спілкування вузького кола посадовців та науковців. Пропозиції громадян та різних неурядових організацій можуть бути джерелом креативних підходів до виходу України із скрутного становища, яке склалося [9, с. 40].

Із здобуттям незалежності в країні почалися спроби реформування місцевого самоврядування, вироблення його оптимальної моделі. Підписавши Європейську хартію про місцеве самоврядування, Україна офіційно визнала децентралізацію та участь громадян в управлінні невід'ємними елементами демократичного управління.

Аналіз світового досвіду свідчить, що кожний історичний етап розвитку країни вимагає відповідних підходів у делегуванні владних повноважень від держави до органів місцевого самоврядування. Зокрема, організація державної влади розвинутих країн Заходу базується на її децентралізації, поєднаній із сильними інститутами місцевого самоврядування. Таким чином, децентралізована модель в умовах сталого соціально-економічного розвитку довела свою перевагу над централізованою.

Самоврядування, здійснюючись безпосередньо через самокероване суспільство, притаманне спільнотам людей через природність такого управління. Воно є саморегулятивним механізмом суспільної життєдіяльності за єдиних для всіх її членів правил поведінки, встановлюваних самою громадою. За умов самоврядування джерело регулятивного впливу на суспільні відносини децентралізоване і міститься в самій соціальній спільноті, де відбуваються процеси самоврядування. З огляду на зазначене, місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму управління.

Свою діяльність органи місцевого самоврядування здійснюють гласно та відкрито. Принцип відкритості є першим і головним принципом якісного управління. Це - основні норми, які передбачають побудову структурно-функціональних основ і механізмів діяльності органів влади, що забезпечують постійну їх взаємодію з фізичними та юридичними особами при формуванні і реалізації рішень.

Традиції високої централізації управління у пострадянському суспільстві мають дуже глибокі корені, а громадянська активність населення залишається слабкою. У цих умовах поширеною, на жаль, є ситуація, коли

працівники виконавчих органів місцевого самоврядування і міські та сільські голови не виявляють бажання до відкритої постійної співпраці з членами територіальної громади. У зв'язку з цим доцільним є законодавче закріплення обов'язкової оцінки відкритості діяльності органів влади (державного управління або місцевого самоврядування) з оприлюдненням результатів у засобах масової інформації.

Критеріями виміру відкритості влади вважають характеристики прозорості, доступності та чутливості до нових ідей [1, с. 198; 4]. У таблиці наведено показники, що сформовані відповідно до критеріїв. Як критерії можуть бути використані рівні публічної контрольованості функціонування органів, доступності для населення інформації стосовно їх діяльності та чутливості до ідей, що виникають у громаді.

Критерії та показники відкритості влади

Критерії	Показники
1. Публічна контрольованість	1.1. Кількість і результати опитувань споживачів управлінських послуг стосовно їх якості ($К_о$). 1.2. Питома вага зауважень і побажань, що висвітлені під час щорічного звітування депутата, керівника органу місцевого самоврядування або структурного підрозділу (та під час опитування споживачів послуг) і знайшли відображення у наступних рішеннях, до загальної кількості зауважень або побажань ($П_з$). 1.3. Питома вага рішень органу влади, що узгоджені з громадськими організаціями, у загальній кількості рішень, що прийняті за певний відрізок часу ($П_у$)
2. Рівень доступності	2.1. Питома вага рішень, проекти яких оприлюднені на сайті та в засобах масової інформації, до загальної кількості рішень, що ухвалені за певний час ($П_о$). 2.2. Питома вага зауважень і побажань, що висловлено під час обговорення на сайті або в засобах масової інформації проектів рішень та враховано при ухваленні рішення, до загальної кількості висловлених зауважень та побажань ($П_в$)
3. Чутливість до нових ідей	3.1. Питома вага зауважень і побажань, що висвітлені під час щорічного звітування депутата, керівника органу місцевого самоврядування або структурного підрозділу і знайшли відображення в наступних рішеннях, до загальної кількості зауважень або побажань ($П_з$). 3.2. Питома вага зауважень і побажань, що висловлено під час обговорення на сайті або в засобах масової інформації проектів рішень та враховано при ухваленні рішення, до загальної кількості висловлених зауважень та побажань ($П_в$). 3.3. Кількість нових управлінських технологій, що впроваджені в діяльність органу влади та відзиви користувачів послуг щодо їх корисності ($К_т$). 3.4. Питома вага проектів, ініційованих членами територіальної громади або громадськими організаціями, у загальній кількості проектів, що реалізуються в різних сферах життєдіяльності на відповідній території ($П_п$)

Для характеристики рівня публічної контрольованості доцільно використовувати три показники:

- кількість і результати опитувань споживачів управлінських послуг стосовно їх якості ($К_о$);

- питома вага зауважень і побажань, що висвітлені під час щорічного звітування депутата, керівника органу місцевого самоврядування або структурного підрозділу (та під час опитування споживачів послуг) і знайшли відображення у наступних рішеннях, до загальної кількості зауважень або побажань ($П_з$) (1.1):

$$П_з = \frac{К_{з.в}}{К_{з.з}} \times 100\%, \quad (1)$$

де $К_{з.в.}$ - кількість зауважень і побажань, які знайшли відображення у рішеннях; $К_{з.з.}$ - загальна кількість зауважень і побажань, що були висловлені протягом певного календарного терміну;

- питома вага рішень органу влади, що узгоджені з громадськими організаціями, у загальній кількості рішень, що прийняті за певний відрізок часу ($П_у$) (1.2):

$$П_у = \frac{К_{у.р.}}{К_{р.з.}} \times 100\%, \quad (2)$$

де $К_{у.р.}$ - кількість рішень, узгоджених з громадськими організаціями; $К_{р.з.}$ - загальна кількість рішень, ухвалених за певний відрізок часу.

Опитування споживачів стосовно якості управлінських послуг мають бути обов'язковими для органів влади і проводитися за всіма напрямами діяльності. Результати їх необхідно оприлюднювати у засобах масової інформації та на сайтах. Це є необхідною, але не достатньою умовою контрольованості. Цей показник доцільно доповнити наступним, який відображає кількість зауважень та побажань, що враховані під час прийняття рішень.

Публічна контрольованість діяльності органів влади має здійснюватися і з боку громадських організацій. Це відображає наступний показник, в якому порівнюється загальна кількість рішень і та, що ухвалена за участю членів таких угрупувань.

Відкритість влади тісно пов'язана з характеристикою доступності її для населення. Під час обговорення цього питання мова частіше йде про інформованість щодо режиму роботи, порядку надання управлінських послуг тощо. Сьогодні такі дані є загальнодоступними у більшості органів влади. Тому доцільно звернути увагу на більш глибинні процеси за допомогою таких показників:

- питома вага рішень, проекти яких оприлюднені на сайті та в засобах масової інформації, до загальної кількості рішень, що ухвалені за певний час ($П_о$) (2.1):

$$П_о = \frac{К_{п.о}}{К_{р.з}} \times 100\%, \quad (3)$$

де $К_{п.о.}$ - кількість проектів рішень, що оприлюднені на сайті або у засобах масової інформації;

- питома вага зауважень і побажань, що висловлено під час обговорення на сайті або у засобах масової інформації проектів рішень та враховано при ухваленні рішення, до загальної кількості висловлених зауважень та побажань ($П_в$) (2.2):

$$П_в = \frac{К^п_{з.в.}}{К^п_{з.з}} \times 100\%, \quad (4)$$

(складові формули 3.4 є ідентичними тим, що використані у формулі 3.1, але тут вони стосуються саме проектів рішень).

Для характеристики чутливості влади до нових ідей доцільним є використання чотирьох показників, два з яких уже описані (це 1.2 та 2.2). Вони свідчать не тільки про публічну контрольованість та рівень доступності, але і про те, якою мірою представники влади прислухаються до точки зору територіальної громади. Доповнює цю характеристику показник 3.4 (див. таблицю):

$$П_п = \frac{К_{п.гр.}}{К_{п.з.}} \times 100\%, \quad (5)$$

де $К_{п.гр.}$ - кількість проектів, що ініційовані громадськістю; $К_{п.з.}$ - загальна кількість проектів, що реалізуються органами місцевого самоврядування.

Чутливість до нових ідей стосується також впровадження в органах влади сучасних управлінських технологій та методів і засобів вирішення проблем, прийняття та реалізації управлінських рішень тощо. Саме на це спрямований показник 3.3 (див. таблицю).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Реалізація принципу відкритості забезпечує децентралізацію відносин між органами державного управління та місцевого самоврядування, між владними установами та населенням.

Оцінювання рівня відкритості органу місцевого самоврядування на практиці за запропонованою методикою передбачає обов'язковість проведення регулярних опитувань споживачів управлінських послуг, звітування депутатів, міського (сільського, селищного) голови, керівників структурних підрозділів виконавчого комітету ради, узгодження проектів рішень ради та її виконавчих органів з громадськими організаціями, оприлюднення на сайтах і у засобах масової інформації проектів основних рішень, відслідковування реакції громадськості на них, а також поширення інформації стосов-

но результатів такої діяльності. Це має бути закріплено у Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" і регламентовано певними методичними розробками. Обов'язковість і регулярність проведення такої роботи обумовлюють необхідність їх структурного закріплення. Доцільним у зв'язку з цим виглядає розширення повноважень і збільшення працюючих у відділі зв'язків з громадськістю, а також зміна його назви на відділ (або управління) забезпечення відкритості діяльності органу влади.

За результатами розрахунків показників отримується інформація, яку складно привести до єдиної узагальнюючої характеристики рівня відкритості. У зв'язку з цим виглядає доречним встановлення нормативних значень кожного з них. Для цього потрібно провести аналіз існуючого стану у різних регіонах країни і на підставі його результатів визначити таку величину, яку потрібно досягти, наприклад, протягом ближчих трьох-п'яти років. Виходячи з актуальності завдання підвищення відкритості влади доцільно переглядати такі нормативи один раз на п'ять років у бік збільшення. Відслідковувати потрібно і динаміку зміни цих показників, результати таких обстежень мають бути доступними для громадськості. Робота зі збільшення прозорості діяльності органів влади має проводитися системно, керуватися з єдиного центру, яким може бути структурне утворення при Кабінеті Міністрів України, що має опікуватись удосконаленням побудови і підвищенням результативності функціонування системи державного управління та місцевого самоврядування.

Підхід до оцінки відкритості влади, що запропоновано, може бути використано і для місцевих державних адміністрацій (за умови певного доопрацювання). Це є особливо доречним у зв'язку з тим, що обласні і районні державні адміністрації виконують функції виконавчих комітетів відповідно обласної і районної рад.

Така оцінка рівня відкритості влади і подальша робота з її підвищення (шляхом перегляду нормативів) може суттєво вплинути на пожвавлення процесу децентралізації управління в країні. Особливо це стосується відносин "держава-людина", "держава-громадянське суспільство", "органи місцевого самоврядування-громада". Крім того, це буде сприяти підвищенню довіри населення до влади та розвитку демократії. Практичному проведенню такої роботи заважає невідпрацьованість механізмів реалізації принципу відкритості, на побудову і функціонування яких необхідно спрямовувати подальші дослідження.

Список використаних джерел

1. *Ваніна Я.* Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування / Я. Ваніна // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. - Вип. 4 (40). - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. - С. 197-199.

2. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : [монографія] / [кол. авт.] ; відпов. ред. проф. Н. Р. Нижник. - К. : Вид-во УАДУ, 1997. - 448 с.

3. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. - Х. : ХарРІ УАДУ, 2002. - 492 с.

4. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.

5. *Кваша А. П.* Децентралізація: проблеми і доцільність реалізації / А. П. Кваша // Регіональна політика в Україні: Стан та перспективи розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 24-25 трав. 2000 р.). - 172 с.

6. *Кукарцев О.* Регіоналізм і демократія / О. Кукарцев. - Режим доступу : http://postua.info/Kukarcev2005_2.htm

7. *Курашвили Б. П.* Очерки теории государственного управления / Б. П. Курашвили. - М. : Наука, 1987. - 293 с.

8. Модернізація державного сектору: Тематичні огляди політики (Policy Brief). - Режим доступу : http://www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=99

9. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади : [монографія] / Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одінцова [та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2007. - 244 с.