

**Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний  
аграрно-економічний  
університет

ДКС Центр  
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

**Державне управління: удосконалення та розвиток № 4, 2017**

УДК 342.6:342.25

*Ю. Л. Мохова,  
к. держ. упр., доцент кафедри економічної теорії, державного управління та публічного  
адміністрування,  
Донецький національний технічний університет, м. Покровськ*

## **СПІВВІДНОШЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В СТРУКТУРНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*J. L. Mokhova,  
PhD in Public Administration., Associate Professor of Economics and Public Administration,  
Donetsk National Technical University, Pokrovsk*

### **VALUE OF CENTRALIZATION AND DECENTRALIZATION IN THE STRUCTURAL ORGANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*В статті визначено, що в основу структурування та функціонування апарату державної влади покладено єдність принципів централізації та децентралізації. Виділено тенденції розвитку, переваги та недоліки централізації та децентралізації. Доведено, що співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління має бути оптимальним та повинне забезпечувати ефективне державне управління. Визначено, що метою децентралізації влади в Україні є передача значної частини повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Проаналізовано динаміку кількості створених об'єднаних громад в регіонах України та виділено лідерів з реалізації децентралізації влади. Виділено заходи для формування ефективного державно-владного механізму в Україні, реалізація яких дозволить сформуванню ефективну сучасну демократичну країну з розвинутим громадянським суспільством.*

*The article it is determined that the basis for structuring and functioning government apparatus put the unity of the principles of centralization and decentralization. It is highlighted trends, advantages and disadvantages of centralization and decentralization. There is proved that the value of centralization and decentralization in public administration must be optimal and should ensure effective governance. It is determined that the purpose of the decentralization of power in Ukraine is the transfer of significant powers and budgets of government agencies to local governments. There ia analyzed the dynamic of created combined number of communities in the Ukraine and selected leaders of decentralization of power. It is*

*highlighted measures to create effective public-powerful mechanism in Ukraine, the implementation of which will form an effective modern democratic country with a developed civil society.*

**Ключові слова:** *публічне управління, державна влада, централізація, децентралізація, громада*

**Keywords:** *public administration, government, centralization, decentralization, community.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сучасні умови розвитку Україна доводять, що країна знаходиться в скрутному економічному та політичному становищі. Причиною цього є неефективність існуючої системи державного управління. Реформування країни потребує суттєвих змін, які повинні бути спрямовані на створення відкритої політичної системи, а також розвитку громадянського суспільства. Елементами такої реформи є централізація і децентралізація влади.

Механізм взаємодії централізації і децентралізації виступає відправною передумовою ефективності й конструктивності управління. Формування демократичної моделі управління, становлення громадянського суспільства можливі лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Підґрунтям для аналізу співвідношення централізації та децентралізації влади є роботи Гройсмана В. [1], Закірова М. [2], Шатіло В. [3], Цурканової І. [4] та ін. Незважаючи на наявність значної кількості фундаментальних наукових праць, присвячених окремим питанням організації та функціонування механізму державної влади, відсутнє визначення об'єктивних переваг та недоліків впровадження в практику державного управління тенденцій централізації та децентралізації влади.

**Метою роботи** є обґрунтування переваг та недоліків використання централізації та децентралізації в структурній організації державного управління для формування ефективного державно-владного механізму в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Державна влада як соціально-правове явище становить собою фактичну здатність держави реалізовувати волевиявлення етносоціальної спільноти щодо здійснення регулятивного й охоронного впливу на соціальні відносини і поведінку суб'єктів цих відносин. Механізм державної влади передбачає її здійснення спеціально уповноваженими органами (апаратом держави), який реалізується за допомогою права як соціальної нормативної системи [3].

В основу структурування та функціонування апарату державної влади покладено єдність принципів централізації та децентралізації, який передбачає, що апарат державного управління повинен бути побудованим на засадах розумного співвідношення концентрації влади і її децентралізації, оскільки порушення такого балансу в будь-який бік призводить до негативних наслідків.

Централізація в управлінні фактично підкреслює замкненість системи управління, коли воно будується з єдиного центру в напрямку «зверху вниз» з дотриманням строгих принципів єдності та чіткості розпорядництва. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень. Централізація в державному управлінні покликана внести організуючий момент у функціонування органів державної влади, спрямовувати їх діяльність у русло реалізації єдиної державної політики.

Централізація об'єктивно зумовлена державним суверенітетом і припускає високий рівень зосередження державної влади в центрі (здебільшого столиці) і єдність політичної влади. Така система самостійності функціонування апарату держави передбачає передання заздалегідь ухвалених управлінських рішень вертикально на місцевий (регіональний) рівень управління. Водночас, оскільки поінформованість центральних органів влади й управління щодо ситуації в регіонах є неповною, то у зв'язку з цим виникає потреба надання певної автономії органам державної влади регіонального рівня управління права в ухваленні відповідних рішень. Це також зумовлено їхньою більшою оперативністю у вирішенні конкретних завдань [3].

В цілому централізація ефективна в умовах стабільного середовища. Повністю централізоване управління надскладними об'єктами пред'являє до керуючої системі майже нездійсненні вимоги щодо переробки інформації і комунікацій. Тому для них необхідно надавати максимально можливу самостійність.

Децентралізація в управлінні підкреслює відкритість системи управління для рішень «знизу». Багато локальних рішень можуть прийматись на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів системи, яка функціонує як єдине ціле.

У сучасних децентралізованих організаціях на вищому рівні приймаються рішення про місію, цілі, про затвердження довгострокових планів, про розподіл ресурсів по підрозділах, про оцінку їх діяльності, про вдосконалення системи управління. Тут здійснюються також зовнішні зв'язки, загальний контроль над підрозділами, заохочення співробітництва і створення сприятливого клімату, розробляються принципи кадрової політики, підтримуються горизонтальні контакти та ін. Всі стратегічні рішення попередньо погоджуються з низовими керівниками, які отримують свободу тактичних дій.

Децентралізація управління доцільна, якщо діяльність підрозділу в розумних межах автономна, а інші підрозділи не впливають істотно на нього, в умовах очевидної доцільності підвищення оперативності рішень та ін. Нерідко вищі керівники, переміщаючи на низькі рівні ієрархії (у порядку децентралізації) ті чи інші функції управління і відповідальність за їх належне виконання, «забувають» одночасно передати на ті ж рівні відповідні повноваження разом з необхідними для їх виконання ресурсами.

Будь-яка установа, організація постійно знаходиться в стані вибору між централізацією і децентралізацією, в процесі подолання суперечностей у їхніх взаєминах. Більш того, ці взаємини незмінно конфліктні, а рівноважні відносини між сторонами, за визначенням, - явище тимчасове. Кон'юнктура змушує установи постійно модифікувати свої структури, переходячи за обставинами від централізації до децентралізації, і, навпаки, прагнуть забезпечити їх єднання та баланс.

Необхідний при цьому перерозподіл повноважень і відповідальності всередині системи управління часто пов'язано з коригуванням її організаційної структури. Отже, коригування може бути обумовлена не тільки уточненням повноважень і відповідальності структурних підрозділів, але також централізацією деяких управлінських функцій або розширенням самостійності окремих підрозділів організації.

Реальне здійснення державного управління являє собою органічне поєднання централізації й децентралізації. Роль децентралізації постійно зростає, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. З урахуванням вищезазначеного визначимо переваги та недоліки централізації та децентралізації в системі державного управління (табл.1).

Таблиця 1.

## Переваги та недоліки централізації та децентралізації в державному управлінні

	Централізація	Децентралізація	
ПЕРЕВАГИ	<p>концентрація зусиль на ключових напрямках діяльності у відповідності з інтересами держави;</p> <p>відсутність дублювання управлінських функцій;</p> <p>процес прийняття рішень зосереджується в руках лідера з відповідним досвідом та знаннями в галузі;</p> <p>ефективна система контролю та координації діяльності в масштабах держави.</p>	<p>джерела рішень наближені до державних органів-«виконавців»;</p> <p>швидкість прийняття рішень що дозволяє гнучко і своєчасно реагувати на зовнішні впливи;</p> <p>посилення відповідальності державних органів влади на нижчих рівнях;</p> <p>стимулює розвиток професійних навичок державних службовців, накопичення ними відповідного інтелектуального капіталу та досвіду управління в умовах невизначеності ситуації;</p> <p>посилення конкуренції в державній організації та підвищення рівня продуктивності.</p> <p>забезпечує взаємоконтроль і взаємообмеження різних гілок владних з метою ефективного функціонування державної влади в цілому.</p>	ПЕРЕВАГИ
НЕДОЛІКИ	<p>значні витрати часу на передачу інформації;</p> <p>важливі рішення приймаються вищими керівниками, які погано представляють собі конкретну ситуацію і місцеву специфіку;</p> <p>відсутність ініціативи органів державної влади-«виконавців» в певній галузі (регіоні);</p> <p>неефективна реалізація управлінських рішень.</p>	<p>наявність ризику втрати керованості;</p> <p>створення загрози порушення принципу системного підходу до розробки рішень, зокрема, через відсутність належного обліку зовнішніх впливів;</p> <p>послаблення зв'язів між органами державної влади, необхідні для забезпечення єдності дій.</p>	НЕДОЛІКИ

Таким чином, співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління має бути оптимальним, яке б забезпечувало ефективне державне управління і покращувало б добробут суспільства.

В сучасних умовах поділ влади як принцип структурування механізму державної влади зумовлює таку організацію управлінської діяльності, яка дозволяла б оптимізувати процеси ухвалення рішень на державному рівні. Тому дослідження децентралізації в системі державного управління дозволяє виявити низку переваг такого структурування.

По-перше, децентралізація влади стимулює розвиток професійних навичок державних службовців, власне керівників, накопичення ними відповідного інтелектуального капіталу та досвіду управління в умовах невизначеності ситуації.

По-друге, децентралізована структура апарату державної влади відповідно до принципу поділу влади створює умови посилення конкуренції в державній організації, стимулює керівників відповідних державних органів до вияву ініціативи та підвищення рівня продуктивності.

По-третє, у децентралізованій моделі організації механізму державної влади виявляється більше самостійності при визначенні внеску у вирішенні державних проблем. Розширення свободи дій призводить до зростання рівня креативності управлінської діяльності.

По-четверте, основним чинником, який визначає перевагу механізму державної влади, є те, що він покладений в основу «механізму стримувань і противаг». Цей механізм забезпечує взаємоконтроль і взаємообмеження різних владних «гілок» з метою ефективного функціонування державної влади в цілому [3].

Проблема децентралізації в Україні стала актуальною в результаті недосконалості розподілу управлінських функцій і повноважень між органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів.

Проблеми децентралізації у контексті сучасних євроінтеграційних процесів є надзвичайно актуальними. Жодна держава не може вважатися демократичною без територіальної децентралізації державної влади. Європейський вибір проголошено основним стратегічним напрямом внутрішнього та зовнішньополітичного розвитку України. Децентралізація є основною вимогою для країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. Самоорганізація населення у територіальних громадах для вирішення питань місцевого значення – ключове питання демократії.

Найбільш великомасштабним блоком завдань, які потребують найшвидшого вдосконалення, є питання публічного управління, пов'язані з його оптимізацією і ефективністю, а в результаті – відповідністю світовим стандартам управління у відкритій державі. Тут на перше місце виходить проблема оптимальної організації управління за допомогою розподілу функцій між різними керуючими суб'єктами, тобто децентралізація публічної влади.

Децентралізація є умовою ефективного територіального розвитку, шляхом до демократизації та справжнього народовладдя в Україні. Важлива її умова – забезпечення послідовності у здійсненні цього процесу. Органи влади зобов'язані забезпечити участь народу в управлінні політичними і економічними процесами в державі; створити умови для посилення інститутів місцевого самоврядування з метою ефективного здійснення ними самоврядних функцій; забезпечити дієвість системи служби в органах місцевого самоврядування шляхом підвищення їх професійного рівня й оплати праці; здійснювати ефективну політику, спрямовану на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку територій, тощо.

Головна мета реформи децентралізації полягає у передачі значної частини повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Для цього пропонується створити нову трирівневу систему адміністративно-територіального устрою країни, що включатиме регіони, райони та територіальні громади. Розмежування повноважень має відбутися не лише між центральними і місцевими органами виконавчої влади. Головна ідея реформи – розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою і між органами місцевого самоврядування різних рівнів з метою передачі найбільш важливих повноважень на найближчий до людей рівень [2].

У 2015 році 794 сільських, селищних та міських ради, до складу яких увійшло 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад. У 2016 році ще 946 сільських, сільських та міських ради добровільно об'єдналися у 208 територіальних громад [6].

Нині в Україні вже створено 351 об'єднані територіальні громади, які самостійно формують і наповнюють свої бюджети з податків, які залишаються у розпорядженні громад та отримують напряму від держави фінансову підтримку (рис.1.).

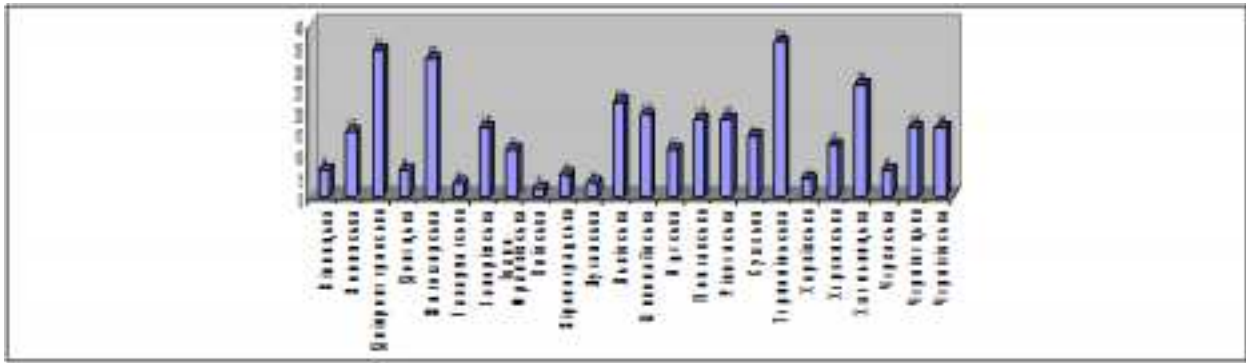


Рис. 1. Динаміка кількості створених об'єднаних громад в Україні (на основі [5])

З наведеного рис. 1. можна зробити висновок, що лідером з впровадження децентралізації в Україні є Тернопільська область, в якій створено 36 об'єднаних громад. Друге місце займає Дніпропетровська область, в якій створено 34 громади.

Головним успіхом і гарантом незворотності реформи має стати становлення громадянського суспільства внаслідок створення дієвого механізму підзвітності органів місцевого самоврядування перед виборцями і державою, механізму реального впливу людей на дії і рішення місцевої влади [2].

Питання децентралізації публічної влади в Україні особливо важливі, однак, необхідним для вдосконалення системи державного управління є наявність функціонуючої управлінської системи, яка має ґрунтуватися на уніфікації і стандартизації публічних послуг, що надаються населенню з урахуванням принципів максимальної доступності послуг; визначення на законодавчому рівні джерел фінансування реорганізації органів публічної влади, новостворених громад; удосконаленні системи планування території громад.

**Висновки.** На основі проведеного дослідження системи державного управління визначено, що в основу структурування та функціонування апарату державної влади покладено єдність принципів централізації та децентралізації. Виділено тенденції розвитку централізації, яка припускає високий рівень зосередження державної влади в центрі і єдність політичної влади, та децентралізації, яка підкреслює відкритість системи управління. Співвідношення централізації та децентралізації в структурній організації державного управління дозволило виділити переваги та недоліки централізації та децентралізації в державному управлінні.

Доведено, що співвідношення централізації і децентралізації в сфері державного управління має бути оптимальним, яке б забезпечувало ефективне державне управління і покращувало б добробут суспільства.

Аналіз проведеної реформи децентралізації влади в Україні, мета якої полягає у передачі значної частини повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, дозволив визначити лідера з впровадження децентралізації в Україні (Тернопільська область – 36 об'єднаних громад).

Обґрунтовано, що для формування ефективного державно-владного механізму в Україні необхідним є: уніфікація і стандартизація публічних послуг, що надаються населенню з урахуванням принципів максимальної доступності послуг; визначення на законодавчому рівні джерел фінансування реорганізації органів публічної влади, новостворених громад; удосконаленні системи планування території громад. Реалізація зазначених заходів дозволить сформувати ефективну сучасну демократичну країну з розвинутим громадянським суспільством.

#### Література.

1. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні / В.Гройсман / Теорія і історія державного управління // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип.2(25). – С.26-37.
2. Закіров М. Децентралізація: завдання, перші успіхи і сподівання / М. Закіров // Україна: події, факти, коментарі. – 2016. – № 5. – С. 6–11.
3. Шатіло В.А. Централізація і децентралізація в механізмі державної влади: до постановки проблеми / В.А. Шатіло // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1(11). – С.41-47.
4. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні / І. О. Цурканова // Наукові праці. Політологія. – 2012. – Вип.185. – Том 197. – С.67-70.
5. Об'єднання громад [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/region>
6. Фінансова децентралізація в Україні: перший етап успіхів // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 2017. – 7 с.

#### References.

1. Hrojsman, V. (2015), "Tsenraralizatsiyi processes and decentralization in modern government", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadvannia*, vol. 2(25), pp. 26-37.
2. Zakirov, M. (2016), "Decentralization: Challenges, first successes and aspirations", *Ukraina: podii, fakty, komentari*, vol. 5, pp. 6-11.
3. Shatilo, V. A. (2015), "Centralization and decentralization in the mechanism of government power: the formulation of the problem", *Administrativne pravo i protses*, vol. 1(11), pp. 41-47.
4. Tsurkanova, I. O. (2012), "The essence and peculiarities of centralization and decentralization of power in Ukraine", *Naukovi pratsi. Politolohiia*, vol. 185, pp. 67-70.
5. The official site of Decentralization of power (2017), "Combining community", available at: <http://decentralization.gov.ua/region> (Accessed 15 April 2017).
6. Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine (2017), "Fiscal decentralization in Ukraine: the first successful Ethan", available at: [http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet\\_finanova\\_decentr\\_\(21.03.17\).pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/Buklet_finanova_decentr_(21.03.17).pdf) (Accessed 15 April 2017).

Стаття надійшла до редакції 20.04.2017 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вропу