
ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА
ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

О. Ф. АНДРІЙКО,
доктор юридичних наук

**ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ: ЇХ СПІВВІДНОШЕННЯ**

Реформа вітчизняної моделі системи державного управління в Україні відбувається в умовах перебудови усього управлінського механізму в державі та нового етапу розвитку нашого суспільства. Децентралізація на даний час є одним з пріоритетних напрямів державної політики у сфері управлінської діяльності. Серед проблем, що супроводжують цей процес важливим постає питання співвідношення централізації та децентралізації в системі державного управління. Важливість його в сучасних умовах структурної і функціональної перебудови механізмів державного управління зумовлюють звернення до стану розробки теоретичних засад централізації та децентралізації в державному управлінні та правовому забезпеченню їх практичного застосування.

Ключові слова: централізація, децентралізація, концентрація, деконцентрація, дерегування, державне управління.

Андрийко О. Ф. Централизация и децентрализация государственного управления: их соотношение

Реформа системы государственного управления в Украине происходит в условиях реформирования всего управленческого механизма в государстве на новом этапе развития нашего общества. Децентрализация определена как одно из приоритетных направлений государственной политики в сфере управленческой деятельности. Среди проблем, имеющих место в этом процессе, следует выделить проблему соотношения централизации и децентрализации государственного управления. Важность ее в условиях структурной и функциональной перестройки механизма государственного управления вызывает необходимость обращения к состоянию разработки теоретических основ централизации и децентрализации в государственном управлении и правовом обеспечении их практического применения.

Ключевые слова: централизация, децентрализация, концентрация, деконцентрация, дерегулирование, государственное управление.

Andriyko O. F. Centralization and decentralization of the public administration: the correlation between them

The reform of the national model of the public administration system in Ukraine takes place in a context of restructuring of the entire governance mechanism in the state and a new stage of the development of our society. Decentralization is one of the priorities of state policy in the field of the public administration activity. Among the problems that follow this process, the topic of the correlation between centralization and decentralization in the public

administration system is important. Its importance in current conditions of structural and functional reorganization of the mechanisms of public administration makes reference to the conditions of development of the theoretical principles of the centralization and decentralization in the public administration and the legal support of their practical implementation.

Key words: *centralization, decentralization, concentration, deconcentration, delegation, state administration.*

Серед реформ, визначених у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», ухваленій Указом Президента України 12 січня 2015 р., привертає увагу реформа державного управління, що здійснюється шляхом відходу від існуючої моделі та передбачає побудову прозорої системи державного управління, створення ефективної, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, здатної виробляти і реалізувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. Метою політики у сфері децентралізації державного управління визначено відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Отже, одним із напрямів подальшого розвитку системи державного управління в Стратегії «Україна – 2020» було визначено відхід від централізованої моделі управління та спрямування її на пріоритетність децентралізації.

Проблематика централізації і децентралізації як принципів функціонування публічної влади, як засобів підвищення ефективності її функціонування на різних етапах розвитку нашої держави була предметом обговорення на різних рівнях, оскільки в ній були сфокусовані проблеми державного і соціально-економічного розвитку і відповідно правового забезпечення. По-різному змінювалося і ставлення до запровадження змін у системі державного управління, а отже, і співвідношення централізації і децентралізації. У понятійному різноманітті централізація і децентралізація розглядаються як принципи публічного управління, як способи (методи) управлінського впливу, як управлінський режим, як форма організації публічної влади і публічного управління, як процес наряду з формами централізації і децентралізації.

Однією із засад, на якій ґрунтується територіальний устрій України, зазначається у ст. 132 Конституції України 1996 р., є поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Окремі науковці вбачають у такому поєднанні принципів централізації і децентралізації відображення «постійного коливання українського суспільства та його політикуму між Сходом і Заходом»¹. Застосування відповідної моделі системи державного управління зумовлено багатьма чинниками, що є визначальними для розвитку суспільства і держави на певний період, а не лише нашими симпатіями чи тимчасовими уподобаннями. Протилежність принципів централізації та децентралізації у формуванні моделі державного управління є відносною, а їх застосування у державному управлінні потребує врахування

їх взаємозв'язків та взаємопоєднуваності в умовах розвитку відповідних відносин.

У Концепції адміністративної реформи, схваленої Указом Президента України «Про заходи впровадження Концепції адміністративної реформи» від 22 липня 1998 р., зазначалося, що трансформацію територіального устрою та системи місцевого самоврядування доцільно здійснювати з урахуванням, зокрема, щодо управління, об'єктивної потреби у децентралізації державного управління, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання державних та громадських послуг, пошуку шляхів досягнення в процесі реформи оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, концентрації та деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень, що забезпечить реальне наближення управління до населення та передбачалося поглиблення вивчення низки дотичних питань.

У процесі проведення адміністративної реформи передбачалося розробка моделі розподілу управлінських функцій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, визначення та розробка необхідної нормативно-правової бази для здійснення програми дерегуляції.

Передача певного кола повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування була предметом обговорення на парламентських слуханнях, робочих групах з підготовки проектів законодавчих актів, у наукових колах, на зустрічах з практиками. У грудні 2005 р. у Верховній Раді України були проведені парламентські слухання «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування». У постанові Верховної Ради України про Рекомендації парламентських слухань йшлося про те, що «система побудови влади в Україні, з точки зору втілення конституційного принципу народовладдя, переживає глибоку системну кризу». Виходом з неї є впровадження децентралізованої моделі організації державної влади, яка в розвинених західних країнах довела свою перевагу над централізованою. Необхідними заходами, які б сприяли проведенню відповідних реформ, були визначені: опрацювання концептуальних засад і визначення пріоритетних напрямів проведення змін, спрямованих на децентралізацію державного управління і розробка проектів відповідних законодавчих актів; регулярне проведення заходів просвітницького інформаційного та роз'яснювального характеру щодо необхідності здійснення в Україні децентралізації виконавчої влади.

Концепція адміністративної реформи, як і Указ Президента України про її впровадження, не були у визначеному обсязі підтримані реальними діями на шляху їх реалізації. Відсутність чіткості та послідовності проведення структурних та функціональних змін у системі виконавчої влади та відносинах із органами місцевого самоврядування, а, крім того, і політична ситуація в країні не сприяли подальшому розвитку змін у цьому напрямі. Була відсутня і політична воля.

Зміни законодавства, що проводилися без належного обґрунтування та важеності, узгодженості регулювання діяльності органів влади не дали очікуваних результатів.

За час, що минув, не можна сказати, що нічого не було зроблено в окремих напрямках реформування системи державного управління щодо підвищення ефективності функціонування публічної влади, шляхом внесення змін і доповнень до законодавчих актів, підготовка проєктів законів про Кабінет Міністрів, державну службу, адміністративні процедури тощо. Але це були лише окремі кроки, які не могли радикально вплинути на процес реформування всієї системи державного управління, підвищення ефективності функціонування публічної влади та процес децентралізації функцій і повноважень публічної адміністрації, оскільки були відсутні реальні кроки з боку влади та бажання змін на місцях.

Децентралізація державного управління, як випливає із Стратегії «Україна – 2020», розглядається не як новий перерозподіл повноважень чи чергова науково-структурна перестановка, а як концептуально осмислений перехід до нової «філософії» управління, в основі якої мають бути проведені не окремі зміни, а радикальне оновлення всіх основних елементів, інститутів системи державного управління.

В Україні в різні часи по-різному змінювалося співвідношення централізації і децентралізації, хоча переважно в системі державного управління панував принцип централізму і лише в окремі періоди спостерігалось посилення демократичних засад у політиці централізації. У монографії «Державне управління в Україні: централізація і децентралізація»², яка була опублікована у 1997 р., зазначалося, що розуміння, застосування і значення системоутворюючого чинника централізації і децентралізації є важливим принципом державного управління, з урахуванням якого має будуватися і функціонувати його система. Централізація і децентралізація державного управління є складним специфічним багатофакторним об'єктом, що вимагає всебічного вивчення, зламу ідеологічних стереотипів, утвердження сучасних інтерпретацій. Поряд з тим автори застерігали від надмірності у пріоритетності у їх застосуванні, а організаційно-правове забезпечення та реалізація конструктивного співвідношення принципів централізації і децентралізації повинні відображатись і підкріплюватись відповідними правовими гарантіями та юридичними механізмами державного управління, що мають бути закладеними у відповідних нормах права.

Що ж являють собою централізація і децентралізація і які їх основні ознаки виділяються в літературі. Професор Ю. О. Тихомиров у статті «Централізація і децентралізація: динаміка співвідношення»³ виділив такі характерні риси централізації: а) забезпечення цілісності державної системи і її елементів; б) концентрація повноважень при прийнятті рішень на верхніх рівнях влади; в) концентрація фінансових, матеріальних та інших ресурсів; г) ієрархічність зв'язків і дій складових частин системи; д) відповідні структури і інститути влади; е) готовність кадрів діяти в жорстких режимах. На застосування централізації, зазначається в статті, впливає сукупність факторів – техніко-економічні особливості галузей і комплексів, загострення ситуації в країні, відсутність узгоджених дій інститутів влади, встановлення нового політико-конституційного курсу. При централізації, зауважує автор, досягається відповідна ефективність, пов'язана зі швидкістю рішення і узгодженістю дій, жорсткою виконавчою дисципліною. До ознак децентралізації він відносить: а) наближення публічних органів до об'єктів управління, населення; б) забезпеченість переважно

власними ресурсами; в) виборність влади і доступність до неї участі громадськості і контроль її; г) гарантована самостійність рішень і дій; д) специфіка структури інститутів (виборність, сесії, з'їзди, референдуми та ін.). При цьому, як і розробники Концепції адміністративної реформи, привертає особливу увагу до значної ролі правового забезпечення, де б у статутних і тематичних правових актах регулювалися питання децентралізації.

Аналіз наведених характерних ознак централізації та децентралізації та виокремлюваних в інших дослідженнях дає підстави для того, щоб при визначенні принципів моделі державного управління та її запровадженні керуватися чітким уявленням існуючих і передбачуваних чинників на обраному шляху пропонуваніх змін і бути готовим до гнучких рішень при їх запровадженні, оскільки принцип децентралізації в державному управлінні, як засвідчує практика, існує з елементами централізму як і навпаки – централізм з елементами децентралізації.

Так, у Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р, зазначається, що залежно від змісту конкретної функції функція з реалізації державної політики може бути передана іншим суб'єктам, зокрема місцевим органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування у рамках децентралізації окремих повноважень.

У літературі існують різні підходи до визначення централізації та децентралізації.

В енциклопедичних виданнях централізація подається як: зосередження функцій соціального і державного управління в центральних владних структурах (органах, установах тощо)⁴. Характеризується переважно так званими вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їхні директиви (накази, постанови, рішення та ін.) є обов'язковими для нижчих рівнів. При централізації побудова системи управління та організація її функціонування ґрунтується на безперервному постійно діючому і доволі стійкому зв'язку підпорядкованості (субординації) кожної ланки управлінської системи єдиному центральному органу управління – концентрації більшості функцій соціального і державного управління, відповідних прав та повноважень у центральних владних структурах (органах, установах тощо). Здійснення централізації на демократичних принципах передбачає: органічне поєднання централізації з децентралізацією і демократизацією; концентрацію в єдиному центрі лише найсуттєвіших функцій керівництва і управління без обмеження прав і функцій низових ланок у системі соціального управління; врахування традицій конкретного суспільства і знаходження ступеня оптимального поєднання централізації та децентралізації.

При централізації держава здійснює усі функції управління через систему центральних органів виконавчої влади та їх структурні підрозділи на місцях. Важливі рішення приймаються центральними органами, а місцеві органи державної влади лише є виконавцями цих рішень. У літературі поряд із принципом централізації іноді ведуть мову про принцип концентрації, який передбачає зосередження усіх владних повноважень у одного органу. При цьому інші управлінські структури не можуть самостійно без його дозволу приймати ніякі рішення. Переважно він використовується для організації управління в одній

галузі для здійснення конкретної управлінської функції або у виключних випадках. Обмеження дії цього принципу автори вбачають багатьма причинами, але насамперед виділяють складність сучасного публічного управління⁵.

Децентралізація розглядається як спосіб, принцип, метод державного управління, за яким здійснення окремих функцій і прийняття рішень віднесено до компетенції територіальних органів ієрархічної системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Він не впливає на порядок прийняття рішень і структуру повноважень, а йдеться лише про розподіл функцій та повноважень у системі органів.

Щодо децентралізації, то вона розглядається як явище, характерне для сфери державного управління, зумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, певна протилежна сторона централізації, своєрідний засіб відображення централізації.

Автори монографічної роботи «Децентралізація публічної адміністрації: досвід європейських країн та перспективи України»⁶ зазначають, що поняття децентралізації (як, зокрема, ми вважаємо і централізації) є складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, на систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів.

При децентралізації в системі державного управління відбувається розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з вищого рівня центральних органів влади на рівень нижчих органів управлінської вертикалі і які стають власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня. Покладання адміністративної діяльності на місцеві або інші уповноважені державою суб'єкти сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп і громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій управління з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини.

Специфічними формами децентралізації є деконцентрація і делегування. При деконцентрації відбувається розподіл функцій у середині відповідного органу, організації, структурі. Таке розосередження функцій не впливає на порядок прийняття рішень і структуру повноважень. Передаючи частину своїх повноважень своїм підпорядкованим структурам, владний орган (керівник) несе повну відповідальність за їх виконання. Деконцентрація у середині відповідного органу, організації веде до децентралізації, за якої структури отримають певну автономність.

Делегування повноважень як форма децентралізації полягає у «наділenni тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноваженого органу. Делегування повноважень є конкретизованою системою виконання повноважень та, відповідно, реалізації публічних функцій на чітко окреслений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання»⁷.

Суб'єкт, якому делеговані повноваження, здійснює їх від імені уповноваженого органу, який їх делегував, при цьому делегування передбачає передачу повноважень від однієї особи (департаменту, відомства) до іншої. При делегу-

ванні повноважень уповноважуючий суб'єкт може безпосередньо відкликати або перерозподілити повноваження.

Принципи централізації і децентралізації є одними з основних принципів організації і здійснення державного управління. Централізація передбачає, що система державного управління будується за ієрархічним принципом: де вищому органу в управлінській вертикалі підпорядковані органи нижчого рівня. Органи вищого рівня мають право розглядати і вирішувати всі питання в межах своєї компетенції, давати розпорядження нижчим органам управлінської вертикалі, здійснювати контроль за виконанням рішень, переносити вирішення питання на вищий рівень.

Децентралізація передбачає передачу частини функцій з вищого рівня управлінської вертикалі на місцевий рівень, де органи мають право приймати рішення з питань своєї компетенції. Повноваження таких органів є чітко визначеними, вони діють від свого імені і несуть відповідальність за свої дії. Контроль вищих органів здійснюється за способами і законністю здійснення органами своєї діяльності. На основі децентралізації діють окремі функціональні органи в системі органів державного управління та органи місцевого самоврядування.

Принципи централізації та децентралізації є взаємодоповнюючими, оскільки чітка централізація управління в одних сферах супроводжується децентралізацією в інших. Так, наші реалії засвідчують децентралізацію управління на територіальному та місцевому рівнях і регулювання цього процесу відповідними правовими актами. У літературі зазначається, що централізація і децентралізація державно-управлінської діяльності завжди співвіднесені, органічно взаємопов'язані та перебувають у діалектичній суперечній єдності. Реальне здійснення державного управління постає як переплетіння та взаємодія двох факторів – централізації та децентралізації. Діалектичний зв'язок між централізацією і децентралізацією, їх взаємопереходи за певних обставин приводять до того, що поняття централізації і децентралізації в різних контекстах, в різних випадках набувають неоднозначного характеру. Існують різні рівні та аспекти співвідношення централізації і децентралізації у сфері державного управління. Автори слушно зауважують необхідність того, щоб конкретизація цього співвідношення в управлінні здійснювалася крізь призму дієвого підходу, а системостворююче значення співвідношення централізації і децентралізації вважають важливим принципом державного управління, відповідно до якого має будуватися і функціонувати система державного управління⁸.

Особливим напрямом є пошук оптимального співвідношення централізації та децентралізації в системі державного управління, за органами місцевого самоврядування, територіальними об'єднаннями громадян. Для коригування співвідношення централізації і децентралізації використовуються різні правові засоби. Це і прийняття законів, положень, розробка планів, стратегій. Такими, зокрема, є концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р.), Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (ухвалена Указом Президента України 12 січня 2015 р.), Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р).

Перспективи оптимального співвідношення принципів централізації і децентралізації і далі визначатимуться станом розвитку суспільства і держави та впливом зовнішніх чинників, при цьому зміст, обсяг і форми вираження централізації і децентралізації змінюватимуться.

Співвідношення принципів централізації і децентралізації в державному управлінні є складною проблемою, пізнання якої вимагає теоретичної і практичної орієнтованості та чіткості і спрямованості на потреби сучасного розвитку держави і суспільства.

1. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України* / О. М. Бориславська, І. Б. Заваруха, А. М. Школик та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. С. 12. 2. *Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авторів; відп. ред. Н. Р. Нижник*. Київ: НАДУ при Президентові України, 1997. 444 с. 3. *Тихомиров Ю. А.* Централизация и децентрализация: динамика соотношений // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 99–105. 4. *Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.* Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2004. Т. 6: Т–Я. С. 350. 5. *Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной*. Москва: Спарк, 2003. С. 34. 6. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України* / О. М. Бориславська, І. Б. Заваруха, А. М. Школик та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. С. 12. 7. Там само. С. 16. 8. *Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова*. Київ: Юрінком Інтер, 1998. С. 151–158.

Andriyko O. F. Centralization and decentralization of the public administration: the correlation between them

The reform of the national model of the public administration system in Ukraine takes place in a context of restructuring of the entire governance mechanism in the state and a new stage of the development of our society. Decentralization is one of the priorities of state policy in the field of the public administration activity. Among the problems that follow this process, the topic of the correlation between centralization and decentralization in the public administration system is important. Its importance in current conditions of structural and functional reorganization of the mechanisms of public administration makes reference to the conditions of development of the theoretical principles of the centralization and decentralization in the public administration and the legal support of their practical implementation.

The centralization of public administration is seen as the construction of a system of bodies according to the hierarchical principle and the power of higher bodies in the hierarchical system to consider and make decisions on all matters within their competence and within the competence of the lower bodies.

The most functions and powers are transferred from the level of central bodies to the lower level during the process of the decentralization. A significant part of their implementation is passed to the local executive bodies or local self-government bodies.

The principles of centralization and decentralization can take place at the different levels and can be considered in different aspects so they can have different meaning in different contexts. However, their implementation has its limits, because the opposition of these principles is relative, and their balanced combination provides a balance in the public administration.

The correlation between the principles of centralization and decentralization in the public administration is a complex problem, the research on which requires theoretical and practical orientation and sensitivity as well as focus on the needs of current development of the state and society.

Key words: *centralization, decentralization, concentration, deconcentration, delegation, state administration.*

УДК 342.9

В. А. ДЕРЕЦЬ,
кандидат юридичних наук,
В. П. ТИМОЩУК,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛІВ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті висвітлюються переваги і ризики правового статусу голів місцевих державних адміністрацій як державних службовців та як політиків. У зв'язку зі змінами, внесеними 9 листопада 2017 р. до Закону України «Про державну службу», ця проблематика знову набула актуальності. Питання розглядається у контексті реформи децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: голова місцевої державної адміністрації, державний службовець, політик, децентралізація, префект.

Дерець В., Тимощук В. Особенности правового статуса председателей местных государственных администраций в контексте реформы децентрализации власти в Украине

В статье освещаются преимущества и риски правового статуса глав местных государственных администраций как государственных служащих и как политиков. В связи с изменениями, внесенными 9 ноября 2017 г. в Закон Украины «О государственной службе», эта проблематика снова стала актуальной. Вопрос рассматривается в контексте реформы децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: глава местной государственной администрации, государственный служащий, политик, децентрализация, префект.

Derets V., Tymoshchuk V. Features of the legal status of heads of local state administrations in the context of power decentralization in Ukraine

The article highlights the advantages and risks of legal status of heads of local state administrations as civil servants and as politicians. In connection with the changes made on November 9, 2017 to the Law of Ukraine «On Civil Service», this problem has become relevant again. The issue is being considered in the context of current process of power decentralization in Ukraine.

Key words: head of local state administration, civil servant, politician, decentralization, prefect.

Відповідно до частини першої ст. 118 Конституції України¹ виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (далі – МДА). МДА є місцевими органами виконавчої влади, які в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують