

УДК 351

## ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У СТРУКТУРНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

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

ІЛЬІН О.А.\*

Харківський національний технічний університет  
сільського господарства імені Петра Василенка

*В статті визначено, що конкретне здійснення державного управління передбачає органічне поєднання централізації та децентралізації. Доцільність децентралізації обґрунтовується лише за умов наявності на місцевих рівнях належних ресурсів та важелів впливу. Описана тенденція постійного зростання ролі децентралізації в сучасних демократичних країнах. Доведено, що децентралізація є шляхом до демократизації суспільства та справжнього народовладдя. Проаналізований хід і результати реформування щодо децентралізації управління в Україні, зроблений висновок про достатню успішність виконання пакету реформ станом на 2019 рік.*

**Ключові слова:** децентралізація, централізація, управління, влада, повноваження.

*The article states that the real implementation of public administration involves a rational combination of centralization and decentralization. Only if there are adequate resources and levers of influence at the local level the feasibility of decentralization is justified. There is a tendency for a steady growth of the role of decentralization in modern democratic countries. It is proved that decentralization is a way to democratize society and true democracy. The course and results of reforming the decentralization of governance in Ukraine were analyzed. It was concluded that the package of reforms was sufficiently successful for 2019.*

**Key words:** decentralization, centralization, management, power, powers.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Становлення демократичного громадянського суспільства та забезпечення стійкого розвитку будь-якої країни тісно пов'язані з наявністю ефективної системи управління на всіх рівнях в ієрархії державної влади. Актуальною є узгодженість зв'язку держави як цілісної частини зі своїми елементами – гілками влади, рівнями управління та структурно-функціональними підрозділами.

Тенденції розвитку України свідчать про існуючу нестабільність економічного та політичного життя. Однією з причин цього була недостатня ефективність системи державного управління. На протязі останніх років активно впроваджується реформування сфери адміністративної політики шляхом децентралізації влади. Важливим є факт того, що процеси децентралізації мають сприяти демократизації суспільства. Нажаль, згідно до проведених авторитетних досліджень, за роки незалежності Україна так і не стала взірцем за рівнем демократії. Це є пріоритетним стратегічним завданням діяльності державних політичних інститутів у всіх демократичних країнах світу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика децентралізації управління на протязі тривалого часу є актуальною темою дослідження для науковців. Теоретичними та практичними дослідженнями в різні роки займалися: Г. Одінцева, З. Варналія, Н. Нижник, С. Сergygin, І. Грицяк, О. Амосов. Після ознайомлення з останніми роботами на тему оптимального співвідношення централізації та децентралізації влади, які допомогли сформулювати головні аспекти статті, слід виділити таких авторів: В. Гройсман, Ю. Мохова, В. Шатіло, М. Закіров, А. Онупрієнко.

\* Науковий керівник – Подольська О.В., к.е.н., доцент

**Формулювання цілей статті.** Метою роботи є розкриття сутності, переваг і недоліків процесів централізації та децентралізації у механізмі здійснення публічної влади. А також – аналіз і дослідження ефективності реалізації елементів децентралізації під час виконання адміністративної реформи в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Державна влада як соціально-правове явище являє собою фактичний прояв волевиявлення громадянського суспільства через спеціально уповноважені органи щодо регулятивного та охоронного впливу на відносини і поведінку соціальних суб'єктів держави.

Основу структурування та функціонування апарату державної влади складає раціональне поєднання принципів централізації та децентралізації. Недотримання цієї єдності з ухилом в будь-якому напрямку передбачає негативні наслідки [1].

Принцип централізації полягає у посиленні ролі центральної державної влади, формуванні системи ієрархії влади і підпорядкування.

В елементах централізації яскраво проявляється замкненість системи управління. Управлінські зв'язки будуються чітко з єдиного центру. Характерними ознаками централізації є – зосередження компетенції у прийнятті більшості важливих рішень (особливо фінансових) на верхніх щаблях управління, відсутність або лише формальне існування самоврядування [3], панування горизонтального функціонального поділу влади.

Централізація в державному управлінні покликана ефективніше реалізовувати єдиний курс державної політики у конкретних галузях завдяки існуючим істотним важелям впливу та контролю за його виконанням. Вона є об'єктивно зумовленою державним суверенітетом, тому передбачає єдність політичної влади.

Історично склалося, що в конституційному устрої більшості держав принципи централізації є домінуючими. Вони визначаються самою сутністю влади як поняття та її системотворчими основами [2].

Якщо розглядати централізацію в цілому, то вона є ефективною в умовах стабільного середовища. Проте суцільно централізоване управління, в тому числі надскладними об'єктами, є доволі утопічним в сучасних реаліях, адже вимагає від керуючої системи виконання нездійснених завдань щодо переробки інформації та комунікацій.

Принцип децентралізації полягає у функціонуванні чіткого законодавчого розподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади та регіональними представництвами державної влади з акцентом на делегування істотної кількості повноважень останнім, їхньої самостійності у прийнятті важливих рішень локального значення.

Децентралізованій системі державного управління є притаманним наступне: наявність справжнього самоврядування і регіональних органів державного управління, які намагаються відповідати інтересам та нагальним проблемам населення конкретних адміністративно-територіальних одиниць (територіальні громади); міжрівневий розподіл компетенцій і фінансів; поєднання горизонтальних та вертикальних зв'язків управління.

Децентралізація передбачає суттєву оптимізацію системи управління, адже регіональні органи державної влади беруть на себе реалізацію тих повноважень, які вони здатні виконати з найбільшою ефективністю та найменшими на це витратами [3]. Місцеві рішення приймаються на нижчих рівнях владної ієрархічної піраміди, не суперечачи при цьому інтересам держави як цілісної частини.

Доцільність децентралізації обґрунтовується лише за умов наявності на місцевих рівнях належних ресурсів, важелів впливу і відносної автономності.

Закордонний та вітчизняний історичний досвід свідчить про постійні суперечності в процесі управління за розширення частки елементів централізації та децентралізації. Катализатором дотримання правильного балансу в таких ситуаціях виступають потреби населення.

В реальності конкретне здійснення державного управління передбачає органічне поєднання централізації та децентралізації. В сучасних демократичних країнах існує тенденція постійного зростання ролі децентралізації, що складає загальну концепцію раціонального,

ефективного та успішного управління[1]. Виходячи з вищезазначеного перерахуємо переваги і недоліки централізації та децентралізації у сфері публічного управління.

До переваг централізації можна віднести: високу ефективність управління та виконання загальнодержавних програм за рахунок оперативного прийняття рішень, чіткої узгодженості дій і жорсткої виконавчої дисципліни; відсутність дублювання управлінських функцій; злагоджену систему контролю та координації в межах всієї держави.

До недоліків централізації належать: відмежування від нагальних запитів і потреб громадськості та недостатнє врахування місцевих інтересів; зростання рівню бюрократії; збільшення кількості рівнів у владній ієрархії; відсутність належної ініціативи вищих органів державного управління у вирішенні локальних завдань; значні витрати часу на комунікації щодо виконання регіональних цілей.

Перевагами децентралізації є: наближення публічної влади до об'єктів, на які вона спрямована – населення; можливість гнучкого та оперативного реагування на зовнішній вплив; збільшення рівня відповідальності місцевих органів державного управління; забезпеченість діяльності регіональних органів переважно власними ресурсами та самостійність у напрямках їх спрямування; посилення конкуренції в державних структурах і зростання їх продуктивності.

Недоліками децентралізації можна вважати: наявність ризику потенційної втрати керованості державою; можливість суттєвого випередження або відставання окремих регіонів та адміністративно-територіальних одиниць у розвитку порівняно з іншими; створення загрози порушення принципу системного підходу до розробки рішень; послаблення зв'язків між органами державної влади, а відтак – цілісної єдності під час їх спільної діяльності.

Окрім перерахованих ознак, переваг та недоліків, важливим аспектом децентралізації публічного управління є те, що вона виступає також як спосіб розвитку демократичних інститутів і гарантія від формування авторитарного режиму. Таким чином, децентралізація є шляхом до демократизації суспільства та справжнього народовладдя [1]. Важлива її умова – забезпечення послідовності у здійсненні цього процесу. Органи влади зобов'язані забезпечити участь населення в управлінні політичними і економічними процесами в державі. Самоорганізація населення у територіальних громадах для вирішення питань місцевого значення є ключовим аспектом демократії.

Проблема децентралізації в Україні була актуальною на протязі усіх років становлення української державності. Особливого значення потреби на зміни в існуючій управлінській системі набули в контексті сучасних євроінтеграційних процесів та недосконалості розподілу управлінських функцій і повноважень між різними рівнями виконавчої влади.

Комплекс заходів політичного, адміністративного та муніципального реформування з затвердженням нової державної регіональної політики в Україні стартував в 2014 році. Головною ідеєю було розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою з метою передачі найбільш важливих повноважень на найближчий до людей рівень.

Основними змінами, передбаченими реформою децентралізації в Україні є посилення місцевого самоврядування, зміна законодавчих положень про адміністративно-територіальний устрій, створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), передача в регіони максимальної кількості повноважень та гарантія наділення їх необхідними ресурсами, а в перспективі – запровадження інституту префектів.

Станом на січень 2019 року було створено 876 об'єднаних територіальних громад, які утворювалися завдяки добровільному об'єднанню суміжних територіальних громад, сіл, селищ та міст [4]. Загальна кількість населення, що проживає на території усіх ОТГ в Україні становить приблизно 9 мільйонів осіб [4]. Громади власноруч формують і наповнюють свої бюджети за рахунок податків, які залишаються у їхньому розпорядженні, а також отримують пряму від держави фінансову підтримку.

В 2015 році був запроваджений інститут старост. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування у селі або селищі, який обирається мешканцями на строк повноважень місцевої ради ОТГ і за посадою входить до складу її виконавчого комітету.



Якщо розглядати фінансові нововведення під час реформи децентралізації, то відбувається зростання економічної спроможності ОТГ. Зокрема, тепер вони розпоряджаються: 60 % податку на доходи фізичних осіб, 100 % податку на майно, 100 % єдиного податку, 5 % акцизного податку з роздрібною торгівлі, 100 % податку на прибуток установ комунальної власності ОТГ тощо.

За результатами перших 10 місяців 2018 року доходи місцевих бюджетів зросли на 34,2 млрд. грн. (або на 22 %) порівняно з аналогічним періодом минулого року та склали 189,4 млрд. грн. [5], а очікуваний в 2019 році зріст сягне показника у 15 % (до 291 млрд. грн.) [5].

Слід також зазначити, що незважаючи на значні фундаментальні зміни управління на різних рівнях та галузях, реформа не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання громадянських свобод. Збереження суверенітету і територіальної цілісності є основним пріоритетом у здійсненні будь-яких змін в державному управлінні.

**Висновки.** В ході дослідження було з'ясовано, що децентралізацію і централізацію можна розглядати як певні дії щодо збільшення або зменшення кількості повноважень, функцій і відповідальності управлінських суб'єктів, що перебувають на різних ієрархічних рівнях тієї чи іншої системи управління.

Визначено, що діяльність апарату державного управління успішно функціонує лише за наявності раціональної єдності принципів централізації та децентралізації в управлінні. Зроблені акценти на характерних ознаках, перевагах та недоліках процесів централізації та децентралізації.

Основним критерієм правильного балансу стає задоволення потреб населення; на центральному рівні залишаються тільки ті повноваження, які відносяться до функціонування країни в цілому, інші ж передаються на місця.

Проаналізовано і досліджено ефективність реалізації основних елементів децентралізаційних зрушень, запроваджених у ході виконання пакета реформ 2014-2019 років в Україні. Виявлено, що ініціативи створення об'єднаних територіальних громад та інституту старост станом на 2019 рік добре втілені на практиці. Доходи місцевих бюджетів мають тенденцію зростати з кожним наступним роком.

Маємо підстави стверджувати, що в найближчій перспективі запрацює інститут префектів. Це спонукатиме вважати реформу децентралізації успішно виконаною.

### Література.

1. **Мохова Ю.А.** Співвідношення централізації та децентралізації в структурній організації державного управління / **Ю.А. Мохова** // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2017. – № 4.
2. **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.
3. **Онупрієнко А.М.** Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади / **А.М. Онупрієнко** // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 224-227.
4. Динаміка створення об'єднаних громад позитивна, однак попереду ще багато роботи – нові дані моніторингу Мінрегіону [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10467>
5. **Зубко Г.** Доходи місцевих бюджетів за 10 місяців зросли до 189,4 млрд грн. [Електронний ресурс] / **Геннадій Зубко** // Урядовий портал. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/dohodi-miscevih-byudzhativ-za-10-misyaciv-zrosli-do-1894-mlrd-grn-gennadij-zubko>

