

УДК 342.6:342.25

Олександр Конотопенко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат філософських наук, доцент
e-mail: consa@ukr.net

Сергій Лапшин

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат історичних наук, доцент
e-mail: Lapsinsergij@gmail.com

ОСОБЛИВОСТІ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛЕЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу теоретичних розробок, практичного досвіду публічного управління проаналізовано особливості централізованої та децентралізованої моделей публічного управління в Україні.

Визначено, що централізована модель публічного управління характеризується замкненістю системи, яка формується з єдиного вищого центру в напрямку до низу з дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядника. Характерними рисами централізації є велика кількість рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеженні участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень. Доведено, що централізація в публічному управлінні спрямована посилити організуючий момент у функціонування органів влади, спрямовувати їх діяльність у напрямку здійснення єдиної державної політики.

Водночас, в сучасних умовах демократичного, інформаційного суспільства більш ефективнішою вважаємо децентралізовану модель публічного управління, яку варто розглядати в кількох аспектах: як один з пріоритетних принципів організації та функціонування публічної влади; як стратегічний напрям державної політики; як критерій галузевих реформ; як децентралізацію державного та місцевого законодавства.

Визначено особливості застосування кожної із моделей в суспільно-політичних реаліях та адміністративно-територіальному устрої держави.

Ключові слова: публічне управління, модель, централізація, децентралізація, повноваження.

Olexander Konotopenko, Sergij Lapshin

FEATURES OF CENTRALIZED AND DECENTRALIZED MODELS OF PUBLIC GOVERNANCE IN UKRAINE

The article analyzes the features of centralized and decentralized models of public administration in Ukraine on the basis of the analysis of theoretical developments, practical experience of public administration.

It is determined that the centralized model of public administration is characterized by the closure of the system, which is formed from a single top center towards the bottom in compliance with strict principles of unity and clarity of the manager.

Characteristic features of centralization are the large number of levels in the management hierarchy, the concentration of most decisions at the upper levels of government, limiting the participation of lower levels of government in decision-making. It is proved that centralization in public administration is aimed at strengthening the organizing moment in the functioning of government bodies, directing their activities towards the implementation of a unified state policy.

At the same time, in modern democratic, information society we consider more decentralized model of public administration, which should be considered in several aspects: as one of the priority principles of organization and functioning of public authority; as a strategic direction of public policy; as a criterion for sectoral reforms; as decentralization of state and local legislation.

The peculiarities of application of each of the models in the socio-political realities and administrative-territorial structure of the state are determined.

Key words: public administration, model, centralization, decentralization, powers.

Постановка проблеми. Система публічної влади в Україні характеризується наявністю як централізації, так і децентралізації. Співіснування цих основних концепцій територіальної організації влади спонукає до пошуку відповіді на питання щодо того, наскільки необхідна централізація при вирішенні питань у різних сферах діяльності на місцях і якою повинна бути міра свободи органів місцевого самоврядування при прийнятті власних рішень. Ці питання можливо вирішити законодавчим шляхом, чітко визначивши напрями компетенцій і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Особливого значення набуває адміністративна реформа, метою проведення якої є модернізація системи публічного управління, якісне оновлення кадрового потенціалу публічної служби. Її основною метою має стати створення ефективної системи публічного управління, яка б відповідала стандартам демократичної, правової, соціальної держави, була прозорою, забезпечувала верховенство права, неухильне дотримання конституційних прав та свобод людини, утвердження дієвих механізмів контролю за діяльністю влади [1, с.37].

Аналіз джерел та останніх досліджень. Здійснення заходів адміністративної реформи на її ключових напрямках потребує не лише цілеспрямованої послідовної державної політики, нормативно-правового забезпечення, ресурсів, а й відповідного наукового супроводу. Грунтовні фундаментальні та прикладні дослідження з цієї проблематики є необхідними для її ретельного вивчення. Здійснення адміністративної реформи в Україні досліджували: Л.Кравчук, В.Авер'янов, І.Коліушко, А.Толстоухов, Н.Нижник, В.Луговий, В.Князев, В.Бакуменко, Ю.Сурмін, С.Серьогін та інші науковці.

Метою статті є аналіз централізації та децентралізації як основних моделей механізму публічного управління в Україні, формулювання характерних рис вказаних моделей управління.

Виклад основного матеріалу. Світова практика засвідчує, що вибір оптимальної моделі взаємовідносин у системі державної та місцевої влади шляхом розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем забезпечує раціональну організацію публічної влади. Такий процес збільшення обсягу повноважень і відповідальності нижчих за рівнем органів влади, структурних підрозділів або посадових осіб складає суть децентралізації.

Наведемо та проаналізуємо основні моделі публічного управління: *Централізована модель* публічної влади з елементами децентралізації – модель централізованого управління. *Децентралізована модель* державної влади з розвинутим місцевим самоврядуванням. *Модель координаційного управління.* *Модель партнерства* між державною владою і місцевим самоврядуванням з надання якісних управлінських послуг. *Патерналістська (авторитарна) модель* публічної влади [2, с.254].

Централізована модель публічної влади з елементами децентралізації ґрунтується на домінуючій ролі держави, яка використовує потужні організаційно-економічні важелі для того, щоб успішно виконувати роль головного стабілізуючого фактора при несподіваних змінах. Консолідація ресурсів у центральному бюджеті дозволяє ефективно перерозподіляти наявні засоби, що дає істотні переваги в умовах їхньої обмеженості. Ця модель достатньо ефективна в умовах функціонування планово-командної системи, тому що побудована на ієрархічній субординації структурних ланок, включаючи усі основні елементи відносин: обов'язковість рішень вищих ланок; їх право скасовувати рішення нижчих, дозволяє забезпечувати належну реалізацію рішень центру згори донизу, швидко вирішувати численні кризові ситуації й забезпечити керованість, єдність правового й економічного простору. Однак цей ефект буде короткостроковим, тому що централізація збільшує організаційно-управлінські ризики й знижує гнучкість реагування на складні економічні й політичні процеси. Також централізація може привести до невиправданого перевищення

владних повноважень центральними органами, до виникнення протиріччя між органами державної влади і місцевого самоврядування.

Децентралізована модель передбачає надання повної самостійності органам місцевого самоврядування територіальних громад. Реалізація даної моделі призводить до розвитку територій за допомогою збалансованості соціальних й економічних інтересів різних рівнів національної економіки. Переваги даної моделі: реальне здійснення народовладдя, першочергове врахування інтересів і потреб місцевої громади, ефективне вирішення місцевих завдань і використання наявних матеріальних і фінансових ресурсів. Основою такої моделі є розмежування повноважень, які відрізняються за рівнем прийняття рішень. Тобто питання, які стосуються безпосередньо життя місцевих громад, вирішуються на місцевому, а не центральному, рівні. За центральною владою закріплюються питання, які стосуються усього суспільства.

Децентралізована модель державної влади з розвинутим місцевим самоврядуванням припускає не тільки визнання місцевого самоврядування в якості одного із принципів організації й здійснення влади в суспільстві й державі, вона вказує на встановлення в державі системи управління, в якій взаємовідносини між органами державної влади й органами місцевого самоврядування будуються на принципах реальної децентралізації, коли не тільки виконавчо-розпорядницькі, але й регулятивні й контрольні функції реалізуються на рівні місцевого самоврядування. Це можливо, якщо органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади, а в основу їх взаємодії покладені принципи взаємоповаги та взаємної відповідальності, дотримання законності, узгодження інтересів, тобто в законодавстві чітко визначена компетенція місцевого самоврядування, перераховані питання місцевого значення як повноваження недержавні.

Координаційне управління – це діяльність, що узгоджує функціонування різних форм публічної влади в процесі реалізації державної політики для досягнення загальних цілей і завдань. У координаційній моделі державна влада і місцеве самоврядування – автономні, самостійні організаційні системи, кожна з яких має власну сферу діяльності, мету, завдання й методи здійснення функцій для забезпечення їх гармонічного функціонування. В моделі координаційного управління влада визначає, але не встановлює механізм реалізації такої залежності, тому що влада не настроєна на врахування місцевих інтересів, які з державної висоти в їхньому справжньому вигляді нерозрізнені. Однак в умовах цієї моделі відбувається перехід від методів адміністрування (управління по вертикалі) до методів координаційного управління, тобто управління, заснованого на рівноправному горизонтальному співробітництві всіх учасників: державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства.

Координаційна модель управління допомагає вирішити проблему поєднання зусиль різних органів управління (органів державної влади і місцевого самоврядування) і є достатньо самостійною системою, яка має власні органи управління, наділені координаційними повноваженнями, поряд з існуванням органів державної влади й місцевого самоврядування. Такі об'єднані органи створюються для координації діяльності між ними і базуються на чіткому визначенні повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в області вирішення місцевих проблем, а також спрямовані на досягнення цілей державної регіональної політики. Влада на рівні громади функціонує на принципі поділу влади: виконавчу владу очолює голова (мер), законодавчу – міська рада і судову – міський суд й міський підрозділ міністерства юстиції. Координаційна модель управління державними справами базується на основі принципу координації з урахуванням місцевої специфіки. Її впровадження дозволяє здійснити єдність управлінських дій суб'єктів управління [3, с.165].

Модель партнерства (співробітництва) між державною владою і місцевим самоврядуванням не нова, її ідеї з'явилися ще у XIX ст., зокрема, у працях Дж. Ст. Мілля. Однак тільки в сучасних умовах вона дійсно може бути реалізована. Згідно з цією моделлю, відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням – це відносини партнерів, що

переслідують загальні цілі й роблять необхідні управлінські та інші послуги населенню. В цій моделі місцеве самоврядування – це інститут, через який місцеве населення (міське співтовариство, громада) реалізує свої прагнення. Зрозуміло, що ця модель може існувати лише в умовах співробітництва між органами державної влади і місцевого самоврядування, а також за наявності громадянського суспільства і діючого громадського контролю. В цій моделі місцеве самоврядування – це конституційно закріплена форма самостійного вирішення місцевим співтовариством, його виборними органами питань місцевого значення (управління муніципальною власністю, місцевим бюджетом, місцевими податками й зборами, охороною громадського порядку, питання місцевого благоустрою, транспорту, водопостачання, побутового обслуговування тощо).

Саме модель партнерства (співробітництва) між державною владою і місцевим самоврядуванням дозволяє виявити величезний потенціал місцевого самоврядування, що має особливий статус у побудові нової системи відносин між суспільством і державою як стратегічний інструмент розвитку громадянського суспільства, наближення суспільних послуг до населення, як гарант свободи особи, розвитку громадянської самостійності й відповідальності.

Значний потенціал містить у собі патерналістська (авторитарна) модель публічної влади. Це модель опіки державною владою місцевого самоврядування, яке має обмежену самостійність. Модель заснована на політичній лояльності органів місцевого самоврядування до органів державної влади. Державна влада, зі свого боку, забезпечує підтримку діяльності органів місцевого самоврядування шляхом прямого фінансування, надання дотацій, субсидій, субвенцій, грантів, фінансування окремих проектів розвитку інфраструктури місцевого самоврядування й інших способів.

В умовах патерналістської моделі всі функції, обов'язки органів місцевого самоврядування знаходяться під контролем держави, тому доки держава здійснює такий контроль, важко називати цю систему «самоврядуванням» [4, с.257]. На практиці така модель виключає можливість прояву місцевих ініціатив і заважає незалежній адміністративній діяльності. Патерналістські відносини консервують сформовану ситуацію і не дають шансів для системних змін, спостерігається перехід до централізованій моделі влади, підпорядкування сильному лідерові, з яким пов'язують надії.

Проаналізуємо значення понять централізоване та децентралізоване управління. Централізація – форма організації публічного управління, за якої більшість владних повноважень зосереджена в єдиному центрі, а управлінська система являє собою вертикальну структуру, побудовану на засадах субординації. Централізація означає управління в умовах концентрації повноважень у центральних державних органах влади, при чому місцева влада не має можливості самостійно вирішувати власні економічні, господарські, соціальні та інші завдання. Передбачається функціонування ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки і вищі рівні мають повноваження щодо прийняття рішень, а прийняті ними рішення є обов'язковими для нижчих рівнів.

Децентралізація – 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. Існують різні підходи до визначення поняття «децентралізація», серед яких виділимо такі: самостійність у підходах до управління; передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади; передача частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим та ослаблення або скасування централізації [5, с.43].

Однак доцільно навести позицію, відповідно до якої «у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування, з

іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації публічної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління» [6, с.34].

Існують такі види децентралізації: деконцентрація та деволюція. Докладніше їх проаналізуємо. Деконцентрація – передача частини повноважень відповідним особам в регіонах, що здійснюється в централізованій державі, при чому зберігається значний вплив вищого органу управління. Деволюція – це надання прав органам самоврядування приймати рішення і вести самостійну фінансову та управлінську діяльність. Деволюція передбачає, що місцеві органи самоврядування законодавчо набувають незалежний статус, вони розглядаються як адміністративний рівень, за яким уряд може здійснювати лише опосередкований контроль [7, с.77].

Головним завданням процесу децентралізації в сучасних умовах є: чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади; виділення відповідних фінансових ресурсів та узгодження процедур бюджетного процесу для ефективного надання державних послуг; розвиток прозорої процедури прийняття рішень органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із залученням громадян до управління державою; визначення послуг, які надає кожен з рівнів влади, чітке визначення власних і делегованих повноважень, виправлення невідповідності, що існує між повноваженнями щодо прийняття рішень і відповідальністю за надання послуг; створення комунікаційних та інформаційних стратегій взаємодії різних рівнів влади з громадськістю, що дозволяє створити відповідний запас засобів перманентного вирішення конфліктів у межах нелінійної ієрархії, а також є одним з методів досягнення ефективності діяльності держави [8, с.42].

Державотворчі процеси в Україні характеризуються переходом від централізованої до децентралізованої моделі публічного управління. Однак, цей процес супроводжується тривалими дискусіями в контексті адміністративно-територіальної реформи, оскільки як в централізації, так і в децентралізації існують ряд переваг і недоліків. До аргументів на користь децентралізації відносять те, що центри ухвалення рішень повинні знаходитися на місцях, оскільки місцева влада краще знає проблеми регіону, володіє необхідною інформацією, більш компетентна у вирішенні проблеми та може швидко ухвалити рішення. Децентралізація також дозволяє дотримуватися принципу відповідності повноважень і відповідальності на місцевому рівні. Надання місцевій владі більших повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності дозволить громадянам на місцях стати вимогливішими до обраних ними політиків. Це призведе до поліпшення якості роботи місцевої влади та допоможе ефективніше реалізовувати стратегії розвитку регіонів.

Для формування раціонального співвідношення централізації та децентралізації управління використовують такі принципи: принцип компліментарності передбачає установку на неперервність у структурі влади. За такого принципу створюються умови рівномірного розподілу владних функцій по всій вертикалі управління; принцип департаменталізації означає поєднання в управлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує проведення єдиної політики з обслуговування інтересів населення; принцип демократизму означає широку участь населення у прийнятті управлінських рішень; принцип субсидіарності запроваджує процедуру розподілу повноважень між управлінськими рівнями. Повноваження передаються на більш високий рівень управління тільки за умови неможливості їх виконання на нижчому рівні; принцип концентрації передбачає накопичення засобів фондів у тих регіонах, які найбільше цього потребують; принцип партнерства означає взаємодію різних гілок влади.

Досвід європейських країн підтверджує, що створення раціональної системи співвідношення централізації та децентралізації різних рівнів управління є одним з методів досягнення ефективності функціонування держави, зокрема на регіональному рівні. Така

децентралізація сприяє втіленню принципу субсидіарності [9, с.7]. Всі проблеми, які можна вирішити у межах місцевості вилучаються із нормативного та адміністративного поля центральних органів. Однак, світова практика управління регіональним розвитком не виробила оптимальної універсальної моделі співвідношення централізації та децентралізації в управлінні. Їх поєднання може змінюватись в залежності від політичних та соціально-економічних факторів. Таким чином, децентралізація відіграє важливу роль у процесі демократизації та трансформації суспільства.

Висновки. Централізація та децентралізація – основні моделі публічного управління, кожна з яких має переваги та недоліки. Зокрема, централізоване управління передбачає зосередження влади в одному центрі, створення ієрархічної структури управління, в якій переважають вертикальні зв'язки, при цьому верхні рівні володіють визначальними повноваженнями у прийнятті рішень, обов'язкових до виконання нижчими рівнями. Централізація має на меті збільшення синергії, наявність ефективної координації, запобігання помилок на нижчих рівнях управління. Натомість, децентралізація передбачає передачу або делегування повноважень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Такий підхід призводить до підвищення автономності у прийнятті рішень, скорочення сфери централізованого контролю. Водночас, децентралізацію не можна розглядати поза зв'язком з централізацією. Вона існує лише по відношенню до централізації – в цьому полягає їх діалектична єдність.

Список використаних джерел:

1. Шаповал Т. Про визначення конституційних гарантій суб'єктивних прав. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 2. С. 35-40.
2. Коліушко І., Тимошук В. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямів адміністративної реформи. *Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та док.* Київ, 2015. С. 254- 261.
3. Педько Ю. Адміністративна юстиція і компетенційні спори. *Адміністративне право в контексті європейського вибору України. Зб. наук. праць*. Київ: Міленіум, 2004. С. 165–167.
4. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 333 с.
5. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН / МПВСР, 2007. 269 с.
6. Багмет М.О., Личко Т.М. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно владних повноважень. *Наукові праці ЧДУ. Сер.: «Держ. упр.»*. 2019. № 112. С. 33-38.
7. Любченко П.М. Децентралізація публічної влади: поняття, види, межі. *Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи: Матеріали всеукр. наук.-практ. конф.* Одеса: Національний унів. «Одеська юридична академія», 2017. С. 56-59.
8. Глухачов Є.Ф. Місцеве самоврядування в Україні: особливості його правової природи. *Актуальні проблеми державного управління: наук. зб.* Харків: УАДУ (ХФ). 2011. № 1(9). С. 42-43.
9. Бібік Н.В., Шаповал Г.М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямів його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2. С. 5-14.