

**М.П. Іщенко**

доктор філософських наук, професор,  
академік Української академії політичних наук,  
заслужений працівник освіти України,

**Л.Я. Самойленко**

кандидат наук з державного управління, доцент  
Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

## ОСНОВНІ ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті розглядаються шляхи оптимізації системи державного управління й органів місцевого самоврядування. Чільне місце відводиться обґрунтуванню можливих напрямів збалансування процесів децентралізації та централізації, зміцненню їх політико-правових засад у структурній організації суб'єктів державного управління й у реформуванні механізмів публічного управління.*

**Ключові слова:** оптимізація державного управління, централізація, децентралізація, місцеве самоврядування.

### I. Вступ

Вибір найефективніших шляхів оптимізації системи публічної влади та державного управління є прагматичним з огляду на особливості сучасного розвитку державно-владних інститутів, усієї ієрархії суспільних відносин та на специфіку політико-правових засад децентралізації влади в контексті адміністративної реформи. Основним призначенням влади є задоволення суспільних, колективних та індивідуальних потреб людей через створювані владою органи, установи, підприємства й організації. А головним критерієм ефективної діяльності влади є якість задоволення публічних потреб населення. Тому можна констатувати, що наявна в Україні система влади потребує вдосконалення внутрішньої структури, наближення до людей, щоб вона стала прискорювачем у проведенні соціально-політичних і економічних реформ.

Аналіз світового досвіду переконує, що для досягнення високого рівня суспільного розвитку потрібна незалежна держава, сильна, збалансована система влади, яка має забезпечити вдале та повне проведення адміністративної реформи. Тому найактуальнішим є завдання наукового обґрунтування шляхів оптимізації системи державного управління та ідеології сучасної адміністративної реформи в Україні.

Різні за своїм змістом і масштабами адміністративні реформи, як правило, мають позитивний соціальний ефект за умови їх повного здійснення. Через різні історичні причини реформізм і пов'язана з ним раціо-

налістична філософія, ідеї поділу влади, верховенства права ще не набули в Україні вирішального значення. Ось чому реформістську політико-правову ідеологію необхідно нині формувати, акумулюючи власний досвід і враховуючи зарубіжний.

Одним з актуальних завдань адміністративної реформи є децентралізація влади. Між ними існує чіткий нерозривний взаємозв'язок. Децентралізація владних повноважень і є одним з основних сутнісних завдань реформи, яка покликана подолати кризу неефективності влади. При цьому децентралізацію слід розглядати не лише як одномоментну передачу владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Вона є комплексним процесом, що включає в себе такі елементи, як проблема спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати й ефективно розпорядитися владними повноваженнями.

Радикальне перетворення механізмів держави, зокрема правового й організаційного забезпечення сумірності централізації та децентралізації, є важливим чинником досягнення ефективності всієї системи соціального управління. Через співвідношення централізації та децентралізації в єдиному просторово-часовому контексті можна визначити місце, переваги та здобутки державної політики та конкретизувати шляхи подальшої оптимізації системи державної служби в Україні. Аналізується проблема оволодіння інноваційними технологіями, без яких неможливе успішне виконання функцій публічного управління в сучасних умовах.

Так само без децентралізації влади неможливо вийти на максимально ефективне використання та реалізацію потенціалу державних службовців України задля досягнення належного рівня якості життя її громадян. Відповідно, виникає нагальна потреба в комплексному дослідженні вказаної проблеми, яке дало б змогу виробити конкретні рекомендації в цій сфері. Це й підсилює актуальність і політичну гостроту обраної теми статті у прагматичі сьогодення.

Особливий інтерес для дослідження принципів централізації та децентралізації в системі державного управління становлять праці відомих вітчизняних і зарубіжних учених, таких як В. Авер'янов, В. Андрущенко, М. Баймуратов, В. Бакуменко, О. Батанов, В. Борденюк, Д. Дзвінчук, А. Колодій, О. Лазор, В. Мартиненко, А. Мельник, В. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Письмаченко, В. Погорілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, В. Тертичка та інші.

Віддаючи належне науковій і практичній значущості праць вітчизняних і зарубіжних учених, слід зауважити, що в них недостатня увага приділялась комплексному вивченню шляхів і механізмів оптимізації системи державного управління. Необхідність виявлення механізмів управління та нових підходів, спрямованих на реалізацію цих тенденцій, зумовила вибір теми цієї статті.

## II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування оптимальної для України моделі організації владно-управлінської діяльності, спрямованої на реалізацію як загальних, так і специфічних закономірностей, що оптимізують взаємозв'язок форми правління, форми державного устрою та політичного режиму.

Раціональний вибір шляхів оптимізації системи державного управління, перш за все шляхом децентралізації владних повноважень, забезпечить проведення структурних змін у системі державного управління, пошук ефективних механізмів взаємодії центральних, регіональних органів і органів місцевого самоврядування, а також шляхів збалансування принципів централізації та децентралізації у владно-управлінській ієрархії. Йдеться про дотримання закономірностей, які детермінують державно-управлінські процеси централізації та децентралізації державної влади в її горизонтальному і вертикальному вимірах і мінімізують глобалізаційні ризики.

Стаття спрямована на вирішення завдань і пошук шляхів оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування, на поєднання процесів централізації й децентралізації в органах державної влади й у місцевому самоврядуванні та на вдосконалення правових засад централі-

зації та децентралізації в їх структурній реорганізації.

## III. Результати

У сьогоднішніх умовах процеси реформування виконавчої влади та місцевого самоврядування набувають значення найважливішої тенденції розвитку всієї системи української державності. І окремі нововведення в системі організації влади на місцях не повинні приховувати тієї обставини, що муніципальна реформа зумовлена об'єктивними потребами фундаментального характеру, пошуком шляхів та інститутів подальшої самоорганізації населення, до яких відносяться й інститути місцевого самоврядування. Принципово важливо виходити з того, що суверенна держава, будучи об'єктом демократичних перетворень, завжди повинна залишатися їх домінантним суб'єктом. Саме держава покликана забезпечувати не тільки створення інструментальної системи державного управління, а й підтримку ефективного функціонування системи волевиявлення та самоорганізації населення на основі захисту прав і свобод людини та громадянина.

В Україні функціонують різні суб'єкти влади, найважливішим з яких є сам народ, а також сформовані ним органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування, його органи безпосередньо не входять до механізму державної влади, хоча це не визначає його повної автономності від держави, державної влади. Слід зазначити, що взаємини місцевого самоврядування та держави є досить тісними. Це знаходить своє відображення в тому, що як місцеве самоврядування, так і державна влада мають єдине джерело – народ.

Основним шляхом оптимізації влади в Україні є підвищення ефективності місцевої публічної влади, і найперше – місцевого самоврядування. А посилення впливу та значення місцевого самоврядування досягається обмеженням монополії держави на здійснення влади та децентралізацією значної частини владних, управлінських повноважень, їх передачею органам місцевого самоврядування.

Особливо важливими є визначення: обсягу повноважень, які необхідно передавати; механізму передачі владних повноважень; механізму взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування; питань адміністративно-територіальної реформи тощо. Варто також підкреслити, що децентралізація не виключає процесу централізації як способу організації вертикалі органів державної виконавчої влади через визначення обсягу повноважень та організаційної структури цих органів на різних рівнях.

Підкреслимо, що вирішення політичних і правових проблем розвитку місцевого самоврядування як управлінського, правового, соціально-політичного та філософсько-світоглядного феномену є головною умовою створення демократичної системи управління в державі. Воно досягається шляхом проведення адміністративної реформи як першочергового завдання української влади на сучасному етапі розвитку держави.

У процесі державотворення відбувається оновлення чи поліпшення елементів системи державного управління. Реальне здійснення державного управління постає як органічне переплетіння централізації та децентралізації. Роль децентралізації постійно зростає, що становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління [5].

Сутністю процесу демократизації держави є, перш за все, пошук балансу централізації та децентралізації. Ефективність названих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, оптимальністю засобів, способів, методів і форм її здійснення на різних рівнях організації публічної влади, з оптимальністю розподілу повноважень і матеріально-фінансових можливостей між федеральною, регіональною та муніципальною владою.

Започаткований процес демократизації основних інститутів влади, до яких належить і місцеве самоврядування, зумовлює здійснення децентралізації та деконцентрації влади в різних аспектах і сферах.

Децентралізація державної влади здійснюється шляхом передачі або делегування державно-владних повноважень від центрального уряду до недержавних організацій, органів місцевого управління та самоврядування. Демократична форма децентралізації передбачає делегування, передачу частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад і колективів та органів, які обирає населення. За адміністративної форми децентралізації на місцях створюються спеціальні урядові органи, наділені повноваженнями виконавчої влади [7].

У науковій літературі децентралізація державної влади розглядається як один з ключових шляхів комплексної реформи системи державного управління. Вона виступає пріоритетним напрямом діяльності міжнародних і національних організацій. Децентралізація повноважень і ресурсів відіграє суттєву роль у підвищенні ефективності всього процесу управління, істотно підсилюючи його демократичну складову.

Завдяки децентралізації державного управління органи місцевого самоврядування стають незалежними в усіх своїх діях. Декон-

центрація публічної влади передбачає організацію й діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні в результаті трансформації суверенних прав держави у права територіальних громад. Доповнюючи одна одну, вони забезпечують найбільш демократичне управління в державі у цілому й на місцях зокрема.

За тлумаченням Ж. Веделя, децентралізація – це організаційна техніка, котра полягає в передачі важливих прав з прийняття рішень представникам центральної влади, поставленим на чолі різного роду адміністративних округів чи державних служб [2]. Деконцентрація – це передача прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і котрі, як правило, обираються зацікавленими громадянами. “Деконцентрація – це спосіб організації владарювання всередині держави, а децентралізація – це відчуження повноважень однієї юридичної особи (держави) на користь іншої (місцевий управлінський колектив)” [1].

Децентралізація та деконцентрація є двома різними видами переміщення владних повноважень із центру на місця та регулювання відносин між різними інститутами владно-управлінської ієрархії.

Водночас самостійність органів територіального управління не повинна протистояти інтересам органів державного управління. Конституція України обумовлює поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, що передбачає встановлення меж децентралізації. Це зумовлено загальнодержавними інтересами та потребами, необхідністю управління державою як основним соціально-політичним, економічним і правовим інститутом політичної системи українського суспільства.

Феномен децентралізації концентрує в собі різні константи, а саме: принцип управління, управлінський режим, елемент організаційної структури публічного управління, спосіб, метод управлінського впливу, процес розподілу та реалізації повноважень, форма організації публічної влади та публічного управління.

Отже, децентралізація охоплює значну сферу державного управління і, з одного боку, відбувається одночасно з деконцентрацією й паралельно до неї, а з другого, – є логічним і послідовним продовженням деконцентрації, яка передбачає законодавчу передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади представникам центральної виконавчої влади на місцях. У свою чергу, деконцентрація перерозподіляє владу та відповідальність у місцеві органи управління, причому такі, які не завжди є місцевими підрозділами центральних орга-

нів управління. А делегування означає передачу влади та відповідальності від центрального уряду на інший рівень управління зі збереженням ієрархічної підпорядкованості місцевої влади центральному урядові та його міністерствам.

Деконцентрацію можна вважати першим кроком на шляху до децентралізації управління. Кожна з процедур децентралізації, деконцентрації та делегування тільки починає інституціоналізуватися та впроваджуватися в практику діяльності органів влади України, незважаючи на досить тривале існування формальних передумов для них і особливо тих, що стосуються децентралізації. "Якщо процеси деконцентрації поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, то децентралізаційна діяльність своїм об'єктом має сферу місцевого самоврядування" [3].

Використовувані у практиці територіального управління моделі відрізняються за тією ознакою, наскільки суб'єктам управління на територіальному рівні надане право приймати політичні рішення незалежно від центральної влади і наскільки вони мають для цього необхідні ресурси. Найефективнішою моделлю місцевого самоврядування є система з горизонтальним управлінням, за якої територіальні органи влади здобувають власну, виняткову компетенцію, що не перетинається в колі повноважень і обов'язків суб'єктів вищого рівня управлінської діяльності.

Ефективними нормативно-правовими документами, котрі визначають сучасну практику децентралізації державного управління й управління регіонами, є Конституція України і Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації". Вони гарантують принципи збереження України як унітарної держави, узгодження інтересів регіонів із загальнодержавними і міжрегіональними інтересами, з одного боку, та можливості передавання регіонам широких повноважень у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку, – з іншого. Єдність і цілісність державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій лежать в основі територіального устрою України.

Децентралізація управління, як один з пріоритетів адміністративної реформи в Україні, передбачає підвищення ролі регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування у здійсненні економічних і структурних реформ. Вона прискорює диверсифікацію економіки територій, опти-

мізацію управління державним і комунальним майном, розвиток міжрегіонального і транскордонного співробітництва у різних сферах суспільного життя.

Процес децентралізації влади в Україні включає оптимальне поєднання регіональних і загальнонаціональних інтересів збалансування централізації та децентралізації в інститутах місцевого самоврядування. Конституційний принцип самостійності місцевого самоврядування є безумовною вимогою децентралізації публічної влади та її наближення до населення, створення умов для найповнішого й оперативного виявлення та задоволення потреб населення.

За своєю сутністю місцеве самоврядування, будучи рівнем публічної влади, само по собі є формою територіального волевиявлення та самоорганізації населення. Тому важливо створити дієві системні взаємозв'язки між модернізацією державності, пошуком балансу централізації та децентралізації, правовим прогресом в самоорганізації сучасних інститутів демократії та приведенням їх у відповідність до вимог Конституції України.

Механізм взаємодії централізації та децентралізації виступає вихідною передумовою ефективною та конструктивною системи управління [4, с. 307]. Централізація в державному управлінні фактично підкреслює замкненість системи управління, коли вона будується з єдиного центру до низу з дотриманням суворих принципів єдності та чіткості розпорядництва. Результатом централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прав прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті рішень.

І навпаки, децентралізація в управлінні підкреслює відкритість системи управління для рішень місцевих органів влади. Багато локальних рішень можуть прийматися на середніх і нижчих рівнях організаційної ієрархії без шкоди для інтересів досягнення цілей системи, яка функціонує як єдине ціле.

Що стосується сучасного періоду, то з часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад. Переважна більшість із них через надмірну подрібненість і надзвичайно слабку фінансову базу неспроможна виконувати повноваження місцевого самоврядування. Наявна в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства, тому що не спрямована на виконання свого головного завдання. А воно полягає у створенні та підтримці сприятливого життєвого середови-

ща, необхідного для всебічного розвитку людини, у наданні громадянам якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади й органів самоорганізації населення.

Згідно з Конституцією України, централізація в державному управлінні покликана внести організувальний момент у функціонування органів державної влади, спрямувати їх діяльність у русло реалізації єдиної державної політики. Так, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади [6] забезпечує загальне спрямування діяльності з організації виконання законодавчих і нормативно-правових актів. Йому підпорядковуються всі інші органи виконавчої влади. Подолання надмірної централізації розвиває ініціативу місцевих органів виконавчої влади у виробленні управлінських рішень, враховуючи інтереси окремих регіонів, територіальних громад, колективів, організацій, забезпечуючи результативність, ефективність і конструктивність управління.

#### IV. Висновки

Таким чином, поєднання централізації та децентралізації є характерним явищем для сфери державного управління, що зумовлено об'єктивними та суб'єктивними факторами. При цьому роль децентралізації постійно зростає та становить загальну закономірність раціонального, конструктивного й ефективного управління. Водночас надмірна децентралізація також є небезпечною, оскільки може зумовити суб'єктивну діяльність місцевих органів виконавчої влади.

Здійснення децентралізації є складним процесом, що включає в себе декілька основних моментів. По-перше, держава визначає ступінь свободи у діяльності місцевих органів управління. По-друге окреслюються шляхи та послідовність реалізації заходів щодо передачі повноважень. Це потребує внесення значних змін у законодавство та структуру системи державного управління. По-третє, життєво важливими для діяльності місцевих органів влади будуть їх правова й адміністративна відокремленість і захищеність від вищих рівнів. По-четверте, одним з найскладніших є надання фінансових повноважень місцевим органам управління.

Як вихідну методологічну основу розмежування повноважень між суб'єктами державного управління й органами місцевого самоврядування можна використати принцип, за якого держава не бере на себе питання, які можуть вирішити владні інститути громадянського суспільства.

У соціально-політичному житті найрельєфнішою ознакою справжньої децентралізації є самостійність органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері, оскільки

місцевим фінансам, зокрема місцевим бюджетам, належить величезна роль у забезпеченні дієздатності місцевого самоврядування.

Співвідношення централізації та децентралізації має бути оптимальним. Вирішити проблему оптимального та раціонального поєднання централізації та децентралізації покликана територіально-адміністративна реформа в Україні.

Забезпечення гідного місця України у світовій системі координат передбачає трансформацію держави на справді інноваційну, зі скороченням бюрократичних і збільшенням творчих функцій, створенням механізму безперервної участі громадян у соціальному управлінні [8, с. 31]. Цьому сприяють форми самоорганізації населення та інститути й механізми його державно-владного регулювання, які змінюються разом з розвитком українського суспільства. Суспільно-політична й адміністративна система державного управління повинна відповідати потребам зміцнення суверенітету України.

Перспектива подальших наукових розвідок пов'язана з концептуальним обґрунтуванням та законодавчим закріпленням цілісної концепції державної регіональної політики, що визначила б шляхи оптимізації відносин між центром і територіями, враховувала б єврорегіональні тенденції розвитку.

*Важливо обґрунтувати найефективніші шляхи наближення публічної влади до об'єктів управління, до населення; участі громадянської у прийнятті рішень владними структурами та здійсненні контролю за їх реалізацією; забезпечення місцевих органів влади переважно власними ресурсами та гарантованої самостійності рішень і дій місцевих владних структур.*

Наука має забезпечити таку децентралізацію, яка втілила б у життя реальну незалежність від форми державного устрою; чітке законодавче розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління; цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування; невтручання держави в суверенні права земель, областей, регіонів; самостійність органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері, фінансову підтримку з боку держави; законодавче регулювання взаємин між інститутами політичної організації та політичної структури суспільства. Результатом децентралізації державної влади має бути досягнення самостійності органів місцевого самоврядування.

#### Список використаної літератури

1. Бребан Г. Французское административное право / Г. Бребан. – М., 1988. – С. 57.
2. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М., 1973. – С. 392.

3. Грицяк І.А. Проблеми теорії та практики державного управління та місцевого самоврядування / І.А. Грицяк // Матеріали щорічної науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу та слухачів Української академії державного управління (31.05.1996). – К., 1996. – С. 58.
4. Державне управління: підручник / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник]. – К.: Знання, 2009. – 582 с.
5. Державне управління: теорія і практика / за ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 154.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Погорілко В.Ф. Місцеве самоврядування // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [В.Ф. Погорілко, О.В. Батанов; редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін.]. – К., 2001. – Т. 3. – С. 731.
8. Шедяков В. Технології соціального управління в практиці постсучасності / В. Шедяков // Соціальна психологія. – 2008. – № 6 (32). – С. 25–33.

---

**Ищенко М.П., Самойленко Л.Я. Основные пути оптимизации системы государственного управления и местного самоуправления в Украине**

*В статье рассматриваются пути оптимизации системы государственного управления и органов местного самоуправления. Значительное место отводится обоснованию возможных направлений сбалансирования процессов децентрализации и централизации, укреплению их политико-правовых основ в структурной организации субъектов государственного управления и в реформировании механизмов публичного управления.*

**Ключевые слова:** оптимизация государственного управления, централизация, децентрализация, местное самоуправление.

**Ishenko M., Samoilenko L. Ways of optimization the system of state administration and local self-government in Ukraine**

*The ways of optimization of the system of state administration and organs of local self-government are examined in the article. The main place is taken to the ground of possible directions of collaboration of processes of decentralization and centralization, strengthening of political-legal bases in structural organization of subjects of state administration and in the reformation of mechanisms of public management.*

**Key words:** optimization of state administration, centralization, decentralization, local self-government.