

Ігор БЕГЕЙ

*Національна академія державного управління  
при Президенті України*

*Львівський регіональний інститут державного управління*

## **ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ СКЛАДОВІ СУЧАСНИХ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Висвітлюються основні теоретичні складові сучасних моделей державного управління та визначаються передумови формування, ознаки, функціональні принципи, взаємодія та особливості. Аналізуються найпоширеніші сьогодні моделі державного управління в контексті адаптації окремих теоретичних складових сучасних моделей державного управління в Україні. Детально описуються традиційна модель управління, теорії «ідеального типу» «нового публічного менеджменту», концепції «політичних мереж» «управління за цілями, результатами», «збалансованої системи показників», а також «доброго врядування». Дослідження загальних тенденцій та особливостей цих моделей у державному управлінні і публічному врядуванні дає можливість визначити ймовірну ефективність при застосуванні нових підходів до реформування системи державного управління в Україні.

**Ключові слова:** державне управління, врядування, моделі, бюрократія, новий публічний менеджмент, політична мережа, управління за цілями, добре врядування.

### **Igor Begey. Basic theoretical components of modern models of public administration**

At the article there are clarified the basic modern theoretical models of public administration and the preconditions of their forming are determined. Also there are determined their signs, functional principles, interaction and particularities of a productive functioning. The analysis is made upon the most wild spread models of public administration in the context of their adjustment and development (evolution) as public governmental models in the system of the State Administration in Ukraine. The traditional model of management, theory of «ideal types» of «new public management», the concept of «political network» of management by objectives, results», «balanced indices system», and «good governance» are described in details. Research of general trends and features of these models in public administration and public governance provides an opportunity to identify effectiveness to apply new approaches to reform public administration system in Ukraine. The study of general trends and characteristics of these models in public administration and in public governance enables to determine the feasible effectiveness in the application of new approaches to public administration reform system in Ukraine.

**Key words:** public administration, governance, models, bureaucracy, new public management, political network, governance with objectives, good governance.

Сучасний етап розвитку суспільства вимагає від науковців пильної уваги до державного управління як нової наукової галузі. Динамічні процеси інтеграції та глобалізації ставлять перед сучасним суспільством новітнє завдання – пошук основних теоретичних складових сучасних моделей державного управління, які забезпечать гармонійний та стабільний розвиток суспільства та держави в нинішніх умовах. Становлення України, як європейської держави, вимагає проведення системних реформ. Одним із пріоритетів є визначення основних теоретичних складових сучасних моделей державного управління. Їх аналіз та передовий досвід інших країн надасть можливість адаптації окремих теоретичних складових сучасних моделей державного управління в систему державного управління України.

Визначення основних теоретичних складових сучасних моделей державного управління є актуальним теоретичним і практичним завданням теорії науки державного управління. Дослідження загальних тенденцій та особливостей основних теоретичних складових сучасних моделей державного управління і публічного врядування дає можливість визначити ймовірну ефективність під час застосування нових підходів до реформування української системи державного управління.

Видатними науковцями, які в різні роки сформували теоретичну основу моделей державного управління, були: М. Вебер, В. Вільсон, А. Файоль, П. Друкер, Д. Нортон, Р. Каплан, Н. Аль-Родхан та ін. Дослідженню проблем державного управління в контексті виконання зарубіжного досвіду публічного врядування присвячені роботи українських науковців: І. Грицяка, А. Колодій, В. Корженка, В. Князева, О. Красівського, П. Когут, О. Киричук, В. Мельтюхової, В. Токовенка та ін.

Метою статті є дослідження основних теоретичних складових сучасних моделей державного управління, їхніх тенденцій та особливостей.

Модель управління розуміють як теоретично вибудовану цілісну сукупність уявлень про те, як виглядає система управління, яка її структура та функції, як вона взаємодіє з різними суб'єктами, як адаптується до змін. Модель управління включає в себе основні принципи управління, стратегічне бачення, цілі й завдання, цінності, організаційну структуру і порядок взаємодії її елементів та ін. За прийнятим в українській науці визначенням державне управління – це діяльність держави, спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством. Ключовими поняттями для

державного управління є держава і державна влада, оскільки державне управління є способом функціонування й реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави [3, с. 157].

Теорія управління сприймалась насамперед як теорія управління виробництвом, пізніше відбувається процес формування теорії організації як більш загальної соціологічної науки, яка проводить дослідження в галузі науки управління. Засновником «теорії бюрократії» вважається німецький соціолог Макс Вебер, який розробив теорію ефективної організаційної структури. За Вебером, теорія «ідеального типу» має певні ознаки. Зокрема, уся діяльність, необхідна для досягнення цілей, що стоять перед організацією, може бути розподілена на елементарні простіші операції, які, у свою чергу, обумовлюють формально визначене коло завдань, та обов'язки кожного із ланцюгів цієї організації. Кожна організація будується на засадах ієрархії, тобто кожний нижчий службовець і підрозділ підпорядковується вищому підрозділу або службовцю. Кожен службовець в адміністративній ієрархії відповідає перед вищою особою за рішення і дії не тільки власні, але й підлеглих йому осіб. Діяльність організації регулюється послідовною системою абстрактних правил і складається із застосування цих правил до окремих випадків. У кожній організації має бути розроблена система стандартів, загальних правил поведінки, що обумовлено необхідністю забезпечення виконання кожного завдання незалежно від кількості осіб, зайнятих на їх виконанні, а також незалежно від характеристик конкретного виконавця. Чіткі правила та інструкції визначають відповідальність кожного члена організації і забезпечують відповідні форми координації їх індивідуальної діяльності.

Ознаками теорії «ідеального типу» є й те, що ідеальний керівник керує підлеглим апаратом на формальній основі та без будь-яких емоційних почуттів, тобто за принципом «без гніву та пристрасті». Нормальне функціонування організації згідно з визначеними стандартами виключає втручання особистих емоцій та приватних міркувань. Як зовнішні, так і внутрішні організаційні відносини між особами повинні мати беземоційний характер. Служба в бюрократичних організаціях базується на відповідності технічної кваліфікації особи займаній посаді, і кожен службовець має бути захищений від свавільного звільнення. Служба – це кар'єра, і між службовцями має існувати відповідний «корпоративний дух», що виховує високий ступінь лояльності до організації. Структура, внутрішня побудова організацій за принципом «ідеального типу» дозволяє саме в бюрократичній формі організації вбачати систему, яка безумовно перевищує будь-яку іншу систему за своєю точністю, стабільністю, дисципліною та надійністю [1].

Ідею дихотомізації політики й адміністрації розвинув В. Вільсон у праці «Вивчення публічного адміністрування». Він уявляв собі управління як розвинену науку з конкретними засадами (розмежування політики й управління у функціях і ролях врядування), а також як основу для розвитку управління через методи управління бізнесом з наголосом на економічності й ефективності чи економічній раціональності. Аналогічне уявлення було в працях М. Вебера, який відділяв політичну владу від підпорядкованої їй адміністрації. Адміністрація, на його думку, складається з чиновників, які діють за формально-раціональними правилами, а спрямованість задається політичними лідерами, орієнтованими на обрані політичні цінності та інтереси [11, с. 19].

Розроблена М. Вебером і В. Вільсоном традиційна модель управління, основою якої були принципи наукового менеджменту та бюрократична система управління, у межах якої розмежовувались адміністративна і політична сфера, з початку 80-рр. ХХ ст. зазнає критики з боку теоретиків та практиків у галузі публічного управління. У середині 80-х р. ХХ ст. у межах учення В. Вільсона про адміністрацію розвинулася ідеологія «нового публічного менеджменту» (НПМ) – New Public Management (NPM). Філософія НПМ відводить головну роль приватному сектору в наданні державних послуг на більш конкурентоспроможній, а не контролюючій основі. У кінці 1980-х – на початку 1990-х рр. ця теорія отримала статус ідеології. Її популярність у формуванні державно-управлінського дискурсу зумовлена припущенням, що великі бюрократичні держави є по своїй суті дефектними та марнотратними і що ринок у змозі краще забезпечити надання більшості товарів та послуг. Ряд дослідників оцінюють НПМ як революційну інтелектуальну парадигму або рекомендують його як позачасове державне управління [9, с. 24].

Сутність нового публічного менеджменту наведена у визначенні О. Амосова та Н. Гавкалової. Це сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу яких покладено переважно тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки. Модель реформування НПМ не є догматичним і завершеним переліком заходів, однак найчастіше передбачає реалізацію таких кроків: приватизація й усунення надмірного рівня регулювання; винесення за межі єдиної структури або ж автономізацію окремих адміністративних підрозділів; запровадження елементів конкуренції в адміністративну діяльність, а також запозичення методів менеджменту зі сфери приватної економіки в сектор громадського управління [2, с. 9].

У кінці ХХ ст. набула популярності універсальна концепція публічного управління – концепція «політичних мереж» (policy

network). У загальному під мережею розуміється система державних і недержавних суб'єктів (акторів), які взаємодіють між собою на основі потенціальної залежності з метою згоди щодо певного питання, використовуючи при цьому формальні й неформальні засади.

На початкових етапах розвитку мережева організація була відображенням лише внутрішньої структури управління, його змістом. На сучасному етапі вона стає свідомо впроваджуваною формою організації управління. Дослідник Л. Сморгунов виділяє такі ключові характеристики теорії політичних мереж: а) замість спроби редукції складності суспільства для ефективного управління вона включає в себе зростання складності як необхідну передумову вироблення політики та здійснення управління; б) відновлюються зв'язки між управлінням і політикою; в) включається моральний вимір управління і процесу підготовки та прийняття політичного рішення; г) ключовим пунктом розгляду є не інститути, а зв'язки і відносини [4, с. 8].

Експерти німецької наукової школи вбачають у політичних мережах сучасну форму державного управління, яка не належить ні до ієрархічної, ні до ринкової форми. Відмінність між моделями публічного управління «політична мережа» та НПМ полягає в тому, що теорія НПМ спирається на ринкові механізми для досягнення ефективного управління, а теорія політичних мереж намагається спиратися на комунікативні процеси в суспільстві та демократичні принципи держави. Окрім того, модель політичних мереж є подібною до концепції багаторівневого управління (Multi-level governance), яка вважається універсалізованою, зокрема для європейського адміністративного простору [12].

У середині 1960-х рр. американський учений П. Друкер, який вважається одним із найвідоміших фахівців у галузі менеджменту та маркетингу, розробив концепцію «управління за цілями, результатами» – Management by Objectives (MBO). Він вважав, що діяльність будь-якого працівника оцінюється не за процесом, а за результатом, якщо результат розуміється як досягнення поставленої мети чи завдання. Теорія управління за цілями, результатами підтвердилася на практиці. Адже основні вигоди, які має впровадження цієї системи в організації, полягають у підвищенні продуктивності праці за рахунок чітких орієнтирів у кожного працівника організації та підвищенні вмотивованості персоналу, за рахунок його участі в постановці власних завдань [7].

Модель управління за результатами в державній організації почала використовуватися із середини 1990-х рр. Під управлінням за результатами у сфері державного управління прийнято розуміти дії державних інституцій, спрямовані на підвищення ефективності надання державних послуг. Модель управління за результатами

включає в себе концептуальні положення теорії мереж і синергетики, однак ключова роль у сфері управління відводиться державі.

У 1980-х рр. Д. Нортон і Р. Каплан розробили основу методології управління за результатами у вигляді концепції «збалансованої системи показників». Суть концепції полягала в розробці конкретних заходів, здійснюваних в умовах функціонування систем управління різного рівня.

Наприкінці ХХ ст. – на початку ХХІ ст. міжнародними організаціями, зокрема такими як ООН, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, розпочалось широке використання поняття «добре врядування» – good governance. Цей термін широко використовується в міжнародних наукових джерелах для означення управлінських процесів, здійснюваних державними установами з метою управління державними справами та державними ресурсами на умовах забезпечення реалізації прав людини.

У трактуванні поняття «добре врядування» існують декілька підходів. Зокрема, експерти Світового банку визначають врядування як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги. Урядування містить у собі механізми, процеси та інститути, за допомогою яких громадяни та їхні групи висловлюють власні інтереси, здійснюють свої законні права, виконують обов'язки й залагоджують конфлікти [6, с. 6].

Програма розвитку ООН визначає врядування як здійснення економічної, політичної та адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях. Програма також містить основні риси, притаманні належному врядуванню:

- участь (participation) – усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників;
- верховенство права (rule of law) – правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо щодо прав людини;
- прозорість (transparency) – свобода інформації, її повнота й доступність для всіх, хто в ній зацікавлений;
- відповідальність (responsiveness) – інституції та процеси служать усім членам суспільства;
- орієнтація на консенсус (consensus orientation) – дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур;
- справедливість (equity) – добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства в ньому;
- ефективність та результативність (effectiveness and efficiency)

– максимально ефективно використання ресурсів для задоволення потреб громадян;

– підзвітність (accountability) – уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав (stakeholders);

– стратегічне бачення (strategic vision) – лідери та громадськість мають довгострокову перспективу щодо «доброго врядування» і людського розвитку та чітко уявляють собі заходи, необхідні для їх реалізації [10, с. 25 – 26].

В основі ефективного врядування покладено п'ять принципів, визначених у Білій книзі Європейського врядування:

1) відкритість – інституції мають працювати більш відкрито, активно обмінюватись інформацією з державами-членами ЄС щодо того, що робить ЄС та які рішення він приймає;

2) участь – якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежать від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження;

3) підзвітність – ролі в законодавчому та виконавчому процесах мають бути більш зрозумілими, кожна з інституцій ЄС має пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи;

4) ефективність – політика має бути ефективною і своєчасною, такою, що забезпечує все на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу з використанням попереднього досвіду;

5) узгодженість – політика та всі рішення мають бути легкозрозумілими, потреба в узгодженості постійно зростає внаслідок різноманітності, присутньої в ЄС. Регіональна та місцева влада все частіше беруть участь у реалізації політики ЄС, що посилює важливість узгоджених дій [10, с. 27].

На думку А. Колодій, «одним із завдань науки державного управління є підвищення здатності державного апарату забезпечувати належну якість управління, як на рівні політичного врядування, так і на рівні професійного адміністрування, підвищувати його ефективність та результативність з погляду не лише управлінців, але й громадян. Характеристики такого управлінського процесу виражаються нині через формулу «доброго врядування» («good governance»). Концепція «доброго врядування» витісняє популярну раніше концепцію «нового публічного менеджменту» з її однобічною орієнтацією на ефективність; вона наповнює концепцію державного управління гуманітарною та соціальною складовою; формує новий підхід до розуміння належного врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і

підконтрольним, а отже – чутливим до вимог громадян, їхніх потреб і запитів» [5, с. 106].

Основним аспектам теоретичної складової сучасної моделі публічного врядування (добре врядування, належне врядування), надають перевагу більшість українських дослідників у контексті реформування української системи публічного управління. Основа моделі «доброго врядування» спирається на основні принципи забезпечення прав людини та визначає весь комплекс функціонування влади, формування і реалізацію державної політики, відносин між державою і суспільством та їх взаємодії. Практичне застосування моделі публічного врядування «добре врядування» найуспішніше здійснюється в ліберально-демократичних державах Європи та Америки.

Крім концепції «добре врядування», існують й інші сучасні концепції державного управління, такі як: нова інституційна теорія, синергетичний підхід до державного управління тощо. На основі нової інституційної теорії та її практичної цінності в галузі дослідження державного управління, враховуючи транзакційні витрати, можна досягти найбільшої ефективності публічного управління. Синергетика – це особливий сучасний стиль наукового мислення. Управління в режимі самоорганізації має бути орієнтоване на вирішення двосидного завдання: а) створення умов, необхідних для реалізації власних тенденцій розвитку системи; б) забезпечення керованої системи засобами, необхідними для досягнення власних цілей. Таким чином, можна говорити про існування ефективніших моделей і концепцій державного управління [4, с. 11].

Для забезпечення належного державного управління вагомим є використання універсальних критеріїв, запропонованих Н. Аль-Родханом: участь на основі справедливості та відкритості; верховенство закону; поділ влади; вільні, незалежні та відповідальні ЗМІ; легітимність уряду; підзвітність влади; прозорість; обмеження впливу грошей у політиці, що її спотворює (корупція) [8, с. 37].

В ідеальному вигляді основні теоретичні складові окремої моделі державного управління на практиці не застосовуються. Зазвичай окремі теоретичні складові однієї моделі державного управління є домінуючі, а елементи теоретичних складових інших моделей доповнюють систему. Причинами цього є: по-перше, теоретичні напрацювання дослідників та науковців галузі науки державного управління щодо постійного оновлення, удосконалення та пошуку найбільш ефективних теоретичних складових сучасних моделей ефективного державного управління. По-друге, глобальні зміни, новітні ринкові відносини та сучасні виклики, що постали перед державами та суспільствами,

вимагають нових підходів до забезпечення ефективного державного управління.

Таким чином, в ЄС розроблені і впроваджуються в практику основні теоретичні складові моделі державного управління – публічного врядування «добре врядування», якій властивий багаторівневий характер взаємодії різних інституційних рівнів та залучення до взаємодії представників бізнесових структур і громадянського суспільства. Водночас, незважаючи на динамічний розвиток основних теоретичних складових сучасних моделей державного управління, залишається чимало невирішених наукових завдань щодо понять управління та врядування; оптимального співвідношення централізації та децентралізації; раціональної ієрархії відносин у системі державного адміністрування; розподілу влади між державою і органами самоврядування; взаємовідносин державного управління та приватного сектору (бізнесу); різнорівневої співпраці з громадськістю та максимального залучення громадянського суспільства до прийняття державно-управлінських рішень. Адаптація позитивного світового досвіду застосування основних теоретичних складових сучасних моделей державного управління є одним із найважливіших наукових завдань для розвитку державного управління в Україні.

#### Список використаних джерел

1. **Авер'янов В. Б.** Державне управління в Україні : навч. посіб. / В. Б. Авер'янов ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – 1999. – Режим доступу : [www.yuridlit.narod.ru/01/01/bk01.html](http://www.yuridlit.narod.ru/01/01/bk01.html).
2. **Амосов О.** Моделі публічного адміністрування (Архетипова парадигма) / О. Амосов, Н. Гавкалова // Публіч. упр. : теорія та практика. Спец. вип. – Х. : ДокНаукДержУпр. – 2013. – С. 6 – 13.
3. **Енциклопедія державного управління** : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова) [та ін.]. – 2011. – 748 с.
4. **Зарубіжний досвід публічного адміністрування** : метод. рек. / [Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 28 с.
5. **Колодій А.** Процес делібератції як складова демократичного врядування / А. Колодій // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф., 4 квітня 2008 р. м. Львів. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – С. 106 – 110.
6. **Корженко В. В.** Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance / В. В. Корженко, В. В. Нікітін. – 2007. – Режим доступу : [www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/1/01.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/1/01.pdf).
7. **Мальковская И. А.** Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации / И. А. Мальковская. – Режим доступу : [www.bibliofond.ru/view.aspx?id=97612](http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=97612).

8. **Новак-Каляєва Л. М.** Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління / Л. Новак-Каляєва // Вісн. НАДУ при Президентові України. – 2013. – № 1. – С. 29 – 41.
9. **Попович Н.** Сучасний стан дискурсу теорії державного управління: наслідки та перспективи домінування парадигм / Н. Попович // Вісн. НАДУ при Президентові України. – 2012. – № 4. – С. 22 – 29.
10. **Розвиток системи управління в ЄС: досвід для України** : наук.-метод. розробка / [О. Я. Красівський, П. В. Когут, О. С. Киричук та ін.]. – К. : НАДУ, 2012. – 52 с.
11. **Токовенко В. В.** Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія / В. В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
12. **Hooghe L.** Types of multi-level governance / L. Hooghe, G. Marks // Cahiers europeens de Sciences Po. – 2002. – Access mode : [www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp\\_2002\\_3.pdf](http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2002_3.pdf).

#### List of references

1. **Averianov V. B.** Derzhavne upravlinnia v Ukraini : navch. posib. / V. B. Averianov ; za zah. red. V. B. Averianova. – 1999. – Rezhym dostupu : [www.yuridlit.narod.ru/01/01/bk01.html](http://www.yuridlit.narod.ru/01/01/bk01.html).
2. **Amosov O.** Modeli publicnogo administruvannia (Arkhetypova paradyhma) / O. Amosov, N. Havkalova // Publich. upr. : teoriia ta praktyka. Spets. vyp. – Kh. : DokNaukDerzhUpr. – 2013. – S. 6 – 13.
3. **Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia** : u 8 t. / nauk.-red. kolehiia : Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.] ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – K. : NADU, 2011. – T. 1 : Teoriia derzhavnoho upravlinnia / nauk.-red. kolehiia : V. M. Kniaziev (spivholova) [ta in.]. – 2011. – 748 s.
4. **Zarubizhnyi dosvid publicnogo administruvannia** : metod. rek. / [N. M. Meltiukhova, V. V. Korzhenko, Yu. V. Didok ta in.]. – K. : NADU, 2010. – 28 s.
5. **Kolodii A.** Protsey delibratsii yak skladova demokratychnoho vriaduvannia / A. Kolodii // Demokratychni standarty vriaduvannia y publicnogo administruvannia : materialy nauk.-prakt. konf., 4 kvitnia 2008 r. m. Lviv. – L. : LRIDU NADU, 2008. – S. 106 – 110.
6. **Korzhenko V. V.** Metodolohichni ta evrystychni intentsii suchasnoi kontseptsii Governance / V. V. Korzhenko, V. V. Nikitin. – 2007. – Rezhym dostupu : [www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/1/01.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/1/01.pdf).
7. **Malkovskaya I. A.** Transformatsiya gosudarstva i evolyutsiya publicnogo administrirvaniya v usloviyah globalizatsii / I. A. Malkovskaya. – Rezhim dostupa : [www.bibliofond.ru/view.aspx?id=97612](http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=97612).
8. **Novak-Kaliaieva L. M.** Suchasni tendentsii do konverhentsii v kontseptsiakh derzhavnoho upravlinnia / L. Novak-Kaliaieva // Visn. NADU pry Prezydentovi Ukrainy. – 2013. – № 1. – S. 29 – 41.
9. **Popovych N.** Suchasnyi stan dyskursu teorii derzhavnoho upravlinnia: naslidky ta perspektyvy dominuvannia paradyhm / N. Popovych // Visn. NADU pry Prezydentovi Ukrainy. – 2012. – № 4. – S. 22 – 29.

10. **Rozvytok** systemy upravlinnia v YeS: dosvid dlia Ukrainy : nauk.-metod. rozrobka / [O. Ya. Krasivskiy, P. V. Kohut, O. S. Kyrychuk ta in.]. – K. : NADU, 2012. – 52 s.

11. **Tokovenko V. V.** Politychne kerivnytstvo i derzhavne upravlinnia: problemy vzaiemovidnosyn ta optymizatsiia vzaiemodii : monohrafiia / V. V. Tokovenko. – K. : Vyd-vo UADU, 2001. – 256 s.

12. **Hooghe L.** Types of multi-level governance / L. Hooghe, G. Marks // Cahiereuropeens de Sciences Po. – 2002. – Access mode : [www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp\\_2002\\_3.pdf](http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2002_3.pdf).

*Надійшла до редколегії 07.05.15*

## УДК 35

Володимир ГРОЙСМАН  
*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

### ПРОЦЕСИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Аналізуються процеси централізації та децентралізації державної влади, їх вплив на становлення та розвиток громадянського суспільства. Доводиться, що підвищення соціального статусу держави безпосередньо залежить від успішного впровадження нею децентралізаційних реформ у партнерстві з громадянським суспільством. Акцентується особливе значення вирішення проблеми подолання надмірної централізації влади, що залишилася у спадок від радянського минулого. Наголошується на взаємозв'язку успішності реформ щодо децентралізації влади та цілеспрямованого розвитку розгалуженого місцевого самоврядування з пошуком найоптимальнішої моделі територіальної організації влади, де будуть чітко визначені повноваження, ресурси та відповідальність, закріплені за кожним суб'єктом владно-управлінської діяльності.

**Ключові слова:** влада, політика, культура, державне управління, централізація, децентралізація, громадянське суспільство.

#### **Volodymyr Groysman. Processes centralization and decentralization in contemporary public administration**

Analyzes processes of centralization and decentralization of state power, their influence on the formation and development of civil society. It is proven that improving the social status of the state directly depends on the successful implementation of decentralization reforms in partnership with civil society. Accented the importance of solving the problem of overcoming the excessive centralization of power. Noted the relationship of the success of the reform on

decentralization of power and purposeful development of local self-government with the search for an optimal model of territorial organization of power with a clear definition of powers, resources and responsibilities assigned to each entity power and administrative activities.

**Key words:** power, politics, culture, public administration, centralization, decentralization, civil society.

Процес децентралізації влади в Україні не є новим завданням державного управління, проте залишається актуальною проблемою. Адже за існуючої системи державотворення публічне управління занадто сконцентроване в центрі, територіальний рівень не забезпечений ресурсами і, відповідно, функціонування виконавчої влади на місцях не є досить динамічним, спостерігаються суперечності в системі органів місцевої влади. Як наслідок – формується ситуація відчуженості влади від людей. З огляду на це потребує вдосконалення та приведення у відповідність із Конституцією України правове регулювання проблем територіального управління. Перш за все така ситуація вимагає розвитку місцевого самоврядування, стратегічного планування й особливо бюджетної політики держави. Процес удосконалення територіального управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, сьогодні зберігає свою актуальність. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. У суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії і забезпечення суверенітету народу, оптимального співвідношення державного управління й самоврядування, їх взаємодію на місцевому рівні. В умовах реформування українського суспільства вирішення цієї проблеми є надзвичайно важливим.

Метою статті є науковий аналіз та систематизація трансформаційних процесів у системі державного управління з позицій феномену децентралізації та централізації не лише як зміни форм територіального управління, а також і як певних показників ефективності реалізації адміністративної реформи в Україні.

Сьогодні надзвичайно актуальним є вирішення проблем регіонального управління, бо саме воно охоплює всі сфери життя суспільства з урахуванням регіональних і місцевих особливостей. Одночасне та прискорене запровадження політичної, адміністративної і муніципальної реформ в Україні змінює сам формат відносин регіонів із центром і висуває нові вимоги до державної регіональної політики. У численних працях провідних вітчизняних науковців, присвячених проблематиці організаційного