

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ  
(MULTI-LEVEL GOVERNANCE)  
В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ  
І СТАНОВЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ  
В УКРАЇНІ**

*Колективна монографія*

*Одеса – 2020 – Odessa*

УДК 35.07:351/353(477)

Б 14

За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове

**Рецензенти:**

- Васильєва О.І.** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та публічної служби НАДУ при Президентові України.
- Молодожен Ю.Б.** – доктор наук з державного управління, доцент, директор Одеського відокремленого підрозділу Установи «Центр розвитку місцевого самоврядування».
- Радченко О.В.** – доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник освіти, головний науковий співробітник науково-дослідного відділу Національної академії державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького.

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Одеського регіонального інституту державного управління  
НАДУ при Президентові України  
*Протокол № 241/10-5 від 14 листопада 2019 року*

**Б 14** **Багаторівневе** управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: колективна монографія / Іжа М.М., Надолішній П.І., Приходченко Л.Л., Саханенко С.Є. та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. – 480 с.  
ISBN 978-966-394-101-1

Підготовлена колективом дослідників монографія присвячена дослідженню механізмів багаторівневого управління регіональним розвитком в контексті модернізації публічної влади в Україні: поглиблено теоретичні засади багаторівневого врядування у системі публічного управління та обґрунтовано наукові висновки і пропозиції щодо упорядкування механізмів, інструментів, процедур та форм MLG на регіональному рівні.

Колективну монографію адресовано науковим і практичним працівникам сфери публічного управління, педагогічним працівникам навчальних закладів, аспірантам, слухачам, а також представникам громадських об'єднань, які цікавляться даними питаннями.

**ISBN 978-966-394-101-1**

© ОРІДУ НАДУ  
при Президентові України, 2020.

## УМОВНІ ПОЗНАЧЕННЯ:

<b>ESF</b>	–	Європейський соціальний фонд
<b>ESIF</b>	–	структурні фонди Європейського Союзу (англ. – <i>European Structural and Investment Funds</i> )
<b>MLG</b>	–	багаторівневе управління (англ. – <i>multi-level governance</i> )
<b>NISPAcee</b>	–	Мережа інститутів і шкіл державного управління Центральної і Східної Європи
<b>NPM</b>	–	концепція «Новий публічний менеджмент» (англ. – <i>New Public Management</i> )
<b>NWS</b>	–	концепція «Нововеберівська держава» (англ. – <i>Neo-Weberian State</i> )
<b>RCI</b>	–	інституціоналізм раціонального вибору
<b>TEU</b>	–	двадцятифутовий еквівалент (від англ. <i>twenty-foot equivalent unit</i> ) – умовна одиниця вимірювання місткості вантажних транспортних засобів
<b>UNFPA</b>	–	Фонд ООН у галузі народонаселення (англ. – <i>United Nations Population Fund</i> )
<b>ААКС</b>	–	автоматизовані аналітично-комунікаційні системи
<b>АМПУ</b>	–	Адміністарція морських портів України
<b>БУРР</b>	–	багаторівневе управління регіональним розвитком
<b>ВВП</b>	–	валовий внутрішній продукт
<b>ВМК</b>	–	відкритий метод координації
<b>ВООЗ</b>	–	Всесвітня організація охорони здоров'я
<b>ВПО</b>	–	внутрішньо переміщені особи
<b>ГА</b>	–	Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй
<b>Держпраці</b>	–	Державна служба України з питань праці
<b>ДП</b>	–	державне підприємство
<b>ДРАЦС</b>	–	державна реєстрація актів цивільного стану
<b>ДФВК</b>	–	державний фінансовий внутрішній контроль
<b>ЖКТ</b>	–	житлово-комунальне господарство
<b>ЕКОСОР</b>	–	Економічна і Соціальна Рада ООН
<b>ЄЕС</b>	–	Європейська економічна спільнота
<b>ЄЄА</b>	–	Єдиний Європейський Акт
<b>ЄІБ</b>	–	Європейський інвестиційний банк
<b>ЄК</b>	–	Європейська Комісія
<b>ЄС</b>	–	Європейський Союз
<b>ЄСВС</b>	–	Європейська спільнота з вугілля і сталі
<b>ЗМІ</b>	–	засоби масової інформації

<b>ІГС</b>	–	інститути громадянського суспільства
<b>ІТ</b>	–	інформаційні технології
<b>МВФ</b>	–	Міжнародний валютний фонд
<b>МДА</b>	–	місцева державна адміністрація
<b>МЕРКОСУР</b>	–	економічний союз держав у Південній Америці
<b>МЗС</b>	–	Міністерство закордонних справ України
<b>Мінветеранів</b>	–	Міністерство у справах ветеранів України
<b>Мінекономрозвитку</b>	–	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України
<b>Мінрегіон</b>	–	Міністерство розвитку територій та громад
<b>Мінсоцполітики</b>	–	Міністерство соціальної політики України
<b>Мінцифра</b>	–	Міністерство цифрової трансформації України
<b>МОН</b>	–	Міністерство освіти і науки України
<b>МОП</b>	–	Міжнародна організація праці
<b>МТОТ</b>	–	Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України
<b>НАТО</b>	–	Організація Північноатлантичного договору (Північноатлантичний альянс)
<b>НАФТА (NAFTA)</b>	–	Північноамериканська угода про вільну торгівлю між Канадою, Мексикою та США; Північноамериканська зона вільної торгівлі
<b>НУО</b>	–	неурядові організації
<b>ОБСЄ</b>	–	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
<b>ОГС</b>	–	організації громадянського суспільства
<b>ОЕСР</b>	–	Організація Економічного Співробітництва та Розвитку
<b>ООН</b>	–	Організація Об'єднаних Націй
<b>ОТГ</b>	–	об'єднана територіальна громада
<b>ПКС</b>	–	паритет купівельної спроможності
<b>ПРООН</b>	–	Агентство Організації Об'єднаних Націй, що спеціалізується на питаннях розвитку
<b>СЕД</b>	–	система електронного документообігу
<b>СЄЗ</b>	–	спеціальна економічна зона
<b>Служба зайнятості</b>	–	Державна служба зайнятості
<b>СММ ОБСЄ</b>	–	Спеціальна моніторингова місія Організації з безпеки і співробітництва в Європі
<b>СОТ</b>	–	Світова організація торгівлі
<b>СППУР</b>	–	система підтримки прийняття управлінських рішень
<b>СРСР</b>	–	Союз радянських соціалістичних республік
<b>ТКС</b>	–	транскордонне співробітництво
<b>ТПН</b>	–	товари першої необхідності



- УВКБ** – Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців
- Угода про асоціацію** – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони
- «Україна – 2020»** – Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»
- Управління Держпраці** – Головне управління Державної служби України з питань праці в області
- ЦНАП** – центр надання адміністративних послуг
- ЦОВВ** – центральні органи виконавчої влади
- ЦСЄ** – Центральна та Східна Європа
- ЮНЕСКО** – Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури

## ЗМІСТ

### ПЕРЕДМОВА

### РОЗДІЛ 1.

### **БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНА МОДЕЛЬ ВТЛЕННЯ В ПРАКТИКУ КОНЦЕПЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ**

- |      |   |     |
|------|---|-----|
| 1.1. | Від державного управління до публічного управління. Концепція демократичного врядування | 9   |
| 1.2. | Доктринальні положення та складові багаторівневого врядування                           | 13  |
| 1.3. | Управлінські рівні multi-level governance: їх взаємодія та класифікація                 | 47  |
| 1.4. | Теоретичні засади субсидіарності як принцип розподілу функцій між рівнями врядування    | 104 |
| 1.5. | Модель системи багаторівневого управління та сценарії її розвитку                       | 113 |

### РОЗДІЛ 2.

### **МЕХАНІЗМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ**

- |      |  |     |
|------|--|-----|
| 2.1. | Матриця децентралізації у системі багаторівневого врядування   | 135 |
| 2.2. | Державно-приватне партнерство у функціонуванні механізму багаторівневого врядування  | 158 |
| 2.3. | Механізм взаємодії органів публічної влади та громадських інституцій в процесі вироблення публічної політики в умовах багаторівневості                           | 177 |
| 2.4. | Контроль як невід'ємна складова механізму багаторівневого управління регіональним розвитком  | 191 |
| 2.5. | Використання механізмів ІТ для забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень з урахуванням особливостей функціонування рівнів multi-level governance | 205 |

### **РОЗДІЛ 3. ЄВРОПЕЙСЬКА КУЛЬТУРА БАГАТОРІВНЕВОСТІ ЯК ЧИННИК ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

- |      |  |     |
|------|--|-----|
| 3.1. | Розвиток та впровадження практики багаторівневого управління Європейського Союзу в Україні: стан та перспективи    | 213 |
| 3.2. | Принцип багаторівневого врядування як керівна засада європейських політик і стратегій                              | 223 |
| 3.3. | Принципи багаторівневого управління в процесі планування регіонального розвитку                                    | 232 |
| 3.4. | Європейська практика застосування концепції багаторівневого врядування при плануванні стратегії місцевого розвитку | 244 |
| 3.5. | Європейський досвід багаторівневого управління регіональним розвитком: соціально-економічний аспект                | 253 |
| 3.6. | Багаторівневність освітнього процесу в контексті реформування системи вищої освіти                                 | 265 |
| 3.7. | Механізм взаємовідносин органів публічної влади в умовах розвитку багаторівневого управління в Україні             | 288 |
| 3.8. | Становлення державної політики щодо розвитку малих міст у багаторівневому механізмі управління місцевим розвитком  | 294 |

### **РОЗДІЛ 4. ПАРАДИГМА БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗЕВИХ ТА СЕКТОРАЛЬНИХ ПОЛІТИКАХ УКРАЇНИ**

- |      |   |     |
|------|---|-----|
| 4.1. | Розбудова нової моделі адміністративно-територіального устрою України на принципах багаторівневості                 | 308 |
| 4.2. | Компетентнісний підхід в діяльності місцевих органів публічної влади в контексті пріоритетів регіонального розвитку | 314 |
| 4.3. | Розвиток транскордонного співробітництва на засадах багаторівневості  | 330 |
| 4.4. | Полісуб'єктність як різновид багаторівневого управління системи морського транспорту в Україні                      | 339 |

4.5.	Класифікація й аналіз основних рівнів multi-level governance в системі соціального захисту населення	354
4.6.	Механізм багаторівневості у сфері забезпечення населення товарами першої необхідності	368
4.7.	Потенціал багаторівневого врядування у наданні адміністративних послуг	376
4.8.	Багаторівневий механізм у вирішенні проблем міжнародної міграції та адаптації внутрішньо переміщених осіб	383
4.9.	Розв'язання етнічних проблем на принципах багаторівневості	392
4.10.	Охорона та відтворення лісів: глобальний, національний, регіональний, локальний рівні	400
	ПІСЛЯМОВА	406
	СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	421
	ДОДАТКИ	460
	ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	475

## ПЕРЕДМОВА

Курс на модернізацію Української держави в умовах реалізації політики європейської інтеграції, формування інститутів демократії та розвитку громадянського суспільства встановлює нові пріоритети, завдання і принципи функціонування органів влади. Необхідність формування ефективної публічної влади в Україні у сучасних глобалізаційних умовах обумовлює нагальність комплексного вирішення проблемних питань реформування системи управління регіональним розвитком, що передбачає запровадження нової якості регіональної політики, покликаної поєднати завдання модернізації економіки країни із завданнями забезпечення комплексного збалансованого розвитку регіонів. Вона ґрунтується на кращому зарубіжному досвіді публічного управління, перш за все, адаптації європейської моделі багаторівневого управління шляхом впровадження інструментів, технологій, засобів та організаційних форм.

Активізація процесу становлення багаторівневого управління регіональним розвитком на часі в Україні характеризується низкою докорінних змін та зумовлена такими тенденціями:

- зростаючою концентрацією економічної активності на регіональному рівні, де існує стійке підвищення концентрації економічної діяльності в обласних центрах та прилеглих районах (у більшості яких зосереджено понад 60% будівництва, інвестицій і виробництва);

- нерівномірністю розвитку територій, зростанням у зв'язку з цим міжрегіональних соціально-економічних диспропорцій;

- формуванням протягом тривалого періоду неефективної системи публічного управління регіональним розвитком і наявністю непрозорого механізму фінансового забезпечення розвитку регіонів;

- відсутністю чітко визначеної державної політики у сфері регіонального розвитку, що є наслідком недосконалої системи територіальної організації влади та зволікання з реалізацією адміністративно-територіальної реформи.

У контексті трансформації українського суспільства особливого значення набуває необхідність впровадження у вітчизняну практику новітньої моделі «багаторівневого управління», яка на сьогодні успішно застосовується в країнах ЄС. Сутність такої моделі полягає в тому, що вона є широким комплексом заходів, множинною системою координації та

переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що перебувають у складних і постійно змінних стосунках один із одним, на різних рівнях управління.

В Україні існує низка наукових робіт, спрямованих на дослідження елементів багаторівневого управління на регіональному рівні. На сьогодні суттєвий вклад у теорію та методологію розбудови системи ефективного регіонального управління здійснили і продовжують здійснювати як вітчизняні вчені: В. Є. Воротін, М. Б. Дацишин, І.О. Дегтярьова, О. Р. Киричук, В. С. Куйбіда та ін., так і зарубіжні: А. Бенц, Т.Божель, М. Жюрн, Г. Маркс, Д.Петерсон, С.Пьятонні, Р.Стефенсон, Л.Хуге і т.д. Слід також відзначити плідну діяльність наукових установ, зокрема вагомий вклад у розвиток вітчизняних засад регіонального управління здійснюють науковці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України та Інституту регіональних досліджень Національної академії наук України, інші академічні установи і наукові школи. Разом з тим, в Україні концепт «багаторівневого управління» поки що не знайшов свого теоретичного обґрунтування й, як наслідок, практичного втілення.

У запропонованій монографії у першому розділі розглянуто багаторівневе управління як теоретико-прикладну модель втілення в практику концепції демократичного врядування. Зокрема, обґрунтовано методологію аналізу концептуальних засад багаторівневого управління регіональним розвитком в Україні (теорії та концепції, принципи, методи, інструменти, управлінські рівні та взаємодію), які знайшли відображення у запропонованій моделі, що містить політичну, правову, організаційну детермінанти, які взаємопов'язані та включають обов'язкові складові.

У другому розділі запропоновано матрицю децентралізації в системі багаторівневості – складну конструкцію, яка, з одного боку, визначає засади, принципи, методи, форми, рівні та види децентралізованого впливу, встановлює об'єктивні закономірності та причинно-наслідкові зв'язки процесів і явищ у багаторівневій системі, а з іншого – включає до себе систему різних поглядів на використання децентралізованих форм та методів в різних сферах суспільного розвитку та управлінських конструктах. А також розроблено нові шляхи розширення каналів комунікації між рівнями багаторівневого управління при вирішенні суспільно значущих питань (в основі яких механізм громадської участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування та

налагодженні діалогу з громадськістю): запровадження електронного уряду та інших інструментів онлайн-участі у прийнятті рішень; акцентовано роль державно-приватного партнерства у функціонуванні механізму багаторівневого врядування.

Третій розділ присвячено дослідженню європейської культури багаторівневості як чиннику європеїзації публічного управління в Україні – інструментам відбору успішних зарубіжних практик багаторівневого управління регіональним розвитком, заснованих на врахуванні існуючих рівнів управління у окремих країнах – членах ОЕСР, на яких здійснюються процеси формування та реалізація регіональної політики, для подальшого процесу імплементації в український простір. А також здійснено комплексний аналіз європейської нормативно-правової бази забезпечення багаторівневого управління регіональним розвитком.

У четвертому розділі розкрито парадигму багаторівневого управління у галузевих та секторальних політиках України в умовах проведення системних реформ в Україні, які сформовані з урахуванням таких основних тенденцій: орієнтація на надання послуг; децентралізація, яка призводить до зміщення центру реалізації програм і адміністративних дій на нижчі рівні управління; розмежування розробки політики від безпосереднього процесу її здійснення; оцінювання результатів роботи за показниками досягнутих результатів і корисності безпосередньо для споживачів державних послуг.

Запропоноване дослідження ґрунтується на матеріалах науково-дослідної роботи «Багаторівневе управління (multilevel governance) регіональним розвитком в контексті модернізації публічної влади в Україні», що є органічним продовженням попередніх досліджень: «Механізми наближення системи публічного управління України до європейський стандартів: регіональний та субрегіональний рівень», «Публічно-приватне партнерство як необхідна складова розвитку держави в умовах демократичних реформ», «Реалізація окремих пріоритетів комплексного розвитку регіону: науково-методичний супровід», «Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади». Їх результати є напрацюваннями не тільки науково-педагогічних працівників, але й докторантів та аспіратів, захищеними в низці дисертаційних досліджень. В цілому, їх сукупність сприяє отриманню об'єктивних системних наукових знань щодо розвитку сучасного публічного управління та розвитку науково-освітньої та дослідницької школи

наукових засад публічного управління в умовах суспільних трансформацій, що склалися на кафедрі публічного управління та регіоналістики з 2001 року.

Маємо сподівання, що теоретичні узагальнення, висновки та рекомендації, розроблені у цьому дослідженні, також будуть використовуватися практиками, політиками та науковцями і сприятимуть збереженню державності України та розбудові її на демократичних засадах.



## РОЗДІЛ 1

# **БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНА МОДЕЛЬ ВТІЛЕННЯ В ПРАКТИКУ КОНЦЕПЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ**

### **1.1. Від державного управління до публічного управління. Концепція демократичного врядування**

#### ***Започаткування і становлення науки публічного управління в Україні***

Власне, галузь знань «Публічне управління та адміністрування» започаткована в Україні як «Державне управління» Постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 1997 р. «Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь» [291]. Для перекладу її назви на англійську мову було вибрано термін «Public Administration». З одного боку, це була данина радянській традиції адміністративно-командної системи управління, а з іншого – заявка на входження в загальноцивілізаційне русло регулювання розвитку суспільними процесами, тобто «Public», а не «State» – як однозначно «державне». Зокрема, з 1997 р. захист дисертацій з державного управління здійснювався за шести науковими спеціальностями, серед яких була спеціальність 25.00.06 – місцеве самоврядування, хоча в Конституції України державна влада і місцеве самоврядування чітко розмежовані (ст. 5, 7, Розділ XI) [134]. У 2002 році Вища атестаційна комісія України упорядкувала спеціальності науки державного управління та скоротила їх кількість до чотирьох. Спеціальність «Місьцеве самоврядування» була збережена під номером 25.00.04.

Відродження місцевого самоврядування в Україні розпочалося, фактично, ще до проголошення незалежності і зміни суспільно-політичного устрою. З грудня 1990 р. діяв Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». У березні 1992 р. були ухвалені два взаємозв'язаних закони України: «Про представника

Президента України» і «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»» [251, 328, 342]. У результаті закон від 7 грудня 1990 року було викладено в редакції: «Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»».

Конституція України 1996 р. визначила місцеве самоврядування як одну з форм здійснення народом України влади. 21 травня 1997 року було ухвалено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що відповідно до Конституції України визначив систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [277]. У цей час триває пошук прийнятних форм державного правління і моделей переходу до ринкової економіки, розгортається процес формування інститутів громадянського суспільства...

Загалом, становлення «Державного управління» як галузі науки і освітньої галузі відбувалося досить динамічно, у т. ч. завдяки широкій підтримці зарубіжних країн (Канади, Великобританії, Німеччини), міжнародних організацій. Формується мережа Української Академії державного управління при Президентові України (з 2003 року – Національна академія державного управління при Президентові України), спеціалізованих вчених рад із захисту кандидатських і докторських дисертацій з державного управління, причому як у системі Академії, так і поза її межами. Уже в 2011 р. виходить восьмитомне видання Енциклопедії державного управління [96].

Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 »Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» із змінами, внесеними згідно з Постановами Кабінету Міністрів України № 674 від 27.09.2016 і № 53 від 01.02.2017, офіційно засвідчила наявність в Україні галузі знань «Публічне управління та адміністрування», тобто наукової сфери, призначенням якої є розроблення і теоретична систематизація об'єктивних знань з публічного управління, а відповідно і спеціальності, за якою здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти [290].

Запровадження і становлення науки публічного управління в Україні відбувалося на тлі процесу, що охопив з кінця 70-х – початку 80-х років ХХ ст. країни «старої демократії», з розвиненою ринковою економікою, та отримав назву «глобальної революції в

державному секторі». Його основні стратегічні напрями Дональд Кеттл визначив так: *Ефективність*. Збільшення обсягів і підвищення якості послуг за умов обмежених ресурсів; *Маркетингізація*. Заміна традиційних бюрократично-контрольних механізмів ринковими; *Орієнтація на надання послуг*. Створення і заохочення альтернативних систем надання послуг, орієнтованих на споживача; *Децентралізація*. Зміщення центру реалізації різних програм на нижчі рівні управління; Відокремлення політичної складової. Розмежування функцій вироблення політики від реалізації політики (адміністрування); *Відповідальність за результати*. Заміна систем звітності на основі нових норм, де успішність визначається результатами щодо забезпечення споживачів послугами...[488]

У 90-ті роки, в результаті розпаду так званого «Соціалістичного табору», до цього процесу долучається низка нових держав, а також тих, що утворилися на теренах уже не існуючого СРСР. Тобто реформи, що відбуваються починаючи з кінця ХХ-го ст., у найбільш загальному вигляді можна поділити на дві групи: а) в країнах з усталеним політичним і соціально-економічним устроєм, ринковою економікою і б) в країнах, де відбуваються радикальні зміни цього устрою, а на пострадянському просторі – загалом розбудова національної державності. На це належить звернути увагу, бо суспільна наука не тільки «рухає» суспільну практику, а й породжується потребами цієї практики.

«Глобальна революція в державному секторі», зрозуміло, викликала необхідність зміни традиційних теоретико-методологічних підходів до осмислення процесів управління суспільним розвитком насамперед у першій групі країн. Відбувається перехід від класичної до модерної (некласичної) і далі – до постмодерної (постнекласичної) парадигм державного (публічного) управління. Приблизно з кінця 70-х років ХХ-го ст. і до початку ХХІ-го ст. наука продукує низку концепцій реформування публічного управління, що мають чітко окреслений зміст і певну логіку взаємозв'язку, а саме: від «New Public management» – до «Governance» (у модифікаціях «Good Governance», «Responsive Governance», «New Public Governance») і далі до Digital-Era Governance і Neo-Weberian State (NWS). Сутність цих концепцій достатньо ґрунтовно розкрита протягом останнього часу у наукових публікаціях [12, 158-159, 225, 241, 411, ін.] Однак на деяких аспектах доцільно зупинитися ще раз.

Своєрідним пусковим механізмом цього процесу послужила концепція «*New Public Management*» (NPM) або Новий публічний менеджмент. Концепція NPM оформилася в кінці 70-х – на початку 80-х р.р. ХХ ст. як реакція на кризові явища в державному управлінні, що будувалося на затратних принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації. Тобто вона виникає передусім на критиці принципів та засобів бюрократичного підходу до державного управління. Власне, Новий публічний менеджмент – це парадигма, яка передбачає запровадження ринкових механізмів у практику публічного сектору з метою підвищення його ефективності, продуктивності та економічності за допомогою таких механізмів, як деволюція (агенцифікація); менеджеризм; управління виконанням (менеджмент виконання та аудит виконання); приватизація та аутсорсинг [225, с. 9-10].

Зокрема, візія Нового публічного менеджменту К. Худа ґрунтується на семи доктринальних компонентах: 1) професійне управління у державному секторі; 2) чіткі стандарти та критерії оцінки роботи; 3) виразний акцент на вихідному контролі; 4) подрібнення відомств у державному управлінні; 5) збільшення конкуренції у державному секторі; 6) запровадження практик управління з приватного сектору; 7) підвищення рівня дисципліни та заощадливості у використанні ресурсів. Вона спирається, зокрема, на постбюрократичні концепції Б. Армаджані, М. Барзеля, Т. Геблера, Д. Озборна, К. Поллітта, які формулюють теоретичні засади практичних перетворень системи державного управління з метою зробити її більш ефективною, економічною та динамічною, взявши на озброєння два провідні принципи – менеджеризм та маркетизацію. [Там само]

У 1989 р. у Звіті з питань світового розвитку (ПРООН) вперше було використано поняття «*Governance*». Спочатку воно вживалося у значенні способу управління, що описувався в теоріях Нового публічного менеджменту і Політичних мереж. Однак, згодом поняття «*Governance*» почали використовувати в якості нової парадигми публічного управління, відображаючи переорієнтацію адміністративних реформ з «*New Public Management*» на системний підхід, більш повне врахування політичних, соціальних і моральних аспектів адміністрування. Утверджується запропоноване Заступником Генерального секретаря ООН Луїзою Фрешет у Промові на Всесвітній конференції з проблем Good Governance в Манілі у травні 1999 р. визначення поняття «*Governance*», як процесу, в рамках якого суспільні інститути,

бізнес-організації та групи громадян формулюють свої інтереси, здійснюють свої права та обов'язки і розв'язують протиріччя [550]. По суті справи, перше визначення «Governance» як сфери виняткової компетенції уряду, механізму його взаємодії і взаємодії органів державної влади з громадськими організаціями й представниками бізнесу було відкинуте. «Governance» набуває значення структурного (інституційного – П.Н.) елемента держави в цілому (державного управлінського апарату, громадянського суспільства, приватного секторів) [411, с. 100]. Тобто взаємовідносин і взаємодії між інститутами трьох секторів.

Для перекладу «Governance» на українську мову вітчизняними науковцями використовується термін «врядування». Російські науковці перекладають його як «новый способ управления» [3]. Наведені вище модифікації поняття (належне чи добре, чутливе, нове публічне врядування) лише наголошують на тих чи інших його суттєвих змістових характеристиках.

*Digital-Era Governance* («упорядкування», «врядування» цифрової (інформаційної) ери) – власне, також одна з модифікацій концепції «Governance», але вона вносить суттєві доповнення до попередніх, передбачаючи врахування ситуації, що виникла в результаті інформаційної революції, можливостей і необхідності застосування органами публічної влади цифрових технологій в процесі реалізації своїх повноважень.

*Neo-Weberian State (NWS)* – концепція «Нововеберівська держава» дещо виділяється з числа названих. Вбираючи, практично, усі основні їх положення, вона привертає увагу до ролі держави, в сучасних умовах. Як зазначають К. Поллітт та Г. Буккерт, NWS у своїй структурі поєднує дві групи елементів «веберівські» та «новітні», а саме: перетворення держави в головного посередника в подоланні нових сучасних викликів (глобалізації, техногенних змін, нестабільної демографічної ситуації, глобальних природних катаклізмів, ін.) [551].

Особливе місце у цій логічній схемі посідає концепція «*Policy Networks*» («Політичних мереж»). Концепція ґрунтується на врахуванні комунікативних процесів постіндустріального суспільства і демократичної практики сучасних держав та реконструює відносини між державною владою і суспільством, між управлінням і політикою. Політичні мережі – це набір відносно стабільних взаємовідносин за природою неієрархічних і не взаємозалежних акторів, яких об'єднують (щодо політики) спільні інтереси і які обмінюються ресурсами, щоб реалізувати ці інтереси.

А. Родес (1992 р.) виділив п'ять типів політичних мереж: власне політичні мережі; професійні мережі; міжуправлінські мережі; мережі виробників; проблемні мережі. [3, с. 255-261; 554] Тобто у світлі концепції «Policy Networks» процес публічного управління постає в його мереженому вимірі.

Отже, відбувається обумовлений сукупністю чинників (зростання масштабів завдань у сфері соціального розвитку; розвиток громадянського суспільства; науково-технічний прогрес – розвиток інформаційних технологій; процеси глобалізації, ін.) поступовий але динамічний перехід від системи, заснованої на ієрархії і координації, до системи, заснованої на кооперації і співпраці (партнерстві). Обґрунтовується неприпустимість недооцінки ролі інституту держави, а також доцільність поєднання постмодерного і класичного елементів в публічному управлінні.

У численних працях вітчизняних науковців впродовж більше двох десятиліть здійснено ґрунтовний аналіз зарубіжних теорій публічного управління в їх історичній ретроспективі. Накопичення теоретичного матеріалу дало серйозний поштовх розвитку науки публічного управління. Передумови для успішної акумуляції надбань зарубіжної теорії публічного управління створювала поступова інтеграція України у світові процеси. Одним з досягнень науки публічного управління в Україні протягом останнього часу стало обґрунтування «адаптивного підходу» до використання зарубіжних практик розбудови і реформування публічного управління.

Ще на початку ХХ ст. експерти NISPAsee за результатами аналізу реформ у країнах Центральної і Східної Європи зробили важливий висновок: «Короткозорість у проблемах інституціоналізації і нечутливість до реальних проблем інститутів були головними відмінними рисами проектів соціального і економічного будівництва, пропонованих західними експертами і радниками, які некритично засвоїли і прийняли як самі собою зрозумілі панівні концепції. Це стосується також і місцевих лідерів, які визначають політичний курс у посткомуністичних державах». [224, с. 408-409]

Дещо пізніше В. Дречслер [56, с. 76] визначив три основні траєкторії руху до «доброго» державного управління»: *західну*, традиційну, зрозумілу траєкторію, згідно з якою продовжуватиметься прозахідний вектор руху – так звана «вестернізація»...; *мультикультурну* траєкторію руху, яка опирається не лише на західний досвід, а й на кращі здобутки інших країн; *контекстуальну*, найважливішу з позиції автора

траєкторію, згідно з якою рішення про актуальність того чи іншого елемента досвіду приймається виходячи з ситуації, обставин, які її формують, тобто з контексту, який обумовлює необхідність і можливість прийняття позитивного рішення.

Отже безсумнівно, що доцільно вести мову про впровадження зарубіжного досвіду через «мультикультурну траєкторію, яка є поєднанням з кращими напрацюваннями інших країн», і через «контекстуальну траєкторію, згідно з якою рішення щодо складових елементів системи приймається з огляду на контекст...» [159, с. 13-14]. Актуальність такого бачення шляху прискорення інституційних трансформацій в нашій країні пов'язана з тим, що нерідко усе ще здійснюються спроби простого копіювання фрагментів реформ тих чи інших країн.

Але як не можна механічно переносити на український ґрунт зарубіжні практики, так само не є виправданим копіювання зарубіжних теорій і концепцій публічного управління, народження яких, як уже було зазначено, викликане назрілими потребами реформ в країнах з формами державності, економічним укладом, що уже давно склалися. У них йдеться головним чином про трансформування системи адміністрування з врахуванням нових соціально-економічних реалій і динамічних процесів розвитку демократичних інститутів.

В Україні принципово інший «контекст» – і ситуація, і обставини, які її породили. Незважаючи на те, що минуло близько трьох десятиліть від дня проголошення державної незалежності, суспільство все ще знаходиться на активній стадії державотворчого процесу. Вітчизняна ситуація суттєво відрізняється навіть від країн Східної Європи, Прибалтики. Це нації, які в двадцятому столітті і раніше мали свою державність і за кілька десятиліть перебування в «Соціалістичному таборі» та в складі СРСР не встигли розгубити її базові фрагменти і національні традиції.

Процес формування національних державних інститутів в Україні був перерваний ще у вісімнадцятому столітті, а потім – на початку ХХ ст., на самих перших кроках. І після проголошення Незалежності українське суспільство зіткнулося з відсутністю критичної маси національної еліти, навіть істеблішменту, який був би здатним повною мірою усвідомити справжню сутність того, що відбулося, які виклики постали перед нацією і був би готовий до творчого сприйняття сучасних світових стандартів організації влади і управління. Для значної частини еліт і для основної маси населення історичне минуле Українського народу зводилося до Переяславської

ради як «історичного акту возз'єднання України з Росією», а економічна система розглядалася ними як органічна складова єдиного з Російською Федерацією «народногосподарського комплексу».

Виборчі компанії (президентська і парламентська) 2019 р. засвідчили кризу чинних, значною мірою ще «пострадянських» за своєю ментальністю еліт, їхню неспроможність запропонувати суспільству конкретну і реалістичну програму перетворень, яка була б сприйнята ним. Незавершеність багатьох реформ, об'єктивно обумовлену, а також як наслідок допущених помилок, інші негаразди у внутрішній політиці (неефективна протидія корупції, олігархізація влади і ЗМІ, ін.) максимально використала держава-агресор – Російська Федерація. Якщо на Сході країни вдалося, принаймні, звільнити приблизно дві третини окупованої у 2014 р. території і стабілізувати лінію фронту, то інформаційну війну Україна повністю програла. Здобутки за роки Незалежності, сам факт збереження державного суверенітету під тиском однієї з двох найпотужніших ядерних держав були чи не повністю знецінені і дискредитовані в очах значної частини суспільства. Вся провина за те, що не збулися очікування, породжені Революцією Гідності, а на думку певної частки населення – за «наслідки державного перевороту 2014 р.», цілком природньо лягла на попередню владу. [184, с. 30]

Більшість виборців, яка взяла участь у президентських і дострокових парламентських виборах, проголосувала «за нові обличчя», які обіцяли «зміни», не уточнюючи, які саме і яким чином вони досягатимуть їх, тобто за принципом: не стільки «за», скільки «проти». Зафіксована найнижча за роки Незалежності України активність виборців на парламентських виборах, лише 49,2%; з них 43,16% проголосували за список президентської, по суті, тоді ще віртуальної партії «Слуга народу» [45]. Зрештою, у Верховній Раді дев'ятого скликання склалася однопартійна більшість «Слуги народу» – 254 депутати разом з тими, хто переміг у багатомандатних округах. З числа проєвропейських партій прохідний бар'єр подолали також «Батьківщина», «Європейська Солідарність» (перейменована «Блок Петра Порошенка «Солідарність»») і новоутворена партія «Голос». У сумі вони набрали 22,1% голосів (більше 70 депутатів разом з тими, які обрані по багатомандатних округах). Але міжпартійні протиріччя, що особливо проявилися в період передвиборчих компаній, стали



перепорою на шляху їх об'єднання в одну конструктивну проукраїнську/проєвропейську опозицію.

Набувши статусу коаліції фракція партії «Слуга народу» отримала монопольне право на формування і контроль інших гілок влади та взяла на себе всю відповідальність за розвиток країни, принаймні на наступні п'ять років. Керівний центр держави реально сконцентровується в Офісі Президента країни. Україна поступово починає набувати рис президентсько-парламентської, і більше – президентської республіки. Виникає проблема дієвого функціонування і навіть наявності в системі державної влади механізму стримувань і противаг як такого... [184, с. 30]

Таким чином, наприкінці третього десятиліття Незалежності знову на порядку денному постали питання не тільки консолідації національно-патріотичних сил, збереження закріпленого в Конституції країни європейського і євроатлантичного курсу, а й визначення сутності сучасної Української держави, її призначення і базових функцій, форм народовладдя, а отже вибору моделей управління суспільним розвитком. Обумовленість особливостей публічного управління вектором історичної еволюції держави (традиційна, конституційна демократична, правова, соціальна, «сервісна», нововеберівська), її формами (державним устроєм, формою правління, типом політичного режиму) – хрестоматійна істина. Вона проявляється: в ціннісній спрямованості публічної політики, в організації процесів її вироблення і реалізації; в суб'єктній структурі публічного управління, в обсязі і розподілі управлінських повноважень і в характері взаємодії по вертикалі та горизонталі системи публічної влади; у взаємозв'язках влади і суспільства; у побудові управлінського апарату і його функціях тощо.

Відтак постає потреба у теоретичній концепції, яка враховувала б усю сукупність внутрішніх і зовнішніх чинників, що визначають вектор суспільного розвитку України, в т. ч. вітчизняні традиції, що концентровано відображені в національних системах цінностей, і водночас вбирала усі здобутки світової політико-управлінської наукової думки. Іншими словами, йдеться про систему теоретичних положень, об'єднаних відповідною світоглядною і методологічною рамкою, яка слугувала б ключем для здійснення суспільних перетворень на сучасному етапі національного державотворення [187, с. 227].

## ***На шляху до відродження національної традиції врядування***

Уже починаючи з другої половини дев'яностих років минулого століття дослідники державного управління в Україні вводять в наукову лексику поняття «врядування» як відображення необхідності внесення сутнісних змін в систему управління суспільним розвитком за умов формування нових державних і самоврядних інститутів, трансформації відносин власності, розгортання в країні демократичних процесів [Див., зокрема:186]. Звернення саме до поняття «врядування» знаменувало відродження національної демократичної традиції організації публічної влади і управління, що складалася впродовж багатьох століть, і закріпилася в понятті «місцеве самоврядування».

В українській науковій і політичній лексиці віддавна було два близьких за звучанням але відмінних за значенням терміни: «врядування» і «урядування». Спираючись на «Великий тлумачний словник української мови» [42, с. 1287, 1514], певно, можна зробити такі висновки щодо формування сучасного змісту понять «врядування», «урядування», «самоврядування».

«Врядування» – від «уряджати (вряджати)», що означало улаштувати що-небудь, здійснювати якийсь захід, обладнувати, ін. «Урядування», від «уряд» (з наголосом на останньому складі), – посада, що дає право керувати людьми, орган керівництва чи управління. «...врядування» як частина терміну «самоврядування» об'єднало в собі зміст першого і другого понять, а в поєднанні з «само...» набуло значення права спільноти самостійно вирішувати питання забезпечення своєї життєдіяльності. Козацьке самоврядування періоду Запорозької Січі – це суверенне право козацької спільноти, її територіальних колективів (паланок) самостійно вряжати (упорядковувати) справи свого життєзабезпечення, управляти ними, у т. ч. обирати для цього відповідний владний орган.

Організація місцевої влади в Україні має, фактично, два витоки, а саме: окрім козацького самоврядування ще самоуправу міст на засадах Магдебурзького права – «дарованого» зверху міській громаді привілею на самоуправління, запозичену в XIV ст. у Західній Європі. «Магдебурзьке право» регламентувало права міських станів, визначало порядки обрання і функціонування органів міського «самоврядування». Тобто міста звільнялися від управління й суду феодалів. Загальна назва міського уряду в містах, які отримали Магдебурзьке право, – Магістрат (від лат magistratus

– чільний уряд, зверхня влада) [97]. Очолював міську владу вїйт, якого спочатку призначав король (глава держави), а пізніше його обирали, але він мав бути затверджений главою держави. [183, с. 74-75] Звичайно, це був крок вперед від феодалних порядків. Але називати його «самоврядуванням» навряд чи буде коректним. Очевидно у цьому випадку слушно говорити про міську самоуправу чи міське самоуправління.

Про демократичні традиції предків українців писав ще Прокопій Кесарійський (VI ст. н.е.): «Ці народи, слов'яни й анти, не підлягають одній людині, а з давніх-давен живуть у демократії; тому про все, що для них корисне чи шкідливе, вони міркують спільно» [189].

Вищим органом козацького самоврядування у Запорозькій Січі, який вирішував найважливіші питання, була Загальна або, як її ще називали, Військова рада. Були ради по куренях, які частіше називалися сходками, були сходки по паланках. Кошовий отаман (гетьман), військовий суддя і військовий писар, які складали так звану військову старшину, обиралися Військовою радою. Кошовий отаман зосереджував у своїх руках вищу військову, адміністративну і судову владу. Але його влада не була абсолютною: він звітував перед Військовою радою, а його повноваження обмежувалися річним терміном. [183, с. 106-107]

Демократична система, яка склалася на Запорозькій Січі, була історичною ниткою зв'язку давньої вічової історії Київської Русі з козацькою добою загалом. Окрім того, Запоріжжя з високою інтенсивністю формувало державно-національну традицію. Уже було усвідомлення, що жодна держава не буде захищати український народ: потрібна своя держава... [183, с. 107]

Використання багатого досвіду самобутньої козацької організації народовладдя як за часів Запорозької Січі, так і під час Визвольної війни українського народу 1648-1654 рр., а також уроки її ігнорування знайшли відображення в Конституції Пилипа Орлика. Конституція закріпила необхідність з боку гетьмана широких консультацій зі старшиною перед прийняттям державних рішень і неприпустимість привласнення ним усієї влади (самодержавства), проведення «трьох генеральних в кожному році Рад», прийняття кожним з генеральних старшин, полковників, генеральних радників «при посіданні свого уряду» присяг «згідно з клятвою, публічно ухваленою», виборності усіх «урядників вільними голосами». Вона окреслила шляхи розбудови в Україні нового, демократичного устрою і правової держави на принципах

розподілу влади, виборності, відповідальності, етичності... [201, с. 98-99] Уже за часів новітньої історії України принципи народовладдя, у т. ч. самоврядування, були закріплені в Конституції Української Народної Республіки [135], а також у чинній Конституції України [134].

У науковий і політичний дискурс сьогодення поняття «врядування» у значенні права самостійного вирішення спільнотою проблем свого життєзабезпечення, зайшло втративши «само...». Утвердження «врядування» в якості однієї з методологічних засад розбудови механізмів народовладдя у суспільстві в цілому при наявності поняття «місцеве самоврядування» спонукало до його доповнення терміном «демократичне». Інститут місцевого самоврядування є складовою інституту демократичного врядування, а його концептуальні засади – складовою концепції демократичного врядування.

Щодо визначення співвідношення понять «врядування» і «Governance» думки науковців різняться. В одних випадках ці поняття ототожнюють, використовуючи термін «врядування» для перекладу «Governance», в інших – принципово або частково розмежовують. Поширеною є, зокрема, точка зору, що «Демократичне врядування» – це систематизоване напрацювання вітчизняними дослідниками науки державного управління ідей, підходів концепції «Governance» та адаптації їх у вітчизняне поняття «врядування». В основі цих підходів лежать дослідження управлінських відносин, ефективної співпраці та створення дієвих механізмів спільного прийняття управлінських рішень трьома основними суб'єктами соціальної взаємодії: державними органами влади й управління, громадянським суспільством та приватним сектором (економічні монополії й інші форми господарської самоорганізації населення) для задоволення їх потреб та ефективних результатів державотворення. [63]

Таке пояснення має певний сенс. Водночас доцільно наголосити, що, як показано вище, етимологія поняття «врядування», притаманний йому демократизм мають глибоке українське коріння. «Врядування» («Vryaduvannya») – «демократичне врядування» як вітчизняна традиція, що впливає з принципу народовладдя, ширша за категорію «Governance» і, схоже, сьогодні не має іншомовного аналога.

Термін «урядування» («Уряд» – вищий орган виконавчої влади) має широко вживаний і визнаний переклад на англійську мову як «Government».

Теоретичні напрацювання з питань історії вітчизняного державотворення, осягнення сутності національної традиції народовладдя поступово сприяло пошуку підходів до формування концепції демократичного врядування як напряму політологічних і державноуправлінських досліджень: від першого використання поняття «врядування» (у значенні, близькому до значення поняття «Governance») у працях з питань державного управління (1999 р.) [186] – до публікації впродовж наступних десятиліть низки монографій і статей щодо різних тлумачень змісту понять: «врядування», «демократичне врядування», «концепція демократичного врядування» [12, 15, 63, 130, 165, 185, 187, 199, ін.]

Концепцію демократичного врядування належить розглядати в контексті формування нової парадигми управління суспільним розвитком як сукупність системоутворюючих ідей і соціальних цінностей, а також уявлень про суб'єкти і об'єкти суспільно-владних відносин і публічного управління, їх принципово нову взаємодію, інші управлінські процеси і явища, як образ бажаного майбутнього стану вітчизняної політико-адміністративної системи. В її основу покладено розуміння: а) держави як основного політичного інституту суспільства, утворюваного суспільством задля забезпечення свого збереження і подальшого поступу та безпосередньо йому підконтрольного; б) місцевого самоврядування як окремої гілки публічної влади, що реалізується на локальному рівні на усій території країни, і його утвердження відповідно до вітчизняної традиції врядування; в) громадянського суспільства як основного джерела і суб'єкта суспільної самоорганізації.

Оскільки інститут держави – це політико-правовий механізм самого суспільства, то останнє об'єктивно зацікавлено у його дієвості. З огляду на ускладнення завдань, що постають перед суспільством під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників, роль інституту держави не може знижуватися. Йдеться лише про межі, форми і способи його впливу на суспільну життєдіяльність, про обґрунтоване і закріплене Конституцією України обмеження повноважень органів державної влади на користь місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, про використання адекватних геополітичній ситуації методів збереження державного суверенітету.

Осягнення сутності демократичного врядування і шляхів розбудови його моделі (моделей) можливі тільки на основі нових світоглядних підходів, завдяки використанню теоретико-методологічного апарату синергетики, її базових принципів –

самоорганізації, нелінійності, компліментарності (взаємодоповнюваності), – а також положень концепції сталого розвитку, інших сучасних соціальних концепцій і теорій.

Предмет синергетики, що оформилася в 70-ті роки ХХ ст. як постнекласичний напрям міждисциплінарних досліджень, – це явища самоорганізації і нелінійні ефекти в складно організованих, відкритих, далеких від рівноваги системах різної природи і хаотичних середовищах. В якості вихідної концептуальної моделі постановки проблем і їх вирішення (парадигми) синергетичний, точніше соціосинергетичний (соціосинергетика – розділ синергетики) стиль мислення започатковується у вітчизняній науці державного управління уже в перші роки її заснування [Див., зокрема: 186, с. 66-83; 14, с. 28-30, ін.] В його основу покладено положення про суспільство як надскладну саморегульовану дисипативну систему, рух якої до певних стійких станів (атракторів) визначається об'єктивними можливостями самоорганізації керованої підсистеми і якістю управлінської підсистеми.

Соціосинергетику можна розглядати як теорію нелінійного управління відкритими соціальними системами. Її інструментальний арсенал суттєво розширює можливості: а) системного аналізу і теоретичного моделювання самоврядних соціальних систем різного рівня; б) виявлення джерел суспільної самоорганізаційної динаміки, зв'язків системи публічного управління із зовнішнім середовищем і між її підсистемами; в) з'ясування сутності нелінійного розвитку об'єктів публічного управління, його ймовірнісного характеру; г) визначення топології управлінського впливу з урахуванням можливостей об'єкта управління, альтернативних варіантів його розвитку і законів коеволюції... [402; 3, с. 275-287, ін.].

За твердженням Г. Хакена, одного з творців синергетики, в ідею і в назву заснованої ним дисципліни з самого початку був закладений зв'язок понять «синергетика» і «синергія» [440, с. 53]. (Дослівно термін «синергетика» перекладається як «теорія спільної дії») Принцип синергії у значенні «взаємодії, поєднання різних видів енергій і інформації в цілісному природному процесі», згодом стає предметом досліджень як механізм розвитку соціальних систем, здатних до самоорганізації. [Див., зокрема: 21, с. 41-47; 82, ін.] Отже, сучасний етап розвитку науки, у т. ч. теорії публічного управління, засвідчує зміну не тільки її функціональних, а й світоглядних засад, а також зростаючу інтеграцію з філософією. У цьому контексті заслуговує на увагу поняття «синергізм», що пов'язане з поняттями і синергетики, і синергії.

Синергізм як одна з течій філософської думки, світоглядний підхід, протилежний раціоналізму, має синергетику своєю природно-науковою основою і відображає нове уявлення про Світ і місце в ньому Людини. Засадничий принцип синергізму – вихідна єдність матеріального й ідеального початків Природи, їх взаємопроникнення і взаємодія. Синергізм виходить: а) з розуміння людини як частини Природи і органу її самоусвідомлення, як прояву в єдності матеріального й ідеального початків; б) з пріоритетності природної активності по відношенню до людини як суб'єкта пізнання і діяльності. Це світоглядна база ціннісно-мотиваційної парадигми і переходу від матеріальних цінностей, які віками не тільки рухали людський розвиток, а й породили проблему виживання людства, до визнання панівної ролі духовно-пізнавальних цінностей. Він детермінує якісний скачок у розвитку пізнавальних здатностей людини, орієнтує на досягнення гармонії гео-біо-соціосфер, реалізацію природного призначення людини як самоцілі. [92, с. 6, 309]

Концепція демократичного врядування відображає перехід від системоцентричної парадигми до людиноцентричної. Людина – це найвища цінність, гуманізм – вектор соціальності. Інші її ідеї, соціальні цінності, принципи: не індивідуалізм, не протиставлення колективного індивідуальному чи навпаки, а їх узгодження; нація, держава, територія (природне середовище) – умови збереження громадянином своєї ідентичності, самовираження і самореалізації особистості; не протиставлення феноменів етнонації і політичної нації; рівність прав і можливостей людини не залежно від її статі, етнічної (національної) чи расової ознаки, соціального статусу, віросповідання; свобода слова – не тільки цінність, а й інструмент захисту інших прав і свобод людини та громадянина...

Поєднання модернізації як орієнтації на світові тенденції цивілізаційного розвитку («мотивація з майбутнього») і традиційності, не «шароварщини», а здобутків попередніх поколінь, що перевірені багатовіковим плином часу і фіксують вектор розвитку народу (нації), – один з базових принципів суспільних трансформацій на сучасному етапі. Якщо реформаторська парадигма ігнорує притаманні конкретному суспільству характеристики, його традиції, вона може не тільки виявитися неефективною, а й загалом бути скомпрометованою.

До синергетичної методології дотичні (можливо, навіть впливають з неї) принципи форсайт-досліджень, що отримують останнім часом поширення у вітчизняній науці, зокрема щодо

«холічної єдності природного і соціального світу», діалектики минулого і майбутнього в процесі детермінації нашої діяльності сьогодні, проєктивної функції людини щодо майбутнього, діалектичності та процесуальності ймовірного майбутнього, ін. [198, с. 8-9]

### **Впровадження в практику положень Концепції демократичного врядування**

Сучасна вітчизняна політична практика, власне, як і зарубіжна, переконує, що делегування суспільством парламенту практично всіх установчих функцій не виправдовує себе. Чинну Конституцію України прийняла Верховна Рада. Сьогодні вона сама визначає спосіб свого обрання, засади свого функціонування, порядок і обсяги фінансування, ін. Як наслідок, в законодавчому органі не представлені належним чином інтереси усіх верств суспільства, а результати його діяльності далекі від суспільних очікувань. Концепція демократичного врядування орієнтує на розбудову новітньої моделі публічної влади, сутнісною рисою якої має бути раціональне, тобто об'єктивно обумовлене і необхідне поєднання форм прямої і представницької демократії. Народ не просто «джерело влади»: тільки йому належить верховна влада. Установчу функцію він має здійснювати як безпосередньо (вибори, референдуми), так і через спеціальний, передбачений Конституцією орган.

У процесі виборчої кампанії 2019 р. кандидат у Президенти України В. Зеленський, лідер партії «Слуга народу», задекларував ідею народовладдя. Після другого туру президентських виборів, ще до перемоги партії «Слуга народу» на парламентських виборах, члени команди новообраного Президента країни заявили: ідеологія партії, тобто філософська основа розбудови «України мрії», – лібертаріанство, що одразу привернуло увагу засобів масової інформації і суспільства [1, 10, 113, 213, ін.].

Пізніше партія «Слуга народу» відмовилася від однозначної орієнтації на лібертаріанство. Однак питання щодо сумісності ідей народовладдя і лібертаріанства не втратило актуальності.

Термін «лібертаріанство» (англ. *libertarianism*; від лат. *libertas* — «свобода») використовується політичними філософіями, що декларують ідею індивідуальної свободи громадянина та мінімізації втручання держави в його приватне життя. Поняття «лібертаріанство» охоплює широкий спектр політичних, економічних, соціальних ідей: від консерватизму, що



підтримує численні самообмеження поряд із заходами державного примусу, до лібертинізму, що відкидає будь-які моральні обмеження. Частина лібертаріанців розглядають оподаткування і втручання держави в економіку як факт грабунку, й тому виступають за їх скасування. Захист громадян від насильства, на їхню думку, має здійснюватися приватними охоронними агенціями, а допомога незаможним – на засадах добродійності. Інша частина (мінархісти) вважає за потрібне або необхідне існування податків, що їх стягує держава, єдиним завданням якої є забезпечення судової системи, поліції та армії. [473, 477, 490, 503, 540, ін.]. Як правило, більшість лібертаріанців виступають за право людини вчиняти з собою та своєю власністю що завгодно, допоки це не заважає здійсненню аналогічного права іншими. Залежно від контексту, в країнах, де лібералізм означає підтримку політики розширення влади держави, лібертаріанство може означати або класичний лібералізм («обмежену державу»), або радикальнішу версію класичного лібералізму.

Україна не має традицій лібералізму і зокрема лібертаріанства. Тільки у 2014 р. в Україні була зареєстрована перша Лібертаріанська політична партія «Громадський рух «5.10» (Партія «5.10»), яка брала участь у 2019 р. в дострокових парламентських виборах, а її лідер – у президентських. Програма партії [411] декларує, що «Громадський рух «5.10» – це антибюрократична революція». Основна ідея – забезпечення економічної свободи громадян шляхом усунення держави з економіки, суттєве зменшення податків та відміна митного регулювання і дозвільної системи, скорочення бюрократії...

Наприкінці 2018 р. створена ініціативна група з організації *Лібертаріанської партії України*. У розміщених на її сайті проектах документів, заявах з актуальних проблем життя суспільства [117], йшлося про питання не тільки економічної політики, а й ідеології, філософії (аксіології), державотворення й урядування. Ряд гасел щодо обмеження функцій держави в економічній сфері, членства у НАТО і відновлення територіальної цілісності України, деякі інші не викликали заперечень. Однак серед принципів «Відданості лібертаріанським ідеям» визначальним був принцип: «Індивідуальна свобода вища за спільне благо». Проекти програм передбачали: соціальне забезпечення як справу благодійних фондів і волонтерських організацій (звідси – поступове зниження ставки соціального податку до 0%); ліквідацію міністерств освіти і науки, охорони

здоров'я, культури, молоді та спорту...; повну заборону на «недобровільну» військову службу; ліквідацію законодавства про працю (праця регулюється лише контрактами між окремим співробітником і роботодавцем) ...

Серед засадничих положень – «включення України у контекст сучасного світу XXI століття» і у зв'язку з цим заперечення традиційних цінностей, ствердження, що «Ідеї націй, національної свідомості та національних держав лишилися у XIX столітті». По суті, тут ідеологія лібертаріанства зімкнулася з ідеологією космополітизму, а саме: заперечення національної ідентичності та нівелювання державних інститутів (скасування держави) корелюються між собою [143]. Далі: державна (українська) мова – це винятково мова документообігу в органах державної влади; місцеве самоврядування – одна з громадських організацій... «Органи місцевого самоврядування не можуть видавати нормативно-правові акти, що є обов'язковими до виконання іншими особами»...

Вочевидь, окремі положення ліберальних теорій, наприклад «класичного лібералізму», можуть бути прийнятними для сучасної України, а відтак і стати складовими ідеології партії «Слуга народу». Але тільки окремі, якщо партія дійсно стоятиме на позиціях народовладдя, розглядатиме Українську державу як соціальну і правову та має намір продовжувати політику децентралізації. Бо народовладдя і крайній індивідуалізм несумісні. Народ України – не просто «сукупність громадян», як заявлено у Проекті Конституції майбутньої Лібертаріанської партії, а спільність громадян, які при наявності реального права на особисті інтереси єднаються на основі загальних, національних інтересів і базових цінностей заради блага нинішніх і майбутніх поколінь. [184, с. 31].

Несумісний з народовладдям і популізм, що також є характерним для лібертаріанської ідеології.

В українському політичному дискурсі популізмом позначають стратегію, що апелює до широких мас чи окремої категорії населення з огляду на актуальний соціальний запит. Її сутність – це обіцянка вирішення проблеми, неможливого в даних конкретних умовах або загалом такого, що не відповідає корінним інтересам спільноти (територіального чи іншого колективу, народу, нації). Це декларування простих рішень, всебічно не обґрунтованих як з позиції реальних можливостей, так і доцільності, але привабливих для адресата – так званого «пересічного українця». Популізм об'єктивно відіграє роль інструменту гальмування суспільних

самоорганізаційних процесів, становлення і розвитку інститутів громадянського суспільства, які покликані артикулювати корінні інтереси спільнот, здійснювати реальний вплив на владу щодо їх врахування. ...Або цілеспрямовано використовується з такою метою.

Безумовно, нові реалії обумовлюють зміни у функціях держави чи актуалізують значення тих, які так чи інакше впливали з чинної редакції Основного Закону.

Світовою практикою уже доведено, що абсолютизація ринку і повне заперечення ідеї «соціальної держави» призводять до поглиблення соціального розшарування і самі собою аж ніяк не запобігають олігархізації влади і корупції. Потрібні дієві інститути влади та інститути громадянського суспільства. Реакцією зарубіжної науки на вплив зовнішніх і внутрішніх чинників, що обумовлюють роль держави на сучасному етапі, спершу була концепція «*State Capabilities*» («*Можливості держави*») [407], а згодом – «*Neo-Weberian State*» («*Нововеберівська держава*). Ця проблема знайшла відображення в працях Френсіса Фукуями [439], інших зарубіжних авторів.

Терміни «*State capacity*», «*State capabilities*» («спроможність держави», «*Можливості держави*») появилися ще в середині 80-х років минулого століття, але тільки на межі ХХ–ХХІ ст. набули самостійного значення. За визначенням Сеппо Тихонена, «...спроможність держави стала центральною дискусійною темою в політичній науці і в дискусіях про розвиток, оскільки дослідники виявили, що неспроможність держав є однією з головних перешкод для досягнення економічних і соціальних цілей, висунутих лідерами країн» [571, с. 101].

Концепція «*спроможності держави*» передбачає диференціацію спроможностей. Згідно з одним із варіантів такої диференціації виділяють спроможності: *управлінські* (*governance capacities*); *урядові* (*governmental capacities*); *адміністративні* (*administrative capacities*); *менеджеріальні* (*management capacities*); *спроможність формувати політику* (*policy-making capacities*); *інституціональні спроможності* (*institutional capacities*)... Кожен з цих термінів має концептуальне навантаження і посідає певне місце в теоретичному описі публічного управління [407, с. 407].

Щодо інституціональних спроможностей держави у сфері управління, то її можна визначити, певно, як реальну здатність держави, спираючись на сукупність державних і недержавних інститутів, забезпечити належний управлінський вплив на суспільні процеси з метою досягнення визначених цілей. Фактично йдеться

про рівень інституційного розвитку держави, що надає їй можливість реалізувати свій потенціал відповідно до завдань, що постають перед нею. Якщо ж для громадян України національна свідомість і національна держава «залишаться» в минулому, то і державні інститути, і інститути громадянського суспільства апріорі не зможуть стати дієвими. І загалом, стане малоімовірною наявність завтра на карті Світу державного утворення з такою назвою.

З огляду на плани впровадження обігу земель сільськогосподарського призначення [443] ухвалений Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 р. №552-ІХ, і проголошення масштабної приватизації державного майна набуває першочергового значення законодавче і організаційне забезпечення контрольних функцій держави за цими процесами і насамперед – за імплементацією положень Статті 13. Конституції України, де йдеться про те, що:

*«Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу».* [134]

Приватизація, ринок не відмінюють щодо названих вище природних об'єктів статус «власності Українського народу», а також обов'язок держави здійснювати від імені Українського народу контроль за їх використанням.

Ключові проблеми практичної реалізації концепції демократичного врядування можна структурувати за рівнями владного механізму. [Див. також: 187]

Вищий: збалансування повноважень вищих органів державної влади відповідно до принципу поділу влади і реальне застосування механізму стримувань та противаг; введення в дію наявних і створення нових механізмів підконтрольності суспільству інститутів публічної влади (систематизація законодавства і прийняття законів та підзаконних актів для заповнення прогалів у правовому регулюванні); подальше удосконалення виборчої системи; законодавче визначення статусу парламентської опозиції; удосконалення правових механізмів відкликання депутата передусім на вимогу виборців або з обов'язковим урахуванням їх думки, а також реалізації імпичменту Президенту України; реформування судової гілки влади, введення її під контроль суспільства; виправдане з огляду на рівень демократії в країні, політичної і правової культури

суспільства обмеження недоторканності Президента України, народних депутатів, суддів, ін.

Тобто в державотворенні методологічно важливо враховувати, що народовладдя не обмежується і не вичерпується лише формами прямої демократії. Мова має бути про поєднання форм прямої і представницької демократії, причому таким чином, щоб вони доповнювали одні одних, нейтралізуючи властиві їм недоліки.

Наступний етап – конституційна реформа: інституалізація Установчої гілки влади через внесення змін до чинної Конституції України і формування її представницького органу (Конституційної асамблеї чи Всеукраїнських установчих зборів), призначенням якого має бути передусім прийняття (схвалення) Основного Закону і/чи його нової редакції, ін.; прийняття нової редакції Основного Закону України.

Центральний: забезпечення відкритості і прозорості діяльності Центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), створення механізмів горизонтальної взаємодії між ними відповідно до цілей державної політики, а також їх взаємодії із загальнонаціональними структурами другого (корпоративного, бізнесового) і третього (громадського) секторів; раціоналізація системи територіальних органів ЦОВВ за принципом субсидіарності, насамперед призначених надавати публічні послуги, в органічному взаємозв'язку зі змінами в цілому територіальної організації публічної влади.

Спроби раціоналізації системи ЦОВВ здійснюються майже регулярно впродовж усіх років незалежності, головним чином після кожних президентських чи парламентських виборів. І так само регулярно їх ініціатори припускаються одних і тих самих помилок, у т. ч. і влада, сформована за результатами виборів 2019 р. Насамперед – це ігнорування базових принципів, за якими формується організаційно-функціональна структура кожного з них і системи в цілому. Йдеться, зокрема, про принцип Чандлера (стратегія визначає структуру), а також структурно-функціональні принципи: самодостатності; сумісності функцій у межах одного органу і функцій цього органу з функціями інших органів у межах підсистеми; концентрації управлінських функцій і необхідних ресурсів відповідно до потреб об'єкта управління. А також загальновизнаного правила: ліквідації чи реорганізації органу публічної влади (розукрупненню чи об'єднанню з іншим) обов'язково має передувати його функціональне обстеження.

Регіональний і місцевий: послідовне продовження децентралізації за принципом субсидіарності, формування повноцінного місцевого самоврядування на трьох рівнях – об'єднані територіальні громади (ОТГ), райони (округи), області (регіони), сформовані з урахуванням соціально-економічного, географічного, культурно-історичного, інших чинників; ліквідація двох центрів політичної влади шляхом трансформування місцевих державних адміністрацій в органи загальної компетенції з наглядовими і координаційними функціями (нагляд за дотриманням законодавства місцевими органами публічної влади і територіальними органами ЦОВВ, координація діяльності останніх), запровадження інституту префектів, підконтрольних та підзвітних Президенту і Уряду України згідно з Конституцією України, надання права представницьким органам місцевого самоврядування висловлювати недовіру префектам; забезпечення усім без винятку територіальним громадам конституційного права на місцеве самоврядування.

Місцеве самоврядування – це не одна з «громадських організацій», а окрема гілка публічної влади, через яку реалізується принцип народовладдя на локальному рівні, один з двох головних суб'єктів публічного управління, яким належить монополія на нормативно-правову діяльність. Не може бути мови про децентралізацію, якщо відбудеться скорочення джерел надходжень до місцевих бюджетів, а місія майбутніх префектів замість контролю дотримання законодавства органами місцевого самоврядування буде зведена до функцій так званих «смотрящих»...

Утвердження представницької демократії (регіональної та місцевої) в ролі легітимного елемента поза державницьким апаратом – одне з положень і Концепції Нововеберівської держави.

Ключовою проблемою залишається становлення громадянського суспільства.

Громадянське суспільство – це складна і багаторівнева система невідносин зв'язків і структур, що включає: 1) всю сукупність міжособових відносин, які розвиваються поза межами держави і без її втручання; 2) розгалужену систему незалежних від держави суспільних інститутів, що реалізують повсякденні індивідуальні і колективні потреби. До інститутів громадянського суспільства зазвичай відносять:

– громадські об'єднання (громадські організації і громадські спілки);

– громадські рухи, а також політичні партії на стадіях свого формування, допоки вони не задіяні в механізмах здійснення влади;

– незалежні засоби масової інформації, які обслуговують громадські потреби та інтереси, формулюють і оприлюднюють громадську думку;

– у певному аспекті – вибори та референдуми, коли вони служать засобом формування і виявлення громадської думки та захисту групових інтересів;

– залежні від громадськості елементи судової і правоохоронної системи (як-то суди присяжних, формування з охорони громадського порядку тощо).

Статус громадських об'єднань, їх організаційні форми і функції визначені прийнятим 22 березня 2012 р. Законом України «Про громадські об'єднання» [256]. Указом Президента України від 26 лютого 2016 року було затверджено «Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки» і намічено заходи щодо її реалізації [358]. Визначено основні форми і методи діяльності громадських рад при органах державної влади, порядок проведення консультацій з громадськістю і громадської експертизи, форми підготовки і оприлюднення інформації, інші форми участі громадян в управлінні державними справами та методи громадського контролю.

Євромайдан, війна внесли суттєві корективи у процес становлення громадянського суспільства в країні. Як суб'єкти суспільно-політичного життя голосно заявили про себе ветеранські і волонтерські об'єднання, а також громадські організації, які мають за мету добиватися справедливого розслідування злочинів проти учасників Євромайдану... Зміна територіальної організації влади в ході децентралізації також є фактором, що обумовлює необхідність посилення уваги до питань громадянського суспільства. Відтак предметом уваги органів публічної влади усіх рівнів має стати всебічний аналіз реалізації політико-правових актів і планів, прийнятих на виконання названої вище Національної стратегії, і вироблення з врахуванням нових реалій системи додаткових заходів з метою створення сприятливих умов для прискорення формування та організаційного розвитку інститутів громадянського суспільства, посилення їх ролі у державотворчому процесі.

Тільки «демократична самоорганізація, захищена від будь-якого адміністративного тиску чи прямого втручання з боку органів державної влади, в умовах справжньої демократизації і модернізації суспільства слугуватиме утвердженню «третього сектора» як потужного чинника вітчизняного громадянського суспільства» [119].

По суті, демократичне врядування – це спосіб забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, завдяки чому досягаються: адекватність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у формуванні органів публічної влади, виробленні і реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу усіх трьох секторів (публічного, приватного і громадського) задля вирішення ключових соціально-економічних і культурних проблем; постійний (а не епізодичний) контроль суспільства за публічною владою і управлінням на усіх ієрархічних рівнях. І водночас – концептуальна основа розбудови сучасної вітчизняної моделі публічного управління.

### ***Вітчизняна модель публічного управління***

Філософською основою концепту «публічна влада» – «публічне управління» – «публічна політика» є антитеза «публічного» та «приватного». Узагальнене уявлення про публічність було вперше сформульоване американським філософом Д. Дьюї в книзі «Публічне і приватне» (1927 р.) [487], де «публічне» розумілося як спосіб регулювання суспільством тих реально існуючих інтересів, ефект якого виходить за рамки прямої взаємодії приватних осіб й істотно позначається на житті багатьох громадян.

Спираючись на думки щодо публічного управління і публічної політики, висловлені вітчизняними науковцями впродовж останнього часу [66, 12, 56, 187, 196, 241-242, 383, 444, ін.], сформулюємо низку узагальнень.

Насамперед, слід чітко розрізняти підходи до *визначення сутності* публічного управління і до *аналізу цього феномену*. До визначення самого поняття публічного управління найбільш обґрунтованим і коректним є підхід, що отримав назву політологічного. Відповідно до нього публічне управління – це спосіб функціонування публічної влади, її зовнішнє матеріалізоване вираження, яке поза цим не існує. А також спосіб забезпечення в суспільстві умов співпричетності й демократизму. Його призначення полягає не лише у забезпеченні реалізації



публічної політики, а й у тому, щоб підтримувати та розвивати участь самого суспільства в управлінських процесах, стимулювати пошук таких рішень суспільних проблем, які дають оптимальні варіанти поєднання приватного інтересу з публічним.

Публічна влада – це право на прийняття рішень щодо розв’язання проблем в публічній сфері (економічних, соціальних, політичних, соціокультурних, ін.) та їх запровадження через вплив (управління) на загальнонаціональному і субнаціональних рівнях суспільної організації. Основні види публічної влади: *державна влада* і *влада місцевого самоврядування (самоврядна)*. Публічна влада – організаційно-правовий та регулятивно-контрольний механізм вироблення і здійснення публічної політики: її внутрішньо притаманні відносини управління. Сутність поняття публічної влади розкривають його складові елементи: підпорядковуюча сила, воля, цілепокладання, соціальна відповідальність. Це спроможність соціально-політичної системи забезпечувати вироблення і виконання прийнятих нею рішень. Проявом цієї сутності є публічне управління. Водночас публічне управління постає як один з ключових інститутів демократичного врядування, як механізм реалізації за участю і під контролем народу делегованої ним органам публічної влади функцій вироблення і реалізації політик.

Публічне управління є різновидом соціального управління, способом реалізації публічної влади (державної і самоврядної) з метою становлення і розвитку держави, її адміністративно-територіального устрою, врегулювання соціально-економічних, політичних, культурних, міжетнічних, міжконфесійних, інших відносин в публічній сфері суспільства з метою забезпечення національних інтересів, інтересів громадян і їх колективів. Це практичний організуючий і регулюючий вплив органів державної влади і органів місцевого самоврядування на суспільні сфери, галузі, відносини з метою їх упорядкування, збереження або перетворення відповідно до засад, визначених Конституцією України, що передбачає взаємодію усіх зацікавлених сторін у розробці і реалізації публічної політики задля досягнення належних стандартів життя громадян і їх безпеки.

Публічне управління характеризується масштабністю, багатоманіттям управлінських впливів, монополією на нормативно-правову діяльність, унормованими структурами органів управління, специфікою роботи відповідних служб. Відтак

публічне управління одночасно є результатом моделі держави і фактором, що обумовлює її розвиток.

Порівнюючи наведене визначення поняття «Публічне управління», що сьогодні утверджується у вітчизняному науковому дискурсі, і вже усталене тлумачення сутності поняття «Governance», запропоноване Луїзою Фрешет, є підстави стверджувати, що вони якщо не ідентичні, то дуже близькі за змістом. І цілком слушним буде переклад «публічного управління» як «Governance». «Врядування» має залишатися як «vryaduvannya». Слід також чітко визначити, у яких випадках належить перекладати навпаки: «Governance» – як «публічне управління» чи як «врядування», зокрема, коли йдеться про Європейський досвід. Певно тоді, коли йдеться про передачу частини суверенних прав створюваним наднаціональним чи міждержавним міжрегіональним органам, їх взаємодію з широким спектром недержавних організацій, наприклад, в рамках ЄС, більш коректним буде термін «врядування».

Правомірним є і такий підхід. Ми визначаємо «публічне управління» тільки як управлінську діяльність органів державної влади і органів місцевого самоврядування без будь-яких якісних характеристик, зрозуміло, як таку, що здійснюється відповідно до чинного законодавства. А для оцінки відповідності певним стандартам додаємо, на яких засадах воно здійснюється. Тоді переклад може виглядати так: «Публічне управління на засадах демократичного врядування» – «Public governing based on democratic Vryaduvannya; ... чи на засадах Governance – «... based on Governance».

Очевидно, неправильно політологічний підхід, звинувачувати в тому, нібито він залишає поза увагою такі важливі складові публічного управління як об'єкти, суб'єктно-об'єктні відносини, ін., що передбачає, наприклад, системний підхід. Системний підхід, історичний, діяльнісний, інформаційний, процесний, інші підходи до аналізу публічного управління розкривають його «анатомію», розвиток в часі, технологію, ін. і не суперечать політологічному підходу, що відображає сутність публічного управління.

Як складова публічного управління державне управління зберігає усі свої сутнісні риси, насамперед такі, як: владний, закріплений правовими нормами характер, витокami якого є державна воля; поширеність на все суспільство (об'єктна універсальність); системність, ієрархічна побудова управлінської

підсистеми; легітимність; наявність розвинених зв'язків субординації, координації і реординації ...

Держава забезпечує політичну й економічну спільність і єдність суспільства, виконує основний обсяг управлінської діяльності у найважливіших сферах суспільного життя. Від усіх інших форм соціальної організації держава відрізняється тим, що виступає в якості головного і єдиного суб'єкта публічної влади, дія якого поширюється на всіх громадян і на всю територію, яка підпадає під юрисдикцію даної держави. Держава і державна влада є тими ключовими елементами, навколо яких поєднуються всі інші складові політичної системи. У процесі становлення цілісної системи публічного управління державне управління трансформується, набуваючи нових характеристик: позбавляється від окремих функцій в процесі децентралізації, все більше спирається на інститути громадянського суспільства і розвиває горизонтальні зв'язки.

Включення поняття «адміністрування» у назву галузі знань «Публічне управління та адміністрування» видається дискусійним. Адміністрування – це чітко регламентована правовими нормами управлінська діяльність посадових осіб, здійснення розпорядчих, керівних функцій управління установою, організацією, підприємством за допомогою наказів і розпоряджень. Це нормативно-правова і виконавчо-розпорядча складова діяльності органів публічної влади, що здійснюється адміністративними методами, а саме: регламентаційними (організаційно-стабілізуючими), розпорядчими, дисциплінарними і спрямована на раціоналізацію управлінської діяльності апарату, організацію процесу, форм і методів надання адміністративних послуг тощо. По суті, це своєрідний адміністративний механізм реалізації функцій публічного управління. Публічне адміністрування не існує поза публічним управлінням.

У працях з публічного управління слушно приділяється увага поняттю «менеджмент» Під менеджментом прийнято розуміти управління організацією з метою досягнення її цілей. Сучасний менеджмент характеризується спрямуванням на забезпечення ефективності, результативності, стандартизацію і уніфікацію роботи організації, розширення номенклатури, покращення якості товарів та послуг. Методи менеджменту використовуються в публічному управлінні на рівні конкретних організацій (органів влади та органів управління, публічних організацій) для забезпечення їх ефективної роботи: управління людськими

ресурсами, управління програмами, проектами, у сфері публічних закупівель, ін.

Інститут публічного управління розбудовується і функціонує на загальних (універсальних) принципах соціального управління і водночас правомірно виділяють принципи, які відображають його сутнісні характеристики. Зокрема, вони зафіксовані і в настановах Комісії Європейського Союзу, Світового банку і Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР) як принципи «ефективного врядування». До загальних принципів публічного управління відносять ті, що стосуються методології і раціональної організації управлінських процесів в межах усієї управлінської системи, цілепокладання та доцільності структури управління, а саме: загальносистемні і структурні (структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні).

Спеціалізовані (*окремі, часткові*) принципи публічного – це ті, що діють в окремих підсистемах його системи.

Виділяють також принципи, які відображають сутнісні, визначальні характеристики публічного управління і формулюються на основі пізнання закону залежності впливу суб'єкта управління на об'єкт управління від стану самої системи управління і соціального середовища. Вони регулюють публічне управління як соціально-політичний, соціально-економічний і соціально-культурний процеси.

Теоретико-методологічні напрацювання в межах теорії державного управління дають можливість визначити основні характеристики системи публічного управління. Сучасне розуміння системного підходу означає розгляд будь-якого об'єкта як сукупності взаємозалежних і взаємопов'язаних частин, що називаються елементами та утворюють певну цілісність. Система публічного управління – це цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів регулювання процесів суспільного розвитку. Основними компонентами системи є її структура, розподіл функцій між елементами, взаємозв'язки між компонентами та з навколишнім середовищем.

До універсальних властивостей системи публічного управління можна віднести: взаємодію і взаємозалежність її елементів; цілісність, що утворюється сукупністю елементів, не зводиться до їх суми; елементи, інтегровані в цілісність, набувають системних якісних характеристик, не тотожних їх індивідуальним

характеристикам; відносини взаємодії і взаємозалежності елементів закономірні і підпорядковані правилам, що не залежать від кожного з них; система як ціле реагує на вплив середовища та на імпульси, що поступають зсередини, від її складових елементів.

Висловлюються різні точки зору щодо суб'єктів публічного управління: в одних випадках – це інститут держави, органи державної влади і органи місцевого самоврядування; в інших – до них долучають добровільні об'єднання.

Основним критерієм розмежування добровільних об'єднань є цілі, задля досягнення яких вони створюються. Виділяють добровільні об'єднання, які діють у публічній та приватній сферах, тобто некомерційні і комерційні громадські організації та громадські спілки.

Основною ціллю некомерційних добровільних об'єднань є реалізація суспільних інтересів, що досягається застосуванням механізмів публічної влади і публічного управління (публічний фактор). Приватні добровільні об'єднання створюються для досягнення економічних специфічних цілей за допомогою планованої та координованої діяльності. Основною ціллю їх діяльності є отримання комерційного прибутку (корпоративний фактор). Ті й інші можуть виступати стороною публічно-управлінських відносин, відстоюючи відповідні інтереси.

Важливу роль у сфері публічного управління відіграють некомерційні громадські об'єднання. Однак і їх статус суттєво відрізняється від статусу органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування: з одного боку вони хоча й виступають як партнери, але виконують допоміжну роль, беручи участь у формуванні політик і програм їх реалізації, а з іншого – здійснюють контроль від імені певних сегментів суспільства за діяльністю органів публічної влади щодо реалізації політик.

Дискусійною є спроба віднести до об'єктів публічного управління саму державу.

Інститути держави (установча, законодавча, виконавча, судова гілки влади), інститут місцевого самоврядування – це об'єкти державотворення, сфера, де пересікаються предмети різних наук, насамперед права і політології, а також і теорії публічного управління, зокрема, коли йдеться про забезпечення дієвості механізмів формування і реалізації політик, самовдосконалення управлінської підсистеми системи публічного управління.

Новим змістом наповнюються публічно-управлінські відносини як особливий вид суспільних відносин. Вони виникають у процесі

публічного управління, визначаються економічними та політичними основами суспільного устрою, відповідають меті розвитку суспільства в цілому і/чи територіальних спільнот. Ключовим фактором детермінації змісту публічно-управлінських відносин є відносини власності. Відносини власності визначають основні риси публічного управління, оскільки відображають багатогранну систему відносин між людьми, їх об'єднаннями, галузями, адміністративно-територіальними одиницями з використанням засобів і результатів праці в процесі виробництва, обміну і споживання, а також широку гаму публічних, приватних, інших інтересів.

Для України набуває все більшої актуальності формування середнього класу. Його наявність є визначальною умовою демократизації суспільних відносин, по суті справи, формування інститутів громадянського суспільства. Домінування великого капіталу і державної власності – це умови, що породжують олігархізацію влади і корупцію. Однак неприпустимі і крайнощі – сучасний стан світових економічних відносин обумовлює потребу мати в економічній системі країни і потужні національні недержавні компанії, і державні підприємства, насамперед, стратегічного значення.

По мірі становлення публічного управління ускладнюються комунікації в його системі. Відомо, що у прямих зв'язках на першому місці постають управлінські впливи. Через зворотні зв'язки реалізуються ініціатива знизу, виявляється сприйняття управлінських впливів, фіксується їх результативність. Горизонтальні зв'язки забезпечують координацію і партнерську взаємодію. У системі публічного управління, з урахуванням її організаційно-функціональної структури, горизонтальні і зворотні зв'язки набувають особливої значимості і багатоманітності.

Зворотні об'єктні зв'язки відображають об'єктивацію управлінських впливів, надають змогу оцінювати ступінь відображення в управлінських рішеннях інтересів суспільства, відповідних верств населення, конкретних колективів, а також реальні зміни в об'єкті управління і їх співвідношення з наміченими цілями. Зворотні суб'єктні зв'язки надають можливість з'ясувати й оцінити: як кожен наступний рівень управління реагує на рішення і дії вищого рівня, наскільки і яким чином він враховує їх у своїй діяльності; яке його реальне ставлення до вищого рівня; рівень його власної активності.

Система публічного управління належить до великих, надскладних соціальних систем. Вона складається з двох підсистем

– системи державного управління і управлінської підсистеми місцевого самоврядування, пов'язаних між собою підсистемою політико-адміністративних і публічно-управлінських відносин. (Рис. 1.1.1) Кожна з них має свою ієрархічну структуру.



Рис. 1.1.1. Основні складники системи публічного управління (морфологічна модель)

Результат функціонування системи публічного управління принципово відрізняється від механічної суми результатів функціонування підсистем державного управління і місцевого самоврядування, тобто не тільки за кількісними показниками, але й якісно. Словом, органи виконавчої влади і виконавчі органи місцевого самоврядування, взаємодіючи в межах системи публічного управління, дотримуючись принципів її функціонування, спроможні досягнути результатів, які недосяжні для них при відособленій, взаємно не узгодженій діяльності, а тим більше при взаємному протистоянні.

Відповідність публічного управління потребам суспільства, його результативність і ефективність, демократичність залежать: а) від характеристик державного управління і управлінської підсистеми місцевого самоврядування; б) від ступеню цілісності системи. Цілісність же системи публічного управління обумовлюється відповідністю управлінської підсистеми керованій підсистемі і взаємною цільовою відповідністю (доповнюваністю) та

раціональним механізмом взаємодії системи державного управління і управлінської підсистеми місцевого самоврядування.

Уявлення про публічне управління як систему має принципове теоретичне, методологічне, теоретико-прикладне і суто практичне значення. (Рис. 1.1.2)



↑.....↑ - *Аналіз суспільних потреб та інтересів, що обумовлюють зміст публічної політики і необхідність змін в організаційно-функціональній структурі управлінської підсистеми, формах і методах діяльності органів публічної влади*

▬→ - *Управлінські впливи*

- - - - -> - *Зворотні об'єктні зв'язки (дані моніторингу)*

↔ - *Співучасть в управлінні*

Рис. 1.1.2. Система публічного управління  
(концептуальна модель)



Від того, що ми розуміємо під системою публічного управління, які і в якому порядку включаємо до неї управлінські прояви, як уявляємо співвідношення і взаємодію цих проявів, залежить достовірність наукових висновків і раціональність наших дій.

Грунтуючись на Концепції демократичного врядування, використовуючи теоретико-методологічний інструментарій соціосинергетики публічне управління постає як управління в режимі самоорганізації. Виявляючи і враховуючи закономірності, властиві конкретній соціальній системі, і докладаючи мінімальні зусилля в точках біфуркації – в моменти обрання системою нового вектору еволюції, можна досягати максимальних результатів реалізації об'єктивних процесів. Водночас публічне управління вбирає і цілу низку положень інших, названих вище, зарубіжних теорій і концепцій.

Так, дотримання принципу субсидіарності відповідно до «New Public Management» наближує публічно-управлінську діяльність до клієнта, виступає однією із засад децентралізації і забезпечення відносної свободи дій усіх управлінських ланок, сприяє утвердженню нового критерію ефективності функціонування системи, що орієнтує на якість послуг і рентабельність.

Співзвучними концепції демократичного врядування є напрацьовані в межах концепції «Governance» 12 principles «of good governance at the local level» – 12 принципів «доброго врядування на місцевому рівні», а саме:

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у місцевих суспільних справах;
2. *Відповідність вимогам та очікуванням громадян*, щоб забезпечити, аби місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян;
3. *Раціональність та ефективність*, щоб забезпечити досягнення цілей і водночас найбільш раціонально використати ресурси;
4. *Відкритість та прозорість*, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння того, як ведуться суспільні справи;
5. Верховенство права, щоб забезпечити справедливість, безсторонність і передбачуваність;
6. *Етична поведінка*, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними;
7. *Компетентність та потенціал*, щоб забезпечити здатність посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;
8. *Інновації та відкритість до змін*, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик;
9. *Сталий розвиток та спрямованість на довгострокові результати*, щоб враховувати інтереси майбутніх

поколінь; 10. *Раціональне управління фінансами*, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів; 11. Права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жоден не дискримінується і не ігнорується; 12. *Підзвітність*, щоб забезпечити, аби представники та посадові особи органів місцевої влади брали на себе відповідальність і притягувалися до відповідальності за свої дії. [418].

У Преамбулі і в ст. 2-3 Угоди про Асоціацію між Україною і ЄС наголошується на повазі сторін до демократичних принципів, зокрема верховенства права і належного (доброго) врядування [434].

Сутнісна ознака «Governance» – взаємозв'язок між офіційними інституціями та інституціями громадянського суспільства – була вихідною підставою для введення поняття «врядування» в українській науковій літературі з державного управління ще до використання науковцями самого поняття «Governance». Сьогодні вітчизняна теорія чітко виокремлює в публічному управлінні політичну й адміністративну підсистеми, що задають інституціональний коридор для участі громадянського суспільства в процесі формування порядку денного, прийняття рішень і контролю за їх виконанням за допомогою механізмів політичного і громадського представництва й практик взаємодії. Хоча далеко ще не всі складові політичної підсистеми повною мірою розкрили свій потенціал.

Протягом останніх років посилилася увага до використання в системі публічного управління інформаційних технологій, що відповідає положенням концепції Digital-Era Governance, зокрема: при впровадженні системи управління якістю в органах виконавчої влади та виконавчих органах місцевого самоврядування; при проведенні публічних закупівель через систему «Прозоро»; створення сайтів органів публічної влади... Але цей процес нерідко нагадував припливи і відпливи. Тим часом, приходять усвідомлення того, що в сучасних умовах неможливо розбудувати ефективне управління не спираючись на цифрові технології, «електронне урядування». Політична сила, яка прийшла у 2019 р. до влади, ще в процесі виборів проголосила масштабну ідею – «держава в смартфоні». Створено Міністерство цифрової трансформації України, запроваджено посаду Віце-прем'єр-міністра-Міністра цифрової трансформації України. 4 вересня 2019 року Кабінет Міністрів України схвалив рішення про остаточний перехід на електронний обмін документами.

...Ми все ще спостерігаємо в ряді випадків термінологічну невизначеність у зв'язку з механічним перенесенням у вітчизняну теорію понять із зарубіжних концепцій чи при спробах здійснювати переклад певних понять з української мови на англійську. Забуваємо, що «термін» і «поняття» – не одне й те саме; що є поняття, яких просто не існує в іншій культурній традиції. Серед зарубіжних науковців ще зберігаються різні підходи до тлумачення поняття «Governance», серед вітчизняних – до визначення змісту понять «врядування», «демократичне врядування», «Концепція демократичного врядування», а також щодо коректності поняття «публічне управління та адміністрування». Але поступово відбувається уточнення категоріально-понятійного апарату і конкретизація предметного поля вітчизняної науки публічного управління, що у свою чергу сприяє більш коректному використанню зарубіжних теорій і практик.

Залишається невідкладним завданням в надскладних для України геополітичних умовах забезпечити на випередження темпи державотворчого процесу, суспільного розвитку загалом. Його сутність – реальне народовладдя через поєднання форм прямої і представницької демократії і адекватна йому система публічного управління, що акумулює найсучасніші зарубіжні практики і водночас відповідає сьогоднішнім вітчизняним реаліям та національним традиціям.

## **1.2. Доктринальні положення та складові багаторівневого врядування**

Глобальні зміни, що відбуваються останніми десятиліттями у країнах світу, зумовили перехід від традиційних ієрархічних моделей інституціонального «нашарування», на більш складні міжурядові відносини, за яких субнаціональні органи управління отримують прямий обмін з наднаціональними чи глобальними інститутами та навпаки.

Багаторівневе врядування є характерною рисою сучасного процесу вироблення політики, тісно пов'язано з управлінською діяльністю. Адже означає новий спосіб управління розвитком держави на засадах участі громадянського суспільства на всіх рівнях (міжнародному, національному, місцевому, регіональному), актуалізуючи важливість міжрівневої і міжсекторної цільової взаємодії для прийняття різними суб'єктами управлінського процесу

спільних рішень. Фактично, всі учасники багаторівневого врядування є партнерами (окрім органів публічної влади передбачається залучення приватних і громадських структур) і можуть виступати в ролі ключового суб'єкта, оскільки єдиний центр управління змінюється на координаційний. Це обумовлюється тим, що реалізація прав та ініціатив відбувається добровільно всіма суб'єктами за умови усвідомлення їх необхідності / потреби. Тобто, відбувається управління власною діяльністю, яке потребує узгодження з іншими сторонами / партнерами.

Використання концепції багаторівневого управління є особливо актуальним в умовах, коли життя диференціюється і стає настільки складним, що практично унеможливує управління методами традиційної бюрократії, без взаємодії з суспільством. Її прийняття, в свою чергу, передбачає використання певного методологічного підходу, який буде враховувати як існуючі особливості політико-інституційної системи Європейського Союзу, так і поточний стан розвитку інтеграційних процесів на зовнішніх кордонах ЄС.

З 70-х років минулого століття розгорається процес адміністративного реформування, під час якого відбувається як зміцнення регіональної влади, так і посилення відповідальності уряду за зростання добробуту населення, мікроекономічних показників, надання соціальних послуг, освітніх та з охорони здоров'я тощо. Адже ієрархічний підхід, притаманний Європейському Союзу, «поставив» Європу над державами-членами, держави-члени над регіонами, регіони над містами та місцевими громадами. Відтак, постала потреба у запровадженні нового партнерства між цими організаціями та соціально-економічними партнерами на всіх рівнях влади, з метою наближення Європейського Союзу до громадян.

З точки зору управління, Європейський Союз поступово розвинувся з моделі «зверху-вниз» в більш загальноприйнятну модель, із залученням до розширення соціальних та економічних партнерів (а згодом і суспільних суб'єктів) протягом усього циклу політики. З часом регіональні та місцеві органи влади також отримали більше можливостей зробити свій внесок у процес інтеграції до ЄС «знизу-вгору» при спільному управлінні Європейськими структурними та інвестиційними фондами та у розробці та реалізації Операційних програм.

Певною мірою можна сприймати ЄС як «багаторівневу публічну адміністрацію», в якій все більш взаємозалежні національні системи мають постійні відмінності, бо виконують різноманітні завдання

залежно від конфігурації акторів, часу та простору вироблення політики. Особливої уваги при цьому заслуговує пропозиція покласти в основу реформування існуючої системи врядування в Європейському Союзі концепцію «багаторівневого управління» – multi-level governance (далі за текстом MLG).

Вперше науково-теоретичний аналіз багаторівневого управління здійснив Marks, G. на початку 90-х рр. XX ст. під час вивчення нових інституційних структур ЄС, які були введені в дію Маастрихтським договором [527]. Надалі у співавторстві з іншими західними вченими (Hooghe, L. and Blank, K.) було розвинуто теорію багаторівневого (мережевого) управління, яка у 1996 р. в «Журналі загальних досліджень ринку» була оприлюднена. Результати їх досліджень мали назву «Європейська інтеграція з 1980-х рр.: державоцентризм проти багаторівневого управління» [530]. Науковці зазначали, що «державоцентризм» ЄС обмежує суверенітет європейських держав, зменшуючи швидкість прийняття і реалізації колективних рішень і збільшуючи компетенції наднаціональних інститутів. Вони також стверджували, що «європейські держави втрачають можливість представництва національних інтересів в міжнародних відносинах».

Сучасне розуміння поняття «багаторівневе» в контексті розвитку системи врядування в ЄС відображає наявність національного, субнаціонального та наднаціонального рівнів, відповідно до яких європейські держави, наднаціональні інституції, неурядові організації розглядаються як рівні політичні актори. При цьому множинність взаємодії рівнів управління буде зумовлена наявною горизонтально-вертикальною координацією в сфері публічного управління, адміністративною конструкцією публічної влади, ступенем участі соціуму, наявністю «прошарків» (layers).

У кінці 90-х дебати про юрисдикційну архітектуру Європи завершуються розумінням і сприйняттям того факту, що європейська інтеграція сприяла переформатуванню мережі суверенних національних держав у систему багаторівневого управління. Протягом наступних десятиліть дослідження MLG набувають потужного імпульсу, поняття перерозподілу повноважень для прийняття рішень як у національних, так і серед національних державах.

Paul Stephenson аналізуючи дослідження науковців MLG за два останні десятиріччя, задається питаннями щодо розуміння змісту та сутності поняття, причин появи концепції / теорії / поняття / процесу та перспектив їх подальшого розвитку,

виокремлює п'ять етапів еволюції дослідження з часом, яким притаманні суттєві відмінності [546]. Це наочне зображення дослідження MLG (Рис. 1.2.1), в якому представлено п'ять «Використань» та 10 «фокусних центрів». Розглянемо їх коротко.

Перший етап отримав назву «*Оригінальне використання*», і розпочався ще в 1993 році. Його ключовими характеристиками / особливостями є *розосередження законних повноважень та європеїзація / регіоналізація*.

Ще у 1993 році у статті «Структурна політика» та багаторівневе управління в ЄС», Marks, G. стверджував, що аналіз розбудови інституцій виходить за межі областей та регіонів, першочерговості набувають субнаціональні рівні прийняття рішень з безліччю зв'язків з іншими рівнями. Тому виникає багаторівневе управління, як система безперервного управління, переговорного процесу між органами влади на різних територіальних рівнях, що супроводжується створенням інституцій та перерозподілом рішень (Marks, G. 1993: 392) [527].

Подальші дослідження протягом чотирьох років були зосереджені на інституціональному аспекті, орієнтовані на актора та політику згуртованості, аналіз інституційних механізмів реалізації структурних фондів у політиці згуртованості, виявлення розбіжностей формальних та неофіційних правил на різних рівнях. Зокрема, науковці вказують на: юрисдикції (законні повноваження) загального призначення із статичними суб'єктами та обмеженою кількістю рівнів (державний контроль і використання авторитету); і конкретні завдання юрисдикції плинного членства з необмеженою кількістю рівнів та гнучкістю (багаторівнева система співіснуючих рівнів влади, транснаціональні, державні та приватні інституційні відносини з перехресними компетенціями) (Hooghe and Marks 2003) [510].

Початок 1990-х років також був свідком впровадження поняття «Європа регіонів», яке позначає федеральну Європу, в якій її складовими одиницями є регіони, а не національні держави. Тож в цей час MLG вивчається дослідниками з питань регіоналізації та європеїзації, а саме механізми, що забезпечують активну участь щодо задоволення регіональних інтересів. «Новий» регіоналізм (Keating and Loughlin, 1997) [518] стимулював європейську інтеграцію через структурну політику і посилення принципів субсидіарності та партнерства, відповідно до Маастрихтського договору 1992 року [163].

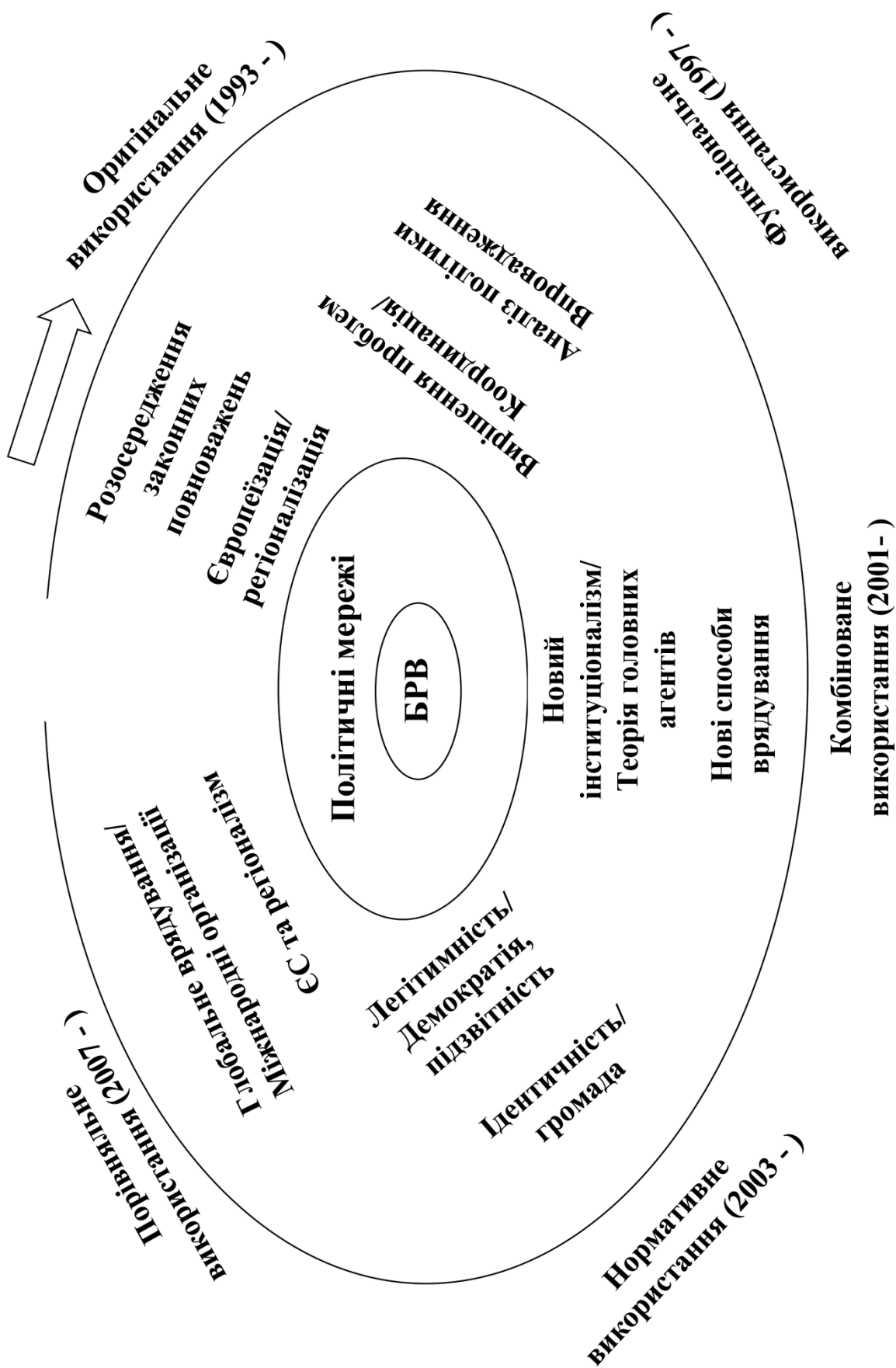


Рис.1.2.1. Вигляд використання багаторівневого врядування впродовж двох декад з висоти пташиного польоту [546, с. 832]

MLG акцентує увагу на розподілі влади та розповсюдженні, а не на накопиченні повноважень, тоді як європеїзація привносить нові міжорганізаційні зв'язки, надає динаміки взаємним коригуванням, що є результатом багаторівневої взаємодії (Jordan 2001) [516]. У подальших дослідженнях Börzel (2005) [476] та Hooghe et al. (2010) зазначили, що регіоналізація та європеїзація є узгодженими процесами змін, внаслідок яких юрисдикція архітектури Європи стала багаторівневою. Слід зазначити, що регіоналізація призвела до суттєвих змін не тільки на теренах ЄС. Так, Obydenkova (2010) стверджує [543], що регіоналізм у пострадянській Євразії є формою MLG, оскільки він включає різні інституційні рівні (наднаціональний та транснаціональні) та групи суб'єктів (урядові та неурядові).

Виклики перед вітчизняними структурами до безпечного політичного представництва та координації діяльності включали подолання горизонтальних поділів та конфлікти між / в межах регіональних політико-адміністративних одиниць та відновлення віддалених та вертикальних відносин між національним та наднаціональним рівнями.

Чимала частина літератури пов'язана з дискусіями про MLG, однак безперечним є факт щодо суперечливості природи MLG, оскільки частині акторів надає можливості, для прийняття оптимальних управлінських рішень, а інша при цьому втрачає владну силу та вплив. Відтак, це призводить до потенційного конфлікту, блокування і, згодом, розробки стратегій, за допомогою яких на локальному та регіональному рівнях вдається збільшувати свій інституційний та переговорний потенціал, без залучення до цього процесу національного рівня та співпрацю з Брюсселем через власні представництва. Таким чином, науковці дотримуються думки про очевидність подальшого розвитку політичних мереж як перехідного містка між MLG та європеїзацією чи його поєднання з політичними мережами через наявність складних та множинних зв'язків.

З 1997 року розпочинається *другий етап* дослідження та розвитку MLG, що отримав назву «*функціональне використання*». Його відмінними особливостями є *аналіз політики / впровадження досліджень та вирішення проблем через координацію та навчання*.

Напрацювання науковців виявилися настільки успішними за такий короткий часовий проміжок, що концепція міцно входить до лексики політиків та урядовців. Академічний аналіз MLG поступово зміщується від старих до нових країн-членів Східної та



Південно-Східної Європи. Увага зосереджується на координації та партнерстві на різних етапах процесу формування політики, плюралістичній взаємодії на різних інституційних рівнях. Дослідники вивчають можливості, переваги та недоліки MLG у різних сферах економіки та політики. До того ж, Комітет регіонів по-суті легітимізує багаторівневе управління, вважаючи, що його слід сприймати як скоординовані дії наднаціональних установ з національними, регіональними та місцевими органами влади, заснованими на партнерстві та спрямованими на розробку та реалізацію політики ЄС (Warleigh, 1999) [573].

Досліджуючи здатність MLG щодо вирішення проблем спроможності на різних рівнях управління Schout, A. (1997b) [560] визначив і обмеження, що надало змогу запропонувати двовимірність концептуалізації багаторівневих можливостей вирішення проблем. Науковці вивчали також і навчання в контексті MLG, пропонуючи при цьому зосереджувати увагу на різних рівнях управління, політичних інструментах і типах організації тощо. MLG заохочує експериментувати (Zito and Schout 2009: 1115) [575], тож через зростання транснаціональних мереж, політичне навчання слід здійснювати у різних місцях, аби співпраця та взаємодія сприяли розвитку, обміну ідеями, технічним досвідом та інформацією, а також сприяло утвердженню норм і цінностей.

Крім того, посилення адміністративного потенціалу для більш ефективного впровадження потребує застосування бенчмаркінгу, обміну досвідом та доступом до рівного навчання між регіонами та містами, а також використання інструментів ЄС, таких як програми Європейського територіального співробітництва. Мова про створення інноваційної платформи державного сектора, яка має на меті підтримку та координацію інновацій.

На *третьому етапі* відбувається перехід від *функціонального до комбінованого використання* (з 2001 р.), що супроводжується залученням *нових способів врядування та нового інституціоналізму / теорії головних агентів*.

Так, MLG передбачає застосування «м'яких» інструментів політики, що заохочують координацію, бенчмаркінг та застосування досвіду найкращих практик без загрози санкцій. Однак, при більш детальному вивченні, здійсненому Kaiser, R. and Prange, H. (2004) [517] виявилось, що багаторівневий характер управління інноваціями зумовлює потребу забезпечення умов, необхідних для здійснення ефективною координації політики. Зокрема, взаємозалежність координації, збільшення трансакційних витрат,

яка зростає із збільшенням кількості адміністративних рівнів та ступенем субнаціонального рівня автономії, розбіжностей з точки зору бюджетних повноважень та юридичної компетенції. Також посилюється конкуренція між акторами на різних рівнях управління за критичні ресурси (знання, дослідження, фінанси, підприємців тощо), що поєднується із невідповідністю між політичними амбіціями та ринковою реальністю.

В цей період увага науковців фокусується на вивченні політики згуртованості, пошуку відповідей на запитання: якими є внутрішні інституційні стосунки? Як правила і ресурси впливають на контроль та визначають динаміку MLG? Підставами слугують напрацювання нового інституціоналізму / теорії головного агента.

На четвертому етапі спостерігається *нормативне використання* та розвиток MLG (з 2003 р.), відмінностями якого є *легітимність, демократичність, підзвітність, ідентичність* (група, колективна ідентичність, політичні партії, громадськість).

Суспільство стає все більш плюралістичним, тож демократична участь невід'ємно пов'язана з MLG. Люди хочуть брати участь, процес прийняття рішень розпорошується, а занадто часто - «зверху вниз». Односторонні рішення просто не є прийнятними у демократії. Таким чином, MLG пропонує широку відповідь у наданні інструментів для громадської участі в регіонах, містах, а в кінцевому рахунку і державі [537]. Це сприяє співпраці та демократизації, оскільки воно посилює можливості громадян впливати на уряд. А також є дуже дієвим способом зміцнення демократичних дебатів у межах Союзу. Альтернативою багаторівневій демократії є не проста демократія, а ефективна демократія. Таким чином, концепція MLG надає допомогу ЄС у подоланні її віддаленості та подальшого усунення розриву з громадянами.

Nooghe and Marks (2008), які в своїй роботі досліджували можливість «постфункціоналістичної теорії євроінтеграції», посилаються на артикуляцію повноважень у межах «юрисдикцій», зосереджують увагу на особливо важливому причинно-наслідковому факторі – ідентичності. Вони переконані, що ЄС – це система MLG, «керована політикою ідентичності, а також функціональним та розподільним тиском», враховуючи, що «група та самоврядування, виражені у громадській думці та мобілізовані політичними партіями лежать в основі законних повноважень» (Nooghe and Marks 2008: 23) [512]. проблеми, що

виникають в результаті інтеграції, не пов'язані до базового політичного конфлікту між партіями, установами та регіонами.

Багаторівневе управління розглядає європейську інтеграцію як частину більш широкого процесу розповсюдження влади, який відбувається «знизу», а також над центральним рівнем держави. Існування загального європейського ринку виключає побоювання, що регіональна автономія спричинить появу невеликих, неефективних економічних одиниць, яким може бути відмовлено у доступі до колишніх ринків (Jolly 2007; Piattoni 2010) [514]. Це, в свою чергу, посилює вимоги до незалежності з боку національних меншин: як отримати перевагу адаптивності в невеликій юрисдикції, не втрачаючи доступ до ринку континентального розміру?

Починаючи з 2007 року науковці використовують MLG для порівняльного аналізу, застосовуючи ЄС як еталон. І це надало підстави для виокремлення п'ятого етапу – *порівняльного використання* та розвитку MLG, що ґрунтується на дослідженнях трансформацій на макро- та мікрорівні, порівнянні перспектив *глобального управління та міжнародних інститутів*, актуалізації питання *ЄС та регіоналізму*.

Науковці починають аналізувати взаємозалежність ЄС і глобального управління, виникає необхідність у проведенні більш прикладних досліджень, що стосуються поступового та плюралістичного характеру MLG, розгляду ступеню складності питання щодо визначення чи формування інституціональної домовленості.

MLG використовується в контексті глобалізації та розвитку, міжнародного права, фінансів та торгівлі, міжнародної інтеграції ЄС, впливу на власні інституційні зміни та формальну організацію прийняття європейських рішень. Адже чимало питань політики є транснаціональними та потребують вирішення міжнародної спільноти через застосування глобальних механізмів управління.

Таким чином, починаючи з 1993 року еволюція дослідження MLG, здійснена зарубіжними науковцями, характеризується суттєвими відмінностями, за якими виокремлюються етапи: оригінального, функціонального, комбінованого, нормативного та порівняльного використання. На часі маємо шостий, до якого долучаються і науковці близького зарубіжжя, вітчизняні. Йому притаманні не тільки поглиблений аналіз мереж формування політики, мереж взаємодії акторів, а й в цілому політика згуртованості (на їх основі), поліцентричне управління. Певною мірою, його можна назвати «адаптивне використання», оскільки

мова не тільки про теоретичні засади, порівняння зарубіжної практики, скільки про механізми та інструменти впровадження, їх застосування на вітчизняному ґрунті, в процесі євроінтеграції.

### ***Концептуалізація підходів до поняття MLG***

Багаторівневе управління (MLG) – це, мабуть, одне з найбільш широко уживаних понять у політичних науках, державній політиці та публічному управлінні протягом останніх десятиліть. Так, у далекому 1993 році пошук Google Академії зі словами «багаторівневий» показував лише 4 результати, а вже за сім років їх кількість переважила за сотню. А потім відбулося експоненціальне зростання, управління на рівні рівнів стало центральною темою в академічних статтях наукових журналів. Такий посилені інтерес до MLG призводить до дещо парадоксальної ситуації: розмаїття поглядів вчених призвело до появи величезної кількості розбіжних думок щодо його походження та подальшого розвитку. Так, MLG застосовується для широкого спектру багаторівневих систем управління, починаючи з глобальних установ, регіональних організацій, таких як ЄС, національні уряди та субнаціональні уряди. Вочевидь, існує стільки визначень, скільки вчених, які досліджують особливості та специфіку управління на багаторівневому рівні. Однак у всіх дефініціях та підходах, без перебільшення, їх спільним знаменником є застосування багаторівневого управління для опису процесів перерозподілу влади від центральних держав (Hooghe and Marks, 2003; Bache and Flinders 2004; Enderlein et al., 2010). Адже багаторівневе управління виникає, коли експерти з кількох рівнів влади формують політику та створюють регуляторні норми спільно з відповідними зацікавленими групами.

Слід визнати, що NAFTA, субнаціональні уряди, а також національні уряди звикли чинити великий вплив на політику. Всі ці рівні влади також звикли до складних політичних взаємодій під час переговорів за цей вплив, а також за фінансові ресурси. Тобто, присутні елементи концепції багаторівневого управління застосовувалися задовго до того, як був винайдений термін. MLG виникла як вертикальне розташування і спосіб передати складні взаємозв'язки між внутрішнім та міжнародним рівнями влади, представляючи достатньо спрощене розуміння європейської політики.

Підходи науковців до дослідження MLG різняться з огляду на акцентування на різних його складових, зокрема, на: структурних

фондах та екологічній політиці; на історичній ретроспективі та концептуальному аналізі дихотомії (центру / периферії, держави / суспільства, внутрішньої / міжнародної політики) Piattoni (2010) [549]; внутрішніх та європейських перспективах, порівнянні регіоналізму та глобального управління Zürn, Michael (2012) [576]; нових режимах управління та регулювання (Conzelmann, 2008). У наукових дослідженнях, що відзначаються більшою соціологічною спрямованістю, досліджували організаційне та соціальне навчання та ідентичність / спільноту, роботи з функціоналізму / неофункціоналізму. Крім того, правові та економічні ідеї, соціальні та політичні, філософські проблемні питання щодо MLG забезпечують обґрунтування багаторівневого управління.

Дебати у науковій літературі спродукували два підходи. З однієї сторони, (нео)функціоналізм, який обґрунтовує процес інституціональних змін наднаціональними інститутами, які могли б продовжувати інтеграцію шляхом формування інституційних компетенцій, ресурсів та правил прийняття рішень (Haas, 1958) та посилювати її за допомогою легітимізації [504]. З іншої сторони, існували твердження щодо рішення - включення договорів та інституціональних структур наднаціональних інституцій, - переважають угоди держав-членів та їх керівників (Моравський, 1998) [535]. На відміну від них, Маркс у статті «Європейська інтеграція з 1980-х рр.: державоцентризм проти багаторівневого управління» обґрунтував тезу щодо визнання важливості ролі субнаціональних рівнів у щоденній розробці політики в межах ЄС [527].

MLG має суттєві відмінності від традиційного управління, яке було ієрархічним в частині, що стосується комунікаційних зв'язків, розподілу та використання ресурсів, переважали методи ручного управління. Щодо MLG, то воно більшою мірою стосується контексту (змістовної складової), процесів та переговорів, і полягає у:

- зосередженості на системах управління, що включають транснаціональні, національні, і субнаціональні інститути та суб'єкти;
- інституційності відносин стосовно переговорів (формальних, підчас і неформальних) та мереж, яким належить провідна роль, а не правовим межам;
- логічності порядку між різними інституційними рівнями щодо прийняття попередніх рішень.

Оскільки дискусії науковців щодо розуміння сутності, змістовного наповнення, врешті-решт самого поняття MLG не

вщухають, спробуємо концептуалізувати *підходи дослідників*. Так, у зарубіжній науковій літературі обґрунтовуються підходи до *сприйняття багаторівневого управління як певної концепції управління*, яка охоплює більш широкий, всеохоплюючий процес координації діяльності різних акторів та інституцій, за допомогою якого узгоджуються інтереси, а відтак дії та ресурси різних секторів (публічного, приватного та громадського) задля досягнення цілей обраного напрямку діяльності.

Появі оригінальної концепції Marks and Hooghe (2004) про багаторівневе управління передували:

- реформа структурних фондів 1988 року, яка зумовила перенесення акценту на партнерство та координацію, спонукала до реформування адміністрації, створення правил та процедур спільного управління структурними фондами;

- створення єдиного ринку: у програмі «1992» відбувається мобілізація та здійснюється розширення груп інтересів в межах політичних мереж;

- поява концепції «субсидіарності», а точніше – політичного бажання вирішувати проблемні питання на мінімально можливому рівні, як наслідок підписання Договору про Європейський Союз у лютому 1992 року.

Як концепція, багаторівневе управління передбачає, що у процесі розробки політики бере участь більш широке коло діючих осіб, ніж просто національні органи виконавчої влади та базується на низці постулатів:

- по-перше, до прийняття рішень в ЄС включається низку різних рівнів, серед яких: наднаціональний, національний (в т. ч. транснаціональний) субдержавний (місцеві органи влади та зацікавлені групи);

- по-друге, з появою наднаціонального рівня втрачається частина суверенітету держави, однак, підвищується потенціал наднаціональних органів і субнаціональних суб'єктів, які в даний час працюють за межами національних кордонів;

- по-третє, наднаціональний, національний і субнаціональний рівні державного управління взаємопов'язані політичними подіями на одному рівні, та впливають при цьому на інші рівні.

Відповідно, концепція пропонує розуміння того, як працює Європейський Союз на практиці, формування політики, в якій беруть участь декілька суб'єктів (осіб та установ), на різних політичних рівнях, від наднаціонального до субнаціонального або місцевого. Це передбачає просторові відмінності та географічне

розділення, але, водночас, його найважливішою особливістю є зв'язки, які з'єднують рівні. MLG передбачає залучення і вплив (жоден рівень діяльності не є вищим за інших) і, в цьому проявляється взаємна залежність через переплетення політичної діяльності. MLG може мати подальше застосування для подолання складності та неоднозначності в міжнародній політиці.

У концепції багаторівневого управління рівні не діляться за принципом територіальності чи інтенсивності взаємодії з наднаціональними або місцевими органами влади. У ній визначається поняття «рівень» як сукупність повноважень певних органів влади з виконання відповідних суспільно значущих функцій, що супроводжується наданням доступу заінтересованим суб'єктам (стейкхолдерам) до прийняття рішень.

Зокрема, сучасна концепція багаторівневого управління в ЄС є способом виведення комплексних відносин, тиску та можливостей, альянсів та політичних дій у Європі за рамки формального. У дослідженнях ЄС багаторівневе управління розглядається як гнучка система управління, що характеризується складністю взаємопроникнення національного, субнаціонального та наднаціонального; як перспектива комплексних сфер, що перекриваються, з багаторівневою інституційною архітектурою та дисперсією повноважень [556, с. 160].

Багаторівневе управління також може бути визначене як *механізм ухвалення взаємопов'язаних рішень*, який залучає багатьох, в інших обставинах політично незалежних, акторів (державних і недержавних) на різних рівнях територіальної агрегації у відносно безперервні процеси переговорів і реалізації рішень. Цей механізм не припускає наявності у акторів виняткових політичних компетенцій і незмінної ієрархії політичної влади на будь-якому з рівнів. [141, с. 21]. Запропонована Marks, G. and Hooghe, L. (2004) [528] MLG переорієнтувала політичні дослідження ЄС на доказ переконливості міждержавного багаторівневого управління або неофункціоналізму для пояснення інтеграції протягом 40 років.

Визнаючи MLG як «переналаштування простору для формування політики в ЄС, Awesti (2007: 1) [465] запропонував основу для розуміння MLG з трьох інституційних поглядів, як:

– інституціоналізм раціонального вибору (RCI), поліцентричне управління та перерозподіл повноважень, зменшення трансакційних витрат або збільшення ефективності надання політики;

– інституційні структури та процеси, що є важко модифікованими, актори соціально адаптуються до процедур і норм, а політика згуртованості, «узагальненої взаємності» на основі обміну та взаємних очікувань, трансформує відносини. При цьому актори, задіяні у MLG, набувають практичного досвіду функціонування за прийнятими правилами поведінки та навичок, що застосовуються у подальшій взаємодії, які в сукупності сприяють легітимізації на субнаціональному, регіональному та локальному рівнях;

– інституційна складність MLG, «контекстний вибір, з яким стикаються групи акторів, щоб впливати цілеспрямовано та діяти інтерактивно», досліджуючи наявне соціальне середовище, інструменти політики та існуючі інституційні установки.

З нормативної точки зору, MLG працює на засадах функціональної ефективності, підзвітності та демократичної легітимності, адже функціональні вимоги впровадження багатьох політик/ реалізації управлінських рішень потребують політико-адміністративної реорганізації на нижчих рівнях, а отже, європеїзація - і до певної міри гармонізація - просторів та їх одиниць контролю.

Функціональне обґрунтування MLG надає змогу краще зрозуміти, що оптимальна координація ресурсів для реалізації поставлених завдань не обов'язково співвідносна з територіальною сферою спільноти, відтак європейська інтеграція означає мобілізацію ідентичності, особливо там, де існуючі регіональні політичні структури влади є невідповідними, неефективними чи конфліктними.

Багаторівневе управління - це координація співпраці, коли суб'єкти на рівнях ведуть один з одним переговори, формують коаліції, інститути і діють спільно. Воно характеризує зміни у відносинах між акторами, розташованими на різних територіальних рівнях, кожен з яких функціонує у рамках власної сфери повноважень, визначеної виборцями, зацікавленими у виконанні певним рівнем конкретних функцій, закладених в сферу його повноважень: національного; субнаціонального; наднаціонального. Відповідно, політичними акторами, рівними у своїх повноваженнях, виступають наднаціональні інституції; держави; неурядові організації тощо.

MLG підчас розглядається як *процес управління* (демократичний або ж консенсусний), визначальною особливістю якого є об'єднання державних та приватних ресурсів з метою



досягнення спільних цілей та задоволення інтересів. Це передбачає залучення/включення широкого кола акторів: представників приватного бізнесу, добровільних асоціацій, організованих інтересів або груп, що їх лобіюють, громадськості. Оскільки серед розмаїття недержавних суб'єктів прослідковується наявність ієрархічної структурованості та вертикальної інтегрованості, характерної для системи політичних інститутів, то маємо підстави стверджувати, що таке розмаїття акторів призводить до створення численних зв'язків між процесами управління на різних рівнях;

MLG – відрізняється від звичайної системи управління, Однак, при більш детальному розгляді стає зрозуміло, що здебільшого *міжурядові відносини* в більшості розвинених держав завжди характеризувалися двома паралельними видами обмінів; формально, конституційно визначений обмін та неформальний, контекстуально визначений обмін [515]. Більшість міжурядових відносин, ймовірно, потребують ефективності обох цих обмінів. Неофіційний обмін допомагає пояснити більш формальні комунікації та сприяє інституціям нижчого рівня у впровадженні рішень вищестоящих органів. Відповідно, інститути вищого рівня потребують інформації про те, як їхня політика працює «на місцях» для розробки майбутньої політики. Тож, поряд з формальним обміном існує взаємна потреба між установами різних рівнів влади для проведення неформального обміну. Та найважливішим є те, що всі актори мають можливість вдатися до конституційного визначення їх інституційної спроможності, і коли вважається за необхідне до захисту важливих інституційних інтересів. Таким чином, неформальні обміни є ефективними за умови вбудованості у нормативно-правову базу.

Таким чином, *популярна модель міжурядових відносин*, опирається на неформальне прийняття управлінських рішень: міжурядовий підхід описує множину теорій, які сприймають регіональну інтеграцію як результат переговорів між національними державами. Мова про «повернення» регіональної інтеграції у сферу «нормальних» відносин, за яких повноваження, здійснювані європейськими інституціями, об'єднуються або делегуються державам-членам відповідно до взятих на себе зобов'язань. Міжурядові фахівці пов'язують формування національних уподобань із стратегічними переговорами між державами у грі на два рівні. Національні інтереси формуються у внутрішньополітичному конфлікті і, вже тільки після цього, «торгуються у міждержавних форумах» [558].

MLG має більш широкий склад акторів, ніж традиційні моделі міжурядових відносин; тут слід очікувати публічних, а також непублічних суб'єктів, які будуть залучені до управління. Слід зазначити, що саме Littoz-Monnet (2010) [525] належить введення в науковий обіг поняття «динамічне багаторівневе управління» у так званій моделі «зворотний міжурядовий механізм», яка допомагає зосереджуватися на діяльності та прийнятті рішення на різних рівнях (включаючи і міжнародний), ніж на аналізі того, що відбуватиметься надалі (там же: 4).

Найбільш важливими положеннями теорії багаторівневого управління є уявлення про фрагментацію державної влади на користь недержавних акторів, інтеграція нових владних просторів, що не збігаються з державними кордонами, і наявність глобальних завдань і проблем, які потребують співпраці всіх задіяних акторів. Дана теорія, на наш погляд, надає найкращі концептуальні та змістові рамки для охоплення акторів різного рівня, що мають схожі цілі і координують свої ресурси для більш ефективного і раціонального вирішення проблем розвитку територій.

Разом з тим, MLG не є теорією в традиційному розумінні. Однак, коли її положення, механізми та інструменти застосовуються до багаторівневої політичної системи, то це потребує досліджень стосовно визначення: наскільки влада монополізована центральними органами влади та чи повноваження розподіляються між субнаціональними та наднаціональними інститутами і недержавними інтересами. Тож MLG формулює гіпотези щодо питання, чи ЄС є системою багаторівневого управління, чи такою, в якій переважають національні уряди (Джордж, 2004: 116-117) [502]. Відтак, науковці розглядають MLG як *поняття управління*, яке може включати кілька рівнів (що є взаємопов'язаними або ж частково автономними) чи певного виду відносин між декількома інституційними рівнями. Основна ідея полягає в тому, що вони не впорядковуються ієрархічно, однак мають більш складні та контекстуально визначені відносини, які набувають характеру інституційних обмінів для вирішення кожного конкретного питання, а відтак і зростання взаємозалежності (Rhodes, 1997), у поєднанні із підвищенням ефективності та координації інституційної системи. Однак, для отримання таких результатів нові (горизонтальні) моделі управління мають з'явитися на кожному з цих інституційних рівнів. Слід зазначити, що дійові

особи на різних інституційних рівнях мають відмінні погляди на перспективи та результати залучення до процесу MLG:

- на місцевому рівні – можливість вести переговори безпосередньо з потужними транснаціональними інституціями, здійснювати обмін зі структурними фондами ЄС;

- транснаціональні інститути користуються можливістю вибору національних чи субнаціональних інститутів, відповідно до характеру конкретної проблеми;

- національний рівень у такому випадку втрачає частину свого попереднього контролю над субнаціональними інститутами, діяльність яких одночасно має відповідати політиці, правилам та програмам міжнародним установам.

На думку Schmitter, P. (2004) «багаторівневе та поліцентричне управління» містить шість типів інституціоналізму (раціональний, історичний, епістемічний, правовий, політичний та соціологічний), та має наступні виміри: просторовий (поліцентрична природа ЄС), плюралістичний (єдиний колективний інститут) та функціональний (делеговані завдання). Це надає йому змогу визначати MLG як: порядок прийняття обов'язкових рішень, що передбачає множину політично незалежних акторів. Наголос робиться саме на «політично», бо вести мову про повну незалежність немає ніяких підстав, адже вони є взаємозалежними суб'єктами, знаходяться на різних рівнях і ведуть постійні переговори та обговорення, досягають консенсусу при виконанні рішень, але не є ієрархічно підпорядкованими (Schmitter, P. and Kim, S. 2005: 5) [561]

MLG сприяє прозорості за допомогою обміну даними, порівняльного аналізу та найкращих практик як вертикальної, так і горизонтальної взаємодії між різними рівнями управління. Тож ЄС уявляється як «багаторівневе інформаційне середовище», комунікації в якому визначаються розмірами складності (щільністю, структурованістю, неоднорідністю) Blom et al. (2008) [474]. Крім того, MLG надає: повноваження субнаціональним акторам шляхом залучення їх до процесів розробки та прийняття рішень; більший доступ до інформації (знання); впорядкованість та формальне управління (Bache 2008: 163) [468].

Однак, Harlow та Rawlings (2006) [506] вказують на «дефіцит підзвітності» в MLG, який має місце у самоорганізуючих, саморегулюючих мережах. Це є наслідком незначної присутності представників громадян до попереднього обговорення управлінських рішень та залучення до здійснення експертної оцінки, не достатньої прозорості діяльності. Згадаємо, що при

традиційному управлінні демократичний (політичний), а також адміністративний, фіскальний та юридичний контроль є достатньо дієвими.

Разом з тим, MLG розглядається як *особлива форма політичної гри* (урядової чи інституційної), в яку можуть грати багато гравців одночасно. Вона виходить далеко за межі концепції дворівневого рівня, що зумовлює обмеження їх участі на міжнародному рівні певними чинниками: регіональні та місцеві органи влади підчас можуть вбачати можливості ухилення від контролю центральної влади (хоча при цьому відчувають вплив внутрішньої політики). А інститути ЄС (за наявності істотних переваг) в той же час можуть сприймати цей процес як засіб посилення власних повноважень щодо національних урядів. Це, насамперед, урядова та інституційна гра, що передбачає узгодження деяких питань на інституційному рівні в політичній системі, а в інших випадках відповідно до функціональних чи регіональних інтересів;

Через два десятиліття після Маастрихтського договору багаторівневе управління (MLG) розробляється як концептуальна основа для профілювання «домовленості» діяльності з розробки політики, що здійснюється в межах політичних та адміністративних установ, розташованих на різних територіальних рівнях. Мова про «*договірні домовленості*» за яких комунікації між акторами ґрунтуються радше на договірному порядку, аніж порядку, формалізованому юридичними рамками і мають характер інституціональних домовленостей, досягнутих в результаті перемовин. При цьому дійові особи мають численні зв'язки з малою або ієрархічною структурою, протистоять спробам їх нав'язати. Особливістю є те, що не зважаючи на попередні домовленості, передбачити їх результати заздалегідь не завжди можливо.

– *способу використання капіталу, наявних адміністративних та організаційних спроможностей* щодо автономності процесу прийняття рішень, стратегій мобілізації ресурсів, що спонукає регіональні та місцеві органи влади шукати фінансові ресурси деінде, не розраховуючи на державу, а долучатись до міжнародних ініціатив, програм та проєктів розвитку територій (Le Galés and Harding, 1998).

Зокрема, Jon Pierre та V. Guy Peters (2005 p.) розмірковуючи над цими питаннями, вважають, що MLG слід розглядати як компрометуючу демократію і називали це «*Faustian bargain*» (фаустівська угода, переклад П.Л.), оскільки підчас чіткі правові

рамки відсутні, що зумовлює необхідність покладатися на іноді цілком неофіційні переговори між різними інституційними рівнями. Відповідно, MLG розглядається не як альтернатива, а швидше як доповнення до міждержавних відносин, які регулюються відповідною нормативно-правовою базою [515, С. 81].

У подальших дослідженнях (на початку ХХІ ст.) вже зазначалось, що євроінтеграційний процес дозволив створити систему багаторівневого управління, яка забезпечує спільну реалізацію політики в грошово-кредитній сфері, в області конкуренції, регулюванні ринку, щодо окремих елементів виробничих відносин, охорони правопорядку, освіти тощо.

Beisheim, Campe and Schaferhoff (2010: 370) [470] вважають публічно-приватне партнерство (ППП) формою управління MLG другого типу, згідно з якою недержавні суб'єкти співпрацюють разом з державними суб'єктами для надання колективних благ та приймають функції управління, які раніше були єдиною владою суверенних держав. Такі PPP знаходяться в глобальних альянсах та партнерських проектах, ініційованих Програмою розвитку ООН та Світового банку з питань управління та планування, використання питної води. Зокрема, вони пропонують розглядати їх на трьох прикладах: фіскального федералізму (субнаціональний та національний рівень), економічного та валютного союзу в Європі (регіональний рівень) та міжнародної валютної співпраці та глобального економічного управління (наднаціональний).

Наприклад, структурні фонди в ЄС використовуються як приклади MLG в межах ЄС. З огляду на регіональний чи місцевий характер цільових коштів, ЄС відповідно до поданих заявок з регіонів чи міст, розподіляє ресурси безпосередньо на регіональний та локальний рівень. Таким чином, у діяльність включається декілька різних інституційних рівнів, обмін між якими характеризується більше переговорами ніж ієрархічним обміном, а інститути ЄС обходять рівень уряду країн-членів. Цей тип розробки політики є відповідним та логічним. Уряди держав не беруть участі у розподілі чи освоєнні коштів. Питання полягає в тому, як найкраще розподілити ресурси для вдосконалення та модернізації інфраструктури, як здійснити багаторівневий інституційний обмін стосовно реалізації політики та програм ЄС, посилити прозорість тощо.

Це означає, що регіони стають менш залежним від регіональної економічної підтримки з боку центральних влади, а

ЄС стає важливою ареною для регіональних органів влади для залучення ресурсів не лише з боку структурних фондів, а також інших установ, таких як Комітет регіонів. Крім того, розробка структурної політики ЄС полягає у залученні (у процентному відношенні) коштів як від регіональних та місцевих органів влади, так і їх партнерів – приватного бізнесу та його організацій з метою більшої узгодженості та забезпечення ефективності реалізації стратегій соціально-економічного розвитку.

Такі кошти надходять у регіони, причому центральний уряд фактично не контролює їх використання (координація та підзвітність). Наприклад, у Великій Британії регіональна підтримка з боку ЄС змусила центральний уряд зменшити свою регіональну підтримку, що стало причиною великих розбіжностей між регіональною владою та центральними політичними установами.

Підсумовуючи, зазначимо, що концептуалізація підходів до MLG надає змогу не тільки їх виокремити, охарактеризувати, але й визначити суттєві відмінності, притаманні науковим пошукам щодо розуміння змістовного наповнення дефініції, його сприйняття, як концепції чи процесу, поняття управління, механізму ухвалення взаємопов'язаних рішень, популярної моделі міжурядових відносин, особливої форми політичної гри (урядової чи інституційної), договірних домовленостей, способу використання капіталу, наявних адміністративних та організаційних спроможностей (фаустівської угоди), навіть підчас і публічно-приватне партнерство.

Узагальнюючи різні теоретичні підходи до трактування поняття багаторівневого управління, можна зазначити, що багаторівневе управління означає широкий комплекс заходів, множину систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що знаходяться в складних і таких, що постійно змінюються, стосунках один з одним. Це визначення, по суті, є «концепцією багаторівневості». В той же час, концепція багаторівневого управління присвячена політичній мобілізації, розробці державної політики і змінам в державному устрої, отже, будь-який теоретичний розгляд відбувається у рамках саме цих трьох аспектів.

### ***Багаторівневе управління чи багаторівневе врядування?***

Питання, винесене у підзаголовок видається цілком доречним, оскільки ознайомлення із здобутками зарубіжних та вітчизняних науковців свідчить про паралельне вживання понять

«багаторівневе управління» та «багаторівневе врядування», як тотожних. З урахуванням перекладу англomовного «*Governance*» на українську як «публічне управління», підчас «врядування» (право самостійного вирішення спільнотою проблем свого життєзабезпечення), російською мовою як «новый способ управления» постає закономірне питання: це труднощі перекладу чи справа у змістовному наповненні дефініцій?

Щонайперше, варто зазначити, що на часі концепція MLG застосовується не лише в якості пояснення процесу євроінтеграції та особливостей управління в ЄС, а й для дослідження здійснення координації між управлінськими рівнями в національних державах. Своє сучасне визначення вона отримала в низці офіційних документів, серед яких слід виокремити «Європейське врядування. Біла книга», затвердженням якої Комісія Європейських Співтовариств [100] запровадила власну концепцію врядування.

Зокрема, в Білій книзі основні принципи переходу до нової парадигми управління єдиною Європою на принципах «*governance*» (липень 2001 р.), метою якої було зміцнення європейської демократії, підвищення легітимності інститутів ЄС шляхом покращення залучення громадськості до управління, вдосконалення регуляторної політики та посилення ролі Спільноти у світовому врядуванні. В основі запропонованої в Білій книзі реформи врядування знаходиться реформування інституційного трикутника ЄС: Європейської Комісії, Ради і Європейського Парламенту, що покликане призвести до необхідної модернізації Спільноти. Також визначено фундаментальні засади для демократії та верховенства права в державах-членах – принципи, дотримання яких є обов'язковим на всіх рівнях врядування: глобальному, європейському, національному, регіональному та місцевому. Тобто, за Білою книгою, MLG передбачає використання методологічного підходу, що має враховувати особливості політико-інституційної системи Європейського Союзу та специфіку інтеграційних процесів в ЄС [454].

Наступним документом є «Хартія багаторівневого врядування» (чи управління? За різними перекладами!) (Комітет регіонів) [566], яка визначає поняття та зміст «багаторівневого врядування». Проте на відміну від європейської Хартії місцевого самоврядування вона не є міжнародно-правовим документом, підписаним та ратифікованим національними парламентами. Необхідно зауважити, що Хартія багаторівневого врядування не є юридично обов'язковим документом, але містить низку правил та

процедур, які дозволяють реалізовувати збалансовану політику багаторівневого управління, визначає принципи та методи залучення регіонів до національних та прийняття європейських рішень. Метою є – «Європа з регіонами», а не «Європа регіонів» (Schakel et al. 2015) [559].

Також одна з основних цілей Хартії – це розвиток європейського менталітету управління на всіх рівнях управління. Тобто, Хартія, яка не є обов'язковим правовим інструментом, намагається формально встановити набір загальних цінностей, фундаментальних принципів та матеріальних процедур, що лежать в основі цього нового методу управління.

Також на прискіпливу увагу заслуговує і «Багаторівневе врядування: будуємо Європу в партнерстві» (Комітет регіонів) [566]. Очевидно, що «культура MLG» може бути вироблена лише в тому випадку, якщо університети та школи навчають студентів за принципом, забезпечують навчання MLG та практикують MLG у своїх повсякденних відносинах із суспільством.

За традиційним підходом, термін «врядування» в державно-управлінському контексті звичайно включає діяльність виконавчих, представницьких та судових органів. При цьому він також визначає правила, процеси та норми поведінки, що визначають можливість здійснення своїх владних повноважень органами влади всіх рівнів.

Створення та розвиток Європейського Союзу надало нове змістовне наповнення поняттю «врядування», притаманними стали ознаки: відкритість органів влади всіх рівнів, обов'язкове залучення до процесу прийняття та виконання рішень громадськості, підзвітність, ефективність та узгодження діяльності між собою не тільки національних, але і міждержавних інститутів створених в ЄС.

Вважається, що вперше термін «врядування» був вжитий давньогрецьким філософом Платоном (5 ст. до н.е.) для означення факту наявності керівних осіб судна (згідно етимології слова, з грецької перекладається як «керувати судном»). Далі термін одержав подальший розвиток і почав уживатися стосовно бізнесу та державного управління.

*Врядування тлумачиться як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові і фінансові передумови, з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси задля досягнення*



*пріоритетних цілей суспільного розвитку.* Врядування – це правила, процеси та норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами держави, особливо стосовно забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та узгодженості;

Багаторівневе врядування – це процес неієрархічного мережевого управління, який характеризується широким залученням урядів держав-членів, регіональних та місцевих органів влади, експертів та інших неурядових гравців до процесів прийняття рішень та вироблення політики.

Багаторівневе врядування – новий підхід у теорії європейської інтеграції, який розглядає інтеграцію як процес неієрархічного мережевого управління у ЄС, що характеризується широким залученням урядів держав-членів, регіональних та місцевих органів влади, експертів та інших неурядових гравців до процесів прийняття рішень та вироблення політики. Це означає, що в ЄС не існує централізованого управління. Навпаки, в ЄС ми стикаємось із дуже складним механізмом постійних переговорів на наднаціональному, національному, так само як і субнаціональному рівнях.

Спираючись на визначення поняття «governance», надане О. Делія [68], та розвиваючи його, можна визначити МГ як підхід, системна композиція інноваційних управлінських підходів, спрямованих на підтримку балансу між її складовими: приватним сектором, публічним сектором та громадянським суспільством у межах організаційної структури держави. Причому обов'язковою умовою ефективності підходу МГ є зменшення ролі держави і збільшення кількості і ролі зацікавлених сторін.

Широке залучення до процесу владного управління громадськості привело до того, що сучасне визначення поняття «врядування» стало відображати такі чинники, як:

1) розуміння того, що передумовою ефективної діяльності владних інститутів є узгоджений компроміс точок зору між всіма зацікавленими сторонами з одночасним урахуванням всіх можливих факторів впливу: економічних, політичних та соціальних;

2) розподіл зобов'язань та відповідальності за рішення, що приймаються, на представників всіх сторін (державна, громадськість та бізнес), що залученні до процесу їх прийняття;

3) використання ітераційного підходу до процесу вироблення, прийняття та виконання рішень з одночасною умовою участі в цьому процесі всіх зацікавлених сторін.

Насамперед всього треба зазначити, що «багаторівневе врядування» і «багаторівневе управління» не є тотожними поняттями.

Врядування ґрунтується на системі цінностей, політик та інституцій, завдяки яким взаємодіють його суб'єкти (органи публічної влади і неурядові організації – бізнес-асоціації, громадські об'єднання і їх асоціації), базується на правилах, інституціях та практиках, які стимулюють партнерську співпрацю, а також на механізмах, через які окремі громадяни, їх об'єднання артикулюють свої інтереси та реалізують свої законні права і обов'язки.

Сучасне розуміння поняття «багаторівневе врядування» тісно пов'язано з управлінською діяльністю, застосовується у багатьох сферах, коли актуалізується важливість міжрівневої і міжсекторної взаємодії для прийняття різними суб'єктами управлінського процесу спільних рішень. *Врядування можна представити у трьох взаємопов'язаних вимірах:*

- *політичному* – різні процеси, завдяки яким суспільство досягає консенсусу і реалізовує норми, закони та політики, забезпечує права людини і громадянина;

- *економічному* – архітектура національної та міжнародної активності, включаючи процеси управління виробництвом благ і наданням послуг, формуванням та захистом природних, і людських ресурсів;

- *соціальному* – набір норм, цінностей, поглядів і переконань, які обумовлюють рішення та скеровують поведінку.

Теорія багаторівневого врядування заслуговує на особливу увагу з точки зору пояснення реального функціонування складної системи Європейського Союзу, яка останніми роками характеризується очевидною еволюцією механізму ухвалення рішень, за якої багаторівневе врядування стає характерною рисою сучасного процесу вироблення політик як на національному, так і міждержавному рівнях.

*Усі його нові види (публічне врядування, некомерційне врядування, корпоративне врядування, глобальне врядування, добре врядування, електронне врядування, тощо) передбачають вихід у плануванні, організації, моніторингу й контролю діяльності за межі окремих інституцій та потребу залучення до цих процесів інших зацікавлених сторін.*

Також для повного аналізу поняття «врядування» та всіх його сполучних дефініцій, варто зазначити, що у Європейському, та й не лише в ньому, навіть більше в світовому просторі, прийнято

вживати поняття «глобальне врядування», як інструмент/механізм чи засіб, за допомогою якого задовольняються колективні інтереси, встановлюються (а відтак і дотримуються) права і обов'язки, а також врегульовуються розбіжності.

Глобальне врядування як засіб гарантування сталого розвитку, безпеки, миру та справедливості це комплекс офіційних та неофіційних інститутів, механізмів, відносин, норм та процесів між державами, ринками, громадянами та організаціями, як міжурядовими, так і недержавними, за допомогою яких на глобальному рівні формулюються колективні інтереси, встановлюються права і обов'язки, а також врегульовуються розбіжності.

Багаторівневе управління зумовлене взаємозалежністю акторів щодо глобальних проблем, оскільки їх вирішення, потребує координації між міжнародними, національними та субнаціональними урядами. Наприклад, зміна клімату, глобальне потепління – встановлюють параметри, але діяльність здійснюється містами, регіонами та місцевостями. Безумовно, міжнародні інститути є найвищими рівнями взаємопов'язаної системи, в якій жоден рівень чи організація не працюють в односторонньому порядку. Однак, Michael Zürn зауважує [576], що міжнародна система була перетворена на систему багаторівневого управління, в якій завдання розмежовуються за галузевими, а не сегментованими рівнями.

Не слід ототожнювати глобальне управління і багаторівневе. Так, Zürn (2012) [576] вважає, для того, аби глобальне управління було багаторівневим, слід дотримуватися двох умов: по-перше, глобальний рівень повинен мати власні повноваження, поза простою міжурядовою координацією та делегуванням повноважень; по-друге, повинна бути взаємодія в системі, яка демонструє поділ праці на рівні. Тим не менш, глобальне управління може бути визначено як специфічна форма MLG, коли глобальні інститути володіють і здійснюють політичний авторитет.

De Prado (2007: 215) [484] досліджуючи глобальне MLG, порівнював тенденції в ЄС з тенденціями в Азії, обґрунтовуючи тезу про те, що поступове перетворення до нового світового порядку має теоретизуватися у «орієнтовану на знання глобальну багаторівневу парадигму управління», визнаючи, що «революція знань, що каталізується інформаційно-комунікаційними технологіями», призведе до появи більше транснаціональних акторів та регіональних процесів, які впливатимуть на управління на різних взаємопов'язаних рівнях.

MLG починає працювати, сприяючи розвитку спільного бачення, більшої координації, обміну інформацією, структурних діалогів та угоди про спільну реалізацію серед усіх партнерів. Зважаючи на зростаючу взаємозалежність між усіма рівнями влади, MLG допомагає поєднувати і доповнювати різні дії, надаючи гарантії, що різні задіяні актори тісно працюють, як гвинтики в колесі [537].

Стосовно багаторівневого європейського управління, то воно здійснюється через трансурядові мережі; передбачає наявність різних управлінських рівнів, компетенції яких взаємно перетинаються. При цьому акцент робиться на взаємодії учасників на різних рівнях управління (як мінімум наднаціональному фінансових, національному та субнаціональному).

Виникає складна мережа взаємодій, яка охоплює всі рівні управління одночасно. Така мережа становить поєднання стабільних децентралізованих відносин, які пов'язують різних «акторів» (державних чиновників, регіональних управлінців, профспілкових активістів і велику кількість експертів різноманітного професійного спрямування), що мають спільне відношення до європейської політики і співпрацюють заради спільної для усіх мети.

Об'єднані за специфікою своєї діяльності в агентства чиновники різних країн і регіонів активно діляться інформацією один з одним і координують свої дії, встановлюючи прямі зв'язки. Через це члени національного кабінету міністрів або голови національної виконавчої влади, погодившись на активність такого роду, згодом не надто часто і пильно їх контролюють.

Загалом, визначаючи європейське багаторівневе врядування, необхідно звернути увагу на те, що сучасні національні держави також застосовують багаторівневе управління. Фактично, багаторівневе управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними наднаціональними та національними установами, зокрема із залученням недержавних акторів. Зокрема, Benz, Arthur (2010: 220) описує ЄС як слабко пов'язану структуру багаторівневого управління, яка використовує «гнучке» поєднання співпраці, конкуренції та контролю, щоб уникнути сутічок між країнами-членами [471].

На думку російської дослідниці М. Стрежньової, ознаками багаторівневого європейського управління, яке здійснюється через трансурядові мережі є:

– наявність різних управлінських рівнів, компетенції яких взаємно перетинаються;

– акцент на взаємодії учасників на різних рівнях управління (як мінімум наднаціональному, національному та субнаціональному) [419, с. 43].

MLG розглядає європейську політику як результат постійної взаємодії та координації таких дій між різними територіальними рівнями, основними характеристиками взаємозв'язку між якими є взаємодоповнення та взаємозалежність. Проте, ця взаємодія ілюструє тільки вертикальний вимір процесу європейської політики, а теорія багаторівневого управління також передбачає існування іншого – горизонтального виміру. Отже, координація відбувається не тільки між різними територіальними рівнями, але і всередині них. Результатом є складний процес, що включає безліч акторів, які формують кінцевий результат відповідно до їх індивідуальних властивостей (вимог, інтересів, ресурсів і компетенцій).

Крім того, Б. Гай Пітерс і Джон П'єр підкреслюють політичні наслідки: «MLG забезпечує створення регіональних структур державами-членами ЄС. Це дозволяє легітимізувати владу ЄС, так як залучає до процесу вироблення та реалізації політики нижчі (регіональні) урядові рівні, які зазвичай є більш легітимними (особливо в поліетнічних країнах), ніж національні уряди. Крім того, розвиток таких відносин забезпечує участь соціальних і політичних груп, які могли б мати відносно невеликий вплив на політику за інших обставин» [547].

У європейському політичному режимі виникає нова модель суверенітету, яка, на відміну від традиційної з її наголосом на уряді (владі), базується на управлінні. Європейське утворення складається з багатьох рівнів управління, яке вимагає участі державних органів влади, недержавних суб'єктів і європейських інституцій для формування так званої «взаємопов'язаної політики». Фактично значна частина такого управління здійснюється шляхом використання мереж приватних та публічних суб'єктів, які перебувають на різних рівнях управління. Вчені все більше говорять про «кооперативну державу», «кооперативну адміністрацію» чи «мережі формування політики». Цей та інші терміни передбачають, що управлінські функції все більше здійснюються через мережі суб'єктів, які включають уряди (національні, субнаціональні і місцеві), приватних суб'єктів (фірми, групи інтересу та ін.) - і представників громадянського суспільства (неурядові громадські організації). Відповідно в кожній окремій галузі інтеграції формуються горизонтальні мережі взаємодії та ухвалення рішень.

Крім того, в багаторівневому управлінні розроблені європейські стандарти політики та правила вимагають активної ролі органів публічного управління задля однакової реалізації прав громадян забезпечувати тенденційно (очікувано) однакові рівні ефективності та якості надання послуг на всіх рівнях.

MLG це виклик формам управління, що десятиліттями склалися у традиційних інститутах держави, адже є результатом політичного обговорення, неформальності закономірностей політичної координації та консенсусу. Формально-правові домовленості часто розглядаються як надмірно складні та жорсткі рамки для прийняття політичних рішень, але одна з їх чеснот є те, що вони окреслюють владні відносини і часто надають свої менш потужні з формальними засобами боротьби з більш сильними.

Формальні правила, зокрема, забезпечують рівність з точки зору можливостей акторів. Наприклад, конституційні принципи, як правило, забезпечують однакову рівність влади для всіх штатів чи провінцій у федеральній структурі. Неформальність, в основному, означає, що вона покладається на дійових осіб, які дозволяють різним акторам брати участь і фактично визначати їх відносну вагу. Наприклад, (неофіційна) MLG в контексті ЄС може породжувати значні відмінності між різними місцевими та регіональними органами влади щодо їх доступу до фондів ЄС через різницю в їх політичному доступі чи здатності до запуску кампанії для лобіювання в межах ЄС. Легітимність MLG залежить від політичної та інституційної підтримки, яка, у свою чергу, перебуває у прямій залежності від відповідності задовольнити інтереси усіх учасників.

З практичної точки зору, впровадження MLG слугує точним описом щоденного вироблення політики в галузі Європейського Союзу, що певною мірою продукує важкий виклик теоретичним надбанням. Центральні держави не монополізують прийняття рішень в ЄС; скоріше повноваження поділяються наднаціональними інституціями та субнаціональними акторами, які мобілізуються на європейському рівні. І хоча MLG критикують, оскільки це не є теорія, водночас вона надає змогу формувати гіпотези щодо функціонування багаторівневих систем, розуміти необхідність перерозподілу повноважень. MLG розширює наукові дослідження, тож дослідникам потрібно покладатися на інші теорії, щоб зрозуміти робочі механізми багаторівневості системи управління.

Для подальшого розмежування понять та визначення відмінностей між поняттями «багаторівневе управління» та «багаторівневе врядування» скористаємося напрацюваннями

Дегтярьової І. О. щодо дефініцій «багаторівневе регіональне управління» й «багаторівневе регіональне врядування» [66].

Щонайперше слід зазначити, що багаторівневе регіональне врядування передбачає забезпечення розвитку регіонів через проекти, програми і стратегії, які сформовані та реалізуються на основі партнерства органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) з іншими органами публічної влади, а також суб'єктами приватного і громадського секторів: закладів освіти, культури, охорони здоров'я, підприємств, громадських об'єднань, зарубіжних структур, окремих громадян та експертів тощо. Це надало їй змогу запропонувати модель механізму одночасної горизонтальної і вертикальної взаємодії суб'єктів багаторівневого врядування відбувається на різних рівнях:

- центральних органів виконавчої влади;
- місцевих державних адміністрацій;
- органів місцевого самоврядування;
- державних організацій: установ та закладів, підприємств;
- громадських організацій;
- зарубіжних структур;
- окремих громадян та експертів.

На рис. 1.2.2. (автор – Дегтярьова І.О.) відображено Механізм взаємодії суб'єктів багаторівневого регіонального врядування.



Рисунок 1.2.2. Механізм взаємодії суб'єктів багаторівневого регіонального врядування [66, с. 126 ]

Багаторівневе врядування здійснюється через налагоджену вертикально-горизонтальну взаємодію. Наприклад, коли на національному рівні уряд вирішує розмежувати компетенції за певні питання, він має також уточнити роль і повноваження низки суб'єктів горизонтального рівня, а ті, у свою чергу, теж можуть встановлювати свої зв'язки і форми взаємодії, якщо вони не передбачені законодавством і не мають статус обов'язкових.

Багаторівневе регіональне управління передбачає забезпечення розвитку регіонів уповноваженими органами публічної влади наднаціонального, національного, регіонального та місцевого рівнів на основі їх партнерства та спільної відповідальності за досягнення цілей розвитку регіонів шляхом реалізації проектів, програм і стратегій (рис. 1.2.3, автор – Дегтярьова І.О.).



Рисунок 1.2.3. Механізм взаємодії суб'єктів багаторівневого регіонального управління [66, С. 128].

З наведених рисунків чітко видно, що зв'язок та взаємодія із суб'єктами зовнішнього для системи регіонального середовища не менш важливі, ніж у моделі багаторівневого регіонального



врядування. Однак відповідальність за регіональний розвиток покладається більшою мірою на органи публічної влади [28].

Таким чином, спільною ключовою ознакою багаторівневого управління та багаторівневого врядування є налагоджена горизонтальна і вертикальна взаємодія, специфічні ознаки якої представлені у (Табл. 1.2.1.).

Таблиця 1.2.1.

Специфіка вертикальної і горизонтальної взаємодії у моделях багаторівневого регіонального врядування та багаторівневого регіонального управління

Багаторівневе регіональне врядування	Багаторівневе регіональне управління
<b>Взаємодія</b> <i>(взаємний зв'язок між предметами, елементами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь)</i>	
забезпечує системну інтеграцію суб'єктів зовнішнього і внутрішнього середовищ системи регіонального управління, отже, охоплює ще й інші сторони (приватні, громадські), є складнішою й менш керованою.	передбачає взаємозв'язок у системі органів регіонального управління – між уповноваженими щодо розвитку регіонів органами публічної влади різних рівнів у їх спільних діях на основі чітко визначених спільних цілей
<b>Вертикальна взаємодія</b>	
зв'язки між вищими і нижчими рівнями у системі публічного врядування (національний, регіональний, місцевий тощо)	Внутрішньо системна взаємодія між суб'єктами системи регіонального управління національного, регіонального та місцевого рівнів рівня (уряд – органи державної влади; міністерства – державні структури тощо).
	Взаємодія із суб'єктами зовнішнього середовища регіонального управління.
<b>Горизонтальна взаємодія</b>	
охоплює як державних, так і приватних суб'єктів, які функціонують на одному рівні (національному або регіональному, або місцевому тощо).	Внутрішньо системна взаємодія між суб'єктами системи регіонального управління національного, регіонального та місцевого рівнів рівня. Угоди щодо регіонального розвитку між обласними радами і Кабінетом Міністрів України, проекти щодо місцевого і регіонального розвитку, що фінансуються з різних рівнів бюджетів та сформовані з урахуванням наявних можливостей
	Взаємодія із суб'єктами зовнішнього середовища регіонального управління. Транскордонне співробітництво, міжнародні проекти.

На підставі вищезазначеного узагальнення можна зробити наступні висновки: процес багаторівневого врядування характеризується виробленням політики через конкретні спільні ініціативи, при цьому будь-який суб'єкт може ініціювати вирішення значущих для території завдань, брати участь в організації їх виконання, координації відповідної діяльності тощо. Суб'єктом може бути, наприклад, громадська організація або навіть окрема особа. Відтак із врахуванням реалій сучасного етапу державотворення, на часі в Україні не можна належним чином реалізувати модель багаторівневого регіонального врядування. Адже це потребує високого рівня соціальної та політичної зрілості громадян та суспільних інститутів, усвідомлення ними своєї ролі у забезпеченні розвитку регіонів та готовності безпосередньо взяти участь у відповідних процесах.

Умовами для становлення багаторівневого врядування в державі мають бути:

- прозорість діяльності органів місцевого, регіонального та національного рівнів управління;
- реальні можливості та спроможності приватних і громадських суб'єктів брати участь у розробці та реалізації політики місцевого розвитку;
- переоцінка цілей та завдань щодо забезпечення сталого збалансованого розвитку відповідно до ознак конкретності, актуальності та реалістичності;
- виявлення та анулювання програми, які не фінансуються, але потребують адміністрування та звітування;
- якісне інформування населення регіонів про стан, тенденції, політику розвитку території та роль кожного окремо взятого громадянина в цьому процесі, щоб забезпечувати не просто поінформованість громадян, а зміну поведінки учасників регіонального розвитку - переважно з об'єктів, а не суб'єктів [59, С. 123].

Стосовно моделі багаторівневого регіонального управління, то вона є виправдано-доцільною в умовах політичної і соціально-економічної нестабільності та недостатньої готовності суспільства брати участь у виробленні та реалізації політики на засадах партнерства і співвідповідальності, тобто в умовах сучасної України.

Таким чином для забезпечення ефективного багаторівневого регіонального управління слід подбати про [66]:

- визначення спонукальних мотивів та дій органів регіонального управління та їх посадових осіб щодо спільного з партнерами розв'язання проблем розвитку території;
- оволодіння спеціальними управлінськими механізмами, інструментами, технологіями, спрямованими на збалансування інтересів у системі регіонального управління та об'єднання їхніх зусиль у певних напрямках;
- ознайомлення з кращим досвідом формальних та неформальних відносин між представниками органів регіонального управління;
- застосування знань про переваги міжрівневого партнерства та інституційної взаємодії, вміння та навичок комунікативної компетентності, а також обізнаності про складові і принципи суб'єкт-суб'єктного владного партнерства;
- створення спільної налагодженої системи для обміну знаннями й інформацією з питань регіонального управління та розвитку;

Це видається можливим за умови наявності достатнього рівня довіри між органами регіонального управління щодо спільних дій (базується переважно на попередньому досвіді взаємодії).

Як бачимо, спроби надати відповідь на запитання: «Багаторівневе управління чи багаторівневе врядування» не увінчалися успіхом, та й не можуть надати остаточної відповіді. Однак, сподіваємось, вони сприяють кращому розумінню змісту та сутності феномену MLG, акцентують увагу на особливостях термінології, перекладу, вітчизняних традицій тощо. Відтак, цілком погоджуємося з П.І. Надолішнім у тому, що «врядування» («Vryaduvannya»), що впливає з принципу народовладдя, є ширшим за категорію «Governance» і, на часі не має іншомовного аналога. З врахуванням того, що публічне управління постає як управління в режимі самоорганізації, а його легалізація в ЄС передбачає сприйняття як системи скоординованих дій, що характеризується складністю взаємопроникнення національного, субнаціонального та наднаціонального рівнів, заснованих на партнерстві, їх взаємодії з широким спектром недержавних організацій, наприклад, то більш коректним буде термін «врядування». Тож маємо зазначити, що в контексті нашої монографії, у подальшому викладі матеріалу вихідною підставою терміну «MLG» буде багаторівневе врядування.

## **Принципи багаторівневого врядування і децентралізація влади**

Виходячи з розуміння MLG як комплексу офіційних та неофіційних інститутів, механізмів, відносин, норм та процесів між територіальними громадами, громадянами та організаціями, як міжурядовими, так і недержавними, за допомогою яких на регіональному та місцевому рівнях узгоджуються колективні інтереси, встановлюються права і обов'язки, а також врегульовуються розбіжності, ключовими принципами виступають: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість; децентралізація; інтеграція і доповнення повноважень; узгодження власних інтересів з інтересами інших сторін; підзвітність партнерам і суспільству та ін. Розглянемо їх коротко.

Відповідно до видання «Європейське врядування. Біла книга» (прийнятого Комісією Європейських Співтовариств) [100], принципами ефективного врядування визнаються: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість. Важливість дотримання кожного з них важко переоцінити. Вони підтримують демократію та принцип верховенства права у державах-членах ЄС, але можуть бути застосовані на усіх рівнях влади – світовому, Європейському, національному, регіональному і місцевому. Зокрема:

– *відкритість*, що передбачає активний обмін інституцій інформацією з державами-членами ЄС щодо діяльності з прийняття та реалізації рішень;

– *участь* широкого кола осіб і організацій на всьому шляху творення політики (від її планування до впровадження) забезпечує якість, релевантність і ефективність політики ЄС, а в кінцевому підсумку посилює довіру до політики та інститутів;

– *підзвітність* надає змогу інститутам пояснювати (ясність) і брати відповідальність за діяльність та ролі в законодавчому і виконавчому процесах, в розробці і впровадженні політики ЄС на будь-якому рівні;

– *ефективність* залежить від впровадження політики ЄС (ефективної і своєчасної, на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу і, де це можливо, попереднього досвіду) на пропорційній основі і від того, рішення приймаються на найбільш прийнятному рівні;

– *злагодженість* надає змогу досягати відповідності між політикою та вжитими заходами, що потребує політичного

лідерства та відповідальності інститутів ЄС для забезпечення послідовного підходу в складній системі взаємодій з регіональною і місцевою владою.

Оскільки MLG надає можливість частково вирішити проблеми вразливості конкретних регіонів, то засадами його застосування є демократичні процедури прийняття рішень на різних рівнях.

Запровадження *децентралізації* (принципу перерозподілу повноважень регіонів з метою ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації вирішення проблем на регіональному та локальному рівнях) надає гнучкості органам публічної влади в процесі задоволення зростаючих потреб населення та бізнесу на конкретній обмеженій території в умовах ринкової економіки. В основі процесу децентралізації об'єктивні процеси розвитку територій, які характеризують сучасний розвиток суспільства в цілому, а також його складових – територіальних громад та різноманітних форм їх об'єднання. Децентралізація означає відмову від монополізації повноважень та ресурсів, пов'язана із суттєвим послабленням ієрархічних зв'язків серед органів влади різних територіальних рівнів. Тобто, органи державної влади розглядаються лише як один, хоча і критично важливий, публічний інститут розвитку суспільства. При цьому відбувається інтеграція (взаємопроникнення) суб'єктів багаторівневого врядування, що супроводжується доповненням повноважень.

В першу чергу це стосується органів місцевого самоврядування, для яких децентралізація (передача повноважень і ресурсів) органічно поєднується із дотриманням принципу *субсидіарності* – вирішенням проблемних питань на якомога нижчому рівні при наявності відповідних повноважень та забезпеченості ресурсами. Принцип, за яким вищі суспільні одиниці мають право і повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких не здатні нижчі структури. Тобто, механізми MLG можуть бути дієвими та ефективними лише за умови дотримання принципу субсидіарності, коли обов'язки кожного рівня влади чітко окреслені. Маастрихтський договір [163] запровадив вимогу щодо дотримання принципу субсидіарності у процесі прийняття рішень ЄС у питаннях спільної компетенції.

Таким чином, принцип субсидіарності є ключовим елементом в сфері європейського врядування, оскільки надає змогу розмежувати сфери компетенції публічних органів влади різних рівнів із відповідним зменшенням ролі національних органів влади

з одночасним посиленням ролі регіонів (більш детально принцип субсидіарності розглянуто у підрозділі 1.4).

17 червня 2009 р. Європейська Комісія регіонів прийняла Білу книгу про багаторівневе врядування з конкретними пропозиціями щодо того, як Європа може бути побудована у партнерстві з регіонами та містами. І це закономірно, оскільки MLG передбачає структурний підхід до інституційних відносин, що призводить до узгоджених дій у розробці, впровадженні, моніторингу та оцінці політики ЄС. З огляду на такий підхід, *принцип партнерства* (співробітництво між суб'єктами різних рівнів адміністративних одиниць (ЄС, держава, регіон)) є керівним. Його вплив може збільшуватися або зменшуватися залежно від політики та характеру взаємодії партнерів, але при цьому MLG структурно бере на себе як регіональні та місцеві органи влади, так і відповідних партнерів на кожному етапі циклу програмування, виходячи за межі простих методів консультацій та забезпечення скоординованих дій.

Стаття 5 Регламенту Європейського Парламенту і Ради від 17 грудня 2013 року № 1303/2013 вказує на те, що [553]:

*« (...) кожна держава-член, відповідно до її інституційної та правової бази, організовує партнерство з компетентними регіональними та місцевими органами влади, партнерство також включатиме (...) компетентні міські та інші державні органи, економічних та соціальних партнерів та відповідні органи, що представляють громадянське суспільство, включаючи екологічних партнерів, неурядові організації та органи, відповідальні за просування соціальної інтеграції, гендерної рівності та недискримінації».*

Крім того, новий делегований закон про Європейський кодекс поведінки щодо партнерства визначає цілі та критерії, що дозволяють державам-членам адаптивно впроваджувати принципи MLG та партнерства, відповідно до їх інституційної структури. Тобто передбачається диференційований підхід до партнерів відповідно до їх функцій та повноважень щодо політики узгодженості. Крім того, Європейський економічний і соціальний комітет прийняв *Програму для Європи: пропозиції громадянського суспільства*, підкреслюючи необхідність управління на основі партнерства в ЄС.

Слід зазначити, що дотримання принципу партнерства потребує органічного поєднання, доповнення та взаємозв'язку із принципами:

– програмування (принцип діяльності на підставі розроблених на основі партнерства стратегій розвитку з урахуванням довгострокових та короткострокових цілей), а також включає забезпечення постійного внеску у розвиток програмування з боку соціальних партнерів, неурядових суб'єктів (університетів, навчальних закладів та інших гравців, що мають відношення до ефективного та дієвого впровадження інноваційних стратегій);

– *концентрації та доповнюваності* (поєднання фінансових ресурсів, які надає ЄС окремим країнам-членам або суб'єктам територіального розвитку, з місцевими фінансовими джерелами за умови – кооперування та ефективного використання ініціатив; пошуку та розвитку власних джерел фінансування програм регіонального розвитку).

Дотримання *принципу узгодження власних інтересів з інтересами інших сторін* обумовлюється процесом децентралізації, а саме розширенням кола суб'єктів, що приймають рішення: до них, окрім центральних органів влади долучаються регіональні, місцеві органи, органи місцевого самоврядування, представники приватного сектору, недержавні організації. Відтак, визначення напрямку, характеру, динаміки процесу розвитку визначається збалансуванням і узгодженням потреб і інтересів численних юридичних та фізичних осіб, оскільки визначальною рисою стає багатосуб'єктність за якої ієрархічність традиційних управлінських інструментів та методів відходить у минуле. Зокрема, на місцевому рівні реалізація заходів соціально-економічного стратегічного розвитку забезпечується новелами Закону України «Про співробітництво територіальних громад» стосовно наявного у суспільстві потенціалу узгодження інтересів громад. Наприклад, законом передбачено наступні форми співробітництва [357]:

– делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

– реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

– спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

– утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

– утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

На практиці ж застосування вказаних форм в Україні, на відміну від розвинених країн, відбувається доволі повільно через низку проблемних питань, що виникають в процесі запровадження нових механізмів узгодження та координації, притаманних багаторівневному публічному управлінню. Мова про взаємозв'язок процесів прийняття управлінських рішень (у різних сферах суспільного життя) незалежними суб'єктами багаторівневого врядування, які підчас належать до різних ієрархічних рівнів і наділені різними компетенціями. Це система, яка водночас не потребує суворої ієрархії чи виняткових компетенцій у її суб'єктів, посилюючи «стратегічну спроможність» розвитку як держави, так і її територіальних складових.

Дотримання принципу узгодження власних інтересів з інтересами інших сторін не видається можливим без *підзвітності партнерів / суб'єктів багаторівневого врядування* одного перед одним та перед територіальною громадою, суспільством в цілому. Таким чином, система громадського контролю з боку громадянського суспільства та медіа набуває вагомості на шляху посилення діалогу між експертами, ЗМІ, некомерційними організаціями та органами публічної влади, покращення інформування громадськості, залучення громадян до розвитку місцевої громади. Система громадського контролю може функціонувати у формі громадського моніторингу за реалізацією бюджетних цільових програм, за діяльністю органів влади й витрачанням публічних фінансів, висвітлюючи результати реформування на місцевому рівні. Запровадження сучасних дієвих механізмів та можливостей громадського контролю і впливу на органи публічної влади, обговорення проблемних питань та пошук шляхів їх подолання, сприяє заохоченню спілкування та подальшій співпраці суб'єктів багаторівневого врядування.

Підзвітність спонукає до прозорості діяльності та посилення особистої і спільної відповідальності партнерів, по-суті, запровадженню та дотриманню *принципу спів відповідальності*.

Історично склалося, що існує відмінність між Комісією та регіональними та місцевими рівнями врядування у розумінні



цілей, що мають бути досягнуті в процесі зростання участі регіональних та місцевих одиниць в європейській політиці. Відтак з метою вироблення політики добросусідства та уникнення проблемних питань, покращення законотворчого процесу та належної імплементації європейського законодавства, за умови одночасного пошуку нових можливостей зміцнення власних повноважень та ідентичності, а також збільшення впливу на європейські справи в цілому регіональних та місцевих влад, актуалізується застосування *принципу багаторівневості* [20, с. 209]. Для вирішення цих антагоністичних тенденцій, на його основі Комісія перетворюється на важливого союзника для європейських регіонів та місцевих влад, оскільки саме цей альянс сприяє досягненню її цілей.

В контексті глобалізаційних викликів та розвитку, вирішення транснаціональних проблемних питань через механізми глобального управління, в останнє десятиліття подальшого розвитку набуває *принцип мультилатералізму*. Мова про впорядкування міжнародних відносин за допомогою багатосторонніх договірних зобов'язань, побудованих на спільних правових засадах, зокрема коли держави делегують частину повноважень великим міжнародним організаціям.

Таким чином, ефективність запровадження багаторівневого врядування на місцевому рівні перебуває в прямій залежності від дотримання ключових принципів (децентралізації; субсидіарності; багаторівневості; партнерства та узгодження власних інтересів з інтересами інших сторін; підзвітності партнерам і суспільству; особистої та спільної відповідальності, мультилатералізму тощо. При цьому кращі зарубіжні та вітчизняні практики свідчать про прояв наступних тенденцій розвитку: зміщення центру реалізації програм і адміністративних дій на більш низькі рівні управління; оцінювання результатів роботи за показниками досягнутих результатів і корисності безпосередньо для споживачів державних послуг, що передбачає відповідальність і відмову від вертикально-ієрархічної системи адміністративної звітності.

### ***Перспективи подальших розвідок***

На часі розробка міжнародної політики характеризується як вертикальними, так і горизонтальними домовленостями, що певним чином формує «матрицю управління». Криза в економіці, галузі охорони здоров'я також спровокували процес зміни як MLG, так і європейського та глобального врядування, оскільки спільна

взаємозалежність між усіма рівнями як ніколи є зрозумілою та логічною.

Міжнародне управління стало більш наднаціональним, а також багаторівневим. Сорок одна із 72 найбільш авторитетних міжнародних організацій, включаючи Світову Організацію торгівлі (СОТ), МВФ, Всесвітню організацію охорони здоров'я (ВООЗ) та Організацію Об'єднаних Націй приймають важливі політичні рішення на основі більшості (Hooghe and Marks 2010). Підсумком є «густа мережа міжнародних та транснаціональних інституцій безпрецедентної якості та кількості... набагато нав'язливіша ніж звичайні міжнародні установи. Вони можуть обійти супротив більшості уряди шляхом мажоритарного ухвалення рішень або за допомогою процедур врегулювання суперечок шляхом взаємодії моніторингової установи з транснаціональним суспільством та домінування у процесі інтерпретації знань» (Zürn 2012: 734) [576]. Уряд загального призначення над державою обмежується регіональними підмножинами держав і населення, яке має деяку нормативну спільність, спільні цінності та мінімальний рівень довіри, і це було зростає кількість за останні кілька десятиліть.

Європа була головною лабораторією багаторівневого управління, але розповсюдження повноважень відбулося і поза її межами. Країни, що не є членами ОЕСР, також стали більш децентралізованими. Зокрема, найбільші зміни відбулися Латинській Америці (з 21 країни 14 децентралізовані). Так, наприклад, децентралізація була рекомендована міжнародними установами, включаючи ОЕСР, Світовий банк, ЄС, Міжнародний валютний фонд (МВФ), Міжамериканський банк розвитку та Азіатський банк розвитку, як процес, механізм чи принцип, запровадження яких допомагає підвищувати ефективність публічного управління. Однак це не пояснює розбіжність у часі та ступіню децентралізації в усьому світі. Тож «тяжіння» до застосування концепції MLG відбувається поступово, інститути все ще відіграють визначальну роль в управлінні.

Еволюція процесу інтеграції в ЄС та загальна тенденція до більшої передачі / регіоналізації в межах держав-членів призвели до розподілу обов'язків між ЄС, державами-членами і регіональними та місцевими органами влади. Як наслідок, багато компетенцій де-факто «поділяється» поміж мінімум трьох рівней влади. Відтак подальші перспективи розвитку ЄС суттєво пов'язані з перебігом міжнародної політики та розвитку економіки. MLG на часі вже не працює в ізоляції як тришарове, євроцентричне,

ізолюване бачення вироблення політики, а визнає зовнішніх учасників глобального управління. Оскільки MLG надає уявлення про розвиток багаторівневої Європи, то результати отриманих досліджень та надані рекомендації застосовуються для вивчення проблемних питань та вироблення політики в рамках ЄС.

Відповідно до ОЕСР, програми політики, спрямовані на інновації, економічне зростання або поліпшення надання державних послуг, можуть бути більш ефективно та ефективно реалізовані, коли ресурси розподіляються та інформацією обмінюються. *MLG* по-суті є мережевою взаємодією різних акторів і на шляху забезпечення її ефективності найбільш поширеними перешкодами науковцями визнано:

- *інформаційні* вади: різні рівні не мають такої ж кількості чи якості інформації при розробці, впровадженні та реалізації державної політики;

- *діяльнісні*: відсутність людських, знань (навичок та «ноу-хау») або інфраструктурних ресурсів для виконання завдань незалежно від рівня влади;

- *фіскальні / фінансові*: коли доходів не вистачає для фінансування необхідних видатків, що зумовлює наявність прямої залежності від «вищих» рівнів уряду;

- *адміністративні*: не відповідність наявних адміністративних кордонів функціональним, економічним та соціальним сферам, що призводить до фрагментації державної політики;

- *політичні*: застосування галузевими міністерствами суто вертикальних підходів до крос-секторальної політики, замість спільного проектування або спільного впровадження на місцевому рівні, що призводить до відсутності міжгалузевої координації.

Крім того, MLG фактично є спробою певним чином нівелювати політичний чинник, коли місцеву владу отримує інша політична сила і намагається скасувати рішення своїх попередників породжуючи таким чином нестабільність.

Визначальною особливістю MLG є те, що увага зосереджується на процесі управління та отриманих результатах, ніж структурі, яка підчас навіть «ігнорується», оскільки значення має інституційне розташування ключових суб'єктів.

Багаторівневе врядування характеризується гнучкістю й диверсифікацією взаємодій управлінських суб'єктів у кростериторіальному та кроссекторальному вимірах, коли, складаються різні комбінації суб'єктів за характером і формою,

ступенем формалізації та уніфікації взаємодії у різних галузях публічної політики тощо [141]. У результаті спільної, взаємоузгодженої діяльності всіх секторів та рівнів, кожен з яких не володіє монополією на представлення та реалізацію інтересів суспільства та його груп, формується як сучасна публічна політика, так і публічне управління. Для забезпечення сталого розвитку територій необхідна побудова ефективної системи управління, яка спирається на міжрівневу взаємодію багатьох суб'єктів [64-65].

Юрисдикційна архітектура ЄС характеризується політикою багаторівневості, однак це не суперечить тому, що національні держави залишають за собою остаточне право ухвалювати рішення, здійснювати повноваження і тому зберігають суверенітет. Держави, які зберігають остаточне слово щодо розподілу рішення права можуть поглибити багаторівневе управління. Таким чином, MLG не зводить нанівець національний суверенітет.

ЄС уникає сутичок зі своїми країнами-членами, домагаючись консенсусу навіть за мажоритарними правилами, шляхом законодавства, ухвалення директив, які мають спільні цілі, а не засоби, тобто ЄС діє за «гнучкою комбінацією співробітництва, конкуренції та контролю» (Benz 2010: 220) [471]. На його переконання, ЄС як слабо пов'язана структура багаторівневого управління, використовує «гнучке» поєднання співпраці, конкуренції та контролю», щоб уникати сутичок між країнами-членами.

Стосовно нової політики узгодженості на 2014-2020 роки, то її архітектура ґрунтується на чіткому регулюванні загальних положень для Європейських структурних та інвестиційних фондів, оскільки регіональні та місцеві органи влади стають активними партнерами (структурно залучаються до розробки та реалізації партнерських угод та відповідних операційних програм). Партнерство з соціально-економічними та відповідними суб'єктами громадянського суспільства на всіх рівнях (багатоакторство) надає змогу посилювати та доповнювати MLG.

На думку Van den Brande (2014) [537], з огляду Стратегію Євро-2020 багаторівневе врядування та партнерство є:

- потужними факторами для посилення колективної відповідальності та власності політики ЄС, забезпечення більшої прозорості та сприяння формуванню політики на основі знань;
- основними елементами реформованої політики згуртованості;

- важливими принципами під час розробки програм, а також для процесу реалізації та оцінки програми;
- ефективними інструментами підвищення ефективності та орієнтованості на результати діяльності Європейських структурних та інвестиційних фондів у новий період.

Слід визнати, що потужні гравці – як правило, національні уряди – підчас можуть домінувати у процесах домовленості, сповідуючи принцип «переваги мають сильніші». І це є певною засторогою, оскільки процес прийняття управлінських рішень через розбіжність інтересів учасників, не завжди може відбуватися без реального конфлікту інтересів, захисту власних інтересів (національних чи галузевих), ігнорування здатності задовольняти інтереси слабких суб'єктів. У зв'язку з цим, пошук інструментів політики узгодженості, згуртованості через культуру спільного управління набуває надважливого значення. Адже стимулює запровадження інтегрованого підходу до інших політик ЄС, спонукаючи до застосування більш ефективного та індивідуального підходу на місцях, залучення всіх відповідних партнерів до процесу координації між бюджетами ЄС та національним бюджетом.

Так, з метою *Підвищення ефективності, загального розуміння та інтеграції стратегії «Європа 2020»* у розробку та реалізацію територіальних стратегій, ключовим механізмом покращення економічного управління, прозорості та ефективності державних витрат (мінімальних витрат та отримання більших результатів), було визнано *залучення більшої доданої вартості ЄС від політики згуртованості через культуру спільного управління.*

*Нова політика згуртованості на основі MLG передбачає зміцнення узгодженості між національними програмами реформ та угодами про партнерство, тому з метою посилення процесу управління Європою 2020, і Європейський Парламент, і Європейська Комісія регіонів закликали створити «Територіальні пакти» між регіональними та місцевими суб'єктами, державами-членами та рівнем ЄС як невід'ємну частину Національної програми реформ. Територіальні пакти:*

- можуть мати форму політичних зобов'язань, угод чи навіть договорів, укладених на громадських засадах між державними органами та бути розроблені в галузях політики, де регіональні та місцеві органи влади несуть юридичну відповідальність і, таким чином, є ключовими суб'єктами;

– повинні бути гнучкими, а тому можуть бути узгоджені та підписані у широкому діапазоні (між) регіональних партнерів із залученням соціально-економічних партнерів (з оцінкою їх спеціалізованих знань).

При цьому важливими є узгодженість змісту Територіальних пактів, Національної програми реформ та стратегічних цілей партнерських угод. І передбачена додаткова вартість, адаптивність та самостійність щодо їх форми та змісту.

У своїй п'ятій доповіді про узгодженість Європейська Комісія по праву вважає, що регіональні та місцеві органи влади слід залучати до процесу розробки партнерських угод. Це передбачає не тільки вихід за межі консультаційних домовленостей, а й співавторство, повноправне партнерство, з одночасним усвідомленням своєї відповідальності. У поєднанні із спільним оцінюванням, моніторингом, звітністю та узгодженою комунікаційною стратегією, співавторство стане невід'ємною частиною та запорукою успішної реалізації партнерської угоди.

Концепція багаторівневого управління (Multi-level Governance (MLG)) передбачає, що у процесі розробки політики бере участь більш широке коло діючих осіб, ніж просто національні органи виконавчої влади та базується на низці постулатів:

по-перше, до прийняття рішень в ЄС включається низку різних рівнів, серед яких: наднаціональний, національний (в т. ч. транснаціональний) субдержавний (місцеві органи влади та зацікавлені групи);

по-друге, з появою наднаціонального рівня втрачається частина суверенітету держави, однак, підвищується потенціал наднаціональних органів і субнаціональних суб'єктів, які в даний час працюють за межами національних кордонів;

по-третє, наднаціональний, національний і субнаціональний рівні державного управління взаємопов'язані політичними подіями на одному рівні, та впливають при цьому на інші рівні.

Van den Brande (2014) [537] переконаний, що впровадження MLG та посилення принципу партнерства в політиці узгодженості на 2014-2020 рр. має відбуватися через структурування врядування у поєднанні із розвитком міцніших партнерських відносин на всіх рівнях. Тим більше, що Регламент 1083/2006 розширив принцип партнерства, включивши громадянське суспільство до розробки операційних програм та партнерських угод.

Таким чином, дослідження MLG тяжіють над багаторівневими установами, розглядаючи кожний інституційний суб'єкт в якості

унітарного органу. Подальші наукові розвідки можуть стосуватися внутрішньої діяльності акторів інституцій, щоб побачити, наскільки індивідуальна та колективна ідентичність стверджується, підробляється і трансформується через функціональні процеси вирішення проблем і розподілу завдань.

### **1.3. Управлінські рівні multi-level governance: їх взаємодія та класифікація**

«Хартія багаторівневого управління» є документом, який визначає поняття та зміст «багаторівневого управління». Саме вона визначає три складових виміри політики багаторівневого управління – політична мобілізація, розвиток політичних цілей, інституційний характер. Децентралізоване багаторівневе управління надає змогу частково вирішити проблеми вразливості конкретних регіонів, оскільки базується на демократичних процедурах прийняття рішень на різних рівнях, які прийнято розглядати як територіальні, кожен з яких функціонує у рамках власної сфери повноважень.

Зокрема, багаторівневе управління розглядає європейську політику як результат постійної координації між різними територіальними рівнями, включаючи такі:

- наднаціональний;
- національний;
- регіональний;
- місцевий.

Основними характеристиками взаємозв'язку між цими різними рівнями є взаємодоповнення та взаємозалежність. Проте, це взаємодія ілюструє тільки вертикальний вимір процесу європейської політики, а теорія багаторівневого управління також передбачає існування іншого – горизонтального виміру.

Отже, координація відбувається не тільки між різними територіальними рівнями, але і всередині них. Результатом є складний процес, що включає безліч акторів, які формують кінцевий результат відповідно до їх індивідуальних властивостей (вимог, інтересів, ресурсів і компетенцій).

Кожен із зазначених рівнів функціонує у рамках власної сфери повноважень, визначеної виборцями, зацікавленими у виконанні певним рівнем конкретних функцій, закладених в сферу його повноважень. Проблеми, що виникають на різних рівнях,

мають об'єктивний (захист цілісності сфери повноважень) і суб'єктивний (забезпечення цілісності з точки зору законності, згоди і підзвітності) характер.

Відтак, зміст багаторівневого управління залежить від змісту поняття «рівень». У цьому випадку можливі три різні підходи до трактування сутності MLG:

- елементи багаторівневого управління присутні при прийнятті рішень на наднаціональному рівні між різними інституціями ЄС;

- елементи багаторівневого управління наявні при взаємодії інституцій ЄС, інституцій національних держав-членів ЄС та різноманітних недержавних акторів;

- найбільш показово багаторівневе управління проявляється при підготовці, прийнятті та виконанні рішень на наднаціональному та національному рівнях.

Необхідно зауважити, що сам характер унікального механізму ухвалення та реалізації рішень, який включає три процедури прийняття рішень в ЄС: консультації, процедура згоди, процедура спільного рішення, – сприяє використанню багаторівневого управління [30, С. 134-136].

Визначальною особливістю застосування концепції «багаторівневого управління» є урахування вже існуючої взаємодії різних управлінських рівнів. Вони вже мають відповідну компетенцію та створюють при цьому досить складну мережу взаємодій на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях. [467, 490]. Особливістю багаторівневої структури, що створює таку мережу, є різні джерела визначення компетенції управління. Відповідно до Установчих Договорів ЄС, компетенції регіонального та місцевого рівня визначаються національним законодавством, інші – наднаціональними угодами.

Для вирішення соціальних завдань в інтересах населення ЄС застосовує розподіл дій між різними рівнями - від місцевого до наднаціонального згідно з принципом субсидіарності. При цьому кожна держава – член ЄС власними силами має розв'язувати проблеми національного регіонального розвитку: сприяти ліквідації соціально-економічних диспропорцій на регіональному рівні; розвивати інфраструктуру та сприяти підтримці інвестицій, спрямованих на створення нових робочих місць (насамперед, на периферійних територіях).

З точки зору багаторівневого врядування, прийняття рішень ділиться між суб'єктами на різних рівнях. Наднаціональні інституції, такі як Європейська Комісія, Європейський суд та



Європейський Парламент самостійно впливають на формування політики. Держави можуть отримувати прибутки та збитки, що виникають внаслідок прийняття рішень на європейському рівні, та формують за результатами спільної політики своє відношення до сфери інтеграції [478-482].

Зокрема, у спробах визначити теоретичну конструкцію, в якій будуються реальні міждержавні відносини, наприклад, у сфері політики інтеграції, науковцями, на підставі проведених досліджень, було визначено два ідеальні типи багаторівневого управління – тип I і тип II [502].

В основу такого поділу було покладено тезу про те, що системи публічного управління перебувають у розвитку, постійній динаміці, що призводить до появи нових форм стосунків між різними рівнями влади, які спочатку створювалися ієрархічно і були впорядкованими або вбудованими один в одного (табл. 1.3.1).

Такий підхід надав змогу вказати на суттєві відмінності стосовно: сутнісних характеристик; ролі, яку відіграють головні актори; механізмах, що забезпечують дотримання принципу законності та забезпечують ефективність функціонування. В цілому, це надало змогу виокремити моделі публічних органів з точки зору їх формальних повноважень.

Управління типу I походить від федералізму, згідно з яким повноваження розподіляються між юрисдикціями загального призначення, вони не можуть бути пересічні та є відповідальні за визначений ряд політик.

Таблиця 1.3.1

Ідеальні типи багаторівневого управління

<i>I тип</i> <i>багаторівневого управління</i>	<i>II тип</i> <i>багаторівневого управління</i>
<i>Сутнісні характеристики</i>	
Нагадує традиційну федеральну систему, яка встановлює стійкий розподіл повноважень між обмеженим числом рівнів влади на територіях, що знаходяться в підвідомчості органам влади і що мають властивість взаємовиключного членства	Пов'язаний із вузькоспрямованою сферою повноважень, що змінюються, і поєднаним членством. Аналоги цього типу важко знайти в традиційних політичних і державних системах.
<i>Роль головних акторів</i>	
Актори обмежені у рамках стабільної і впорядкованої системи публічного управління і можуть лише висловлювати своє бажання до певних дій.	Передбачається вільний рух акторів по численних і часто незв'язаних рівнях і підсистемах публічного управління.

*Продовження таблиці 1.3.1*

<i>Механізми забезпечення законності</i>	
Походить від процедур, за допомогою яких регулюється їх функціонування (правила, ролі та норми).	Оскільки ці структури існують у своєрідному конституціональному вакуумі», вони повинні покладатися на силу міжособових стосунків для безперервного існування.
<i>Максимальна ефективність функціонування</i>	
Управління в національних політичних системах є переважаючим способом управління. Крім того, в процесі державного будівництва затвердилась винятковість сфери повноважень національних центрів порівняно з «потенційними національними центрами», що конкурують з ними, і це призвело до створення ієрархічно впорядкованої системи багатофункціональних органів влади.	Ефективний в тих випадках, коли є необхідність в спеціалізованому державному органі для вирішення проблем, які не в змозі вирішити структури I типу, наприклад, на міжнародній арені або, коли є певні функціональні проблеми в управлінні.
<i>Публічні органи в моделі (з точки зору їх формальних повноважень)</i>	
Є урядом для співтовариства громадян. Вони вбудовані в політичний процес, сфокусований на вираженні і розподілі суспільних цінностей. Існує інфраструктура демократичного правління обраними представниками, яка забезпечує символічні та матеріальні засоби для забезпечення законності, згоди і підзвітності.	В основному базуються на укладанні суспільних домовленостей, маючи властивості, які призводять до закріплення демократії.

Юрисдикції типу I можуть бути створені на кількох рівнях, від локального до глобального, а їх інституційна база є загальносистемною та довговічною. На противагу цьому, управління типу II складається з набору юрисдикцій спеціального призначення, які виконують конкретні завдання. Юрисдикції типу II можуть перетинатися, вони можуть працювати в різних територіальних масштабах і вони, як правило, гнучкі [502, ст. 237]. В певній мірі сучасна система врядування в країнах ЄС має прикмети юрисдикції обох типів.

Субнаціональна європейська дисперсія повноважень відповідає логіці типу I, тоді як приклади розподілу влади за типом II можна знайти на національному / міжнародному кордоні, де функціонально диференційовані домовленості типу II встановлюються юрисдикціями типу I загального призначення [510].

Підтвердженням цього є оцінка досвіду, отриманого в процесі децентралізації окремих регіонів Європейського Союзу. Звичайно,

процес децентралізації здійснювався за двома сферами: самоврядування (влада, яку здійснюють регіональні уряд над тими, хто проживає в регіоні) і спільне правління (повноваження, що регіональна влада або її представники на рівні країни в цілому). Найбільшою прикметою зростання ролі регіональної влади є збільшення кількості обраних інституцій регіонального рівня (з восьми до двадцяти асамблей) та накопичення функцій уряду, які були передані до цих інституцій. Це дозволило визначити процес децентралізації регіонів як такий, що створює проміжний рівень між національним та місцевим самоврядуванням, за яким більшість країн Європи стали більш регіоналізованими [510].

До типу I можна також віднести зростання кількості впроваджених формальних правил щодо прийнятих на рівні окремих держав або ЄС рішень, починаючи від Римського договору 1957 року до Конституційного договору 2005 року. У 1957 р. ЄС мав лише значну компетенцію у сільському господарстві та виробництві вугля та сталі. Зараз ЄС має широкі компетенції більш ніж у 18 політиках в сфері економічних зовнішніх відносин, захисту довкілля та споживачів, стандартів охорони та безпеки праці, економічних свобод, енергетики та транспорту, територіальної, економічної та соціальної згуртованості та грошово-кредитної політики тощо. В той же час, немає жодної політики, яка б перейшла з європейського на національний рівень.

Викладене свідчить не тільки про те, що регіоналізація, але і європеїзація є прикметою цілісних процесів змін у системи багаторівневого врядування. Разом з тим, зрозуміло, що в «чистому» вигляді вказані типи управління практично не зустрічаються в сучасних державах, однак практика показує, що системи публічного управління більшою мірою тяжіють до співіснування управління типу II з управлінням типу I. Тобто, по суті ми маємо справу з «поліцентричним управлінням», за якого управління типу II певним чином «вбудовується» в тип I, оскільки при цьому перетинаються їх сфери повноважень.

У цьому випадку можуть виникати різні проблеми, пов'язані з цілісністю сфери повноважень (причому вони можуть виникнути як «згори», так і «знизу»), коли з метою підвищення ефективності вирішення політичних питань модифікується сфера повноважень органів, за ієрархією головних або підпорядкованих даному, без урахування сфери повноважень даного органу.

Така ситуація супроводжується процесами інтеграції або делегування повноважень та процесами агрегації. У зв'язку з цим,

порушення меж сфери повноважень істотно мотивує людей, що працюють у рамках цієї сфери, до перегляду існуючих моделей публічного управління. До того ж, проблеми можуть виникати у тому разі, коли порушуються межі сфери повноважень одного органу іншим, що стоїть на такому ж рівні ієрархії.

Таким чином, тоді як концептуальні відмінності між типом I і типом II зрозумілі та детально описані в літературі, менш зрозумілими залишаються конкретні засоби регулювання меж повноважень (процеси) і побудови інститутів для їх регулювання (структури). Отже, система публічного управління будується, виходячи із системи адміністративно-територіального устрою держави.

О. Киричук зазначає, що в Україні багаторівневе управління можливе на наднаціональному, національному та регіональному та місцевому рівнях. Автор також вважає, що результатом багаторівневого управління має стати збільшення кількості суб'єктів управління відповідно до розширення сфер державної політики за рахунок урядових та неурядових учасників [125].

Однак, на наше переконання, багаторівневе територіальне управління не повинне збільшувати кількість суб'єктів управління, а навпаки, через дерегуляцію, децентралізацію та функціональну оптимізацію органів управління потрібно спрощувати систему управління, робити процес територіального управління прозорим і таким, що легко піддається контролю громадянського суспільства.

Система багаторівневого управління регіональним розвитком є, фактично, підсистемою загальної державної трирівневої системи публічного управління:

- перший рівень – вищі органи державного управління;
- другий рівень – органи регіонального та районного державного управління;
- третій рівень – органи місцевого самоврядування, а також, в умовах розвитку демократії – інститути громадського суспільства, підприємства і організації різних форм власності, що залучаються до процесу реалізації багаторівневого управління регіональним розвитком, які певним чином взаємодіють між собою за для досягнення стратегічної мети його гарантованого забезпечення населення.

Багаторівневе управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними наднаціональними та національними установами, зокрема із

залученням недержавних акторів [23, с. 45]. З огляду на такий підхід, багаторівневе управління можна розглядати як діяльність, що здійснюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування для забезпечення соціально-економічного розвитку.

Саме органи публічної влади є учасниками багаторівневої політико-інституційної системи України, порядок діяльності яких регулюється законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» [326-327]. Основна діяльність органів державної влади спрямовується на реалізацію загальнонаціональної державної політики та її ефективне поєднання з місцевою.

Запровадження децентралізації передбачає системні зміни у державні управлінні, що супроводжуються процесами укрупнення територіальних громад, зміною функцій в управлінні на рівні району та області. Зокрема, запроваджується новий підхід до територіального поділу: виділяється мікрорегіон, регіон та макрорегіон в системі державного управління регіональним розвитком в Україні.

Так, згідно з положеннями чинного законодавства, чітко визначаються поняття:

– «макрорегіон»: частина території України у складі декількох регіонів чи їх частин, об'єднаних за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку;

– «регіон»: територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя;

– «мікрорегіон»: частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, в межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку [23, С. 45-46].

Регіон – це частина території країни, на якій функціонує сформований комплекс галузей виробництва, виробничої та соціальної інфраструктури. Кожен регіон характеризується специфічними природно-географічними, історико-демографічними, політико-адміністративними особливостями [66, С. 223]. Саме в регіоні створені умови для виробничої діяльності, проживання та організації побуту і відпочинку населення. Тут формуються ознаки етнічної спільності людей, їхньої економічної і соціальної цілісності, поєднані інтереси усіх суб'єктів господарювання.

Головна мета державного регулювання розвитку регіонів – забезпечити найповніше використання їхнього ресурсного потенціалу шляхом оптимального поєднання інтересів держави і кожного регіону.

Об'єктом регіонального управління є територіальна соціально-економічна система, її функціонування та розвиток. Суб'єктами, що здійснюють управлінський вплив на об'єкти регіонального управління, виступають, органи державного управління – місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Однак елементи керівної підсистеми можуть бути й елементами керованої (об'єктом управління), що призводить до парадоксальної ситуації. Крім того, сучасна система державного управління регіональним розвитком характеризується ще й тим, що один об'єкт управляється одночасно декількома суб'єктами різної підвідомчості та рівня.

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. №385, визначено, що державна регіональна політика повинна базуватися не на патерналістських відносинах між державою і регіоном, а на створенні умов для формування постійно відтворювальної внутрішньої (ендогенної) бази розвитку в умовах відкритої економіки [280]. Це можливо лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства.

Визначальним стає як горизонтальна координація дій органів державної влади, які мають вплив на регіональний розвиток, так і запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку. А також передбачає створення чіткої функціональної структури центральних та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення державного регулювання регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, координації багаторівневого управління за участю органів місцевого самоврядування, бізнесу, недержавних організацій та населення.

Така структура повинна створюватися на основі визначених стратегічних цілей та завдань державної регіональної політики, бути функціонально гнучкою відповідно до потреб регіонального розвитку. Будь-які її зміни повинні бути мотивовані насамперед

вимогами щодо створення необхідних умов для стимулювання регіонального та місцевого розвитку. Такий підхід зумовлений тим, що регіональна політика є багаторівневою і здійснюється органами влади центру, регіонів та органами місцевого самоврядування. Нині все активнішу участь у процесах регіонального розвитку беруть органи місцевого та регіонального самоврядування, а також наднаціональні органи управління, які представляють Структурні фонди ЄС. Роль центрального уряду, є головною і все більше зводиться до розробки концептуальних засад і необхідної нормативно-правової бази. Водночас у реалізації регіональної політики зростає роль регіонального і місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, а також професійних структур, сприяють регіональним ініціативам і є поза впливом політичних інтересів і інтересів окремих органів влади.

Механізм управління на рівні місцевих органів публічної влади є одним з базових в організації влади держави, тому до його формування та удосконалення необхідно ставитися особливо виважено, взявши за основу всебічне обґрунтування методологічних і практичних питань, врахувавши весь комплекс умов і чинників економічного, соціального, міжнаціонального, суспільно-політичного характеру змін, а також якомога точніше визначити перспективи розвитку як на загальнодержавному рівні, так і на окремих територіях [76].

Система державного управління регіональним розвитком є ієрархізованою багаторівневою системою з горизонтальними (суб'єкт-суб'єктними, об'єкт-об'єктними) та вертикальними (суб'єкт-об'єктними) зв'язками.

Важливим елементом багаторівневої системи управління регіональним розвитком є консенсус із розробки політичних стратегій, орієнтованих на вирішення проблем шляхом взаємодії та комунікації. У цьому аспекті є важливими методи впливів держави при встановленні взаємодії з громадянським суспільством.

На сьогодні взаємовідносини між державою та інститутами громадського суспільства демонструють відсутність універсальних шляхів ефективної взаємодії, що пов'язано з національною специфікою, економічними, політичними та соціальними умовами, які відображають культуру, історію та традиції держави. Саме тому сучасна управлінська тенденція потребує оптимізації встановлення взаємодії між державою та громадянським суспільством.

Суспільні процеси демократизації повинні неодмінно базуватися на ініціативах громадян, при узгодженні з органами влади та делегуванні певного спектру владних повноважень інститутам громадянського суспільства. Нагальною потребою для України стає формування ефективної системи управління на основі всебічного дослідження інституційної взаємодії органів влади та громадянського суспільства на всіх рівнях управління [62, с. 11].

В контексті децентралізації влади та реформування системи публічного управління найбільш суттєвим викликом для багаторівневого управління дослідники вважають наявність так званих прогалін, або «розривів», які виникають при взаємодії різних рівнів органів публічної влади. До них належать [57, с. 125]:

- інформаційні розриви, які характеризуються інформаційною асиметрією між різними територіальними рівнями органів публічної влади при формуванні та реалізації публічної політики;
- розриви у спроможності, зумовлені браком для виконання завдань безвідносно до рівня влади людського капіталу та інфраструктурних ресурсів;
- фіскальні розриви, що виникають через різницю між наявними регіональними, місцевими ресурсами та витратами, які необхідно здійснити на цих рівнях для реалізації закріплених за ними завдань з відповідних місцевих бюджетів;
- адміністративні розриви, спричинені адміністративними межами, які не збігаються з межами функціонального регіону;
- політичні розриви, що є результатом суто вертикального підходу до управління галуззю центральним органом.

Усі ці розриви більш-менш вдало усуваються за наявності політичної волі та прийняття відповідних колегіальних рішень усіх суб'єктів, задіяних у процесі багаторівневого управління.

Слід також зазначити, що багаторівневе управління регіональним розвитком не збільшує кількість суб'єктів управління, а навпаки, через дерегуляцію, децентралізацію та функціональну оптимізацію органів управління спрощує систему управління, робить процес регіонального управління прозорим і таким, що легко піддається контролю громадянського суспільства. Адже багаторівневе управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними наднаціональними та національними установами, зокрема із залученням недержавних акторів. З огляду на такий підхід, багаторівневе управління можна розглядати як діяльність, що



здійснюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування для забезпечення соціально-економічного розвитку.

Багаторівневе регіональне врядування передбачає забезпечення розвитку регіонів через проекти, програми і стратегії, які сформовані та реалізуються на основі партнерства органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) з іншими органами публічної влади, а також суб'єктами приватного і громадського секторів: закладів освіти, культури, охорони здоров'я, підприємств, громадських об'єднань, зарубіжних структур, окремих громадян та експертів тощо. Причому, розвиток регіонів забезпечується завдяки одночасній горизонтальній і вертикальній їх взаємодії.

Реалізуючи свою компетенцію, органи влади вивчають і узагальнюють інформацію, що надходить від підпорядкованих органів, громадськості та з інших джерел. Інформація, що надходить по каналах зворотного зв'язку, є основою для прийняття органом публічної влади наступних рішень. Без врахування інформації неможливе ані прогнозування, ані планування розвитку керованих систем і об'єктів.

Однією з найважливіших функцій органів публічної влади є планування розвитку території. Напрямок діяльності органів публічної влади на підпорядкованій території визначається пріоритетами закладеними у програмах розвитку. Особливостями таких програм є те, що кожна з них визначає свій напрям і умови розвитку [429, с. 145].

Планування об'єднує структурні підрозділи органів влади спільною метою, надає всім процесам координованості, що дає змогу найбільш повно й ефективно використовувати наявні ресурси, комплексно, якісно та своєчасно вирішувати різноманітні повсякденні завдання.

У роботі з підготовки програмних документів вони керуються рядом законодавчих актів, до яких в першу чергу необхідно віднести закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні цільові програми», постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», «Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції вдосконалення системи

прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» .

Важливим аспектом багаторівневого управління регіональним розвитком в сучасні Україні є цільові програми загальнонаціонального, регіонального, місцевого рівнів, таблиця 1.3.2

Таблиця 1.3.2.

Рівні планування регіональним розвитком в Україні

<i>Рівні планування регіонального розвитку</i>	<i>Планові документи</i>
<i>Загально-національний рівень</i>	<p>1. <u>Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»</u> - плановий документ, що визначає напрямки та пріоритети розвитку України на період до 2020 року. Реалізується на умовах суспільного договору між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності.</p> <p>2. <u>Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року</u> - окреслює напрями загальнодержавного розвитку. Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей; передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, спрямованими на територіальний розвиток.</p>
<i>Регіональний рівень</i>	<p><u>Стратегія соціально-економічного розвитку регіону</u> зорієнтовує діяльність органів публічної влади в напрямі стабілізації та підвищення якості життя населення на основі підвищення ефективності економіки і забезпечення додаткових надходжень в бюджети всіх рівнів за рахунок активізації інноваційних й інвестиційних процесів.</p>
<i>Місцевий рівень</i>	<p><u>Місцеві програми соціально-економічного розвитку</u> розробляються з метою втілення єдиної політики розвитку району на рік, що вимагає визначення конкретних пріоритетів у соціальній та економічній сферах, належної взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.</p> <p>На даному рівні процес планування відбувається за принципом «зверху – донизу», що передбачає обов'язкове дублювання на місцевому рівні майже всіх програм, які прийняті на загальнодержавному рівні.</p>

Як видно з таблиці 1.3.2, планування регіонального розвитку здійснюється на кількох рівнях, а планові документи ілюструють сутнісні характеристики багаторівневого управління на сучасному етапі державотворення України.

Отже, зазначена мережа взаємодій різних управлінських рівнів, яка виникає у процесі реалізації програм розвитку територій є ознакою багаторівневого управління, адже прийняті рішення на національному рівні поширюються на регіони та місцевий рівень. Порядок підготовки програм планування передбачає тісну взаємодію всіх зацікавлених сторін процесу, учасниками якого стають представники органів влади, місцевого самоврядування, підприємницьких бізнес-структур, представники громадськості. На кожному з рівнів присутня взаємодія учасників планувального процесу, яка вимагає постійної участі. Така система взаємодії суб'єктів різних рівнів в Україні: національного, державного, регіонального та місцевого вирішують одне завдання – розвиток території на кожному з рівнів, та уособлює різні рівні багаторівневого управління.

Кожний виконаний проект змінює середовище для майбутніх оперативних дій і стратегічного планування. Змістове наповнення плану залежить від низки ключових факторів, до яких в першу чергу належить запровадження нових підходів, що сприятимуть реалізації потенціалу взаємодії між політичними, економічними і соціальними учасниками планування, кожного із зазначених вище, рівнів, підвищить ефективність вирішення питань суспільного значення. Тож для побудови ефективної системи впливу управління, яка б діяла ефективно через міжрівневу взаємодію багатьох суб'єктів і забезпечила сталий розвиток територій, необхідно розглядати підхід планування на основі моделі багаторівневого управління.

Таким чином, багаторівневе управління характеризує зміни у відносинах між акторами, розташованими на різних територіальних рівнях. Відповідно, політичними акторами, рівними у своїх повноваженнях, виступають:

- держави;
- наднаціональні інституції;
- неурядові організації.

В плані розвитку системи багаторівневого управління слід прийняти до уваги, що вона передбачає не тільки прийняття можливості перерозподілу повноважень між різними рівнями

прийняття рішень, але і залучення до участі недержавних наднаціональних та національних установ [520-521].

За логікою MLG–концепції вдалося з'ясувати, що виявлена множинність взаємодії рівнів управління, зумовлених горизонтально-вертикальною координацією, адміністративною конструкцією публічної влади, ступенем участі соціуму, наявністю «прошарків» (layers), управляється за допомогою неієрархічних методів, а саме, консенсусу, регуляторних мереж, діючих у різних сферах.

Децентралізоване багаторівневе управління дозволяє частково вирішити проблеми вразливості конкретних регіонів за умови, що ґрунтується на демократичних процедурах прийняття рішень на різних рівнях. А саме:

- I рівень – на рівні регіону;
- II рівень – прийняття рішення спеціально створеним центром, які не надто прив'язані до визначеної територіальної одиниці(фонди, агенції).

#### **1.4. Теоретичні засади субсидіарності як принципу розподілу функцій між рівнями врядування**

Одним з головних європейських принципів формування взаємодії всіх рівнів влади є принцип субсидіарності. Субсидіарність (від лат. *subsidiium* – допоміжний) – організаційний і правовий принцип, згідно з яким завдання повинні вирішуватися на найнижчому, малому або віддаленому від центру рівні, на якому їх вирішення можливе й ефективно. Субсидіарність влади, таким чином, означає, що вищі ланки управління мають бути додатковими, або другорядними, при вирішенні завдань, які виникають на нижніх ланках. Іншими словами, принцип субсидіарності вимагає розбудови системи врядування не зверху вниз, а знизу вгору.

Практично всі автори, що звертаються до аналізу засад субсидіарності, підкреслюють, що ця ідея має давню історію і пов'язана з католицькою традицією, згідно з якою суспільство має втручатись у справи людини тільки тоді, коли дії родини та регіональної релігійної громади виявляються неефективними. Вперше у найбільш повному вигляді вона була сформульована в енцикліці папи Пія XI «*Quadragesimo anno*» 1931 р., в якій у

загальних рисах були представлені засади соціальної доктрини католицької церкви. Принцип субсидіарності, що тісно пов'язувався в цій доктрині з принципом солідарності, базувався на визнанні відносної самостійності та самодостатності індивіда, який, при відсутності здатності вирішити ряду завдань, потребує відповідної допомоги від спільнот різного рівня, і передусім держави. Елементарні осередки суспільства, такі, як сім'я, церковна парафія, професійне співтовариство, волонтерська організація розглядалися в якості посередників між людиною і більшими структурами, наділеними реальною владою. Дана схема відтворюється на рівні середніх і великих громадських структур. Звідси можна зробити висновок, що делегування владних повноважень до більш високих рівнів влади має здійснюватися виключно в міру необхідності. Зокрема, держава може використовувати свою владу тільки тією мірою, якою це необхідно для загального блага. Отже, ліберальний принцип самостійності індивіда доповнюється в ідеї субсидіарності солідаристським принципом обов'язкової допомоги і заборонаю привласнювати його права та права менших соціальних утворень. Обов'язок усесторонньої підтримки особи та соціальних утворень нижчого рівня з боку держави не ототожнюється з патерналістською опікою з боку держави. Навпаки, мова йде про відповідний рівень кооперації між індивідом, суспільством та державою.

Подальше осмислення ідеї субсидіарності відзначилося різноманітними підходами та поступово доповнювалося новими складовими. Аналіз сучасного тлумачення принципу субсидіарності дозволяє виділити декілька дуже важливих його складових, зокрема:

1) визнання відносної самостійності та самодостатності індивіда. Окрему особу не можна позбавити того, що вона отримує з власної ініціативи або власними силами та наділити цим спільноту. Проте відносність самостійності та самодостатності індивіда полягає в тому, що вирішення ряду завдань він не може забезпечити власними силами та потребує відповідної допомоги від спільнот різного рівня;

2) визнання ієрархічності соціальних утворень. Наявність проміжних між індивідом та державою соціальних утворень є обов'язковою умовою реалізації принципу субсидіарності. Показовим у цьому сенсі є приклад ФРН, де державні органи при здійсненні соціальних програм повинні були створювати власні установи тільки в тому випадку, якщо були відсутні громадські

неурядові структури, не вдавалося ініціювати створення нових неурядових організацій для вирішення конкретної соціальної проблеми, або ж розширити поле діяльності вже функціонуючих. В той же час федеральному уряду Німеччини представлялася бажаною взаємодія державних відомств з неурядовими організаціями в реалізації соціальних програм. Завдання полягало не в опонуванні один одному з окремих питань, а в налагодженні широкого співробітництва, не в конкуренції, а в розмежуванні предметів відання. Згідно з даним принципом, держава надавала фінансову підтримку громадським неурядовим організаціям [192]. Існування та активна співпраця з державою різного роду вільних асоціацій розглядається як прояв певного рівня громадянської участі та здатності як окремого громадянина, незалежних громадянських структур, так і держави до активної кооперації;

3) визначення беззаперечного правила взаємодії особи та соціальних спільнот різного рівня між собою, відповідно до якого вищі спільноти зобов'язані допомагати спільнотами нижчого рівня та не привласнювати собі їхні права. Таким чином, при визнанні необхідності всесторонньої підтримки особи та соціальних утворень нижчого рівня з боку держави, принцип субсидіарності встановлює межі для проявів патерналістської опіки та надмірної державної благодійності, що розцінюється як шкідлива;

4) визначення розподілу компетенції держави та інших соціальних утворень нижчих рівнів. При цьому велике значення має те, що «з позиції демократичного принципу питання про міру державності вирішує не держава, а сукупність всіх учасників права... З точки зору теорії легітимації державна діяльність тільки тоді легітимна, коли нижчі соціальні утворення не можуть зовсім або не можуть так успішно виконувати певні завдання» [164].

Субсидіарність розглядається як керівна засада не лише під час визначення повноважень різних рівнів публічної влади чи їх делегування, але і під час їх реалізації. Принципово, що для цього існують дві можливі форми. Перша форма субсидіарності – інкапсуляція повноважень нижніх ланок управління від втручання верхніх. Ця форма допускає управлінські вертикалі, однак забороняє наскрізне керування зверху вниз, тобто перебирання верхніми ланками повноважень нижніх. Повноваження, таким чином, розподіляються знизу вгору за залишковим принципом: верхнім ланкам передаються тільки ті з них, які залишились нерозподіленими після визначення повноважень нижніх. Друга форма субсидіарності – децентралізація влади. За цією схемою

верхні ланки отримують від нижніх обмежене коло функцій і діють, фактично, на одному з ними рівні [116].

Сьогодні принцип субсидіарності є одним з наріжних каменів законодавства Європейського Союзу і є дуже важливим для ЄС, оскільки дозволяє приймати виважені рішення, зважаючи на інтереси держав-членів ЄС. У 1986 р. Єдиний європейський акт розподілив повноваження з питань навколишнього середовища між ЄС і країнами, що входять до нього, згідно з принципом субсидіарності. У міру зростання стурбованості європейською централізацією, субсидіарність стала все більше привертати до себе увагу як стримуючий фактор. У 1992 р. Маастрихтський договір обмежив уже всі повноваження ЄС тільки тими сферами, де дій окремих країн недостатньо. Ці положення отримали розвиток у подальших поправках до Договору про заснування ЄС.

Так, згідно з поточною редакцією цього документа, в областях, які не підпадають під його виключну компетенцію, європейська спільнота діє відповідно до принципу субсидіарності, тільки якщо цілі передбачуваної дії нездатні бути досягнуті достатньою мірою державами-членами і тому, в силу масштабів або наслідків передбачуваної дії, можуть бути більш успішно досягнуті ЄС. Будь-які дії ЄС не повинні йти далі того, що необхідно для досягнення цілей цього Договору. У ст. 5 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору зазначається, що «Згідно з принципом субсидіарності у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти мети запланованого заходу ... , натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів» [83].

Новітній етап розвитку місцевого самоврядування в Європі також проходив саме на основі реалізації принципу субсидіарності. Наприкінці ХХ ст. у більшості країн Європи відбулись важливі структурні, функціональні та організаційні реформи системи організації влади на місцях, які стосувались системи адміністративно-територіального устрою держави, а також запровадженням самоврядування на регіональному рівні. Ці реформи були спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами управління. Вони проводилися одночасно із структурними реформами та тісно пов'язані такими поняттями, як «централізація», «децентралізація», «деконцентрація». Їх результатом стало

розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, що сьогодні сприймається як необхідна умова демократичного розвитку держав.

Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. закріпила принцип субсидіарності як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі. Як зазначено в преамбулі цього документу, управління державними справами, найбільш безпосередньо може здійснюватися на місцевому рівні, і саме існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління. В Європейській хартії не просто задеклароване право органів місцевого самоврядування управляти державними справами на місцевому рівні, але і закріплений реальний механізм реалізації даного права. Зокрема, в ст. 4 встановлено, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

Пункти 3, 4, 5 і 6 ст. 4 Хартії свідчать: публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими властями, які найбільш близькі до громадян; передача будь-якої функції якого-небудь органу іншому органу влади повинна проводитися з урахуванням обсягу та характеру конкретної задачі, а також вимог ефективності та економії; надані органам місцевого самоврядування повноваження, як правило, мають бути повними і виключними. Вони можуть бути поставлені під сумнів або обмежені яким-небудь іншим центральним або регіональним органом влади тільки в межах, встановлених законом; при делегуванні повноважень будь-яким центральним або регіональним органом влади органи місцевого самоврядування повинні, наскільки це можливо, мають право пристосовувати свої повноваження до місцевих умов; необхідно консультуватися з органами місцевого самоврядування, наскільки це можливо, своєчасно і належним чином у процесі планування і прийняття рішень, які безпосередньо стосуються [98].

Незадовго до ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, Комітет Міністрів Ради Європи, вважаючи, що дотримання принципу субсидіарності в законодавчих системах держав-членів як критерією розподілу влади між різними рівнями управління та спрямування її здійснення, може тільки сприяти кращому дотриманню принципів Хартії, для належного забезпечення децентралізації 19 жовтня 1995



року прийняв рекомендації № К(95)19 щодо імплементації принципу субсидіарності. Зокрема, пропонується здійснити наступне :

- визначити у національних законодавствах належність повноважень кожного рівня влади відповідно до загальних компетенцій та повноважень;

- запровадити принципи організації влади, які урівноважують повноваження з можливостями (ресурси, розмір, географічне розташування тощо) місцевих та регіональних влад;

- врегулювати на законодавчому рівні і провести експерименти щодо можливості делегувати від центральних органів влади визначені повноваження на нижчий рівень; створення багатофункціонального органу і можливість здійснювати ним владу; розподілу відповідальності місцевих та регіональних влад;

- ввести постійний механізм залучення місцевих та регіональних влад у новий перерозподіл повноважень шляхом укладання контрактів між центральною та регіональними або місцевими владами;

- розвинути систему програмних контрактів із визначенням відповідальності кожного рівня з метою реалізації владних повноважень влад різних рівнів, які мають бути скорочені до мінімуму;

- врегулювати на законодавчому рівні необхідні процедури та механізми з метою прискорення впровадження принципів субсидіарності та їх імплементації;

- застосувати всі ці запровадження не тільки у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою, але також і між усіма рівнями влади [392].

Виходячи з аналізу відповідних положень Європейської хартії, вітчизняний дослідник С. Квітка акцентує увагу на юридичному та політичному значеннях принципу субсидіарності.

На його думку, юридичне значення субсидіарності характеризує цей принцип як певну формулу розподілу в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективно. Такий розподіл повноважень дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, з іншого – цей рівень має володіти відповідними ресурсами. При цьому пріоритет низового рівня при розподілі повноважень має завадити

будь-яким спробам централізації в системі територіальної організації влади.

Політичне значення принципу субсидіарності полягає в тому, що він виступає своєрідним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина. Ці повноваження вилучаються у держави і передаються лише тим органам влади, які працюють під контролем обраних представників. Таким чином, принцип субсидіарності виступає бар'єром на шляху занадто великої централізації державного організму та відриву влади від народу [122].

Децентралізація в Україні є процесом, що веде країну до визнаних в Європі принципів взаємодії держави та суспільства. Субсидіарність не лише визнає наявність обмежень центральної влади, а й пропонує методику визначення обсягу повноважень місцевих органів управління. Так, реалізація принципу субсидіарності у практичній площині формує достатньо чітку схему розподілу функцій:

- потреби, які громадянин може задовольнити самостійно або у результаті договірних відносин з іншими громадянами чи приватними компаніями. Втручання держави на цьому рівні є мінімальним і полягає у створенні певних стандартів якості та безпеки, запобіганні монополізації ринку послуг тощо;

- послуги, які можуть бути організовані органами самоврядування. Типовим прикладом таких послуг є вивезення побутового сміття. Орган місцевого самоврядування фінансує цю роботу за рахунок місцевих (обов'язкових для всіх чи майже всіх мешканців) податків, причому організація спеціальної муніципальної служби чи укладання договорів з приватними фірмами залишається на розсуд органу самоврядування;

- послуги, які не можуть бути ефективно організовані на місцевому рівні і переносяться на регіональний рівень. Село чи невелике місто, наприклад, не може забезпечити повний спектр кваліфікованих медичних послуг;

- функції, що можуть виконуватись тільки в загальнонаціональному масштабі – армія, монетарна система, зовнішня політика, національна безпека тощо [382].

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України [134] та ч. 1 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» [323], чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Отже, принцип субсидіарності, що міститься в

Європейській хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Україною у 1997 році, де-юре закріплений у правовій системі України. Разом з тим, намагання закласти його у законодавчу базу досі не отримало логічного розвитку та становить серйозну проблему взаємодії існуючих рівнів управління в державі.

Так, ст. 143 Конституції України, ст. ст. 26-39, 41, 43, 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають повноваження існуючих в Україні органів місцевого самоврядування [326]. У ст. 4 зазначеного Закону викладені основні принципи місцевого самоврядування.

Разом з тим, жоден із зазначених правових актів не містить положень, які б розкривали зміст принципу субсидіарності. Згідно з положеннями Закону України «Про органи самоорганізації населення», будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети є тими найближчими до людини органами, які мають певні можливості для залучення жителів до розв'язання питань місцевого значення. Делегування відповідними місцевими радами окремих своїх повноважень органам самоорганізації населення може вважатися певною ознакою впровадження принципу субсидіарності в правову систему України. Тим часом, у ст. 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення», що визначає принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення, також не міститься жодної згадки про принцип субсидіарності [334]. Деякі автори зазначають, що принцип субсидіарності все ж таки був запроваджений у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у значенні розподілу повноважень «між різними управлінськими рівнями, через розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані (державні)» [11]. Ними, однак, не враховується повною мірою, що мета принципу субсидіарності полягає не лише в розподілі повноважень або визначенні меж їх делегування, а в значно ширшому аспекті – налагодженні ефективних механізмів місцевого самоврядування, його співвідношення із громадянами, з одного боку, та державою, з іншого.

На нормативному рівні спроба означити зміст принципу субсидіарності вперше була зроблена в постанові Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року», де він був визначений як принцип «розподілу владних повноважень, за яким місце надання адміністративної (управлінської) послуги

максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному рівні територіального управління» [279]. Субсидіарності як одному з головних принципів розподілу повноважень між рівнями публічної влади приділялась увага у проектах концепцій реформи адміністративно-територіального управління та місцевого самоврядування від 29.07.2009 р., у Концепції реформування публічної адміністрації від 26.03.2008 р., а також у проекті Закону України «Про адміністративно- територіальний устрій України» [363].

Ратифікувавши Угоду про асоціацію з ЄС та підписавши 27 червня 2014 р. її економічну частину, Україна отримала інструмент та можливості для своїх перетворень. На сьогодні одним із таких важливих аспектів євроінтеграції для України залишається проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи. Саме тому Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», яка схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р., передбачено реалізацію конституційної реформи, у т. ч. в частині децентралізації. Як зазначено у Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [360]. Також значним досягненням у рамках реалізації Стратегії стало прийняття Концепції про розвиток місцевого самоврядування 2015 р. [365], де наміри реального втілення в державне управління принципу субсидіарності у діяльність місцевого самоврядування та держави шляхом внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади отримали своє продовження у проекті змін до Основного Закону України, схваленого у першому читанні Верховною Радою України [252].

Реальні кроки в реформі місцевого самоврядування й територіальної організації влади були зроблені в лютому 2015 року з прийняттям Законів України «Про засади державної регіональної політики» [277] і «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [268]. Внесені зміни до Податкового та Бюджетного кодексів започаткували процес фінансової децентралізації, тобто

розширення права місцевої влади на власні адекватні фінансові ресурси. Це дає підстави сподіватися, що «масштабне реформування органів публічної влади шляхом децентралізації та втілення в життя основоположного принципу субсидіарності сприятиме вирішенню питань життєдіяльності територіальних громад на всій території України [90].

Отже, принцип субсидіарності – це система взаємовідносин, за якої держава надає різного роду допомогу громадянам, щоб ті могли самостійно вирішувати свої проблеми на основі самоорганізації та самоконтролю. У демократичних державах принцип субсидіарності лежить в основі інституціональної організації влади й управління, і полягає в тому, що, по-перше, держава виконує лише функції, здійснення яких не під силу громадянам, їх об'єднанням і територіальним колективам, а, по-друге, що до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні.

Сьогодні процес перерозподілу повноважень між рівнями управління вже не можна уявляти як статичну якість організаційно-управлінських структур. Поняття субсидіарності констатує, що місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, але й змінюються впродовж певного часу. Тому обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління, повинен відповідати постійно змінюваним та оновленим потребам і умовам, враховуючи місцеві вимоги та побажання.

### **1.5. Модель системи багаторівневого управління та сценарії її розвитку**

#### ***Сутність оптимальної траєкторії трансформації процесу багаторівневого управління регіональним розвитком***

Моделюючи сучасний стан процесу багаторівневого управління регіональним розвитком та окреслюючи його майбутні зміни, необхідно закцентувати увагу на траєкторії перетворень, яку можливо представити у вигляді певного алгоритму проведення реформ. Водночас, особливим акцентом у даному ключі є проблема оптимальності, так як неоптимальна траєкторія трансформаційних перетворень може призвести до нівелювання кінцевої мети, зміни

відповідно до іншої моделі, стохастичності та неефективності реформування, а, отже, мати деструктивний характер. Отже, визначимо специфіку дефініціювання оптимальності в публічному управлінні, та окреслимо її трансформаційну траєкторію.

Енциклопедичним визначенням оптимальності у державному управлінні є розуміння під цим поняттям якісної характеристики, що означає найбільш повну відповідність системи державного управління (її складових) встановленим стандартам, завданням і конкретним умовам функціонування [96, с. 423]. Представлене визначення передбачає сутність оптимальності у відповідності певним еталонам, стандартам а також умовам внутрішнього і зовнішнього середовища.

На наш погляд, доречно доповнити зазначену позицію, враховуючи її певну узагальненість.

I. Черленяк виокремлює дві форми оптимізації системи державного управління та її окремих параметрів [445, с. 10]:

– адаптивну (відповідно до якої система пристосовується до нових викликів зовнішнього та внутрішнього середовища, або ж «звикає» до наявного стану речей, ігноруючи необхідність певних перетворень);

– проектну (відповідно до якої відбувається пошук методів, інструментів, заходів для зміни наявних обставин, вирішення назрілих проблем).

На наш погляд, у першому випадку мова йде про пасивне пристосування системи, яке швидше за все призведе до деградації, а зрештою дезорганізації системи або до її переформатування, враховуючи зростаючу кількість факторів впливу зовнішнього середовища (зазіхання на територіальну цілісність, «гібридна війна» тощо) та наростання протиріч всередині самої системи (конфронтація між різними етнічними, конфесійними, ідеологічними групами; зростання суспільного невдоволення, поєднане з зниженням рівня довіри до влади тощо).

Опираючись на те, що, процес багаторівневого управління регіональним розвитком перебуває у постійно динамічному стані, зазначимо, що стан рухомої рівноваги (такий за якого зміни в системному процесі урівноважені іншими, за рахунок чого не відчувається суттєвих перетворень) в ній, по суті, і є станом адаптації, або пристосування до змінних умов, при чому порівнюючи з країнами, які демонструють стабільний поступальний розвиток, поглиблюється розрив, а отже, можна вести мову про відносну деградацію.

Окреслені аспекти актуалізують оптимізацію відповідно до другої форми, а саме активних трансформаційних перетворень, вимоги до траєкторії здійснення яких визначимо далі.

Так, наприкінці ХХ – на поч. ХХІ ст. сформувалося два підходи до визначення оптимальності:

– математичний (кількісний), який базується на понятті найкращого за певним критерієм рішення, певного екстремуму, тобто такого стану системи, при якому значення кожного окремого критерію, що описує стан системи, не може бути покращено без погіршення становища інших елементів;

– системно-діалектичний (якісний), який базується на побудові оптимізаційного апарату на основі системно-діалектичних законів організації складних об'єктів [46, с. 134].

Обидва підходи є актуальними для визначення та обґрунтування оптимальності процесу багаторівневого управління регіональним розвитком, однак їх функціональне призначення різняться відповідно до складності та масштабу прогнозованих змін. Так, математичний підхід до оптимізації призначений для обґрунтування трансформаційних перетворень окремих параметрів процесу, або не великих за масштабом об'єктів, тоді як ускладнені процеси, яким, власне, і є процес багаторівневого управління регіональним розвитком, доречніше оцінювати з позицій системно-діалектичного підходу.

Сутність пошуку оптимальної траєкторії трансформації процесу багаторівневого управління регіональним розвитком відповідно до системно-діалектичного підходу лежить в площині усвідомлення та врахування системних законів та забезпеченні реалізації низки загальносистемних принципів.

Одним з таких законів є закон фокусованої дії [46, с. 124], відповідно до якого система, усередині якої здійснюється процес формування та реалізації багаторівневого управління, акумулює максимальну кількість наявних ресурсів для вирішення певної цілі. По суті, практична дія цього закону може бути прослідкована у більшості вдало реалізованих реформ. При цьому варто врахувати, що чим значущіша проблема, тим чіткішим є фокусування системи на її вирішення. Дія зазначеного закону чітко демонструє необхідність цілепокладання у процесі формування багаторівневого управління регіональним розвитком відповідно до внутрішнього середовища, його потреб та особливостей, а не відповідно до певного зовнішнього орієнтира. Лише суспільно

значуща ціль, спродукована об'єктом управління може забезпечити спільне її досягнення.

Окрім зазначеного об'єктивно діє закон функціональної доповнюваності, дія цього закону забезпечує цілісність системи багаторівневого управління регіональним розвитком, та проявляється у колективній взаємодії акторів на шляху до досягнення спільної мети.

Констатуючи необхідність переорієнтації при цілепокладанні у процесі формування багаторівневого управління регіональним розвитком на внутрішнє середовище, зазначимо, що саме дія окресленого закону, за умови коректного відбору дійсно суспільно значущих цілей дозволить повною мірою реалізувати позитивний потенціал зазначеного системного закону.

Водночас, як нами було зазначено раніше, враховуючи складність зазначеного процесу, ускладнюється дія механізму узгодження інтересів (ключовий системо утворюючий механізм, відповідно до концепції універсального еволюціонізму). Окремо уже підкреслено, що за умови формування спроможного інституту місцевого самоврядування та за умови здійснення децентралізації та деконцентрації владних повноважень в поєднанні з принципом субсидіарності, проблема узгодження інтересів, а отже, і акумулювання загальносистемних цілей не лише не вирішиться, а й значно загостриться. Така ситуація зумовлена тим, що кількість високоорганізованих відносно самостійних підсистем у структурі системі багаторівневого управління регіональним розвитком (так, по суті, кожна спроможна територіальна громада є носієм власних інтересів, відповідно регіон матиме свої інтереси тощо) є носіями власних інтересів та прагнуть реалізувати відповідно до них певні цілі. Враховуючи усю складність процесу узгодження інтересів та виокремлення з поліфонії цілей підсистем загальносистемних цілей необхідно окреслити можливі вектори відбору системно значущих цілей [207].

Констатуємо, що підсистеми у складі системі багаторівневого управління регіональним розвитком та її компонентів не є рівноцінними, диференційованими за своєю природою, суттю, функціональним призначенням, місцем у складній природі взаємозв'язків, водночас мають різні можливості впливати на певні процеси, які мають місце в системі та в безпосередньо об'єкті державного управління. Отож, для виокремлення оптимальних за системно-діалектичним підходом цілей необхідно скористатися принципом «ключової ланки». Під «ключовими ланками» у



окресленому сенсі ми розумітимемо ті аспекти (проблеми, параметри), де прикладання зусиль у вигляді управлінських впливів може дати найбільший ефект. Роль цього принципу зростає із загостренням проблеми та зниженням наявних ресурсів.

У відповідності із цим принципом оптимальний спосіб комплексного впливу передбачає виділення пріоритетних задач («ланок»), яким необхідно приділити найбільше уваги, прикласти максимум зусиль та ресурсів на їх першочергове вирішення та відділення тих, які мають найменше значення для досягнення цілей.

Такими ключовими ланками можуть бути такі параметри (підсистеми, компоненти) системи багаторівневого управління регіональним розвитком:

- які є найслабшими, обмежують можливості, стримують розвиток всієї системи або є зоною її уразливості (так, корупційні прояви зумовлюють підрив довіри громадян до владних інституцій; нині до таких факторів можна віднести військові дії, які ведуться на сході країни тощо);

- розвиток яких суттєво впливає на покращення функціонування інших сфер (особлива увага до підготовки кадрів, до освітнього процесу, створення належних умов праці, дозволять розвивати майже всі галузі, за рахунок кадрового потенціалу);

- які мають масовий характер, а їх ефективність зростає за рахунок накопичення малих ефектів (стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва);

- які є джерелом ресурсного забезпечення (яскравим прикладом є сучасна енергетична політика в частині виробництва нетрадиційних відновлюваних джерел енергії).

Характеризуючи узагальнені проблеми у сучасній системі багаторівневого управління регіональним розвитком, які знайшли своє відображення у відповідній моделі, підкреслимо, що ключовим гальмівним у розвитку параметром є слабкість суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків.

Ця проблема значно гальмує розвиток системи, обумовлюючи не лише скептичне ставлення до процесу реформування (яке продемонстроване у аналізі соціологічних опитувань, представлених у другому розділі), а й в сукупності з дією наявного архетипу прямого народовладдя, який в своїй крайній формі набуває протестної форми виразу, може зумовити переформатування всієї системи.

На цьому етапі варто зацентувати ще раз увагу на природі багаторівневого управління регіональним розвитком. Відносячи її до штучностворених, її розвиток відбувається як під дією

об'єктивних законів, так і під дією конкретних управлінських спрямовуючих впливів. Так, спрямувати систему на вирішення певного завдання (на досягнення цілі) можливо через:

- зосередження цілей всіх рівнів на досягнення загальносистемної мети, а також синхронізації відповідно до цього і функцій [401, с. 123];

- розмежування функцій між відносно самостійними компонентами системи, орієнтація кожного з них на відносно самостійний цикл взаємопов'язаних дій задля досягнення певного результату (відокремлення стратегічних функцій від оперативного управління, концентрація функцій прогнозування, оцінок та аналізу в одному відокремленому підрозділі; несумісності виконавчих та контрольних функцій в одній підсистемі в силу їх взаємної суперечливості);

- узгодженість дій явної та латентної структур [435, с. 233], по суті це і є координація дій формальних та неформальних інститутів та опора на фактори спадковості і приховані підсвідомі колективні особливості суспільства, які проявляються у вигляді архетипів;

- здатність до спільних дій компонентів системи державного управління, яка передбачає можливість взаємодіяти не чинячи взаємних перешкод [401, с. 145]. По суті, мова йде про можливість об'єднання зусиль як в управлінській вертикалі (за необхідності), так і горизонтальної взаємодії;

- єдність «ціннісно-мотиваційного поля» системи та її компонентів: в рамках даного аспекту постає питання наявності національної самосвідомості та самоідентифікації, ідеології, рівня розвитку громадянського суспільства тощо.

Отож, першою вимогою до окреслення оптимальної траєкторії перетворень є фокусування дій, а відповідно до них і ресурсного потенціалу системи відповідно до загальносистемного дерева цілей, вибудованого за принципом «ключової ланки».

Водночас, така позиція передбачає необхідність стратифікувати або ранжувати цілі, відповідно до граничності необхідності таких перетворень. Тобто, унеможлиблює одноетапне перетворення, або ж перетворення за короткий проміжок часу. Постає питання до реалізації такої вимоги до забезпечення оптимальності трансформаційних перетворень, як поетапність, яка передбачає визначення оптимального способу розподілу зусиль в процесі підготовки та здійснення реформування.

## **Критерії оптимальності процесу формування сучасної моделі багаторівневого управління регіональним розвитком**

Враховуючи складність процесу багаторівневого управління регіональним розвитком, неможливо здійснити перетворення у один етап, оскільки кардинальні перетворення повинні перебувати у гармонійному поєднанні з неформальною структурою системи багаторівневого управління регіональним розвитком, яка змінюється досить повільно. Саме тому кардинальні перетворення можуть її дестабілізувати або навіть дезорганізувати

Для виокремлення етапів перетворень необхідно визначити критерії оптимальності цього процесу:

- результатом кожного з етапів має бути цілісний функціонально завершений комплекс заходів, перетворення в межах якого будуть становити автономну реформу, результати якої можна оцінити;

- кожен з етапів повинен слугувати базою для нарощування комплексу перетворень більш високого якісного рівня. Результати попередніх етапів мають бути спрямовані на досягнення реалізації цілей наступних етапів;

- на кожному наступному етапі реформування ефективні форми перетворень з попередніх етапів необхідно зберігати, регресивні – вилучати, доповнювати новими формами (методами, технологіями);

- для подолання зростаючої складності, дискоординації та інших дисфункцій, які породжуються диференціацією системи при переході до більш високих етапів розвитку необхідно систематично виділяти в ускладненій структурі групи однорідних чи тісно пов'язаних компонентів, створювати механізми їх координації;

- розвиток кожного нового етапу доречно здійснювати не фронтально, а шляхом випереджального просування лідерських підсистем, які володіють найвищим організаційним потенціалом освоєння прогресивних підходів і технологій.

Закцентуємо увагу на тому, що за роки незалежності, та власне розбудови сучасної системи БУРР, у поетапності реформування не дотримано майже жодного з окреслених критеріїв. Ще одним недоліком реформування у окресленому розумінні, є відмова від аналізу власного досвіду: досить часто ми спостерігаємо ситуацію, при якій усі попередні напрацювання апріорі визнаються негативними.

Відповідно до окреслених вище критеріїв конче необхідно виокремлювати, на основі аналізу, позитивні та негативні елементи, інакше неможливо винести певні уроки та власне уникнути в майбутньому повторення помилок минулого та виходу з «замкненого кола» початкового етапу перетворень.

Ще однією оптимізаційною вимогою є комплексність, в межах якої розкривається адитивний характер та синергетичний ефект від об'єднання зусиль компонентів БУРР та реалізації її ендogenous потенціалу. Комплексність передбачає:

- всебічність та взаємну скоординованість впливів на об'єкт управління: «проведення окремих навіть самих правильних заходів не дадуть належної віддачі, якщо вони ізольовані. Взяті поза системою, вони можуть суперечити один одному і не призвести до бажаного ефекту» [437, С. 9]. Цей аспект чітко перегукується з фокусуванням дій та концентрацією ресурсів на вирішення певної проблеми;

- взаємодоповнюваність форм та динамізм способів дії системи, що передбачає поєднання найкращих вітчизняних та адаптивних зарубіжних практик реформування системи державного управління, опертих на її ендogenous потенціал. Саме таке поєднання дозволяє отримати синергетичний ефект від здійснюваних перетворень, а динамічність таких перетворень можуть забезпечити сталий розвиток регіону;

- взаємодоповнююче поєднання компонентів. Зазначений аспект найкраще діє в рамках структури суб'єкта, оскільки його специфіка найкраще розкривається щодо організаційної структури окремого функціонального підрозділу. Як зазначав О. Богданов, основоположник «загальної організаційної науки»: «досвідчений організатор намагається комбінувати людей так, щоб вони доповнювали один одного в інтересах справи, якщо потрібно, спрямовує саму підготовку, навчання кожного з них, тобто прямо викликає бажане їх розходження в бік додаткових зв'язків...» [27, с. 22]. При цьому критерієм цілісності системи є взаємодоповнюваність її протилежних сторін.

Ще однією вимогою є організаційна гнучкість системи БУРР, тобто можливість змінюватись відповідно до умов зовнішнього та внутрішнього середовища, змінювати функціональне призначення, відповідно до динамізму проміжних цілей тощо, для цього пріоритетним є розвиток таких якостей системи [23, с. 56] :

- гнучкість конструкції, тобто, можливість зміни структури без шкоди для наявної системи взаємозв'язків; спроможність зміни

підсистем і способів їх функціонування при зміні умов зовнішнього середовища та в процесі розвитку самої системи;

- адаптивність суб'єкта управління до зміни умов функціонування та розвитку. Швидкість можливості здійснення трансформаційних перетворень як всередині суб'єкта, так і в перетворенні об'єкта є показником ефективного функціонування СДУ;

- мобільність самоорганізаційних реакцій системи на дисфункції будь-якої локалізації. Така властивість може бути досягнута шляхом формування в керуючій підсистемі та інших компонентах об'єкта ціннісних регуляторів самоналаштування на оптимальні режими функціонування.

Важливим також є забезпечення поліфункціональності організаційних підсистем, що означає можливість виконувати не одну, а кілька функцій без додаткових або з частковим доповненням ресурсних затрат.

Оптимізаційний ефект при цьому полягає в:

- скороченні елементів та процесів; зростанні економічності (зниження затрат на створення та функціонування певного структурного підрозділу);

- підвищення надійності (за рахунок зниження кількості потенційних джерел збоїв та порушень).

Додатковими оптимізаційними ресурсами для системи слугує застосування таких прийомів:

- самообслуговування, тобто виконання окрім основної функції певної підсистеми ще й додаткової – підтримка життєдіяльності власне самої підсистеми [4, с. 125] (по суті, адитивний потенціал інститутів громадянського суспільства, за умови залучення їх до вироблення, а пізніше і реалізації управлінських рішень: наприклад, благоустрій певної частини населеного пункту (можливо об'єкта обласного чи районного підпорядкування) можливо здійснити не лише за рахунок бюджетних коштів, а й з використанням додаткових можливостей тих, хто користуватиметься кінцевим результатом, тобто самих мешканців);

- актуалізації функцій [401, с. 7], який передбачає розширення функціоналу за рахунок властивостей, які потенційно можуть стати функціями (коли мова йде про гнучку структуру, здатність швидко адаптуватися до змінних умов кожен структурний підрозділ органу влади, який має певне

функціональне поле повинен чітко орієнтуватися на перспективне переформатування);

– функціоналізації дисфункцій [46, с. 115]: шляхом їх включення в якості додаткових функціональних ресурсів системи; за рахунок спрямування їх проти інших дисфункцій; шляхом їх посилення або послаблення до такого рівня, при якому вони набувають функціональний характер (яскравим прикладом є використання протесаної складової архетипу прямого народовладдя як конструктивного фактору переходу до владно-громадського діалогу та стимулювання активності громадян, особливо в частині громадського контролю).

Зрештою ключовим в забезпеченні оптимальності трансформаційних перетворень системи БУРР є збалансування інтенсивності дій системи з її якісним потенціалом, що розкривається в виборі оптимальної міри інтенсивності функціонування і розвитку всієї системи публічного управління, який базується на положенні, що кожному компоненту системи притаманний оптимальний рівень інтенсивності функціонування, при якому ресурсні затрати на результат будуть мінімальними [2, с. 56, 77].

Особливого значення при цьому набуває процес цілепокладання: не співвідносність поставлених цілей реальним можливостям їх досягнення прирікає на поразку весь процес реформування. Також в рамках зазначеного принципу набуває особливої важливості проблема темпу трансформаційних перетворень, розвитку системи, справа в тому, що такий розвиток повинен бути синхронізований не лише з внутрішніми потребами, а й з вимогами зовнішнього середовища, при чому як значне відставання від інших, так і надмірний динамізм перетворень за певних умов є неоптимальними [472].

Зрештою, вихідними при визначенні оптимальності трансформаційних перетворень та окресленні відповідної траєкторії буде проблема спрямування реформ: від субстрату до концепту чи від концепту до субстрату

Так, за умови спрямування реформування від субстрату до концепту доречно використовувати математичний підхід до визначення оптимальності, прораховувати його для кожного окремого елемента підсистеми або заходу, при чому системно-діалектичний виступатиме допоміжним. За умови якщо переосмислення потребує складна система взаємозв'язків та

концепт системи акцент зміщується в бік системно діалектичної оптимізації з вкрапленням математичних підходів [489].

Попри обґрунтування ряду вимог до визначення оптимальної траєкторії перетворень необхідно також підкреслити, що особливістю БУРР є соціальна спрямованість, а специфіка усіх перетворень полягає в пошуку шляхів забезпечення соціальної ефективності. Це актуалізує застосування системно-діалектичного підходу до оптимізації процесу БУРР та дозволяє окреслити узагальнений алгоритм трансформаційних перетворень, відповідно до якого необхідно:

- визначити реальні суспільні потреби та інтереси, за допомогою включення механізму узгодження інтересів акумулювати їх в суспільно значущі цілі. Використовуючи принцип «ключової ланки» стратифікувати ці цілі. Відповідно до чого окреслити стратегічну траєкторію трансформаційних перетворень;

- провести незалежний та неупереджений аналіз поточного стану системи регіонального управління, виявити найслабші підсистеми (компоненти), виокремити їх причини;

- чітко виділити в окресленій траєкторії пріоритетні вектори, з урахуванням наявних ресурсів визначити етапи реалізації реформування за цими векторами з урахуванням поетапної концентрації та поглиблення трансформаційних перетворень;

- виокремити (із застосуванням принципу «ключової ланки») додаткові джерела ресурсів, засоби реалізації перетворень. Закцентувати увагу на ендогенному потенціалі системи, як визначальному джерелі забезпечення синергетичного ефекту перетворень;

- сконцентруватися на пошуку способів трансформації структури суб'єкта державного управління в гнучку динамічну структуру, яка здатна переорганізовуватися (можливо навіть з вкрапленням проектного спрямування) відповідно до зміни функціонального призначення;

- визначати (з огляду на необхідність забезпечення соціальної ефективності та наявного ресурсного потенціалу) оптимальні параметри кожної окремої підсистеми, на досягнення яких необхідно орієнтуватися на кожному етапі перетворень, при чому варто враховувати необхідність забезпечення комплексності та збалансованості, уникнення надмірного фокусування на одному з напрямків.

## ***Модель багаторівневого управління регіональним розвитком***

Щоб створити функціонально спроможну модель, державна влада має знати зміст регіональних інтересів та закласти в нього механізм регулювання цих інтересів. Зміст регіональних інтересів полягає в тому, що вони представляють собою залежність між необхідністю задоволення суспільних потреб і потреб певного регіону (території) і можливостями задоволення певних потреб шляхом спрямованої діяльності діючих у цьому регіоні суб'єктів регіонального управління.

З точки зору забезпечення загальнодержавних інтересів суттєво важливо, на задоволення яких потреб орієнтований регіональний інтерес. Чим більше задоволені потреби регіону, тим більше полегшуються можливості виконання державних планів і обов'язків, а відповідно і забезпечення загальнодержавних інтересів. Однак задоволення потреб регіону повинне мати обґрунтовану міру, яка враховує особливості регіону і має виходити з об'єктивних потенційних можливостей певного регіону [14, с. 156].

Стратегічні зміни, які необхідні для модернізації регіонального розвитку, мають бути інституціоналізовані в системі регіонального управління. Результатом інституціоналізації має стати безперервний інституційний простір формальних правил і норм, внаслідок чого формується «когерентність», тобто взаємопов'язаність і взаємозалежність інститутів. Когерентність інститутів підтримує єдність і стійкість моделі регіонального управління. Основними елементами інституціональної системи, як складової цієї моделі на регіональному рівні є:

- суб'єкти інституціональної взаємодії (державного регулювання, ринкового саморегулювання, громадської участі в управлінні);
- певні усталені норми соціальної поведінки суб'єктів регіонального управління – інституції та інститути, як їх організаційні форми (законодавчі акти та організаційні структури, наприклад: Державний фонд регіонального розвитку, Угоди щодо регіонального розвитку);
- інституціональна взаємодія (як по вертикалі: субординація, субсидіарність; так і по горизонталі: міжсекторне партнерство, державно-приватне партнерство, кластери);
- держава, як специфічний інститут – особлива форма організації суспільства;
- інституціональна інфраструктура;



– певні інституціональні блоки, що діють в окремих сферах суспільного життя (фінансова система, виробнича система, ЖКГ тощо).

Домінантною особливістю ефективної моделі регіонального управління можна визначити інституціональну взаємодію, специфіка якої зв'язана як зі специфікою інституціональних форм, так і зі специфікою інституціональних функцій. Ця взаємодія відбувається як у статиці (взаємозв'язок інституціональних форм), так і в динаміці (взаємодія, що виникає в результаті виконання інститутом різних функцій; взаємодія різних інститутів, що спільно забезпечують загальну функцію; взаємодія, що виникає при виконанні суміжних функцій суміжними інститутами).

Таким чином, розбудова інституту регіонального управління передбачає врахування особливостей як ієрархічної – структурної, так і горизонтальної – функціональної взаємодії.

В рамках поточних трансформаційних перетворень можливо виокремити певні необхідні характеристики суб'єкта публічного управління:

- диверсифікованість, забезпечення відповідності організаційної структури суб'єкта складності конструкту об'єкта;
- адаптивність, здатність відображати динамічні зміни, які перманентно відбуваються у суспільстві;
- ресурсна збалансованість, врахування обмеженості ресурсів та тенденції до скорочення їх використання;
- чутливість, або навіть надчутливість, до суспільних вимог.

Щодо останньої вимоги, то саме дотримання її дозволяє забезпечити відносну керованість об'єкта, та підвищити рівень довіри до влади. «Ступінь керованості суспільним життям значною мірою залежить від взаємодії соціальних інтересів, узгодження національних інтересів із регіональними, місцевими та особистими. Відтак, демократизація системи публічного управління по суті, а не по формі, потребує системного проведення глибинних реформ, в основі яких взаємовплив на розвиток системи публічної влади органів державного управління, місцевого самоврядування та третього сектору (особливо самоорганізації населення). За такої умови інтереси держави органічно впливають із інтересів конкретного громадянина, його сім'ї, територіальної громади, потреб регіонального розвитку і в контексті їх задоволення мають опиратися на них» [240, с. 39]. Підкреслимо важливість чутливості при здійсненні управлінських впливів, плануванні та реалізації реформ,

так як це дозволить не лише задовольнити суспільні потреби, а й заручитися підтримкою більшості суспільства.

Також для окреслення необхідних перетворень застосуємо результати наукових досліджень І.В. Пахтусової [215], яка виокремлює чотири блоки функціональних критеріїв, за якими можна оцінювати сам суб'єкт:

- цілеспрямованість;
- технології процесів управління;
- структура суб'єкта;
- кадрове забезпечення.

Першим блоком є цілеспрямованість. Головною метою будь-якої системи є її самозбереження, однак в ній закладено певне протиріччя, так як з одного боку досягнення цієї мети передбачає збереження стану системи, а з іншого містить в собі потребу постійних перетворень [181, с. 64], тобто самозбереження системи державного управління передбачає перманентний процес її реформування. Водночас, досягнення головної мети реалізується через проміжні цілі, досягнення яких, по суті, і є векторами реформування.

Як визначає М. Моїсеєв [181, с. 65], особливістю соціальних систем є те, що цілі не можуть бути нав'язаними ззовні, виникаючи зсередини, вони походять від цілей окремих її елементів. Так, для системи публічного управління цілі, а отже, і вектори реформування, повинні походити від цілей об'єкту управління.

Враховуючи складність керованої підсистеми, варто підкреслити, що нею продукується значна кількість цілей, які формуються відповідно до інтересів тих чи інших груп, виникають безпосередньо в процесі життєдіяльності суспільства. Водночас неможливим є забезпечення реалізації усіх цілей одночасно, та не усі цілі, що виникли у суспільстві, повинні реалізовуватися на державному рівні. Опіраючись на зазначене можна виокремити дві вимоги до цілепокладання в системі публічного управління:

- об'єкт орієнтованість, визначення цілей системи відповідно до цілей її компонентів;
- здатність узгоджувати цілі, визначати їх пріоритетність.

Другим блоком є технології процесів управління. За основу візьмемо визначення Е. Смирнова щодо розуміння управлінських технологій як сукупності методів та процесів управління, а також наукового опису способів управлінської діяльності, в тому числі управлінських рішень для досягнення цілей організації [405]. Стосовно технологій процесів управління, то їх відбір та

застосування залежать від специфіки об'єкту управління (його окремих компонентів) та від здатності суб'єкта підібрати необхідну технологію управління.

Напрямами удосконалення управлінських технологій публічного управління є [96, с. 621]:

- надання належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, між територіальних, проблемних цільових програм різного рівня;

- розроблення в межах державного апарату наукового обґрунтованих технологій прийняття і реалізації управлінських рішень;

- розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності;

- розроблення технологій зворотних зв'язків в управлінських процесах.

- Відповідно до цих напрямів визначимо ключові характеристики, відбору та реалізації технологій управління:

- організованість, регламентованість, наявність чіткого алгоритму їх застосування;

- орієнтованість на проблему, при відборі технологій ключовим є те, які недоліки необхідно усунути, які зміни впровадити;

- наукова обґрунтованість, опора на кращий досвід, на новітні наукові дослідження;

- диверсифікація застосування управлінських технологій;

- забезпечення зворотного зв'язку на усіх етапах застосування технологій;

- прозорість, зрозумілість суті та алгоритму дій керуючої підсистеми, можливість здійснення громадського нагляду та контролю.

Щодо структури суб'єкта управління, то для виокремлення основних її параметрів звернемося до Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016 – 2020 роки [79], аналіз поточного стану системи, наведений у ній, дозволяє виокремити низку недоліків керуючої підсистеми системи публічного управління, серед яких:

- відсутність горизонтального та вертикального функціонального обстеження;

- невизначеність місії органів виконавчої влади;

- нечітке визначення сфер відповідальності і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

- часткове дублювання повноважень;
- неефективна організація діяльності окремих ЦОВВ;
- низький рівень координації роботи та взаємодії між ЦОВВ;
- недостатність аналітичного забезпечення реалізації державної політики;
- відсутність організаційної єдності та взаємозв'язку програмних і стратегічних документів між собою та з іншими нормативно-правовими актами;
- низький рівень застосування сучасних управлінських технологій;
- недостатність впровадження інформаційних технологій в процес державного управління.

Сучасний стан вітчизняної системи публічного управління [240, с. 44-45] актуалізує набуття її інститутами нової соціально-правової якості, яка б органічно поєднувала:

- чітке визначення соціального призначення тих чи інших владних структур, дотримання в їх діяльності розумного балансу щодо забезпечення інтересів держави та особистості;
- відповідне нормативно-правове закріплення компетенції органів влади, прозорість та відкритість їх діяльності, процесу реалізації повноважень щодо прийняття управлінських рішень для громадського контролю;
- соціальне партнерство органів влади та інститутів громадянського суспільства.

В сукупності з окресленим вище можна виокремити вимоги до суб'єкта публічного управління, дотримання яких здатне забезпечити спроможність чинити ефективні управлінські впливи:

- орієнтованість на потреби, інтереси об'єкта управління, опора на внутрішнє середовище;
- формування гнучкої, адаптивної структури суб'єкта, яка здатна реагувати та відображати динамічні зміни об'єкта управління;
- кореляція між наявними цілями системи, відповідно до них функціями та організаційною структурою керуючої підсистеми;
- відповідність між розподілом функціонального навантаження та ресурсного забезпечення;
- первинність наявності функціонального призначення органу, відповідно до якого визначається місія, окреслюється коло повноважень, визначається ресурсне забезпечення;
- усунення паралелізму, дублювання повноважень;

- чітке окреслення зони відповідальності відповідно до функціонального призначення;
- реалізація зворотного зв'язку в процесі здійснення управлінських впливів;
- забезпечення наукового та аналітичного супроводу процесу управління;
- сприяння застосування інноваційних управлінських технологій;
- поширення впровадження інформаційних технологій.

Структуру суб'єкта публічного управління можна представити у трирівневому вигляді: органи влади (у найширшому розумінні), органи виконавчої влади, а також персональний склад ( або кадрове забезпечення). Четвертий блок стосується саме останнього. Враховуючи, що в рамках нашого дослідження ми визначили безпосереднім суб'єктом публічного управління органи виконавчої влади, вимоги саме для його кадрового забезпечення та основні недоліки його визначатимемо надалі.

Повертаючись до аналізу положень Стратегії реформування державного управління [79], зазначимо, що відповідно до неї одним із найважливіших напрямків вдосконалення кадрового забезпечення є створення інституту лідерства. Додамо, що особливим акцентом при цьому повинна бути саме національна самосвідомість, опора на широкі кола національної еліти. Аналізуючи історичний досвід становлення вітчизняної системи державного управління, можна зробити висновок, що національна еліта знаходиться на стадії формування, більше того на кожному з етапів історичного розвитку завершеного сформованого вигляду вона так і не набувала, у зв'язку з чим це є одним з найголовніших завдань трансформаційних перетворень у сфері реалізації кадрової політики.

Основні вимоги реформування та перетворення кадрової складової суб'єкта державного управління викладені у Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні [367]. Аналіз та систематизація положень Стратегії надав змогу виокремити такі групи вимог щодо вдосконалення кадрового забезпечення:

- відбір, вступ та популяризація державної служби;
- перебування на службі, кар'єрне зростання;
- заохочення та персональна відповідальність;
- комунікативна складова;
- морально-етичні норми.

Охарактеризуємо за цими групами основні вектори вдосконалення кадрового забезпечення керуючої підсистеми. Так, окрім уже запровадженого механізму відбору на основі прозорого конкурсу, проблемним досі залишається забезпечення необхідної кількості учасників такого відбору. На часі, лише відбір на керівні посади відбувається в умовах наявності значної кількості учасників, хоча рівень їх професіоналізму та наявних компетентостей не завжди є достатнім. Саме тому задля забезпечення якісного виконання вимог першої групи обов'язковою є також популяризація державної служби як виду зайнятості, яка може забезпечуватися засобами прямого впливу. Шляхом встановлення високого рівня оплати праці, соціальних гарантій та пільг, або ж засобами опосередкованого впливу, через формування свідомого громадянського суспільства, активного, яке прагнучиме до перебування на службі задля створення загального суспільного добробуту.

В частині перебування на службі та перспектив кар'єрного зростання особливий акцент варто зробити на професійній підготовці та навчанні кадрів. Саме ця складова за системного прояву дозволяє підвищувати якісний рівень кадрового забезпечення. Окрім традиційних навчальних заходів окрему увагу варто приділити обміну досвідом, з одного боку всередині самої системи, запозичуючи практики окремих регіонів, імплементуючи окремі їх аспекти в свою діяльність, з іншого боку за рахунок навчальних поїздок за кордон, адаптуючи іноземний досвід до наявних реалій.

Щодо групи вимог, які стосуються заохочення та персональної відповідальності, то тоді як механізми заохочення знайшли своє чітке відображення в фінансовому забезпеченні перебування на службі (встановленні гранично допустимих норм винагород, порядку преміювання тощо), персональна відповідальність за виконання службових обов'язків повинна бути чітко та дієво регламентована (більшість таких норм можуть бути окреслені саме в рамках кодексів етичної поведінки).

На часі пріоритетними в структурі суб'єкта публічного управління залишаються субординаційні зв'язки. Погодимось, що їх значимість, особливо в частині кадрової складової є визначальною, однак, для якісної взаємодії необхідно включення одночасно всіх трьох типів взаємозв'язків, як субординаційного, так координаційного та реординаційного. До комунікативної складової також віднесемо відкритість до взаємодії з громадськістю, здатність забезпечувати зворотний зв'язок та враховувати його впливи.

Стосовно останньої групи вимог, а саме морально-етичної, зазначимо, що найбільшу увагу приділено антикорупційній складовій. Погодимося, що боротьба з корупцією є досить важливою, однак, варто окреслити, що окрім прямої боротьби з корупційними проявами шляхом впровадження суворіших норм покарання за подібні правопорушення можливим є також створення умов, за яких такі прояви будуть важко здійсненними. Так, необхідно максимально скоротити можливість включення особистісних факторів в рамках службової діяльності, шляхом встановлення прозорих процедур, чітко обмежених хронологічно. В цьому аспекті також значно покращити ситуацію може впровадження інформаційних технологій.

Характеризуючи суб'єкти багаторівневого управління наголошуємо на його тісному взаємозв'язку з об'єктом: починаючи від визначення цілей, через обумовлення функцій та структур, закінчуючи корегуючими впливами у вигляді зворотних зв'язків та оцінюванням дій керуючої підсистеми. Це актуалізує визначення відповідних вимог для об'єкта управління, а також виокремлення тих проблем, в яких спрямовуючі впливи держави будуть найдоречнішими.

З урахуванням вищезазначеного, модель багаторівневого управління регіональним розвитком з елементами європейського концепту об'єднаного врядування (Рис. 1.5.1), включатиме наступні рівні: місцевий, районний, регіональний (обласний) та національний. На кожному з них визначається своє коло суб'єктів, які включаються в процес регіонального розвитку, справляючи на вирішення наявних проблем різний вплив. Однак, при цьому слід враховувати те, що якісна взаємодія передбачає необхідність включення одночасно всіх трьох типів взаємозв'язків, як субординаційного, так координаційного та реординаційного.

Характеризуючи розвиток суспільств (населення) окремих країн Д. Норт [195, с. 22] визначає певну парадоксальність, яка полягає в тому, що попри всі процеси, які протікають у сучасному світі замість зближення спостерігається зростання відмінностей (диференціація) між суспільствами різних країн за релігійними, етнічними, культурними, політичними, економічними критеріями, поглиблюється розрив між багатими та бідними, розвиненими та слаборозвиненими. Водночас рівень розвитку суспільства не знаходиться в прямопропорційному співвідношенні з матеріальним благополуччям.

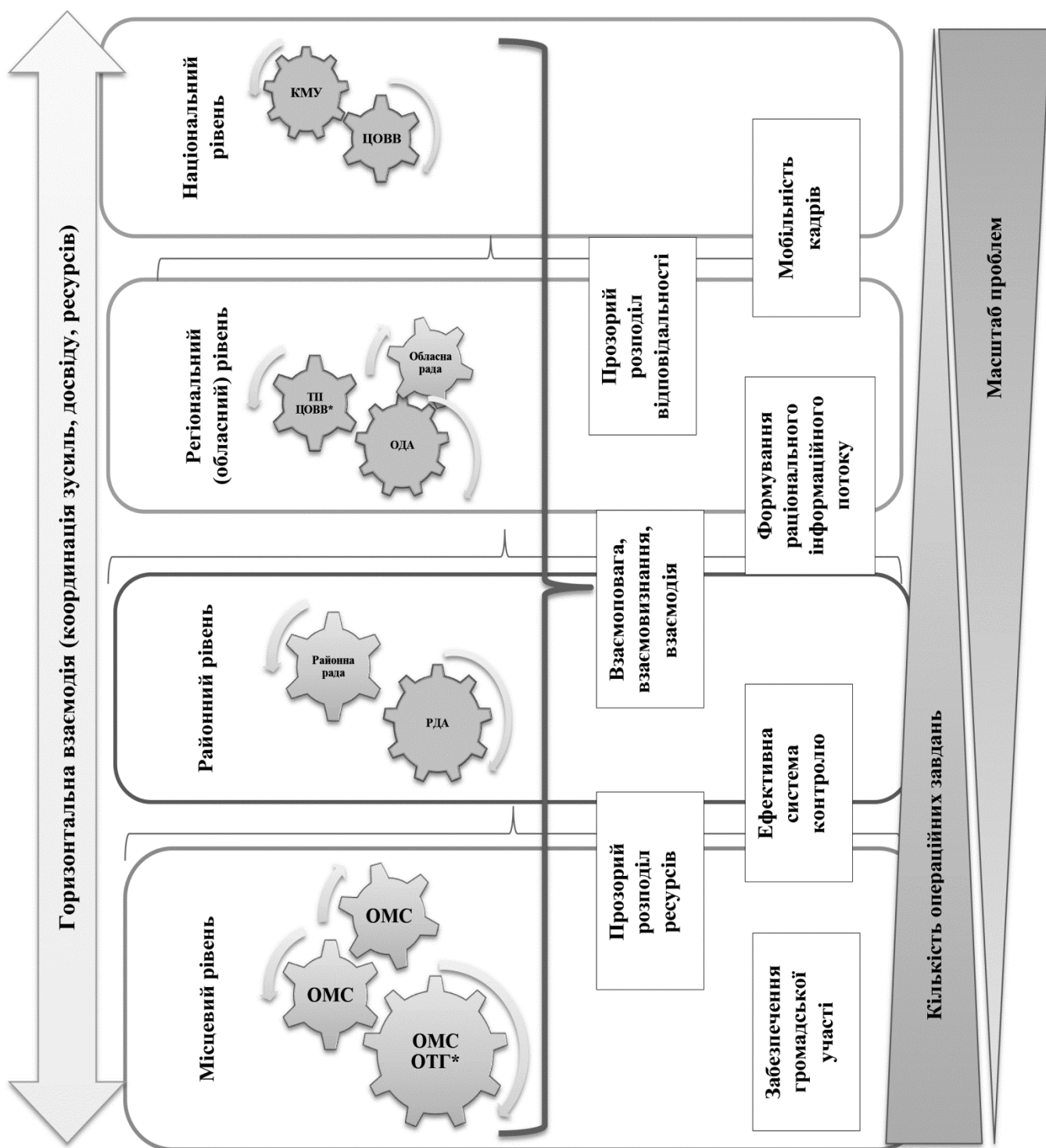


Рис. 1.5.1. Модель багаторівневого управління регіональним розвитком з елементами європейського концепту об'єднаного врядування

Причину такої диференціації можна вбачати в відмінності між інститутами та організаціями, їх взаємодії [195, с.23], яка визначає траєкторію інституційних змін. За функціональним призначенням інститути виконують функцію формування суспільних



можливостей, їх культивуації та агрегації, тоді як організації призначені для найкращого використання наявних можливостей та ресурсів.

Інакше кажучи, інститути – складові об'єкту багаторівневого управління, по суті це не лише діючі інститути громадянського суспільства, які знайшли своє юридичне оформлення та неформальні об'єднання, також сюди можна віднести ментальність, неформальні норми, усталені у суспільстві тощо. Однак, певним чином сюди також можна віднести і інститути, які водночас є елементами суб'єкта управління.

По суті, в неможливості чіткого розмежування і полягає складний системний характер суб'єктно-об'єктних відносин. Організації ж це органи управління, які здійснюють керуючий, спрямовуючий та перетворюючий впливи. Взаємодіючи між собою вони перетворюють один одного.

Так, високорозвинене, свідоме, патріотично налаштоване громадянське суспільство дозволить забезпечити систему публічного управління:

- додатковими ресурсами (як людськими, так і фінансовими та технічними);
- сприятливими умовами для реалізації курсу на децентралізацію;
- уникненням можливостей корупційних проявів;
- можливостями розширення надання соціальних та інших суспільно значущих послуг.

Відповідно до норм чинного законодавства до інститутів громадянського суспільства належать громадські об'єднання, релігійні та благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації. Саме ці інститути виступають посередниками між суспільством та органами публічного управління. Керуюча підсистема повинна створювати умови для забезпечення сталого розвитку громадянського суспільства та для спрямування цього розвитку у потрібному напрямку. Водночас об'єкт управління створює свої умови для розвитку керуючої підсистеми, при чому за умови синхронізації цих направляючих впливів та раціонального використання прихованого в них потенціалу можна досягти максимальних результатів.

Зокрема, наявність взаємоповаги, взаємо визнання у взаємодії суб'єктів регіонального розвитку є запорукою прозорого розподілу

ресурсів та відповідальності. Ефективність системи контролю забезпечується громадською участю, доповнюється формуванням раціонального інформаційного потоку, що в свою чергу, супроводжується мобільністю кадрів.

Повертаючись до наукових висновків Д. Нортона, підкреслимо, що рівень розвитку суспільства не є прямим шляхом до забезпечення благополуччя, так само високоорганізований суб'єкт публічного управління окремо також не може забезпечити ні економічного зростання, ні суспільного добробуту. Лише у активній взаємодії, взаємообумовленості можна досягти синергетичного ефекту від процесу управління регіональним розвитком.

Тому підкреслимо важливість:

- врахування наявних історичних особливостей, традицій, сформованих архетипів та неформальних інститутів суспільства;
- активної двосторонньої співпраці з інститутами громадянського суспільства;
- наявності ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади;
- широкого залучення громадськості до формування та реалізації державної політики;
- забезпечення рівного доступу для громадських організацій до державної фінансової підтримки.

Події останніх років, суспільне ставлення до них дозволяють зробити висновок про наявність в Україні сформованого на достатньому рівні громадянського суспільства, але щодо взаємодії з органами публічного управління воно все ще залишається «суспільством в собі». Громадськість не завжди та неактивно долучається до процесу вироблення та реалізації політики, а рівень довіри та віри в реальність таких впливів є стабільно низькою. Такий стан суспільства актуалізує потребу з боку керуючої підсистеми встановити обов'язковість такої участі, тобто створити передумови для неї.

Також зазначимо, що зміна нормативно-правового забезпечення, регламентування будь-якого процесу суб'єктом є можливою, та здійснюється досить швидко, щодо змін інституційного конструкту суспільства (особливо неформальної складової) формуються за досить тривалі періоди, але саме останні формують індивідуальну поведінку та криють в собі додатковий потенціал системи управління регіональним розвитком. Звідси і суперечливий характер реалізації кардинального реформування та варіативність його результатів.

## **РОЗДІЛ 2**

### **МЕХАНІЗМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ**

#### ***2.1. Матриця децентралізації у системі багаторівневого врядування***

Багаторівневе врядування є надзвичайно динамічною системою, що характеризується гнучкістю й диверсифікацією взаємодій управлінських суб'єктів у кросстериторіальному та кроссекторальному вимірах, коли, складаються різні комбінації акторів за характером і формою, ступенем формалізації та уніфікації взаємодії у різних галузях публічної політики. Динамізм багаторівневого врядування задається його ексцентричністю (відсутністю центру) та принципом субсидіарності – зміна зовнішніх та внутрішніх параметрів системи багаторівневого врядування не може не викликати постійні «зсуви» у рівності та коливання у пошуку оптимальної, найкращої комбінації взаємодії її суб'єктів у обставинах конкретного часу та конкретних умов. Механізм упорядкування функціонування системи багаторівневого врядування у цілому можна визначити як матрицю децентралізації (одне із значень латинського matrix – упорядкування елементів в межах цілісності).

В літературі можна зустріти безліч визначень децентралізації, що залежить від предмету відповідної наукової галузі – публічне управління (див., напр. [89]), право (див., напр. [32]), політологія (див., напр. [87]), економіка (див., напр. [121]), менеджмент (див., напр. [421]) або від дотримання певних теоретичних поглядів на організацію держави, нарешті, від домінуючої в країні політико-правової доктрини. Від так децентралізація має досить об'ємне, багатофункціональне визначення та володіє в межах кожного із окреслених розумінь власними видами, рівнями та формами практичної реалізації.

Прикметно, що попри проголошену у 2014 р. політику децентралізації, на нормативному рівні в Україні поняття децентралізації зустрічається лише один раз у підзаконному документі 2006 р. – децентралізація є передаванням функцій, які не потребують централізованого виконання, на нижчий рівень органів

виконавчої влади, органам місцевого самоврядування або підвідомчим державним підприємствам, установам та організаціям [307]. У будь-якому випадку децентралізація пов'язана з розподілом та реалізацією певного обсягу владних функцій поміж суб'єктами врядування різних ієрархічних рівнів та організаційних форм.

Для визначення ролі децентралізації у механізмі багаторівневості треба виходити з того, що вона має листкову природу й може розглядатися у різних аспектах.

По-перше, як один із принципів багаторівневого врядування – основна ідея багаторівневого врядування, як комплексу скоординованих зусиль різнорівневих суб'єктів врядування. Зміст принципу децентралізації фактично відповідає влучній тезі «поділяй та владарюй» та передбачає розподіл влади поміж кількома суб'єктами, які представляють різні елементи системи багаторівневості.

По-друге, як метод багаторівневого врядування, побудований на розподілі управлінських функцій поміж численними автономними суб'єктами та створенні взаємної зацікавленості у їхньої спільної взаємоузгодженої діяльності..

По-третє, як режим багаторівневого врядування, тобто як особливий тип врядування, сукупність засобів і інструментів забезпечення оптимальної керованості через мінімізацію субординаційних відносин у системі та використання переважно координаційних інструментів у взаємодії автономних суб'єктів врядування.

По-четверте, як форма організації багаторівневого врядування, побудована на багатовекторному розподілі функцій поміж незалежними один від одного владними суб'єктами.

По-п'яте, як процес розподілення та реалізації повноважень. Система багаторівневого врядування передбачає постійний поділ та перерозподіл повноважень поміж суб'єктами врядування різних рівнів та секторів з метою досягнення найбільш оптимального результату, що фактично й є децентралізацією як процес. Від так, використовуючи відомими реплікатори-меми, можна стверджувати, що «є у децентралізації є початок, але немає у децентралізації кінця» та «кінцева мета децентралізації – ніщо, рух по шляху децентралізації – усе».

По-шосте, як елемент організаційної структури – децентралізація є впорядкованою сукупністю взаємопов'язаних елементів різних рівнів та секторів, поміж якими існують стійкі

зв'язки, які забезпечують функціонування і розвиток системи багаторівневого врядування як єдиного цілого.

Отже, на тлі зазначеного і можна говорити про матрицю децентралізації у доктрині багаторівневого врядування. На наш погляд, матриця децентралізації є системою поглядів та процес функціонування публічної влади, що пов'язані із розумінням врядування як складного механізму, який реалізується сукупністю наділених владними повноваженнями автономних суб'єктів, що перебувають в різних секторах, сферах та територіальних рівнях суспільної організації.

На думку В. Гройсмана децентралізація виконує в будь-якій демократичній системі певні ролі [60], які, як уявляється, цілком притаманні також й щодо системі багаторівневого врядування. Серед них:

*внутрішньо-інтегративну роль.* Необхідність високого рівня згуртованості поміж елементами багаторівневого врядування обумовлена тим, що режим децентралізації не передбачає зосередження всіх функцій, повноважень й ресурсів у віданні лише одного рівня або сектору багаторівневості. Від так для реалізації відповідних соціально-економічних та політичних інтересів треба мати міцну систему різноманітних зав'язків всередині системи багаторівневого врядування, що й забезпечує її цілісність. Таким чином, децентралізація створює передумови для дій в унісон урядового, громадського та бізнес секторів, забезпечує синтез їх інтересів, нейтралізуючи до того ж певні суперечності у відносинах між ними.

*структурну роль.* Децентралізація влади забезпечує структурування системи багаторівневого врядування шляхом «втягування» до неї суб'єктів громадянського суспільства та бізнес-структур, насичення відповідною відповідальністю різні ланки врядування та розвиток безлічі координаційних та реординаційних зв'язків у системі. Навпаки, відсутність такого структурування є ознакою непублічного характеру владарювання, з домінуючими субординаційними відносинами у системі завдяки чому урядовий сектор поглинає все суспільство,.

*мобілізаційну роль.* Децентралізація передбачає високий рівень політичної, соціальної, управлінської мобілізації, за якою всі основні елементи та ланки багаторівневої системи діють разом задля досягнення спільної мети. За своєю суттю мобілізація за умов багаторівневості є безперервним, комплексним процесом багатостороннього діалогу та передбачає можливість вибору та

добровільної участі. Однак така мобілізація може бути ефективною лише за умов спільно встановлених правил й процедур та розуміння потреб й проблем всіх учасників процесу. При цьому внесок кожного суб'єкту має бути співрозмірним наявним у його розпорядженні ресурсам, а залучення відбуватиметься лише за умов переконання у необхідності співробітництва та обміну відповідними ресурсами.

*функціонально-перерозподільчу роль.* Задля досягнення високої ефективності та результативності досягнення мети, децентралізація забезпечує перерозподіл владних повноважень та управлінських функцій поміж різними рівнями та секторами системи врядування.

*демократизаційну роль.* Передача та перерозподіл відповідальності щодо прийняття управлінських рішень призводить не лише до зменшення обсягу централізованого контролю, але й створює передумови щодо підвищення ролі громадського контролю. В результаті цього багаторівневе врядування набуває свого закінченого вигляду як пірамідально-плоска система, діапазон (широта) якої визначається масштабом поділу влади та ступенем розвиненості суб'єктів громадянського суспільства, а висота – ланками врядування (міжнародною, національною, регіональною, субрегіональною, місцевою, локальною). Відтак багаторівнева система врядування, яка забезпечує максимальну децентралізацію влади розвиває потребу у суспільства на реалізацію власного потенціалу щодо участі та контролі за діяльністю її інститутів.

*автономізаційну роль.* Децентралізація, забезпечуючи рівноправність секторів та ланок багаторівневого врядування, визнає їх автономність та самостійність, обмеженість зовнішнього впливу щодо вирішення внутрішніх проблем. Автономія забезпечує саморегуляцію та самодетермінацію суб'єктів владарювання, які реалізуються у вигляді усвідомленого вибору способу дій і враховують як внутрішні прагнення, так і зовнішні умови. При цьому автономія не тотожна сліпому наслідуванню внутрішньому імпульсу, що є досить часто деструктивним та далеко не завжди призводить до досягнення позитивного результату. Автономію за умов децентралізованого вектору розвитку багаторівневої системи треба розглядати як інтеріоризація зовнішньої регуляції, що стала саморегуляцією і придбала якісно іншу форму.

*інструментальну роль.* Децентралізація будучи інструментом розділення відповідальності поміж різними секторами та рівнями багаторівневого врядування, покликана сприяти чіткому розмежуванню сфери повноважень урядового, громадського та бізнес секторів. Інструментальність децентралізації має прояв в тому, що завдяки її впливу урядовий сектор обмежується щодо на втручання у громадській та бізнес сектори, а останні – не набувають повноваження урядового сектору.

*емансипаційну роль,* яка перебудовує усталені та переважно залежні зв'язки між урядовим сектором, з одного боку та громадянським суспільством та бізнесом, з іншого. Високий рівень самоорганізації, що властиво багаторівневості, призводить до включення громадського та бізнес секторів до тих сфер суспільного життя, які традиційно були монополізовані державою. Зважаючи на це, децентралізація відкриває можливості для налагодження поліваріантних зв'язків поміж суб'єктами врядування, за наслідками чого утворюються нові форми врядування, які й, власне, задають нову модель функціонування системи публічного управління яку ми визначаємо як багаторівневу. У такий спосіб децентралізація, виконуючи емансипаційну роль у розвитку громадянського суспільства, спонукає його до вироблення нових алгоритмів участі, а сам урядовий сектор стає більш відкритим для компромісу із громадськими та бізнес інституціями.

*модернізаційну роль.* Децентралізація як технологія оптимізації системи врядування сприяє оновленню форм та методів врядування, привносить новий формат у модель публічної влади. Тим самим забезпечується «мобілізаційний поштовх» для подальшого розвитку та прогресу суспільства, коли утверджується принцип публічності, як синонім співучасті, співуправління, відкритості, спільної відповідальності тощо.

У зв'язку із вищезазначеним зазначеним, слід здійснити деяке уточнення, що складається з наступних пунктів:

1) у будь-якій демократичній системі децентралізація реалізується починаючи із макрорівня, що має прояв зокрема у поділі державної влади на окремі гілки – законодавчу, виконавчу, президентську, контрольну, судову тощо. Окрім цього встановлюються основи територіального поділу влади та управлінського впливу у відповідності до кількості рівнів територіального поділу та форми територіального устрою. Вочевидь, що за таких умов різними є не лише цілі, але й суб'єкти децентралізації, їх кількісний та якісний склад, обсяг та зміст

управлінських повноважень та, природно, механізм або процес децентралізації.

2) децентралізація пронизує майже всі сфери управлінського впливу. Мається на увазі майже безперервне функціонування в режимі децентралізації як у цілому керуючої системи, так й її кожного окремого елементу. Відтак, матриця децентралізації у механізмі функціонування багаторівневого управління в цілому, буде багато в чому відрізнятися від засад розподілу управлінських функцій в окремих секторах, на окремих рівнях, або в окремих органах системи багаторівневого врядування.

3) наповнюються власним змістом питання децентралізації в залежності від сфери, цілей та функцій управлінського впливу. Наприклад, не потребує доведення той факт, що якщо мова йде про урядовий сектор багаторівневості, то зміст децентралізації в сфері законодавчої влади, принципово відрізняється від децентралізації виконавчої влади. Децентралізації громадського сектору багаторівневого врядування також може кардинально не співпадати з децентралізацією бізнес-сектору тощо.

4) й, нарешті, децентралізація зовнішнього управлінського впливу на невідлеглі об'єкти буде мати інші завдання та, відповідно, зміст, а ніж децентралізація внутрішньоуправлінських функцій.

Все зазначене дозволяє зробити висновок, що матриця децентралізації у багаторівневому механізмі є досить складною конструкцією, яка, з одного боку, визначає засади, принципи, методи, форми, рівні та види децентралізованого впливу, встановлює об'єктивні закономірності та причинно-наслідкові зв'язки процесів та явищ у багаторівневій системі, є основним принципом сучасного публічного управління, а з іншого – включає до себе систему різних поглядів на використання децентралізованих форм та методів в різних сферах суспільного розвитку та управлінських конструктах, наприклад демократична децентралізація (політичний аспект), територіальна децентралізація (просторовий аспект), відомча децентралізація (організаційний аспект), нормотворча децентралізація (правовий аспект) тощо. Іншими словами, децентралізація є настільки багатомірним явищем, що говорити про неї взагалі, без відповідних уточнень, врахування множини «під-концепцій», що розкривають специфіку управлінського впливу в різних галузях, є нісенітницею. Тому вочевидь, що в процесі осмислення матриці децентралізації в системі багаторівневості, велике значення має розвиток її частин.



Матриця децентралізації складається з деконцентрації, делегування, деволюції, дивестиції (рис. 2.1.1).

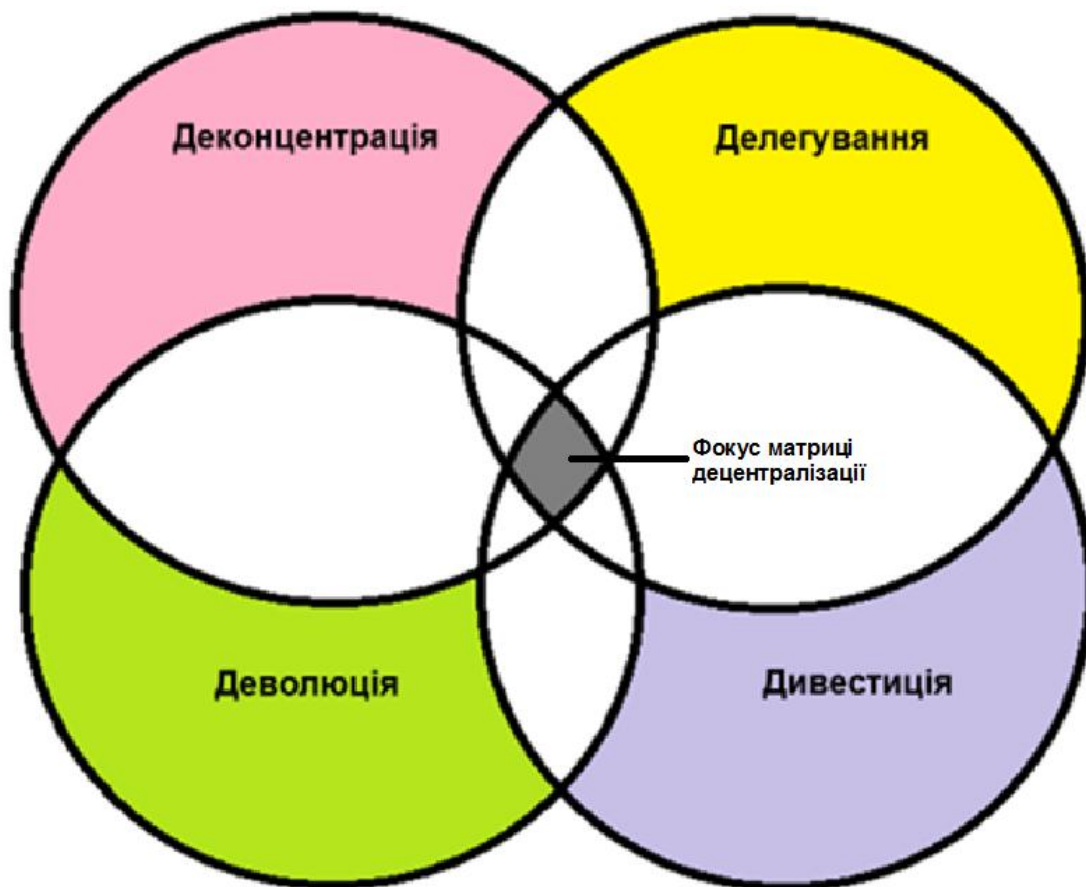


Рис 2.1.1. Матриця децентралізації

*Деконцентрація* – це розпорощення функцій управління поміж різними органами в межах одного сектору багаторівневого врядування. Деконцентрація, як форма децентралізації, здебільше ототожнюється із виконавчо-розпорядчими (адміністративними) структурами, що дозволяє іноді її характеризувати як адміністративну децентралізацію. При цьому за вертикальною деконцентрацією центральні органи передають ряд своїх повноважень щодо прийняття рішень до відання власних територіальних органів. При горизонтальній деконцентрації відбувається розділення органу управління на кілька структур з правом прийняття рішень в межах наданої їм компетенції. Ступінь децентралізації управління у формі деконцентрації можна визначити як найменшу. Як зазначає В.І. Мельниченко деконцентрація є лише засобом деякого пом'якшення негативних наслідків централізації публічної влади [170, с. 285]. Підсилюючи цей висновок Н. Новак зазначає, що деконцентрація – це лише техніка управління, яка сама по собі не рівнозначна розвитку

демократії, оскільки вона зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади чи її представників [193, с. 152].

Якщо брати вітчизняну модель державного управління то вертикальна деконцентрація набула свого вигляду, перш за все, у форматі місцевих державних адміністрацій. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [327] вони наділені досить значними повноваженнями у різноманітних сферах суспільного розвитку на регіональному та субрегіональному рівні та є автономними від центральних органів виконавчої влади в організаційних, кадрових, фінансових тощо питаннях. Окрім досить широких галузевих повноважень визначених в законодавстві, відповідно до ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» Кабінет Міністрів України може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня (тобто повноваження окремих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади). Прикметно, що розпорядження голів обласних місцевих державних адміністрацій, незважаючи на їх підлеглість як органів виконавчої влади Кабінету Міністрів України, можуть бути скасовані лише Президентом України. Горизонтальну деконцентрацію можна була спостерігати, зокрема, при розділенні у 2018 р. Державної фіскальної служби на Державну податкову службу України та Державну митну службу України [288]. Деконцентрація також має прояв у створенні деякими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади власних територіальних органів [314] з правами юридичної особи (станом на 2019 р. на регіональному рівні утворено близько 30-ти територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади).

Як цілком слушно зазначається у Великому словнику української мови *делегування* полягає у передачі повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання [41, с. 213]. Делегування можна представити як угоду або нормативно встановлену передачу повноважень на постійній, тимчасовій та разовій основі, що дозволяє вважати делегування як форму децентралізації. Г.В. Бублик цілком справедливо під делегуванням повноважень розуміє процес передачі власних повноважень делегуючого суб'єкта делегованому суб'єкту, який базується на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування, здійснюється для найбільш ефективної реалізації зазначених повноважень, супроводжується передачею відповідних фінансових та/або

матеріальних ресурсів і оформлюється шляхом укладення адміністративного договору або відповідним законодавчим актом [33, с. 17]. Слід зазначити, що при делегуванні повноважень, суб'єкт делегування зберігає за собою право контролю та визначення основних напрямів при вирішенні поставлених завдань. Ступінь децентралізації врядування у форматі делегування можна визначити як середню. У системі публічного управління України делегування має вираз у наступному:

- делегування повноважень від держави до виконавчих органів місцевих рад в законодавчій спосіб (ст.ст. 27-36, 27-1, 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [326]);

- делегування повноважень від обласних (районних) рад до місцевих державних адміністрацій у формі рішення відповідної ради відповідно до закону (ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [326]);

- делегування повноважень від сільської, селищної, міської ради до органів самоорганізації населення в формі рішення відповідної ради (ст. 15 Закону «Про органи самоорганізації населення» [334]);

- делегування повноважень від органів місцевого самоврядування об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків на підставі договору (ст. 25 Закону «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків» [332]);

- делегування одному із суб'єктів співробітництва територіальних громад іншому суб'єкту співробітництва одного чи кількох завдань на підставі договору (ст. 10 Закону «Про співробітництво територіальних громад» [357]);

- делегування органами місцевого самоврядування органам державної виконавчої влади частини власних повноважень (наприклад, відповідно до ст. 25 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» [343] органи місцевого самоврядування можуть делегувати власні повноваження стосовно приватизації майна, що перебуває у комунальній власності, державним органам приватизації);

Окрім делегування повноважень поміж органами публічної влади як форми децентралізації у системі багаторівневого врядування також цілком припускається делегування повноважень з боку публічних органів до інституцій громадського та бізнес секторів. Саме на це, зокрема орієнтує ст. 7 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [276], відповідно до якої однією з основних засад внутрішньої політики в економічній сфері

є впровадження європейських підходів у сфері делегування функцій держави суб'єктам господарювання. Так, в Україні вже передбачена можливість делегування Аудиторській палаті України (ст. 15 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [248]), Об'єднанню професійних учасників фондового ринку (ст. 49 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» [377]) як самоврядним структурам ряду публічних функцій.

Враховуючи, що система багаторівневого врядування включає до себе також й наднаціональний рівень, особливою формою делегування повноважень може стати делегування суверенних повноважень України міждержавним об'єднанням. Зокрема Європейському Союзу державами-членами делегуються повноваження у митній сфері, антимонопольного законодавства, зовнішньої торгівельної політики, збереження морських біоресурсів, монетарна політика (для держав зони євро) тощо.

*Деволуція* (від лат. *devolutio* – «згортання») полягає у передачі влади та управлінських функцій автономним одиницям, які, таким чином, набувають виключні повноваження (зрозуміло, що за державою залишаються «повноваження щодо повноважень»). Зазначені повноваження є постійними та не можуть бути вилучені на законних підставах, для їх виконання суб'єкти владарювання повинні мати власні ресурси. Контроль з боку держави за суб'єктами, що мають відповідні повноваження, за умов деволуції зведений до мінімуму й обмежується лише загальним контролем, що дозволяє визначати ступінь децентралізації врядування у за цією формою як середню.

Найбільш виразно передача владних повноважень має прояв у наявності власної компетенції місцевого самоврядування, в межах яких реалізуються питання місцевого значення. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [326] органи місцевого самоврядування наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Для громадських організацій також основоположним є принцип самоврядності, який передбачає право громадського об'єднання самостійно визначати напрями діяльності, а також невтручання органів публічної влади в діяльність громадських об'єднань [256].

Однією з форм децентралізації є пряма передача регулятивних та адміністративних функцій від публічних структур

до організацій неурядового сектору – т.зв. *дивестиція* [485, р. 6]. Зазвичай, запровадження децентралізації у форматі дивестиції супроводжуються дерегуляцією, що дає змогу перекласти відповідальність за вирішення багатьох питань на громадський та бізнес сектори. Дивестиція долає обмеження на участь приватного сектору та дозволяє конкуренцію між приватними та урядовими структурами в наданні публічних послуг. Дивестиція охоплює значний діапазон можливостей, від відмови виконання державою окремих функцій і перекладання їх на вільний ринок до публічно-приватного партнерства, при якому органи публічної влади та приватний сектор кооперується для надання послуг чи створення відповідної інфраструктури. Дивестиція може включати:

- 1) дозвіл неурядовим суб'єктам виконувати функції, які попередньо були монополізовані урядовим сектором;
- 2) укладання контрактів щодо надання публічних послуг;
- 3) фінансування програм публічного сектору через ринок інвестицій і дозвіл приватним компаніям брати участь у цьому.

Плани приватизації Укрпошти та Укрзалізниці [204], що несуть на себе ряд державних функцій, цілком вкладаються у формат децентралізації за зазначеною формою.

Розосередження влади в системі багаторівневого врядування, звичайно, має свою межу, за якою починаються процеси дезінтеграції системи та негативний процес розривання існуючих системних зв'язків. Власне негативна конотація, що іноді зустрічається у суспільній свідомості відносно децентралізації багато в чому пов'язана із її ототожненням з дезінтеграцією. Проте дезінтеграція системи за умов багаторівневості пов'язується не лише з її розпадом та розділення на частини. Централізація всіх владних функцій в державному механізмі або, навіть (як крайній варіант), концентрація всієї повноти влади в одній державній інституції, також є проявом дезінтеграції системи багаторівневого врядування, адже з неї виключаються не лише громадський та бізнес сектор, але й інститут місцевого самоврядування.

Виходячи із багатоаспектності поняття децентралізації, різноманітності форм, яких вона набуває, найкращим способом визначення особливостей її розвитку у системі багаторівневого врядування можна через її класифікацію. Найбільш поширеними типами децентралізації є:

*адміністративна децентралізація* як контрольований і впорядкований процес перерозподілу повноважень між органами публічної влади центрального та субнаціонального рівня з метою

оптимізації здійснення відповідних функцій. Передача функцій щодо реєстрації юридичних осіб, місця проживання, нерухомості, контролю за забудовою в межах населених пунктів, що здійснювалося в Україні починаючи з 2014 р. вкладається у зазначений тип децентралізації.

*політична децентралізація* суттєво відрізняється від децентралізації адміністративного типу й полягає у визнанні в політичній системі нових публічних суб'єктів, які наділяються відповідними владними повноваженнями. Політична децентралізація дозволяє створювати систему більшого представництва різноманітних політичних, етнічних, релігійних та культурних груп, уникаючи дестабілізації в державі. Зокрема, політичну децентралізацію в Україні можна було спостерігати у 1990 р. у зв'язку із формуванням інституту місцевого самоврядування та у 1991 р. у зв'язку із визнанням автономного статусу Автономної Республіки Крим. Можливе отримання особливого статусу окремими територіями України (див., напр.: [337]), визнання права на національно-персональну автономію (див., напр.: [359]), або формування тієї чи іншої моделі регіонального самоврядування в Україні буде цілком відповідати логіці політичної децентралізації.

*економічна (ринкова) децентралізація* передбачає зменшення контролю органів публічної влади над веденням бізнесу й усунення адміністративного тиску держави на бізнес через дерегуляцію та приватизацію. Так, відповідно до Дорожньої карти дерегуляції, що затверджена Кабінетом Міністрів України [292] передбачене:

- зменшити кількість процедур регулювання, перевірок, приводів для контакту між бізнесом та органами влади, а також їх вартість;
- зміцнити бар'єри перед створенням нових надлишкових та економічно необґрунтованих правил;
- створити та забезпечити функціонування ефективного нормативно-правового середовища.

В результаті імплементації Дорожньої карти дерегуляції у 2016-2018 рр. в Україні було скасовано 36% з 14 тис. регуляторних актів [378].

*фінансова децентралізація* передбачає перерозподіл на користь недержавних інститутів включно з місцевим самоврядуванням дачу нових фінансових джерел та повноважень щодо формування доходів та здійсненні видатків на основі власних рішень. Іноді вважається, що фінансова відповідальність є

основним компонентом децентралізації. Для того, щоб органи місцевого самоврядування та приватні організації виконували свої децентралізовані функції ефективно, вони повинні мати адекватний обсяг доходів, які збираються на певній території або надходять від органів державної влади, так як і повноваження з прийняття рішень щодо витрат. Фінансова децентралізація може включати самофінансування чи відшкодування витрат за рахунок користувачів; спільне фінансування чи спільну угоду, за якою користувачі беруть участь у виробництві послуг та використовують інфраструктуру за рахунок грошових внесків або внесків працею; розширення місцевих доходів від власності чи податків з продажу, чи непрямих зборів; міжбюджетні трансфери, що перерозподіляють основні доходи від податків, які збираються центральною владою і розподіляються між місцевими органами влади для загальних чи специфічних потреб; право на муніципальні запозичення та мобілізацію державних чи місцевих ресурсів через кредитні запозичення. Зокрема за наслідками фінансової децентралізації в Україні доходи місцевих бюджетів стрімко зростають: якщо у 2014 р. їх обсяг становив 68,6 млрд грн, то за підсумками 2019 р. вони складатимуть 267 млрд грн. Якщо у 2014 р. на підтримку соціально-економічного розвитку регіонам було спрямовано лише 0,5 млрд грн, то в 2019 р. обсяг відповідних сягнув до 20,75 млрд грн. Вперше за часи незалежності частка місцевих бюджетів у 2019 р. досягла 51% в зведеному бюджеті України [182].

Система багаторівневого управління за визначенням передбачає розрізнення децентралізації за спрямованістю – горизонтальну та вертикальну. В літературі можна зустріти думку, що *горизонтальна децентралізація* означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу [30, с. 15]. Втім, багаторівневність не передбачає єдність керівного органу, адже прийняття та реалізація публічних рішень здійснюється завдяки спільної та взаємоузгодженої діяльності незалежних один від одного інституцій. Від так горизонтальність в умовах багаторівневості має прояв у поліцентризмі – розподілі влади поміж відносно автономними секторами врядування на одному рівні ієрархії.

Горизонтальна децентралізація може мати прояв й у внутрішньої організації окремих секторів багаторівневості. Зокрема для державного сектору є властивим поділ державно-управлінських функцій поміж законодавчою, виконавчою, судовою

гілками державної влади. У свою чергу, в межах виконавчих функцій горизонтальна децентралізація може відбуватися у поділі предметів відання поміж окремими центральними органами виконавчої влади. Горизонтальною децентралізацією в бізнес- та громадському секторі є розподіл влади поміж лінійними працівниками [176, с. 189], що закріплюється на рівні статутів відповідних суб'єктів.

*Вертикальна децентралізація* пов'язана із розподілом владних та управлінських функцій як у цілому у системі багаторівневого врядування, так й в межах кожного її сектору за різними рівнями. Вертикальний характер децентралізації в урядовому секторі, як правило, але не обов'язково, прив'язується до системи територіального поділу відповідної політико-управлінської системи та може включати: загальнонаціональний, регіональний, субрегіональний, місцевий, локальний рівні, а в умовах входження до наднаціональних структур – ще й міжнародний рівень. Більш вільними у розбудові власних ієрархічних структур є громадський та бізнес сектори.

За суб'єктами та сферами впливу виокремлюють такі основні види децентралізації:

*територіальна децентралізація* – створення або визнання самостійних видів публічної влади на всіх, або окремих рівнях територіального поділу, зокрема в форматі регіонального, субрегіонального, місцевого самоврядування, сусідських спільнот на локальному рівні тощо. Територіальна децентралізація в Україні набула форму місцевого самоврядування у поєднанні з органами самоорганізації населення та квазісамоврядними інститутами на обласному та районному рівнях.

*функціональна децентралізація* – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру. Так, в Україні саморегулювання здійснюється у 15 сферах – оціночна діяльність, оцінка земель, землеустрій, архітектурна діяльність, діяльність на оптових ринках сільськогосподарської продукції, сільськогосподарська дорадча діяльність, професійна діяльність на ринку цінних паперів, діяльність арбітражних керуючих, адміністрування недержавних пенсійних фондів, діяльність кредитних спілок, страхова діяльність, організація формування та обігу кредитних історій, туризм, діяльність організацій/об'єднань роботодавців, енергетична ефективність. Однак офіційно визнано в Україні лише



24 саморегульвні організації, що провадять діяльність у шести сферах. Відповідно до Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні [364] передбачене впровадження моделі саморегулювання, яка надасть законодавчі підстави для делегування саморегульвним організаціям окремих функцій, які на сьогодні здійснюються органами державної влади з регулювання господарської та професійної діяльності.

*предметна децентралізація* – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів публічної влади, наприклад, суддівське самоврядування, прокурорське самоврядування, профспілки тощо.

В залежності від конкретної мети встановлення та кола запланованих завдань децентралізацію також можна виокремлювати в залежності від:

*критерію часу*

– постійно діючий механізм децентралізації (наприклад, режим децентралізованого управління окремими галузями – освітою, охороною здоров'я тощо);

– децентралізація, яка діє протягом певного часу, як механізм подолання кризових явищ спільно всіма суб'єктами владарювання на основі автономного виконання управлінських завдань);

*критерій територіальності*

– загальнодержавний режим децентралізації в межах якого здійснюється розподіл та реалізація функцій врядування та повноважень поміж тими суб'єктами управління, які визначені на національному рівні актами центральних органів влади. Такими суб'єктами можуть виступати загальнодержавні органи та організації, органи місцевого самоврядування, громадські та бізнес структури у відповідних сферах. У даному випадку сферою регулювання є суспільні відносини та процеси, що мають значення для функціонування та розвитку держави у цілому;

– регіональні режими децентралізації, суть яких полягає у розподілі функцій та повноважень серед суб'єктів управління, визначених актами регіональних органів публічної влади. Такими суб'єктами можуть виступати органи публічної влади та організації регіонального рівня, а також органи та організації територіальних громад в межах регіону, громадські та бізнес структури регіонального рівня, а сферою регулювання – суспільні відносини

та процеси, що мають значення для функціонування та розвитку території конкретного регіону;

– муніципальні режими децентралізації, що встановлюються в межах територіальних громад. Суб'єктами управління у даному випадку можуть виступати органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, старости, а також інші суб'єкти місцевого співтовариства, яким передаються відповідні повноваження – локальні бізнес-асоціації, громадські структури тощо.

*За сферами суспільного розвитку* можна виокремлювати децентралізацію в освітній, медичній, містобудівній, тощо сферах.

За способами здійснення також можна виокремити *реформаторську та революційну* децентралізацію.

Кожен із означених типів децентралізації характеризується власною моделлю, можуть також впроваджуватися в різноманітних формах і їх поєднаннях у різних конфігураціях як серед різних країн, так і в межах конкретної країни. Лише комплексне сполучення та використання різних форм децентралізації в процесі багаторівневого врядування дозволить зробити цю систему ефективною щодо прийняття та імплементації управлінських рішень.

Власне перехід від однієї до іншої форми децентралізації й визначає динаміку системи багаторівневого врядування. Так, розвиток децентралізації у період 1990-2019 рр. в Україні характеризується як динамікою, так й статикою процесу, значною ситуаційністю, використанням різноманітних форм децентралізації одночасно, відсутністю головного тренду. У таблиці 2.1.1. на підставі аналізу політико-правових документів, що приймалися у відповідні роки та відповідної практики врядування визначена домінуюча форма децентралізації у період 1990-2019 рр.

Сучасна політика децентралізації в Україні була започаткована за результатами формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України «Європейська Україна» у березні 2014 р. Вже у квітні 2014 р. Кабінетом Міністрів України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [365], а також плани заходів щодо її реалізації [294,78; 293]. У подальшому політика децентралізації була підкріплена:

– Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [268];

– Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [357];



– Законом України «Про засади державної регіональної політики» [277];

– внесенням змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [326] та іншого галузевого законодавства.

– Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 р. [280].

Була спроба внесення відповідних змін до Конституції України [252].

Якщо казати про першопричину політики децентралізації, то вона полягає, перш за все, в соціально-економічних показниках розвитку країни. Так, за період з 1990 р. (час прийняття Декларації про державний суверенітет України) по 2018 р. ВВП України зменшився на майже на 35% (табл. 2.1.2).

Таблиця 2.1.2.

Динаміка ВВП України за роками

Рік	ВВП у гривнях	ВВП у \$	ВВП у \$ за паритетом купівельної спроможності	Рівень ВВП до попереднього року	Рівень ВВП до 1990 року
1990	0,000*	293,235*	505,504*	0,000*	100,0*
1991	0,001*	101,116*	458,430*	▼-8,700*	91,3
1992	0,052	22,193	318,309	▼-9,900*	82,3
1993	1,587	35,025	277,653	▼-14,799	70,6
1994	12,449	38,012	219,007	▼-22,766	54,4
1995	56,381	38,275	196,427	▼-12,142	47,8
1996	84,308	46,083	180,309	▼-9,851	43,0
1997	96,559	51,867	177,572	▼-3,175	41,7
1998	106,103	43,315	176,240	▼-1,815	40,9
1999	134,904	32,661	178,575	▼-0,203	40,8
2000	175,888	32,331	193,472	▲5,932	43,2
2001	211,175	39,309	216,141	▲9,227	47,2
2002	234,138	43,956	231,177	▲5,340	49,7
2003	277,355	52,010	258,226	▲9,517	54,4
2004	357,544	67,226	296,623	▲11,795	61,0
2005	457,325	89,282	315,569	▲3,071	62,7
2006	565,018	111,885	349,893	▲7,571	67,3
2007	751,106	148,734	388,715	▲8,216	72,2
2008	990,819	188,240	405,232	▲2,243	74,2
2009	947,042	121,552	346,506	▼-15,136	63,3
2010	1079,346	136,011	351,656	▲0,261	65,8
2011	1299,991	163,161	378,532	▲5,466	69,2
2012	1404,669	175,707	386,425	▲0,239	69,3

Продовження таблиці 2.1.2.

2013	1465,198	179,572	392,619	▼-0,027	69,4
2014	1586,915	132,343	373,406	▼-6,553	64,8
2015	1988,544	90,939	340,537	▼-9,773	58,5
2016	2383,182	93,263	353,345	▲2,441	59,9
2017	2908,233	109,321	368,784	▲2,525	61,4
2018	3558,700	130,812	384,531	▲3,321	64,7
2019	3974,687	150,401	380,545	▲3,22	65,8

Джерело:

[http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/vvp/vvp\\_ric/vvp\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/vvp/vvp_ric/vvp_u.htm)

Зазначена динаміка досить виразно відрізняється від більшості країн-сусідів України, які за наслідками нетривалого падіння спроміглися не лише досягти показників старту системних модернізаційних реформ, але й значною мірою їх перевищити (рис. 2.1.2)

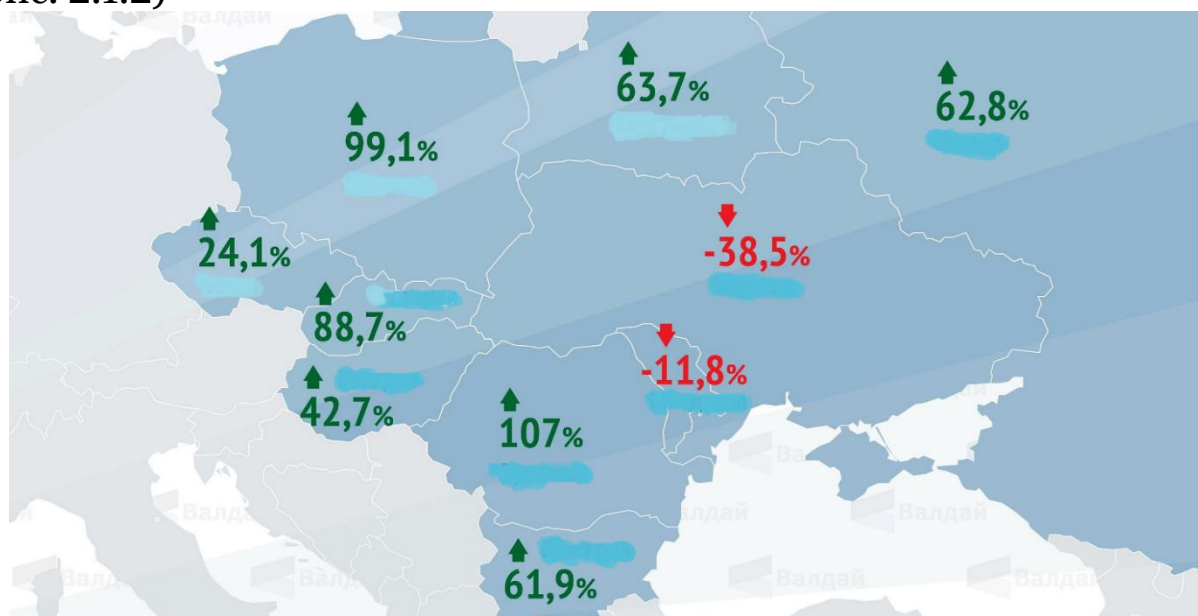


Рис. 2.1.2. Показники ВВП країн Східної Європи станом на 2018 р. у порівнянні з 1990 р.

Україна також відрізняється вкрай низькими показниками за розміром ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (ПКС), а також розміром середньої заробітної плати (табл. 2.1.3).

Наведені дані вочевидь свідчать, що Україна є бідною країною, принаймні за показникам європейських країн й не спромоглася мобілізувати наявні у неї людські, природно-географічні тощо ресурси на покращення добробуту людей. Поміж тим, в межах цілком справедливого максимуму П. Друкера в сучасному світі немає бідних та багатих країн, а є країни такі, що добре и погано керуються.

Від так Україна є однією з найменш ефективно керованих країн у світі, що висуває на перший план серед проголошених численних реформ саме реформу управлінську, спрямовану на оптимізацію системи врядування.

Проте країни, які обирають стратегію адміністративного реформування зазвичай зіштовхуються з дихотомією «централізація – децентралізація». Вочевидь, централізація, яка полягає у концентрації компетенції у системі державної влади, причому здебільше у її центральній ланці [200], також може бути досить ефективним способом підвищення ефективності публічного управління.

Таблиця 2.1.3.

ВВП на душу населення за ПКС  
та середня заробітна плата країн Європи

Держава	ВВП на душу населення за ПКС у \$ США (2018 р.)	Середня заробітна плата у \$ США (2018 р.)
Швейцарія	61422	6558
Ісландія	51842	6177
Данія	49883	6405
Люксембург	106374	5965
Норвегія	71831	5885
ФРН	50425	4628
Австрія	49869	4467
Фінляндія	44333	4225
Швеція	51475	4114
Бельгія	46553	4055
Ірландія	75538	3916
Нідерланди	53635	3569
Франція	43761	3525
Великобританія	44118	3122
Італія	38140	3116
Іспанія	38286	2692
Кіпр	37023	2186
Словенія	34480	2118
Естонія	31649	1543
Чехія	35512	1538
Португалія	30487	1390
Хорватія	24424	1383
Польща	29521	1337
Греція	27737	1302
Словаччина	33070	1201
Латвія	27644	1186
Угорщина	29474	1176
Румунія	24508	1147

Продовження таблиці 2.1.3.

Литва	32379	1084
Черногорія	17736	941
Боснія і Герцеговіна	12724	852
Сербія	15000	719
Болгарія	21687	675
Македонія	14914	659
Росія	27834	896
Албанія	12507	565
Білорусь	18931	603
Косово	10515	482
Молдова	5661	443
Україна	9213	404

Джерело:

1) <https://data.worldbank.org/>

2)

[https://uk.wikipedia.org/wiki/Список\\_країн\\_Європи\\_за\\_середню\\_місячною\\_зарплатнею](https://uk.wikipedia.org/wiki/Список_країн_Європи_за_середню_місячною_зарплатнею)

Багато хто з країн світу, у т.ч. сусідів України, обрали саме такий спосіб реформування й добилися на цьому шляху неабияких результатів (табл. 2.1.4).

Таблиця 2.1.4.

ВВП за ПКС деяких країн світу

Держава	ВВП на душу населення ПКС у \$ США (1990 р.)	ВВП на душу населення за ПКС у \$ США (2018 р.)
Китай	944	17206
Росія	7844	29393
Білорусь	5510	19571
Казахстан	7709	28306
Азербайджан	5559	18410
Туреччина	4794	28049
Україна	6387	9213

Проте Україна, на відміну від наведених прикладів, віддала перевагу не централізації, а децентралізації, чому сприяють кілька причин політичного, управлінського та економічного характеру.

По-перше, у весь період незалежності Україна намагалася так чи інакше вибудувувати централізовану модель, яка, у підсумку, виявилася неефективною, адже не забезпечила прийняттого економічного зростання, збереження соціальної інфраструктури, належного добробуту громадян, та, як виявилось, політичної

стабільності. Невипадково, що діючі за методом «від зворотного» була здійснена спроба обрати децентралізований вектор розвитку.

По-друге, європейський вектор України орієнтує на політико-управлінську модель, що так чи інакше представлена в усіх країнах Європи й яку, при всіх відмінностях, можна охарактеризувати як децентралізовану. Індекс децентралізації країн Європи [114, с. 631] співставлений, зокрема, з економічними показниками свідчить про пряму залежність поміж рівнем економічного розвитку та ступенем втручання держави у вирішення питань місцевого значення.

По-третє, ліберальні настанови більшості з політичних сил України. Лібералізм як ідеологія та суспільно-політична практика, на відміну від патерналістських концептів, передбачає зменшення ролі та ваги держави у вирішенні багатьох питань, що підвищує роль та значення інститутів громадянського суспільства включно з інститутом місцевим та/або регіонального самоврядування.

По-четверте, демократичний вибір українського суспільства, якій обумовлює поглиблення основних демократичних принципів, у т.ч. горизонтального та вертикального поділу влад у системі врядування.

По-п'яте, соціокультурна основа публічної влади в Україні, яка має прояв у менталітеті українського народу, як певного колективно несвідомого, що завжди був орієнтований переважно на горизонтальні, а не на вертикальні конструкти.

По-шосте, низькі економічні показники української держави, за яких вона просто не в змозі утримувати за кошти державного бюджету соціальну, транспортну, комунальну тощо інфраструктуру, забезпечити цілий ряд освітніх, медичних тощо стандартів, надавати соціальні послуги за багатьма напрямками.

По-сьоме, децентралізація, що призводить до дисперсії влади, забезпечує політичну стабільність чому сприяє, зокрема:

- децентралізовані інститути дозволяють більш ефективно вирішувати більшість проблем громадян у повсякденному житті й рівень реалізації яких значною мірою спонукає громадян на політичні протести;

- через інститут місцевого самоврядування, громадський та бізнес сектори забезпечується гнучкість публічної політики з метою її адаптації до конкретних умов, чого бракує централізованій моделі;

- децентралізація, що передбачає існування великої кількості автономних суб'єктів врядування, унеможливорює та запобігає монополізації публічної влади з боку однієї політичної сили адже, як правило, жодна з них не може контролювати все розмаїття структур



територіального самоврядування, громадянського суспільства та бізнесу;

– децентралізація забезпечує інноваційний характер розвитку суспільства завдяки наявності великої кількості суб'єктів врядування, що дозволяє одночасно мати велику кількість майданчиків щодо апробації та тестування тієї чи іншої політики. В результаті можна випробувати велику кількість різних варіантів тієї чи іншої політики одночасно й зробити висновки щодо їх ефективності більш швидко. З іншого боку, провал певної політики або програми на окремих рівнях врядування або секторах буде набагато менше коштувати суспільству загалом, чим впровадження її одразу на національному рівні. Наявність багатьох майданчиків на яких здійснюється прийняття рішень також підсилює вірогідність того, що відповідна ідея, будучи непоміченою або відхиленою на рівні одних суб'єктів врядування отримує шанс на реалізацію в інших громадах;

– децентралізація стимулює здорову конкуренцію поміж публічними структурами, що дозволяє забезпечити більшу відповідальність та ефективність. За наявності великої кількості суб'єктів врядування, люди, знаходячись під їх юрисдикцією, можуть порівнювати якість та вартість надання відповідних послуг. Якщо буде спостерігатися незадоволення наданням публічних послуг на одному рівні, громадяни можуть звертатися до іншого;

– децентралізація забезпечує запобігання перевантаженню системи державного управління, адже здійснення всіх управлінських дій, як правило, є досить важким для держави, внаслідок великої кількості рішень, які необхідно прийняти, значного масиву інформації, яку треба переробити тощо. Передача публічних функцій недержавним суб'єктам дозволяє запобігти перевантаженню держави дрібними для неї функціями, зосередитися на ключових, стратегічних питаннях суспільного розвитку;

– наявність дисперсності у врядуванні, що забезпечує децентралізація дозволяє системі публічного управління більш ефективно вирішувати конфлікти, чим система, де вона є невиразною. Різні територіальні, громадські, бізнесові спільноти можуть формувати різні програми та політики, внаслідок чого формується толерантність до різних програм, що знижує напруження політичної боротьби. Окрім того, у централізованій системі все політичне напруження сфокусовано на центральному уряді. Наявність інших суб'єктів владарювання призводить до розпорошення цього напруження серед багатьох центрів прийняття рішень, що й дозволяє тримати його на потрібному

рівні. Крім того, при існуванні багатьох суб'єктів прийняття політико-управлінських рішень, невдача одного з них не є такою болючою для суспільства;

– наявність численної кількості структур врядування, що передбачає феномен децентралізації, дає суспільству велику кількість майданчиків для громадської участі. Численні вибори, збори громадян, громадські слухання, референдуми та інші механізми прямого контакту з носіями влади дозволяють створити систему залучення громадян до здійснення публічної влади.

Загальний напрям політики децентралізації в Україні полягає у формуванні сучасного інституту самоврядування на всіх ланках територіального поділу, який мав би бути територіально, соціально та фінансово-економічно спроможним, що й дозволить йому ефективно вирішувати більшість з проблем, з якими стикаються громадяни України у своєму повсякденному житті. Зазначеному має сприяти укрупнення територіальних громад (у першу чергу сільських), передача органам місцевого самоврядування додаткових повноважень та фінансових ресурсів, реорганізація сучасного районного поділу, перетворення організаційної складової врядування на територіальному рівні (створення виконавчих органів районних та обласних рад, перетворення місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові органи, формування інституту старостату тощо), децентралізація сфери освіти (освітні округи [299]), охорони здоров'я (госпітальні округи [309]), надання адміністративних послуг (створення відповідних Центрів надання адміністративних послуг), розвиток механізмів співробітництва територіальних громад, залучення до процесів врядування саморегульованих структур тощо. Зазначені прояви матриці децентралізації, що задає формат існування багаторівневого врядування будуть розглянуті у наступних розділах.

## **2.2. Державно-приватне партнерство у функціонуванні механізму багаторівневого врядування**

Питання взаємодії держави і бізнесу завжди знаходилися в центрі пильної уваги будь-якої сучасної демократичної правової держави. Більш того, в останні роки в усьому світі спостерігається тенденція посилення співпраці влади і бізнесу. В першу чергу, це

проявляється в таких сферах, як електроенергетика, транспорт, охорона здоров'я, освіта тощо.

Підприємства в цих сферах, мають стратегічне значення і не можуть бути приватизовані, але, з іншого боку, держава не завжди має достатньо коштів, необхідних для їх підтримки та розвитку. У цьому випадку застосовується така форма взаємодії влади і бізнесу, як державно-приватне партнерство. Особливої актуальності тема державно-приватного партнерства придбала в умовах світової фінансової кризи, в зв'язку з яким багато галузей української економіки відчували потребу в державну підтримку.

В процесі реалізації проектів державно-приватного партнерства (ДПП), яке є альтернативою приватизації життєво важливих, що мають стратегічне значення об'єктів державної власності, органами публічної влади передаються у тимчасове довгострокове користування бізнесу об'єкти цих галузей, залишаючи за собою право регулювання і контролю за їх діяльністю.

Комплекс зазначених вище галузей виробничої інфраструктури є найбільш вразливим місцем української економіки. Його стан – джерело можливих структурних, техногенних та інших криз і катастроф. Основні фонди вкрай зношені. За останні 15-20 років практично не здійснювалося інвестицій в розвиток інфраструктури, не будувалися нові потужності. Саме тому модернізація побудованої ще за радянської влади виробничої інфраструктури, здійснення великих проектів з будівництва автомобільних і залізничних магістралей, портів, аеропортів, енергетичних і комунальних систем в Україні можливе тільки з залученням вітчизняного та міжнародного капіталу на базі ДПП. Наразі це є найбільш раціональний і до того ж добре перевірений в міжнародній практиці засіб вирішення цієї проблеми в державі, що відчуває брак бюджетних коштів.

Поняття державно-приватного партнерства у сучасному його розумінні виникло лише на початку 90-х років ХХ століття у Великій Британії. Тому і теоретичною розробкою цього питання в науці займаються у більшості своїй нові сучасні напрями державного управління, економіки, соціології, права тощо. Для того щоб зрозуміти сутність і роль ДПП, доцільно звернутися до відомих концепцій, які близькі до партнерства та на основі яких воно формується.

Не тільки наукова, а й політична привабливість категорії «партнерство», концепцій та ідей, що з нею пов'язані, зростала у

міру поширення гуманістичної ідеології. Уже наприкінці ХІХ – на початку ХХ століття приходить усвідомлення того, що одні соціальні групи об'єктивно не спроможні диктувати свою волю іншим, що конфронтація інтересів «поглинає» значну частку валового національного продукту, а її подальша ескалація загрожує глобальними соціальними потрясіннями.

Після найглибшого спаду в економічному розвитку США у 30-ті роки ХХ століття набула значного поширення *кейнсіанська концепція*. Абстрактно та узагальнено, необхідність і доцільність ДПП з позицій кейнсіанства можна пояснити багатьма постулатами цієї наукової школи, зокрема: наданням економічній політиці державного характеру; впливом на економічне зростання держави через стимулювання попиту споживачів на засоби виробництва та нові інвестиції; мультиплікативним ефектом щодо дії державних видатків (якщо розглядати як державні видатки частину коштів ДПП, що фінансується з державного бюджету); розширенням обсягу інвестицій в інфраструктуру, науку, техніку, підготовку висококваліфікованих кадрів, які створюють мультиплікативний ефект і таким чином забезпечують економічне зростання у розширеному вигляді.

Монетаристи роблять висновок, що державне централізоване управління й регулювання економіки є бюрократичним, шкідливим для приватної ініціативи і свободи людини, тому державний сектор в економіці, на їх думку, повинен бути якомога меншим [138].

У процесі розроблення концептуальної моделі ДПП важливим є використання методологічних можливостей соціально-філософської і соціологічної концепції простору (Е.Берджес, П. Бурдьє, В. Виноградський, Е. Гидденс, Г. Зиммель, О. Конт, П. Сорокін та ін.). На цій основі, починаючи з кінця 90-х років ХХ століття, у зарубіжній і вітчизняній літературі активно розглядається тема міжсекторного соціального партнерства, концепція якого була, зокрема, обґрунтована російським соціологом В. Якимцем.

*Міжсекторне соціальне партнерство* – це конструктивна взаємодія організацій із двох або трьох секторів (державна, бізнес, громадський сектор) під час вирішення соціальних проблем, що забезпечує «синергетичний» ефект від додавання різних ресурсів та вигідна для кожної зі сторін і населенню.

За В. Якимцем, простір міжсекторного партнерства (двосекторний або трисекторний) характеризується набором функціонально значущих полів, у багатовимірній варіації яких

формується, інституціоналізується і реалізується той або інший варіант міжсекторного партнерства:

1. Нормативне і правове поле охоплює всю сукупність законів, інших нормативно-правових документів, що створюють або на основі яких виникає легітимне міжсекторне партнерство.

2. Ресурсне поле охоплює всю сукупність матеріальних і нематеріальних можливостей учасників міжсекторного партнерства, зокрема, майно, що перебуває у власності організацій або передане їм в управління, трудові ресурси, фінансові ресурси, технології і ноу-хау, а також систему заходів, що прийняті в рамках кожного сектору щодо нормування, обліку і використання ресурсів і, звичайно, можливості використання ресурсів в умовах партнерства.

3. Фінансово-економічне поле – це особлива частина простору міжсекторного партнерства, оскільки включає не тільки грошові кошти і майно організацій учасників, й способи їх обліку, переміщення, витрачання, а також різні фіскальні та фінансові інструменти, які застосовуються під час реалізації партнерства.

4. Поле процедур, організаційних структур і механізмів представляє собою важливе з практичної точки зору поле, що містить опис процедур і механізмів міжсекторного партнерства, а також різних організаційних структур.

5. Інформаційне поле – це система збору, обробки, представлення інформації, необхідної для реалізації міжсекторного партнерства, а також властивості, яким така інформація і доступ до неї мають відповідати (прозорість, зрозумілість тощо) [456].

Згідно із новою інституціональною економічною теорією Д. Норта у багатьох суспільствах політики ухвалюють не ті рішення, що сприяють економічному зростанню, а ті, що вигідні впливовим соціальним, економічним групам, які підтримують при владі політиків. Бюрократія також прагне не стільки збільшити виробництво, скільки взяти під свій контроль систему розподілу ресурсів. А приватний бізнес прагне бути монополістом на ринку, хоча власне конкуренція і сприяє економічному розвитку країни.

Саме з цих причин у деяких пострадянських країнах уряди підтримують неефективні субсидовані монополії та загальмовують програми приватизації, а у деяких країнах третього світу уряди тримають ціни на сільськогосподарську продукцію неприродно низькими, субсидуючи цим неефективну промисловість і підтримуючи міську еліту, яка допомагає політикам залишатись при владі. Отже, недоліки бюрократії та приватного бізнесу наявні

тоді, коли вони використовуються у своїх крайніх проявах. Саме тому застосування інструменту ДПП, що орієнтоване на співпрацю між ними, а також недопущення прояву монополізму будь-якої зі сторін у реалізації великомасштабних проектів, може сприяти пом'якшенню або цілковитому нівелюванню згаданих недоліків.

Серед соціальних теорій, що передували концепціям трисекторного суспільства і міжсекторного партнерства, специфічне місце посідає теорія *суспільного вибору* (Public choice theory) як теоретичне відображення суспільно-політичних і соціально-економічних реалій середини ХХ століття. Вона сформувалася у 50–60-ті роки минулого століття як самостійний напрям економічної науки, що вивчав питання оподаткування та державних витрат у контексті проблем надання суспільних благ (Дж. Б'юкенен, Дж. Бреннан, Д. Мюллер, У. Нісканен, М. Олсон, Г. Таллок, Р. Толлісон та ін.).

Найбільш узагальнено можна зазначити, що теорія суспільного вибору вивчає різні способи і методи, за допомогою яких люди використовують урядові установи у своїх власних інтересах. Держава постає як арена конкуренції за вплив на прийняття рішень, за доступ до розподілу ресурсів, за місця на ієрархічній драбині.

Логічним завершенням теорії суспільного вибору є постановка питання про провали держави (уряду): держава вже не спроможна забезпечити ефективний розподіл і використання суспільних ресурсів. Йдеться, зокрема, про її нездатність передбачати та ефективно контролювати найближчі й віддалені наслідки прийнятих рішень, оскільки економічні агенти часто реагують не так, як передбачав уряд, їх дії суттєво змінюють зміст і спрямованість здійснюваних урядом акцій або й законів. Увага акцентується на тому, що належить суворо стежити за наслідками діяльності уряду, своєчасно коригувати її залежно від соціально-економічної і політичної кон'юнктури, що економічні методи мають застосовуватися таким чином, щоб вони не підміняли дії ринкової сили [111].

Ідея партнерства в державній політиці чітко викристалізовується в концепції *нового державного менеджменту*. Д. Осборн і Т. Геблер, аналізуючи тенденції в публічному управлінні у 80-ті роки минулого століття, зазначали, що проблему нестачі грошей для надання громадських послуг у штатах і містах США керівники вирішували іншим шляхом, ніж раніше, коли просто підвищували податки. «У штатах і на місцевому рівні, де потрібно

було збалансувати доходи, вони почали шукати відповіді, які лежали десь між традиційним «так» і «ні» (стосовно питання підвищення податків). Керівники вчилися, як об'єднувати разом суспільні групи і фонди будівництва дешевого житла; як об'єднати бізнес, найманих робітників і науку для стимулювання економічних інновацій і створення нових робочих місць; як об'єднати сусідні громади і поліцейські управління для зниження злочинності. Інакше кажучи, вони вчилися тому, як розв'язувати проблеми, каталізуючи діяльність співтовариства, – як, швидше, кермувати, ніж гребти» [466].

Йшлося уже про те, що новий характер публічного управління полягає не у наданні громадських послуг самим, а у вмілому спрямуванні цього процесу, залученні сил і ресурсів співтовариства; не в адмініструванні, а в налагодженні взаємодії між державою і суспільством для задоволення суспільних інтересів [188].

Автори огляду адміністративних реформ у розвинених країнах на цьому етапі як антитезу поняттю «адміністрування» («administration») використовують термін «governance», що відображає плюралізацію значущих акторів в управлінні й забезпеченні публічних послуг. Конфігурація публічних інститутів змінюється; роль над- і субнаціональних структур стає більш значущою; актори змішаного і приватного секторів залучаються (до забезпечення громадських послуг) більш широко і активно. Водночас взаємозв'язок стає менш владним і більше кооперативним. Нові політичні проблеми (подібні екології і регіональному розвитку) руйнують стійкі звички до ізоляції.

Партнерство між різними суспільними секторами є інституційною формою і одним із базових принципів управління відповідно до концепції Governance (англ.), що реалізується у формах «партнерства щодо публічної політики» і «багаторівневого партнерства». Як теорія, «governance» («керівництво», «врядування», «правління», «новий спосіб управління») спирається на напрацювання вищезгаданих теорій і, з огляду на критику менеджеріального державного управління, складає нову теоретичну основу державної діяльності на межі XX і XXI століть.

Сучасні зарубіжні й вітчизняні автори при розкритті змісту понять «governance» і «врядування», акцентують увагу на системі цінностей, політик та інституцій, через посередництво яких суспільство управляє своєю економікою, соціальними та політичними справами завдяки міжсекторній взаємодії. При цьому передбачається три суб'єкти: публічна влада, яка створює

сприятливі політико-правові умови, приватний сектор, який генерує робочі місця й доходи, та громадянське суспільство, яке посилює політичну та соціальну взаємодію. Завдяки співпраці між цими трьома секторами забезпечується розвиток, максимально орієнтований на задоволення суспільних потреб [188].

Народження *концепції політичних мереж* (policy network) на межі XX – XXI століть має ту ж саму підставу, що й концепція нового державного менеджменту: державі не вдається самостійно забезпечити задоволення суспільних потреб, тому назріла потреба замінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Але якщо новий державний менеджмент у пошуках нових підходів робить основний акцент на ринковій економіці й потребі об'єднання ресурсів, то концепція політичних мереж ґрунтується на врахуванні комунікативних процесів постіндустріального суспільства і демократичної практики сучасних держав.

Ключовим пунктом розгляду є зв'язки і відносини між суспільними інститутами, а не між персоналіями в межах інститутів. Політичні, точніше – соціальні мережі – це набір відносно стабільних взаємовідносин за природою неієрархічних, але взаємозалежних акторів, яких об'єднують (щодо політики) спільні інтереси і які обмінюються ресурсами для того, щоб реалізувати (просунути) ці інтереси, визнаючи, що кооперація є найкращим способом досягнення спільних цілей. Р. Родес (1992) виділяє п'ять типів таких мереж, керуючись трьома критеріями: ступінь внутрішньої інтеграції, кількість учасників мережі і розподіл ресурсів між ними. Це такі мережі: власне політичні мережі; професійні мережі; міжуправлінські мережі; мережі виробників; проблемні мережі [406]. Для успішного становлення інституту державно-приватного партнерства важливе значення має врахування практично усіх видів мереж.

Успіх розбудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави на засадах демократичного врядування залежить, з одного боку, від ступеня розвитку інститутів громадянського суспільства, а з іншого – від рівня і якості діалогу держави з цими інститутами. Тільки за наявності й належного розвитку цих компонентів врядування можна говорити про демократичний режим, за якого управління має характер не односторонньої дії, а конструктивної взаємодії з рівноправними прямими і зворотними зв'язками. Тому наразі актуальним є вивчення основ ДПП у контексті запровадження і реалізації таких проектів як нового для України феномену, теоретичне знання якого потрібне для подальших



реальних кроків його запровадження у практику проведення соціально-зорієнтованих ринкових реформ.

Національна економіка країни становить собою вже сформовану систему, яка охоплює масштаби всієї країни. Її розглядають як своєрідний комплекс різних взаємопов'язаних виробництв і галузей. Державний сектор в економіці включає перелік суб'єктів економічних взаємин. Відповідно до макроекономічного підходу національна економіка має чотири основні складові: *домашні господарства, державний сектор, закордонний сектор і сектор підприємців.*

Сьогодні в країнах, у яких визнається приватна власність, існує чи формується ринкова економіка, реалізуються принципи демократії, усі юридичні особи прийнято поділяти на *три сектори.*

Перший (державний, публічний) сектор поєднує органи публічної влади (органи державного управління і органи місцевого самоврядування), підвідомчі їм організації, майно яких перебуває в державній чи комунальній власності.

Державний сектор в економіці спрямований на створення суспільних благ, які стосуються науки, культури, безпеки, інфраструктурних послуг та інших. Незважаючи на свою сутність, цей сектор також має мету – отримання прибутку, але крім цього, він створює умови для якомога кращого та ефективного функціонування національної економічної системи країни.

Закордонний сектор становить собою сукупність зарубіжних державних суб'єктів та інститутів за межами країни. Стан цього сектору є показником загального стану платіжного балансу і валютного курсу країни.

Другий (приватний) сектор – приватні комерційні організації, тобто організації, що прагнуть одержання прибутку як основну мету своєї діяльності й майно яких не перебуває в державній чи комунальній власності.

Третій (громадський, некомерційний) сектор – організації, що не мають за основну мету діяльності одержання прибутку, не розподіляють отриманий прибуток серед своїх учасників і майно яких також не перебуває в державній чи комунальній власності.

Термін «державно-приватне партнерство» чітко вказує на те, що одним із партнерів є держава, інша сторона ДПП – приватний партнер. У сучасній економіці «держава є повноправним власником, господарюючим суб'єктом, наділеним відповідними

функціями і повноваженнями» [53]. Розглядаючи державу як партнера, слід мати на увазі такі її ознаки:

1. Виконуючи функцію перерозподілу доходу, держава бере на себе зобов'язання щодо вирішення і приватних проблем (соціальне страхування, соціальне забезпечення незаможних, утримання працівників охорони здоров'я, освіти і тощо).

2. Держава – це структура, що володіє монополієм легітимним правом примусу, розпоряджаючись силовими структурами. У цьому сенсі держава становить *потенційну загрозу* правам і свободам людини та громадянина.

3. Держава є також рівноправним суб'єктом господарських відносин – розпоряджається власністю, фінансовими ресурсами, землею, що їй належать, з метою виконання державних функцій.

4. Держава є власником і господарським суб'єктом ринку, а отже, володіє у визначених галузях монополією, що становить загрозу конкурентоздатності ринку.

Таким чином, можна зробити висновок, що для держави властиві сильні зв'язки, що сформувалися з власності в особливий ресурс – владу. Метою її діяльності є управління спільними справами, вироблення норм і правил поведінки та забезпечення дотримання цих правил.

Органи публічного управління різних рівнів щодня стикаються з безліччю складних і невідкладних проблем, від яких залежить життєдіяльність країни, регіону, міста, селища, села. Дуже часто поточні невідкладні справи потребують значних зусиль і ресурсів, залишаючи обмаль часу для аналізу питань розвитку країни або її адміністративних територій.

Оскільки економіка стає складнішою в результаті політичних, економічних і демографічних змін, швидкість і адекватність реакції на сьогодні мають вирішальне значення для здатності влади визначати майбутні потреби виборців.

Органи публічного управління, подібно до бізнесу, повинні реагувати на зміни в оточуючій їх ситуації. Бізнес робить це так, щоб визначити, як найкращим чином розподілити персонал, устаткування і капітал, щоб максимізувати прибутковість інвестицій. Влада ж повинна розподілити людські і капітальні ресурси так, щоб якнайкраще використовувати їх переваги для задоволення потреб платників податків і стейкхолдерів (зацікавлених осіб). При цьому рішення органів влади впливають на значно більшу сферу життєдіяльності, ніж ринок або прибуток.

Вони впливають на життя людей, включаючи базові людські потреби, такі як безпека і житло, одяг і транспорт тощо.

У зв'язку з цим на державу, як на суб'єкт влади, у сфері ДПП покладено такі функції:

- *цілевизначення* – визначення цілей розвитку ДПП у країні та цілей конкретного проекту ДПП, які мають бути орієнтовані на довгострокові інтереси суспільства;

- *стратегічне планування та програмування* – розроблення концепції, стратегії, прогнозів і програм розвитку ДПП, їх узгодження з формами макроекономічного планування в інших сферах економіки (суспільне виробництво, грошово-кредитна, бюджетно-фінансова, інвестиційно-інноваційна, зовнішньоекономічна та ін.);

- *організація* – формування інституціонального середовища для розроблення і реалізації партнерських проектів, що передбачає визначення організаційно-правових засад взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та принципів ДПП, створення органів управління, визначення приватних партнерів, встановлення взаємозв'язку між партнерами, органами управління та громадськими інститутами, розроблення конкретних механізмів ДПП, норм, нормативів, методик тощо;

- *регулювання* – вплив держави, як суб'єкта регулювання, на об'єкти державного регулювання економіки (економіка регіонів, економічні сфери, сектори економіки, процес ціноутворення, діяльність підприємств і організацій, підприємницька діяльність та ін.) і зв'язки між ними, за допомогою якого досягається бажаний стан розвитку ДПП у разі виникнення відхилення від заданих параметрів. Використання різних методів державного регулювання та їх комбінації дозволяє органам державної влади впливати на активність державних і приватних партнерів та стейкхолдерів шляхом створення сприятливих умов для розвитку ДПП з метою отримання суспільно корисних результатів. Регулювання охоплює головним чином поточні заходи щодо усунення відхилень, які виникли, від програмно-цільових настанов;

- *контроль* – безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань, досягненням цільових орієнтирів державних програм. На державу також покладаються обов'язки «об'єктивного арбітра, що стежить за дотриманням правил кожною зі сторін» [31].

Для бізнесу метою є прибуток і володіння часткою на ринку, тоді як для влади – надання послуг і довгострокові політичні цілі. Бізнес повинен планувати майбутнє зростання за існуючих і нових

ринків, тоді як влада повинна планувати задоволення майбутнього попиту на послуги з боку суспільства, адже роль влади на всіх рівнях – задовольняти існуючий попит на послуги і шукати засоби для надання кращих послуг у майбутньому.

Підприємництво, як особливий вид ініціативної діяльності громадян для задоволення особистих, у першу чергу, матеріальних інтересів, – одна з найважливіших складових цивілізованого громадянського суспільства, тому що саме цей вид людської активності дотепер найбільш істотно забезпечує ресурсами будь-який соціум.

Варто зауважити, що бізнес в економіці виконує низку специфічних соціально-економічних функцій:

- Сприяння процесам приватизації та роздержавлення економіки, стимулювання розвитку економічної конкуренції, формування численних суб'єктів ринкового господарства, орієнтованих на попит, конкуренцію тощо.

- Залучення до економічного обороту матеріальних, природних, фінансових, людських та інформаційних ресурсів.

- Поліпшення становища на ринках шляхом забезпечення еластичності їхньої структури, врегулювання попиту, пропозиції і цін, індивідуалізації пропозиції та диференціації попиту, насичення ринків, задоволення специфічних місцевих потреб.

- Забезпечення додаткових робочих місць, подолання прихованого безробіття.

- Стимулювання підвищення ділової активності населення та розвитку середнього класу, який становить соціальну базу економічних реформ, забезпечує стабільність суспільства.

- Протидія поширенню психології утримування, всебічне сприяння розвитку людського капіталу.

- Пом'якшення соціальної напруженості завдяки ослабленню майнової диференціації та підвищенню рівня доходів населення.

- Збільшення гнучкості національної економіки та ринкової пропозиції відповідно до сучасних умов відкритої економіки.

- Сприяння процесу демократизації суспільства, раціоналізації системи економічної організації та управління.

Отже, можна зробити висновок про винятково важливу роль, яку має відіграти у формуванні «економіки зростання» в Україні підприємництво. Природно, що другий сектор є більш ефективним суб'єктом господарювання, оскільки йому притаманні висока мобільність, гнучкість і оперативність у прийнятті рішень,

схильність до інновацій та прийняття ризику, що дозволяє швидше адаптуватися до змін у зовнішньому середовищі й більш ефективно використовувати комерційні можливості. Знання тонкощів виробничого процесу, багатий досвід ведення переговорів, складання контрактів і здійснення контролю за їх виконанням, ефективне управління та практичне застосування сучасних технологій фінансового менеджменту роблять приватний сектор набагато ефективнішим менеджером проектів.

Основний мотив, яким керується у своїй господарській діяльності приватний партнер та на реалізацію якого спрямовує свої зусилля і засоби, полягає в отриманні максимального прибутку, незалежно від сфери діяльності. «Причому стратегічно мислячий бізнес вибудовує свої пріоритети в першу чергу не просто під розмір прибутків, а в інтересах стійкості одержання доходів від проектів» [31].

Сьогодні управління державою є настільки складним, що публічна влада вже не справляється із завданнями, які повинна розв'язувати. Тому зараз розвиток публічно-приватного партнерства можна вважати частиною більш загальної тенденції щодо перегляду ролі держави в економіці в напрямі трансформації його функцій від прямого оператора до організатора, регулятора і контролера. При цьому треба розуміти, що кожна зі сторін ДПП має власні інтереси, унікальні ресурси і характеристики, узгодження і поєднання яких сприяє більш повній реалізації властивих державі та приватному сектору функцій, що забезпечує умови для досягнення цілей суспільного розвитку, з одного боку, і реалізації підприємницьких ініціатив задля отримання прибутку – з іншого.

Більшість подій останнього часу, що відбуваються в Україні, вимагають пошуку нових чинників економічного зростання та підвищення рівня довіри суспільства до влади. Безумовно, для подолання проблем, що спричинені стрімкою динамікою сучасного життя, простого підвищення наявних кількісних параметрів економічного розвитку не достатньо. З часом стало очевидним, що держава неспроможна забезпечувати традиційними методами підвищення ефективності використання виробничого потенціалу та розвитку інфраструктури, яка традиційно була її монополією і з правової та політичної позицій не могла бути передана у власність бізнесу. Наразі необхідно зосередити увагу на використанні механізмів, які дозволяють і відновити ділову активність суб'єктів господарювання, і забезпечити суспільні інтереси. Одним із таких механізмів, ефективність якого доведена світовим досвідом, є ДПП.

Згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство», державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом «Про державно-приватне партнерство» та іншими законодавчими актами [263].

Отже, саме співпрацю між державними та приватними партнерами, а також укладення договору виділяють ДПП як форму співпраці державного та приватного секторів. Потрібно врахувати, що в англо-саксонських країнах, на території Європейського Союзу ця система визначається як ППП – публічно-приватне партнерство (*PPP (PublicPrivate Partnership)*), національні ж особливості привели до появи ДПП. Загальновизнаної термінології щодо ДПП у світі наразі не існує, що спричиняє «розмитість» його меж.

У широкому розумінні термін «державно-приватне партнерство» включає в себе всі форми кооперації між державою і приватним сектором, які стосуються розв'язання завдань, що традиційно належать до компетенції держави, самою державою, з одного боку, і приватизацією, з іншого [209].

Вчені-економісти також по-різному обґрунтовують і визначають поняття «державно-приватне партнерство», зокрема як форму, механізм, інститут, інструмент, співробітництво, угоду. Так, на думку В. Варнавського та інших учених, ДПП – юридично закріплена форма взаємодії між державою та приватним сектором стосовно об'єктів державної і муніципальної власності, а також послуг, що виконуються і надаються державними та муніципальними органами, установами і підприємствами з метою реалізації суспільно значущих проектів у широкому спектрі видів економічної діяльності [37].

Йдеться про узгоджену взаємодію різних соціальних суб'єктів, що зацікавлені в спільному результаті співробітництва, орієнтованого на вирішення суспільно значущих проблем. Якщо «сила» комерційних організацій полягає головним чином у можливостях фінансування, а «сила» державних – у можливості застосування владних важелів, то роль громадського сектору можна розглядати у двох вимірах: охороні й захисті інтересів суспільства, виявленні та підтримці реалізації соціально значущих ініціатив,

залученні інтелектуального ресурсу. Залишаючись тільки в межах своєї ніші, кожен із цих секторів не спроможний автономно вирішувати всі завдання, що є актуальними для нього самого.

ДПП – якісно новий і ефективний спосіб залучення інвестицій, оскільки партнерства такого типу можуть не тільки сприяти зростанню економіки, а й розвивати соціально важливу інфраструктуру. Потрібно зазначити, що в країнах, де ДПП є новим явищем і формується в умовах відсутності довіри суспільства і публічної влади до приватного сектору, ДПП практично завжди асоціюється виключно з фінансовими вкладеннями приватного партнера. Все інше (досвід, знання, нові технології, інноваційні підходи до менеджменту і т. д.) до уваги не береться, як компоненти реалізації проекту, які нічого не варті.

Наявність цієї проблеми характерна й для України, де нематеріальні цінності надзвичайно недооцінені. Досить часто і держава, і приватні партнери мають завищені очікування до цього інструменту, наділяючи його «своїм змістом, орієнтуючись на інтереси: чиновники прагнуть перекласти тягар зношеної інфраструктури на бізнес, при цьому не маючи можливості й бажання у співфінансуванні проектів. Бізнес розглядає ДПП як спосіб отримання преференцій з боку органів влади або канал доступу до перспективних, з точки зору швидкої окупності і прибутку, інфраструктурних проектів, що перебувають у державній та муніципальній власності» [190].

Такий підхід немає нічого спільного з ДПП. Світова практика свідчить, що приватний сектор є набагато більш ефективним менеджером проектів, ніж публічний, оскільки вносить у їх реалізацію інтелектуальний потенціал, нові знання, сучасні технології, а також забезпечує гнучкість і оптимальність рішень, прийнятих у рамках їх реалізації. Поєднання зусиль публічного та приватного партнерів може і повинно забезпечити синергетичний ефект за рахунок використання переваг кожного з цих секторів для реалізації проекту. Світовий досвід свідчить про те, що співвідношення між якістю отриманих послуг і витраченими на це засобами у разі ДПП є максимальним [455], що забезпечується застосуванням критерію «value for money» (надання приватним сектором послуг такої самої якості за меншу ціну, або ж підвищення якості послуг при збереженні їх вартості для публічних фінансів), а також прозорістю здійснення закупівель у рамках таких проектів [218].

Таким чином, на основі аналізу наукових джерел можна визначити мету і основні характеристики інституту ДПП. Мета державно-приватного партнерства полягає у поєднанні найкращих сторін публічного, приватного і громадського секторів з метою розв'язання суспільно значущих проблем на основі взаємної вигоди, а різноманіття видів, форм і сфер застосування роблять його універсальним механізмом для розв'язання цілої низки довгострокових завдань – від створення і розвитку інфраструктури до розроблення та адаптації нових перспективних технологій.

Таку позицію певною мірою поділяє експерт з питань ДПП Джеффри Делмон, який вважає, що «проекти з використанням механізму ДПП повинні бути стратегічними проектами пріоритетного характеру, які є частиною галузевої стратегії та економічної політики».

Крім того, важливою характеристикою ДПП є розподіл ризиків між партнерами, що дозволяє забезпечити стабільність реалізації проекту, «намертво зв'язавши» учасників і виконавців на період його виконання [81].

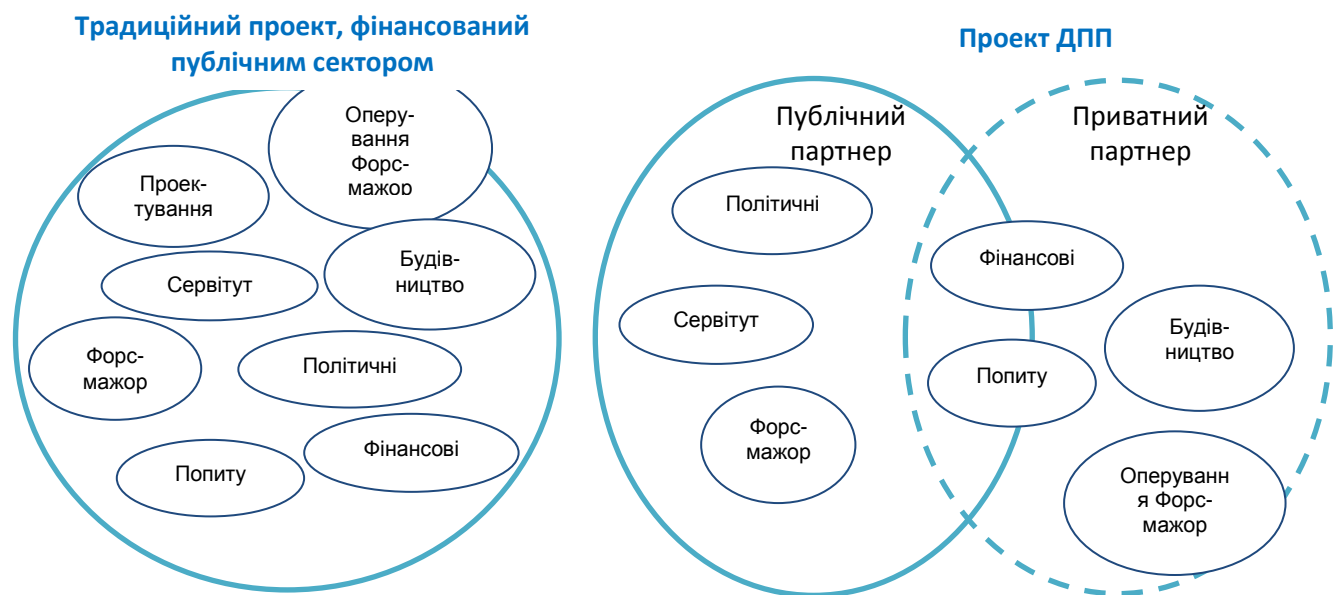


Рис. 2.2.1. Приклад розподілу ризиків традиційного проекту, фінансованого публічним сектором та проектом ДПП [112].

Саме на базі цих двох характеристик і розвиватиметься ДПП, формуючи нові форми співпраці держави та бізнесу. І саме ці дві характеристики, як вважає І. Запатріна, поступово приведуть світ до неминучості партнерства публічного сектору і бізнесу в новій глобалізованій економіці [106].



Отже, на відміну від адміністративно-владних відносин, партнерство держави і приватного сектору є не просто поєднанням ресурсів, а цілком особливою конфігурацією інтересів, прав і відповідальності сторін.

Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство», у рамках здійснення ДПП можуть укладатися договори про:

- концесію;
- спільну діяльність;
- інші договори.

Таблиця 2.2.1

Характеристика застосування певних форм здійснення ДПП в Україні [166]

Тип угоди	Типова сфера використання	Приклади	Особливості
Сервісна угода	Утилізація відходів	Всі оператори на ринку	Традиційні угоди підряду
Угода на управління	-	-	Введено Господарським кодексом у 2003 р.
Оренда	Частково водоканали	Львів, Луцьк, Донецьк, Запоріжжя	Угоди на надання послуг
Концесія/ВОТ	Будівництво автошляхів	Львів-Краковець	Найбільше досвіду
	Водопостачання Теплопостачання	Луганськ Артемівськ, Технова (Суми)	Досвід останніх кількох років

Проте, незважаючи на існування деяких форм співпраці держави і приватного сектору, заснованих на принципах ДПП, українська економіка знаходиться тільки на початку складного процесу створення необхідної системи управління проектами ДПП. Впровадження проектів ДПП в Україні має безсистемний поодинокий характер. В той же час, процес становлення та формування ДПП в Україні відбувається вкрай повільно. За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01.01.2019 на засадах ДПП укладено 189 договорів, з яких реалізується 58 (42 договори концесії, 15 договорів про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства), 131 договір не реалізується (4 договори – закінчено

термін дії, 14 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується (рис. 5). Як видно з Рисунка 5, найбільша кількість договорів стосується збору, очщення та розподілу води, виробництва/транспортування природного газу. Найвні договори в сфері охорони здоров'я, щодо розвитку інфраструктури.

Найважливішими причинами такої ситуації, на наш погляд, є:

- нестабільна соціально-політична та економічна ситуація в країні;
- високі ризики інвестування в капіталомісткі об'єкти за відсутності гарантій держави;
- інституціональна неготовність власника (держави і муніципальних утворень) до передачі певних прав на інфраструктуру бізнесу (в першу чергу в рамках ДПП).

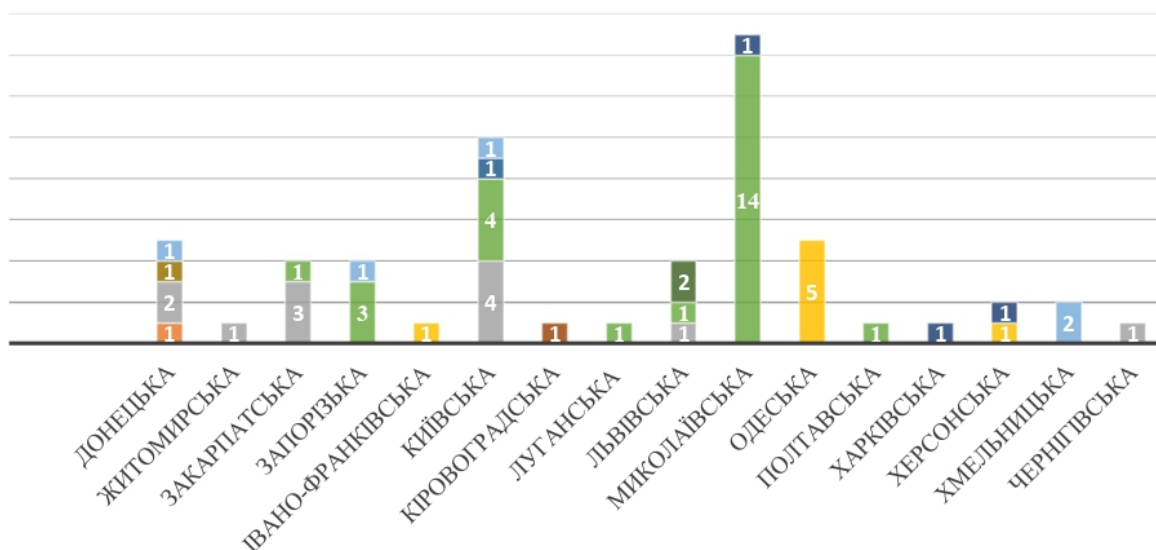


Рис. 2.2.2. Кількість укладених договорів ДПП в Україні (станом на 01.01.2019 на засадах ДПП).

Крім того, суспільство, влада і бізнес мають слабе, спотворене і неповне уявлення про суть форм ДПП, практику їх застосування, можливі соціально-економічні коротко-, середньо- і довгострокові наслідки. Адже перехід до таких відносин означає зміну суті відносин між державою і бізнесом, як в правовому, так і в економічному контекстах.

Відсутній комплексний підхід до впровадження таких проектів в Україні. Вирішення проблем в цій сфері ведеться в країні не системно: влада зосереджується в основному на законодавчих питаннях, не приділяючи належної уваги економічним і соціальним проблемам, механізму функціонування та регулювання даних проектів. У той же час проблема розвитку ДПП не зводиться до

прийняття одного або кількох законів. Вона має комплексний, інституційний характер і повинна вирішуватися на основі системного підходу.

І, чи не найголовнішою проблемою є кадрова. Загальна кількість фахівців в сфері публічного управління в нашій країні, здатних професійно готувати техніко-економічне обґрунтування таких проектів, скласти довгострокові договори та керувати процесом їх реалізації, мізерно мало. Таких фахівців не готують українські освітні установи. А якщо врахувати, що за таким договором державна власність переходить у володіння і користування приватній компанії на 20-50 років, то можна зрозуміти ту відповідальність, яка лягає на чиновника будь-якого рівня, що підписує договір про ДПП від імені держави чи територіальної громади.

Системний підхід до проблеми ДПП повинен передбачати комплексне вирішення таких основних завдань:

1. Створення необхідної інституційної правової, економічної, організаційної середовища.

2. Формування в країні інших елементів інституційного середовища: органів виконавчої влади, у віданні яких знаходяться питання ДПП, фінансово-економічних інститутів, що забезпечують інвестування та гарантування приватних інвестицій (наприклад, Агентство з гарантування інвестицій), незалежних організацій, що здійснюють експертизу проектів і консалтинг, керуючих компаній, асоціацій, об'єднань, фондів і т. п.;

3. Підготовка фахівців в області ДПП, створення сприятливої громадської думки для передачі приватному сектору функцій володіння і користування об'єктами державної та муніципальної власності, забезпечення довіри громадськості до цього нового для сучасної України типу господарських відносин, а також забезпечення прозорості діяльності бізнесу.

І від того, наскільки повною, несуперечливою, якісною буде законодавча база, інституційне середовище, економічна і організаційна опрацювання всіх аспектів цієї проблеми, багато в чому залежить успіх або невдача реалізації цього наміченого великого соціально-політичного і економічного перетворення господарських відносин в Україні.

Таким чином, застосовування сучасного теоретико-методологічного інструментарію для аналізу комплексу проблем, що виникають у процесі запровадження ДПП і реалізації конкретних заходів щодо їх розв'язання, дозволяє виявити певні

прогалини в процесі налагодження механізму ДПП, що гальмують процес його ефективного функціонування в країні. Наразі звернення до теоретико-методологічних досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених, у яких розглядаються різні аспекти формування і розвитку такого формату відносин держави і бізнесу, обумовлені необхідністю прийняття ефективних управлінських рішень з метою вдосконалення державного регулювання ДПП, але при цьому – в формах і рамках, що не суперечать ідеям партнерства та «дерегулювання» підприємницької діяльності.

Такий підхід побудований на використанні методологічного інструментарію, що має різноплановий характер і становить собою багаторівневу систему відповідних методологічних засобів: фундаментальних положень загальної теорії організацій, інституційної та нової інституційної теорії, а також концепцій міжсекторної взаємодії, Governance, політичних мереж та корпоративізму, наукових праць і публікацій вітчизняних та зарубіжних авторів щодо розвитку взаємодії держави та бізнесу в країнах Європи, США, в Росії і Україні. Розвиток ефективної системи ДПП на основі їх ґрунтовного аналізу в Україні сприятиме глибокому оновленню матеріального виробництва, повнішому розкриттю соціальних ресурсів суспільства, що перебувають у стадії переходу до нових економічних відносин та децентралізації влади.

Визначаючи передумови запровадження проектів ДПП необхідно, насамперед, визначити поставлені цілі, оцінити політичні умови, правову основу та інституційну інфраструктуру. Інтереси держави і бізнесу можуть не просто не збігатися, а суперечити один одному, тому укладенню договору про партнерство повинні передувати ґрунтовний аналіз зовнішнього середовища (політичних, економічних, соціокультурних, екологічних, технологічних та інших факторів), переговори сторін, що передбачають узгодження інтересів партнерів і цілей проектів. Концептуальним орієнтиром для розроблення ефективної системи управління розвитком процесів ДПП в Україні має бути забезпечення умов для реалізації переваг останнього, адже здебільшого такі умови в країні відсутні.

### **2.3. Механізм взаємодії органів публічної влади та громадських інституцій в процесі вироблення публічної політики в умовах багаторівневості**

Закріплений в Конституції України принцип народного суверенітету, згідно з яким саме народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в суспільстві, означає, що влада держави та її суверенітет похідні від суверенітету народу і що держава не повинна вивищуватися над суспільством і покликана слугувати йому [134].

За даними досліджень, громадянське суспільство України є самим успішним серед країн колишнього Радянського Союзу. Воно бере активну участь у реформуванні країни та ідентифікується суспільством, державою і політиками як повноцінний гравець, який впливає на розвиток країни [210]. Водночас розвиток громадянського суспільства і характер його взаємовідносин з владою залежить від політично-правових та економічних умов, які формує сама держава.

Вітчизняне законодавство регламентує застосування багатьох механізмів громадської участі у виробленні публічної політики, прийнятті політико-управлінських рішень та контролю за їх виконанням. Найбільш важливими серед цих механізмів є участь громадськості у складі громадських об'єднань, органів самоорганізації населення, благодійних, релігійних, профспілкових організацій, творчих спілок, громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів, що створюються при органах публічної влади. Також через міжсекторну співпрацю організацій громадянського суспільства (ОГС) з органами публічної влади та суб'єктами бізнесу (у формі соціального замовлення, муніципальних грантів, державно-приватного партнерства та ін.).

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [360] окремо зазначається необхідність синергії зусиль органів влади, бізнесу та громадянського суспільства для просування України у своєму розвитку. Ці питання є також пріоритетними і в контексті Угоди про асоціацію [434] між Україною та Європейським Союзом, яка вибудована на принципах співробітництва та партнерства.

Водночас процес формування основ соціально-правової держави в Україні, на відміну від її західноєвропейських моделей, має свої особливості. Складність і суперечливість процесу українського державотворення обумовлена слабкими демократичними традиціями перехідного суспільства,

недосконалістю політичної системи, недостатньою участю громадських інститутів у формуванні політики [422]. Причинами цього є, зокрема, непрозорість діяльності органів влади та бюрократизовані процедури владно-громадської взаємодії, що обумовлює низький рівень взаємної довіри.

Однак, поширення традиційних форм громадської участі у виробленні та реалізації місцевої політики здебільшого відбувається фрагментарно. Органи місцевого самоврядування фактично не забезпечують розвиток усіх форм участі жителів громад у вирішенні питань місцевого рівня. Механізми громадських слухань, загальних зборів громадян за місцем проживання, впровадження іншого досвіду безпосередньої демократії реалізуються рідко. Нечасто ОГС проводять громадські експертизи для перевірки діяльності влади на відповідність цієї діяльності вимогам чинного законодавства.

Отже, умовою подальшого розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави є удосконалення існуючих та створення нових інституціональних основ участі громадян та громадських інституцій у процесі вироблення публічної політики та прийняття управлінських рішень.

Не випадково одним з ключових завдань Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26.02.2016 № 68 [358], є налагодження результативної взаємодії громадськості з органами влади у процесі формуванні та реалізації публічної політики.

Важливим завданням громадськості (громадських, благодійних, творчих, професійних, релігійних об'єднань, органів самоорганізації населення, консультативно-дорадчих органів, громадян) є сприяти здійсненню вертикальної та горизонтальної *координації* дій органів публічної влади між собою та з іншими суб'єктами управління на різних рівнях управління, зокрема:

- на глобальному (наднаціональному) рівні, де головними стейкхолдерами, що приймають рішення, є ООН, Рада Європи, ЄС, міжнародні організації;
- на національному рівні – ВРУ, Президент, КМУ, ЦОВВ;
- на регіональному рівні – ВР АРК, РМ АРК, ОДА, Київська та Севастопольська МДА, облради, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, київські та севастопольські міські територіальні підрозділи ЦОВВ;

- на субрегіональному (районному, міжрайонному) рівні – РДА, райради, міжрайонні територіальні підрозділи ЦОВВ;
- на місцевому (міському, сільському, селищному) рівні – міські, сільські, селищні ради, їх виконавчі органи;
- на локальному (районному в місті, сільському у складі ОТГ і ТГ, на рівні органів самоорганізації населення) рівні – районні в місті ради та їх виконавчі органи, райадміністрації в містах, органи самоорганізації населення.

### ***Адаптація принципів європейського врядування до умов України***

Концепція європейського врядування, запропонована Європейською комісією у 2001 році, заснована на п'яти базових принципах (*принципах європейського врядування*): відкритості, громадської участі, відповідальності, ефективності та узгодженості. Ці принципи мають застосовуватись на всіх рівнях врядування: глобальному, національному, регіональному та місцевому і виступають певними критеріями для оцінювання ефективності управлінської діяльності органів публічної влади [499].

Трансформуючи вказані принципи на багаторівневе управління в Україні, можна запропонувати таке їх прикладне трактування:

- *відкритість*: органи публічної влади усіх рівнів мають працювати відкрито, активно обговорювати питання своєї діяльності та рішення, які приймаються, з огляду на необхідність зміцнення довіри до цих органів та посадових осіб з боку населення;
- *громадська участь*: забезпечення участі всіх зацікавлених сторін упродовж усього процесу вироблення та реалізації політики (інклюзивний підхід); більш широка участь підвищує рівень довіри до кінцевого результату та до інституцій, які беруть у ньому участь;
- *відповідальність*: роль кожного учасника процесу вироблення та реалізації політики має бути чітко визначеною і зрозумілою; це дозволить визначити і закріпити відповідальність та механізми її забезпечення;
- *ефективність*: напрями політики повинні бути дієвими та своєчасними, відповідати реальним потребам суспільства, територіальних спільнот на основі чітких цілей, врахування минулого досвіду та оцінювання майбутнього впливу; ефективність також залежить від прийняття рішень на відповідному рівні управління із додержанням принципу субсидіарності;

- *узгодженість*: потреба в узгодженості політики в межах кожного рівня та між рівнями публічного управління невпинно зростає: збільшується кількість завдань, зростає багатоманітність інтересів, стають більш потужними виклики та проблеми сучасності (економічна, екологічна, демографічна кризи, загрози національній безпеці та ін.).

Кожен із вищезазначених принципів є важливим, але жоден з них не може бути реалізований лише здійсненням окремих заходів, а також не може обмежуватись діяльністю лише одного з виконавців і потребує системного, комплексного підходу.

Більш того, політика не може бути ефективною, якщо вона виробляється і втілюється у життя без залучення широкого кола зацікавлених учасників. Це означає, що лінійна модель вироблення політики (з гори вниз) має бути доповнена зворотнім зв'язком, мережевим підходом та залученням зацікавлених осіб упродовж усього процесу вироблення політики і на усіх рівнях.

У багаторівневому управлінні слід узяти на озброєння і характерну для європейського врядування *горизонтальну координацію*, яка здійснюється через узгодження позицій органів влади одного рівня управління (наприклад керівників різних департаментів, управлінь або відділів та представників недержавних (комерційних і некомерційних) суб'єктів, чий інтереси зачіпають рішення або дії органів публічної влади [459]).

Європейська комісія розглядає 4 рівні участі громадськості, які запроваджені в європейських державах:

– *доступ до інформації*: реалізовується у Франції завдяки програмі («DATA.ASSEMBLEE-NATIONALE.FR»), яка передбачає оцифрування та розкриття даних Асамблеї (нижньої палати парламенту) в межах Плану дій до Урядової програми відкритого партнерства. В Нідерландах – шляхом реалізації програми (Відкрита муніципальна інформація);

– *консультації*: відбуваються на Мальті, як он-лайн консультації, завдяки створенню електронного державного органу. Це дало змогу країні зайняти перше місце серед 33 країн щодо якості надання послуг та ефективності роботи. В Австрії розроблені Стандарти участі громадськості, які були прийняті Радою міністрів Австрії у 2008 році;

– *активне залучення до участі (партнерство)*: запроваджено у Латвії шляхом виконання Меморандуму про співпрацю між неурядовими організаціями та Кабінетом Міністрів, у Польщі - шляхом складання бюджету за участю громадськості;



– *діалог*: відбувається у *Чорногорії* через Раду з питань співпраці органів влади Чорногорії та громадських організацій, у *Данії* (завдяки програмі «Dem»), понад 15 років запроваджуються рішення електронної демократії.

Українські дослідники розглядають сім рівнів взаємодії органів публічної влади і громадських інституцій у процесі вироблення та реалізації політики (додаток А-1). Результативність цієї взаємодії залежить від багатьох факторів, серед яких, крім нормативно-правової бази, можна виділити рівень освіченості і моральну готовність до такої взаємодії керівників органів влади, рівень професіоналізму і дієздатності громадських об'єднань, традиції, соціально-економічну ситуацію у громаді та інші фактори.

*На нульовому рівні* взаємодія між владою і громадою взагалі відсутня. Така ситуація зараз досить розповсюджена в Україні і веде, як правило, до зниження ефективності діяльності влади і зростання соціальної напруги у громаді.

*На першому рівні* взаємодії влада *інформує* громаду про свою діяльність, надаючи їй відповідну інформацію за допомогою ЗМІ, веб-сайтів, прямих зустрічей посадових осіб з людьми, що веде до зростання поінформованості громадськості, кращого розуміння нею дій влади та відповідно до зростання взаємної довіри.

*На другому рівні* взаємодії влада *отримує інформацію* від громади щодо ступеня задоволеності основних соціальних потреб та проблем, які найбільшою мірою турбують населення, про відношення людей до прийнятих актів і проектів цих актів. Усе це сприяє підвищенню обґрунтованості актів і дій органів влади, зростання у громадян відчуття сопричетності.

*На третьому рівні* взаємодії за ініціативою влади здійснюється як інформування громади, так і консультації з нею (прямий та зворотній зв'язок). Цей вид взаємодії можна охарактеризувати як *діалог* і його результатом є зростання продуктивності дій влади, включеності та поінформованості громади, що веде до кращого взаєморозуміння.

*На четвертому рівні* взаємодія відбувається у формі *взаємної участі*: з одного боку представників громади та її інститутів – у діяльності органів влади, з іншого боку – представників органів влади – у діяльності інститутів громадянського суспільства. Результатом цього є взаємне сприяння кращому виконанню владою і громадою своїх конституційних обов'язків.

*На п'ятому рівні* взаємодії регулярний діалог і взаємна участь перетворюються на систему *спільних дій*, спрямованих на

вирішення пріоритетних проблем громади, результатом чого є підвищення ефективності спільного розв'язання цих проблем та солідарна відповідальність влади і громади за стан справ у суспільстві.

*На шостому рівні* взаємодія здійснюється у вигляді запиту, звернення громади або громадської ініціативи, на що влада має надавати відповідь або здійснювати певні дії. Цей вид взаємодії має ознаки *громадського контролю*, громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів актів, актів та діяльності органів влади і забезпечує підзвітність та підконтрольність влади громаді, зниження рівня корупції у владі.

Нарешті, *на сьомому рівні* взаємодії реалізується одне з головних конституційних прав громади як основного суб'єкта і носія влади – право на формування нею органів влади шляхом *прямих виборів* або *самостійного ухвалення рішень на референдумах*. На цьому рівні забезпечується найбільший вплив громади на владу. Тут настає певний «момент істини», коли громада з особливою гостротою усвідомлює свої потреби та інтереси, а влада – свою відповідальність за їхнє задоволення.

### ***Нормативна база механізмів владно-громадської взаємодії***

В Україні право громадян брати участь в управлінні державними справами закріплено в Конституції (ст. 38), а механізми цієї участі регламентуються цілою низкою актів вітчизняного законодавства, основні з яких наведені у додатку А-2.

Сучасна законодавча база містить чимало норм, які регулюють питання безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні. Однак лише в окремих з них міститься детальний опис механізмів реалізації прав громадян на участь в управлінні місцевими справами. Розглянемо декілька прикладів.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [326], загальні збори є багатофункціональним інструментом місцевої демократії. Вони можуть розглядатися як форма народовладдя та засіб здійснення місцевого самоврядування. Порядок підготовки і проведення загальних зборів має регулюватись спеціальним законом та статутом територіальної громади. Але наразі такого закону немає, а порядок проведення загальних зборів регулюються застарілою постановою ВРУ [297].

Ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що територіальна громада має право проводити громадські слухання у формі зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Із змісту цього інструменту місцевої демократії витікає, що громадські слухання є формою громадського контролю за діяльністю органів влади, а не формою консультацій органів влади з громадськістю, як хтось їх часто розуміє.

Важливо, що пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи, передбаченою статтею 9 Закону, можуть ініціювати розгляд в раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Тим самим розширюється перелік суб'єктів, що мають право вносити питання на розгляд сесії ради, який визначено п. 12 статті 46 цього ж Закону.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює механізм проведення консультацій з громадськістю в Україні, є Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. Однак, для органів місцевого самоврядування цей Порядок є лише рекомендованим.

Останнім часом дедалі частіше перед органами місцевого самоврядування постає питання впровадження у свою роботу різних форм електронної демократії, зокрема електронних петицій, які доволі швидко «прижилися» в Україні як інструмент місцевої демократії. Проте, в силу низки чинників, пов'язаних як із механізмом, так і з культурою подачі е-петицій, їх ефективність поки що є доволі низькою. Водночас високий рівень готовності українських громадян користуватися е-петиціями та простота їх застосування свідчать, що цей інструмент необхідно всіляко розвивати [128].

Важливим механізмом громадської участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування та налагодженні діалогу з громадськістю є консультаційні чи координаційні ради, дорадчі

комітети, громадські ради при органах місцевого самоврядування. Значення і можливості консультативно-дорадчих органів детально вивчені у статтях про Громадські ради [145] та про Координаційні ради з питань сприяння розвитку громадянського суспільства [146].

Стаття 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» присвячена Статуту територіальної громади села, селища, міста. Саме в Статуті, який регулює міжлюдські відносини у громаді, мають відобразитися історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування. В ньому мають бути також детально прописані механізми участі громади у вирішенні місцевих питань.

На жаль, у сільських, селищних та малих міських громад зазвичай не вистачає фахівців для розробки на належному рівні Статуту територіальної громади. За цих умов громаді варто скористатись Методичними рекомендаціями Мінрегіону [172] та модельними статутами, розробленими фахівцями ОГС [148-149].

### ***Механізми взаємодії влади і громадськості при прийнятті управлінських рішень***

Головним інструментом реалізації органами публічної влади своїх повноважень на будь-якому рівні публічного управління (наднаціональному, національному, регіональному, субрегіональному, місцевому та локальному) є управлінські рішення. Розглянемо, в якій формі може здійснюватись вплив на процеси підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень органами публічної влади та їх посадовими особами з боку *громадськості*, якою ми розуміємо соціально активних громадян, які безпосередньо або через інститути громадянського суспільства (ІГС) відстоюють громадські інтереси, здатні до консолідації та відповідально ставляться до своїх дій.

Увесь комплекс управлінських рішень, які приймають органи та посадові особи публічного управління, можна умовно згрупувати у три види рішень: колективні, колегіальні та одноосібні. Від виду цих рішень залежить форма і ступінь участі громадськості у їх підготовці, прийнятті та реалізації. Розглянемо, в яких випадках використовується той чи інший вид рішень.

*Колективні рішення* – це рішення територіальних громад (при обранні міських, сільських, селищних рад, міського, сільського, селищного голови, місцевого референдуму); територіальних мікрогромад (у межах території діяльності певного органу самоорганізації населення – на загальних зборах або

конференціях мешканців за місцем проживання); сесій місцевих рад; президій (колегій) районних, обласних рад, постійних та інших депутатських комісій, виконавчих комітетів, органів самоорганізації населення (на засіданнях цих органів); колегій та громадських рад при місцевих державних адміністраціях.

*Колегіальні рішення* – індивідуальні рішення посадових осіб у вигляді розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови обласної, районної, районної у місті рад, голів місцевих державних адміністрацій, які приймаються за погодженням із відповідними посадовими особами згідно з регламентами та встановленими процедурами, з урахуванням рішень колегій та інших дорадчих органів;

*Одноосібні рішення* посадових осіб у вигляді наказів, вказівок, резолюцій та доручень, які приймаються уповноваженими на це посадовими особами без офіційного погодження з іншими зацікавленими інстанціями.

Нижче наведено аналіз змістовного наповнення основних стадій підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень органами публічної влади та запропоновані можливі форми участі громадськості на кожному етапі (рис. 2.3.1).



Рис. 2.3.1. Основні стадії та етапи підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень

На першому етапі за певними критеріями оцінюється стан досліджуваного об'єкту, стосовно якого приймається рішення, виявляються притаманні йому проблеми, з'ясовуються причини їх існування, тобто здійснюється діагностика цих проблем. Під *проблемою* розуміється невідповідність існуючого стану об'єкту бажаному стану.

Участь громадськості на цьому етапі здійснюється у формі звернень громадян (індивідуальних та групових), виступів у ЗМІ, загальних зборів, консультацій, громадського обговорення, громадських слухань, соціологічних опитувань, які допомагають точніше виявити проблеми та оцінити їх масштаб.

*На другому етапі* формулюються усі види обмежень, які існують на шляху до розв'язання проблем – ресурсні, нормативні, часові, організаційні. Паралельно формулюються вимоги до майбутнього рішення у вигляді певних значень параметрів (кількісних характеристик, що можуть бути виміряні) або індикаторів (якісних характеристик, що не можуть бути виміряні). Тобто, формується завдання на проект майбутнього рішення.

Участь громадськості на цьому етапі може здійснюватись у формі звернень і пропозицій з вимогами до майбутніх рішень, громадської експертизи проектів рішень і програм з відповідними рекомендаціями, у вигляді наказів депутатам та ін., що дозволяє органам влади краще визначитись із пріоритетами.

*Третій етап* підготовки рішення присвячується пошуку варіантів розв'язання проблеми. Для цього використовуються такі методи, як мозкова атака, дискусія, фокус-група, метод Відкритого Простору, метод аналогій та інші. При цьому будь-які, навіть самі безглузді варіанти не слід відкидати; вони не піддаються критиці, а ретельно фіксуються для подальшої оцінки та аналізу.

Участь громадськості на цьому етапі може здійснюватись у формі участі в роботі круглих столів, комісій, робочих груп з підготовки проектів рішень, у мозкових штурмах, фокус-групових дискусіях та ін., що дозволяє залучити більш широкий спектр думок та пропозицій.

На наступному, *четвертому етапі* робиться оцінювання усіх альтернативних варіантів рішення, висунутих на попередньому етапі. Цей аналіз робиться за допомогою прийнятих на другому етапі обмежень і критеріїв. В результаті ряд запропонованих варіантів відпадає як неприйнятні, а з решти формується група раціональних варіантів, які тією чи іншою мірою відповідають вимогам до майбутнього рішення.

Участь громадськості на цьому етапі може здійснюватись у формі громадської експертизи, консультації з громадськістю, наукових конференцій, круглих столів, семінарів, виступів у ЗМІ та соцмережах, що дозволяє краще виявити ризики запропонованих рішень.

Завдання чергового, *п'ятого етапу* полягає у тому, щоб остаточно визначитись із варіантом рішення, який є найбільш

прийнятним – тобто, *оптимальним варіантом*. У якості оптимального варіанту може бути обраний один з раціональних, або, скоріше, з декількох раціональних варіантів, на основі чого зазвичай утворюється комбінований варіант, який максимально поєднує позитивні риси усіх раціональних варіантів.

Участь громадськості на цьому етапі може здійснюватись у формі експертно-соціологічних досліджень, аналізу висновків громадських експертиз, участі представників ІГС у колегіях, консультацій з громадськістю, що забезпечує солідарний розподіл відповідальності між владою і громадськістю за рішення, що приймається.

*На шостому етапі* остаточно обраний варіант рішення оформлюється у документ, який виноситься на розгляд органу публічної влади для колективного ухвалення (у вигляді рішень ради, виконкому) або надається керівнику – для одноосібного прийняття (розпорядження міського, сільського, селищного голови, наказ керівника виконавчого органу). Варто закласти у текст цього рішення *механізм його самоактуалізації*, передбачивши регулярний розгляд ходу виконання цього рішення із внесенням в нього, за необхідності, потрібних поправок.

Участь громадськості на цьому етапі може здійснюватись у формі погодження остаточної варіанту рішення від імені експертної організації або робочої групи, до складу якої входять представники громадськості.

*На сьомому етапі* після прийняття, підписання та реєстрації рішення починається стадія його виконання. Тут мають бути здійснені зазвичай численні та вкрай важливі процедури, пов'язані із забезпеченням умов для реалізації прийнятого рішення. Якщо у якості основного рішення приймається стратегія або довгострокова програма, то на етапі її виконання розробляються і приймаються короткострокові програми, плани заходів для виконавчих підрозділів, розробляються та приймаються статuti та положення нових організацій та установ, що утворюються згідно із рішенням, або розширюються функції вже існуючих структур. Тут же мають бути відпрацьовані посадові інструкції та інші організаційні документи, що визначають процедуру виконання рішення. У межах цього етапу проводиться навчання персоналу здатності виконувати нові завдання.

Участь громадськості на цьому етапі може здійснюватись у формі участі в оприлюдненні рішення з використанням власних Інтернет-ресурсів та соціальних мереж ІГС, презентації, роз'яснення споживачам, деталізації завдань, розробки планів-

заходів для участі у навчальних програмах лідерів ІГС та працівників органів публічної влади та ін.

На *восьмому етапі* з початком виконання рішення одразу ж включається механізм внутрішнього та зовнішнього контролю, який полягає у зіставленні фактично досягнутих результатів із заданими в рішенні з метою вжиття заходів щодо усунення можливої невідповідності. *Внутрішній* контроль здійснюють самі виконавці та їх керівники, а також спеціальна контрольна та фінансова служби органу влади. В якості *зовнішнього* контролю зазвичай виступає громадський контроль з боку цільової групи, чий інтереси зачіпає прийняте рішення. Цей контроль здійснюється або безпосередньо членами цільової групи, на яких спрямоване прийняте рішення (споживачами соціальних чи адміністративних послуг), або представниками інтересів цієї групи – громадськими об'єднаннями, органами самоорганізації населення та іншими громадськими утвореннями.

Участь громадськості на цьому етапі може здійснюватись у формі громадського контролю за ходом реалізації рішення, який може відбуватись у публічному або експертному форматі, наданням методичної допомоги виконавцям та контрольному підрозділу органу влади, вжиттям спільних заходів та ін.

На *дев'ятому етапі* робиться оцінка і аналіз ефективності пілотного виконання рішення, з'ясовується ступінь досягнення тих завдань, що були сформульовані на самому початку прийняття рішення, суспільно-політичні наслідки реалізації рішення, аналізуються причини невідповідності досягнутих і запланованих показників (у разі наявності такої невідповідності). Ця невідповідність може бути усунена одним із двох засобів: шляхом коригування процесу виконання рішення або коригування завдання.

Участь громадськості на цьому етапі може здійснюватись шляхом проведення соціологічних та експертно-соціологічних досліджень, фокус-групових дискусій, круглих столів, експертно-аналітичного супроводу та ін.

На *десятому*, останньому етапі відбувається необхідне коригування самого рішення або процесу його реалізації. Це коригування може здійснюватись шляхом посилення заходів, спрямованих на виконання рішення, або внесенням змін до самого рішення, яке виявилось не зовсім досконалим, або ж у зв'язку із тим, що під час його виконання істотно змінилися умови. Можливим є і варіант, коли одночасно коригується і рішення, і уточнюються процес його виконання.



Участь громадськості на цьому етапі може здійснюватись у формі залучення її до складу робочих груп, організації громадського обговорення поправок до рішення, заслуховування відповідальних працівників про його виконання та ін.

### ***Висновки та рекомендації:***

Участь громадськості на різних етапах вироблення публічної політики в умовах багаторівневості управління *надає змогу:*

- більш повно та адекватно представити соціальні потреби та інтереси різних соціальних груп органам та посадовим особам, які приймають управлінські рішення;

- залучити додаткові фінансові, матеріально-технічні, фізичні, інтелектуальні та духовні ресурси у процесі сталого розвитку територіальних громад і регіонів;

- забезпечити зворотній зв'язок у зовнішньому оцінюванні ступеня та якості виконання органами публічної влади своїх соціальних завдань через застосування громадського контролю, громадської експертизи, громадського моніторингу;

- допомогти органам влади бути суспільно легітимними, тобто, такими, що викликають більшу довіру завдяки їх більшій відкритості, прозорості та доступності;

- розподілити відповідальність за стан справ у суспільстві між органами публічної влади та громадянським суспільством на основі солідарної публічної відповідальності;

- забезпечувати належну реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства шляхом її ефективної імплементації на всіх рівнях вертикальної та горизонтальної взаємодії влади і громадськості;

- мати змогу впроваджувати у життя інструменти демократії участі та визначати ефективність кожного інструменту під час прикладної діяльності;

- розробляти нові інструменти демократії участі та мати змогу апробувати їх під час взаємодії з органами влади.

З метою удосконалення механізмів взаємодії органів публічної влади і громадськості у процесі вироблення та реалізації публічної політики *доцільно:*

- запровадити стандарти та ефективні процедури участі громадськості у виробленні й реалізації публічної політики, для чого прийняти в якості законів вже зареєстровані у Верховній Раді України законопроекти: «Про громадські слухання», «Про публічні консультації», «Про місцеві ініціативи», «Про публічний

контроль», «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання»;

– активізувати участь громадськості у виробленні та реалізації публічної політики на місцевому рівні, для чого прийняти Закони України «Про місцевий референдум», «Про бюджет участі» (громадський бюджет)»;

– модернізувати процедуру проведення електронних консультацій, спрямованих на розвиток електронної участі громадян у виробленні публічної політики;

– прийняти Типове положення про систему місцевих електронних петицій, яке має чітко визначити порядок розгляду електронних петицій та звітності органу місцевого самоврядування за їх виконання;

– підвищувати обізнаність громадян про міжнародні та європейські стандарти участі громадськості у виробленні публічної політики та переваги і проблеми щодо їх дотримання, для чого започаткувати у друкованих ЗМІ, у телепередачах, на офіційних веб-сайтах спеціальну рубрику «Громадська участь»;

– запровадити систему підвищення кваліфікації працівників органів публічної влади з питань відкритого урядування та електронної участі з метою формування знань щодо основних принципів відкритого урядування, моделей та інструментарію електронної участі, а також набуття ними практичних навичок залучення громадськості до участі у виробленні публічної політики за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, підтримання зворотного зв'язку із громадянами, реагування на електронні звернення;

– прискорити запровадження електронного уряду та інших інструментів онлайн-участі у прийнятті рішень;

– навчити чиновників і лідерів громадських організацій механізмам співробітництва, що сприятиме покращенню комунікації між владою та суспільством, ухвалити та імплементувати Стратегію громадянської освіти;

– забезпечити реалізацію Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, для чого поєднати зусилля органів державної влади, органів місцевого самоврядування і громадськості.

## **2.4. Контроль як невід’ємна складова механізму багаторівневого управління регіональним розвитком**

Багаторівневе управління регіональним розвитком в умовах політико-інституційного та адміністративно-територіального реформування, впливу глобалізаційних викликів, перебудови усталених засад функціонування, зумовлює необхідність враховувати низку факторів. Серед яких фактор невизначеності посідає чільне місце, оскільки його дія посилюється наявністю сукупності чинників. У практичній діяльності органів публічної влади вони підчас не піддаються ідентифікації. Мова про зміни, що постійно супроводжують управлінський процес і відбуваються, як у зовнішньому, так і внутрішньому середовищі. До останнього, наприклад, належать проблемні питання взаємодії різних акторів, на поведінку яких впливають різні фактори, зокрема, прагнення задовольнити різні інтереси, що підчас конфліктують між собою. Їх слід доповнити як об’єктивними чинниками (рівень професіоналізму та компетентності, владні повноваження, стиль керівництва тощо), так і суб’єктивними, що належать до психології та лежать в площині соціальної поведінки людей. Щодо зовнішнього середовища, то це прояв тенденцій та закономірностей розвитку, вплив викликів сьогодення (в сукупності з глобалізаційними викликами), зміни в системах управління, що неминуче супроводжуються новими умовами конкурентоспроможності, появою нових технологій, впровадженням інновацій та нормативно-правових засад господарювання та ін.

Відповідно, це потребує врахування ризиків, всіх цих факторів при розробці, прийнятті та реалізації публічно-управлінських рішень, стратегій, програм та проектів соціально-економічного розвитку, в остаточних результатах діяльності, попередження кризових ситуацій та підтримки успіху (виявлення найсприятливіших факторів). Відтак, закономірно постає питання здійснення ефективного контролю за діяльністю органів публічної влади. Тобто, ефективний контроль в системі публічного управління є неодмінним атрибутом суспільних відносин та функціонування суспільних систем, запорукою ефективного регіонального розвитку, оскільки це основний та найважливіший спосіб отримання об’єктивної інформації про життя суспільства в цілому та про окремі політичні, економічні і соціальні процеси, що відбуваються в державі. Адже за своїм змістом контроль є повсякденною всеохоплюючою творчою діяльністю, оскільки

поширюється на будь-які напрями діяльності суспільства: соціальні, економічні, політичні, науково-технічні, культурні та інші. Зокрема, для нашої країни характерними особливостями управлінської діяльності органів публічної влади є: корупційні прояви та непрофесіоналізм владних інституцій; неефективне використання обмежених ресурсів; відсутність об'єктивної інформації (недостатність у поєднанні із суб'єктивністю), на підставі якої приймаються публічно-управлінські рішення та ін. Все це у сукупності досить часто призводить до соціальної напруги в суспільстві, оскільки позначається на рівні добробуту, життєдіяльності населення.

Специфіка здійснення контрольних функцій полягає в тому, що він є самостійною діяльністю і, водночас, невідривною складовою адміністрування, утворюючи стійку систему, що на практиці набуває певної циклічності. Так, будь-який цикл управління завершується здійсненням контролю, висновки якого стають підставою для прийняття нового управлінського рішення та забезпечення нового управлінського циклу. По-суті, без контролю цикл управління є незакінченим, бо отримані результати діяльності не перевірені, а відтак і не оцінені з точки зору економічності, ефективності та результативності, що, в свою чергу, не дає змогу виявити проблемні питання: можливі адміністративні прорахунки, організаційні та правові порушення, відхилення від встановлених стандартів або недотримання управлінських принципів. Вивчення, виявлення, фіксація, аналіз, порівняння – все це в сукупності впливає на своєчасне коригування: вжиття заходів з метою запобігання виявлених недоліків, пошук нових резервів та можливостей для подальшої діяльності. Адже призначення контролю, насамперед всього, полягає у покращенні діяльності органів публічної влади, що підчас супроводжується внесення відповідних змін та доповнень.

З врахуванням того, що багаторівневе управління передбачає множину систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що знаходяться в складних і таких, що постійно змінюються, стосунках один з одним з метою досягнення необхідного результату, змінюється змістовне наповнення поняття «контролю», як процесу. Оскільки за таких умов механізм розробки, ухвалення та реалізації узгоджених управлінських рішень ґрунтується на залученні багатьох, в інших обставинах політично незалежних акторів (державних і недержавних), на різних територіальних рівнях. І саме це надає змогу істотно

підвищувати результативність державної і місцевої політики як на місцевому, так і регіональному та національному рівнях.

Природа контролю полягає в тому, що він має «наскрізне» значення щодо інституцій та напрямів (гілок чи функцій) здійснення будь-якої влади (державної чи самоврядної), маючи у цьому розумінні певні інтегруючі, об'єднуючі риси. На сьогодні для створення та функціонування дієвої системи контролю в органах публічної влади розроблено та затверджено низку прийнятих та ратифікованих нормативно-правових актів, які визначають основні засади його здійснення.

Зокрема, Бюджетний кодекс України, Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [335], Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року [366], Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року [362], якими визначаються основні завдання із реформування системи державного фінансового контролю, окреслюються стратегічні напрями та основні етапи розвитку.

Крім того, ст.347 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [434] з іншої сторони, передбачає подальший розвиток системи державного фінансового внутрішнього контролю (ДФВК) шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами та методологіями, найкращою накопиченою практикою функціонування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в країнах ЄС. Слід назвати і Стратегію розвитку системи управління державними фінансами [417], IX розділ якої у сукупності із Планом заходів із реалізації її положень не тільки визначають існуючі проблеми та ризики, окреслюють завдання, заходи та очікувані результати, але й встановлюють відповідальних виконавців за їх виконання.

Що стосується аудиторської діяльності, то це Постанови Кабінету міністрів України «Про утворення Державної аудиторської служби України» [296; 372] та про утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [80]. Їх доповнюють наступні нормативно-правові акти щодо затвердження Порядків проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного

фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів [301]; інвестиційних проектів [302]; державних (регіональних) цільових програм [303]; Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування [304]; діяльності суб'єктів господарювання [305]; використання інформаційних технологій [286]. А також Розпорядження Кабінету міністрів України «Питання розроблення політики в деяких пріоритетних сферах діяльності» [222]. Крім того, базовим документом щодо організації внутрішнього контролю в органах державного сектору є Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю [288], які визначають рекомендовану схему для організації внутрішнього контролю в установі та мають виключно рекомендаційний, роз'яснювальний та інформаційний характер та не є обов'язковими до виконання органами державної влади.

Зазначені нормативно-правові акти спрямовані на унормування та ідентифікацію статусу органів Державної аудиторської служби та створення цілісної, ефективної та дієвої системи функціонування державного фінансового контролю в Україні. А також низка підзаконних актів, які регулюють діяльність підрозділів внутрішнього аудиту в органах державного сектору, Стандарти внутрішнього аудиту та Кодекс етики внутрішніх аудиторів [312]. А методологічну підтримку, а також забезпечення керівників і внутрішніх аудиторів органів державного сектору забезпечено методичними та навчальними посібниками для надання практичної допомоги керівникам і працівникам органів державного сектору в ефективній побудові системи внутрішнього контролю та внутрішнім аудиторам у проведенні ефективного оцінювання системи внутрішнього контролю [69]. При організації внутрішнього контролю в органах публічної влади можуть бути використанні кращі міжнародні практики побудови системи внутрішнього контролю в межах, що не суперечать законодавству України.

Енциклопедія державного управління визначає контроль у сфері державного управління (англ. control in governance) як важливу функцію державної влади та управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нових резервів та можливостей [96, с.255]. В його основу покладено принцип зворотного зв'язку, за допомогою якого шляхом аналізу ситуації до і після реалізації певного плану, програми, нормативно-правового акту можна скоригувати останні з метою досягнення визначених цілей. Однією з основних його форм є узгодження та затвердження рішень. Все

сказане сповна стосується і системи публічного управління, єдине, що мова в такому випадку йтиме про владу органів місцевого самоврядування та суб'єктів місцевого самоврядування.

Стосовно класифікацій форм та методів контролю, то їх у науці публічного управління не бракує, ми ж зосередимо увагу на тих, що базуються на ознаках організаційної приналежності та тип суб'єкту контролю. Так, за організаційною приналежністю контроль поділяється на:

- зовнішній, що здійснюється органами, наділеними спеціальними контрольними повноваженнями: в його основі ідея незалежності контролюючої ланки від підконтрольного об'єкта, тобто принциповою умовою ефективності такого типу контролю є відсутність підпорядкованості об'єктів;

- внутрішній (внутрішньо системний або внутрішньовідомчий) у межах однієї галузі, відомства, підприємства, установи або організації, що реалізується силами штатних аудиторів, інспекторів та ін., їх структурних контрольних підрозділів.

У зв'язку з цим виникає потреба розглянути інституційне забезпечення здійснення зовнішнього та внутрішнього контролю, зупинившись на конкретизації суб'єктів його здійснення.

Щонайперше слід зазначити, що за роки незалежності України неодноразовими були спроби уряду та Верховної Ради щодо створення законодавчого та методологічного підґрунтя для запровадження системи зовнішнього та внутрішнього контролю за надходженнями та витратами бюджетних коштів. Сутність та призначення такого контролю в системі органів публічної влади в умовах здійснення адміністративно-територіального реформування полягає у запобіганні та усуненні негативних управлінських дій та їх наслідків. В цілому – це система спостереження, оцінювання та моніторингу, аудиту та перевірки стану виконавської дисципліни, якості управління, ефективності використання бюджетних коштів, результативності прийнятих управлінських рішень та якості наданих послуг, реалізації програм, планів, стратегій, відповідності їх результатів встановленим цілям та затраченим ресурсам, а також стану дотримання національного законодавства.

При цьому найважливішим питанням, що постає на даному етапі є, безперечно, усвідомлення доцільності контролю та тієї ролі в державі і суспільстві, яка йому відведена. У діяльності органів публічної влади в умовах глобалізаційних викликів, перебудови усталених засад функціонування, з'явився фактор невизначеності, дія якого посилюється появою сукупності чинників, які підчас не

піддаються ідентифікації. А саме: виклики сьогодення, зміна законів, прояв тенденцій та закономірностей, поява нових технологій, зміна умов конкуренції (оточуюче середовище до об'єкта управління); непередбачуваність поведінки людей; проблеми взаємодії та взаємовпливу різних факторів тощо. Відповідно, це потребує врахування ризиків, всіх цих факторів при розробці, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень, програм та проектів, в остаточних результатах діяльності, попередження кризових ситуацій та підтримки успіху (виявлення найсприятливіших факторів).

Насамперед всього, зазначимо, що Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки [368] за напрямом забезпечення ефективного виконання бюджету має бути забезпечено розвиток таких складових частин системи управління державними фінансами як:

- незалежний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України (парламентський контроль);

- державний фінансовий контроль, який здійснюють органи Державної аудиторської служби України, уповноважені Кабінетом Міністрів України (урядовий контроль);

- державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема, внутрішній контроль та внутрішній аудит, який забезпечується відповідно розпорядниками бюджетних коштів та підрозділом внутрішнього аудиту в бюджетній установі.

В даному випадку мова йде про фінансовий контроль, оскільки об'єктом виступають бюджетні кошти: як надходження, так і видатки. Так, відповідно до статті 98 Конституції України контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Закон України «Про Рахункову палату» [350] передбачає, що повноваження здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), що забезпечуються шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів. А це означає, що незалежно від форми власності, наявності владних повноважень (чи їх відсутності), всі суб'єкти багаторівневого управління, якщо вони в процесі своєї діяльності мають справу з бюджетними надходженнями чи видатками, підпадають під здійснення контролю (у формі аудиту, експертизи чи інших форм) саме Рахункової палати.



Для того, аби діяльність Рахункової палати була відповідною суспільним запитам на отримання об'єктивної експертної оцінки стану управління публічними коштами та державним майном, вона має своєчасно і адекватно реагувати на низку викликів, зумовлених як тенденціями в роботі самої інституції, так і зростаючими вимогами суспільства, швидкозмінними перетвореннями в державі, зокрема політичного середовища, активним розвитком незалежного зовнішнього аудиту у світі. До цього слід також додати і соціально-економічну ситуацію в державі, ускладнену військовою агресією на Сході України та тимчасовою окупацією Криму, що супроводжується відсутністю усталених практик вирішення цих питань.

В сукупності це призводить до:

- необхідності охоплення аудитом найважливіших сфер діяльності держави шляхом ризико орієнтованої оцінки сфери управління публічними коштами та державним майном;
- подальшого удосконалення механізмів співпраці з органами державної влади, об'єктами аудиту, правоохоронними, антикорупційними органами;
- підвищення рівня відповідальності учасників бюджетного процесу за порушення законодавства та прийняття неефективних управлінських рішень;
- забезпечення конструктивної взаємодії з суспільством заради підвищення довіри до органів державної влади в цілому та Рахункової палати зокрема.

Якщо конкретизувати, то наявність зазначених проблемних питань для свого вирішення потребує перегляду існуючих показників ефективності та результативності функціонування Рахункової палати, суттєвих змін системи обліку наданих рекомендацій та моніторингу їх виконання, запровадження чітких критеріїв планування аудитів. Відтак, подальший інституційний розвиток Рахункової палати ґрунтується на виконанні певних завдань, а саме: підвищенні ефективності та результативності незалежного зовнішнього державного фінансового контролю; імплементації міжнародних стандартів державного фінансового контролю, впровадженні нових його форм, методів і напрямів; мінімізації впливу на процеси поширення корупції. Адже відповідно до «Стратегії розвитку Рахункової палати на 2019 – 2024 роки» [416] вона має перетворитись у динамічну, ефективну державну аудиторську інституцію, здатну реагувати на запити суспільства, впливати на економічні процеси, сприяти дотриманню

принципів прозорості та відповідальності в процесі управління публічними коштами та державним майном.

Що ж стосується внутрішнього контролю, то відповідно до вимог і стандартів ЄС є сенс вести мову про систему внутрішнього контролю. Адже при цьому маються на увазі політика і процедури, які прийняті та застосовуються органами публічної влади для досягнення цілей щодо впорядкованості та забезпечення ефективності управлінської та адміністративної діяльності. Вона включає в себе не тільки систему спостережень і перевірки за розробкою, прийняттям та реалізацією виважених управлінських рішень, а й надання послуг населенню, контроль за наявністю та використанням, збереженням ресурсів та розвиток потенціалу, забезпечення своєчасної підготовки та оприлюднення достовірної інформації, відкритості та прозорості діяльності.

Система внутрішнього контролю є тим інструментом, який використовує керівництво для забезпечення цілковитої впевненості у тому, що діяльність органу влади є законною, чесною, відкритою та прозорою, а ресурси використовуються економічно, ефективно і результативно, а інформація є об'єктивною, достовірною і неупередженою. Відповідно, її сутнісне наповнення складає розуміння того, що вона:

- є як елементом системи управління, так і об'єктивно існуючою самостійною системою;

- виступає як механізм формування достовірної контрольної-аналітичної інформації на основі інтеграції аналізу, планування, організації та координації діяльності;

- сприяє не тільки попередженню можливостей відхилень від нормативно-правових актів, запобіганню ризику непередбачуваних витрат та усуненню негативних управлінських дій та їх наслідків, але й є основою для прийняття рішень щодо подальшого удосконалення діяльності

- є засобом досягнення ефективності діяльності, що покликаний забезпечувати інформаційну прозорість якості процесу управління, сприяти підвищенню рівня культури та зменшенню кількості проблемних питань.

Політико-інституційна, адміністративно-територіальна реформа, напрямки якої чітко визначені Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [360], Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки [79], Угодою про асоціацію з ЄС [434] та низкою інших нормативно-правових актів, обумовлюють необхідність побудови системи внутрішнього контролю в органах публічної влади, дієвість якої сприятиме

послідовності, комплексності й системності впровадження обраного курсу. Це означає, що функції виконання внутрішнього контролю в органах виконавчої влади покладаються на Державну аудиторську службу України та її територіальні підрозділи.

Провідним завданням органів Державної аудиторської служби України є реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю та здійснення відповідних заходів, спрямованих на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів.

Основними причинами зростання та системності виявлених типових порушень є низька якість внутрішнього контролю та безвідповідальне ставлення з боку розпорядників бюджетних коштів і керівників підприємств, установ і організацій [385].

Але не тільки Державна аудиторська служба України разом із територіальними підрозділами є суб'єктами здійснення функцій внутрішнього контролю, оскільки він є тим інструментом, який використовує керівництво для забезпечення цілковитої впевненості у тому, що діяльність органу влади є законною, чесною, відкритою та прозорою, а ресурси використовуються економічно, ефективно і результативно, а інформація є об'єктивною, достовірною і неупередженою [91, с. 65-67]. Тобто, мова про урядовий контроль (Кабінету Міністрів України), який окрім Державної аудиторської служби України (як центрального органу державного фінансового контролю) включає ще й державний внутрішній фінансовий контроль, який здійснюють: Державна казначейська служба України, державна фіскальна служба України та підрозділи внутрішнього аудиту центральних та місцевих органів виконавчої влади. Мова про створення в державних установах та закладах, підприємствах та органах публічної влади відповідних структурних підрозділів саме на виконання контрольних повноважень. І підтвердженням такого курсу держави на створення цілісної системи внутрішнього контролю є низка прийнятих нормативно-правових актів та підписана Угода про асоціацію [360;79; 368, 434].

Зокрема, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 [80], в міністерствах, центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, було створено відповідні структурні підрозділи внутрішнього аудиту. Однак, по факту, до виконання зазначеної постанови по-різному

підійшли як у міністерствах, так і обласних державних адміністраціях. Що ж стосується сайтів органів влади, то картина складається не втішна. Фактично, на сайтах пересічним громадянам дізнатися про діяльність підрозділів чи секторів аудиту практично не можливо [56, с. 299].

Потенційними ризиками щодо ефективного здійснення контрольних функцій є:

- відсутність налагодженого обміну інформацією між контролюючими органами та недостатність фінансування для автоматизації ризик орієнтованого відбору об'єктів контролю;

- недостатність кадрового потенціалу для впровадження нових практик аудиту;

- незабезпечення окремими підрозділами проведення внутрішнього аудиту в тих установах, де він створений, ефективного виконання своїх функцій як інструменту з налагодження керівником ефективної системи внутрішнього контролю, спрямованої на запобігання порушенням бюджетного законодавства.

Підсумовуючи, зазначимо, що внутрішній контроль, включаючи сукупність сучасних принципів, методів, засобів і форм перевірки адміністративної діяльності, пов'язаний із подоланням невизначеності в ситуації неминучого вибору, під впливом глобалізаційних викликів набуває різних форм, що надає змогу не тільки уникати суттєвих витрат бюджетних коштів, а й отримувати потрібний соціальний ефект.

Тобто, дієва система внутрішнього контролю перетворюється на надійну передумову вдосконалення системи управління регіональним розвитком, ефективного використання інтелектуальних, часових, матеріальних і фінансових ресурсів, соціального захисту працюючих. При цьому його ефективність перебуває у прямій залежності від професійного застосування сучасних методів та інструментів, а й творчого підходу до його здійснення контролерів та аудиторів. Слід зауважити, що важливість застосування внутрішнього контролю обумовлюється не стільки обов'язковістю його здійснення, скільки можливістю використання отриманих результатів для прийняття наступних рішень з метою подальшого удосконалення діяльності та підвищення її ефективності.

Державний контроль ми детально розглянули і визначили, що при багаторівневому управлінні саме Рахункова палата має відповідні повноваження для його здійснення, незалежно від того, хто саме є його суб'єктами. Щодо внутрішнього контролю, то

діяльність всіх вищезазначених типів суб'єктів здійснення контрольних повноважень поширюється лише на органи виконавчої гілки влади. Відтак, постає потреба розгляду класифікації, в основу якої покладено критерій – за типом суб'єкта контролю. Зокрема, виділимо:

- державний контроль, що здійснюється органами державного управління з метою захисту державних інтересів;
- приватний контроль, який забезпечують приватні аудиторські компанії, які мають ліценцію на надання аудиторських послуг та складають аудиторські звіти за результатами перевірок;
- громадський контроль, що здійснюється самими громадянами чи їх об'єднаннями, і є важливою формою демократії, способом залучення населення до управління суспільством чи державою, громадою.

Щодо приватного контролю, здійснення якого забезпечують приватні аудиторські компанії чи фізичні особи, які мають ліценцію на надання аудиторських послуг, то вони працюють за укладеними угодами, що передбачає їх юридичну та фінансову незалежність. Здебільшого вони працюють на замовлення, охоплюючи перевітками фінансові питання.

Відтак, при багаторівневому управлінні актуалізується потреба запровадження саме громадського контролю, сутнісне наповнення якого полягає не у вирішенні проблем та протиріч, а в зборі інформації, що свідчить про їх існування, розкриває причини їх появи, обумовлюючи необхідність своєчасного реагування на них. Стосовно формалізації, то громадський контроль – це організаційно оформлена діяльність громадян України з контролю за відповідністю діяльності об'єктів, що підлягають перевірці, нормам Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів та за дотриманням ними державної дисципліни. Відтак, об'єктами здійснення громадського контролю є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, їх посадові особи, суб'єкти господарювання незалежно від організаційно-правових форм та форм власності.

Відповідно до аналізу законодавчої бази та практики здійснення громадського контролю можемо констатувати, що громадяни та громадські об'єднання, відповідно до Конституції України [134, ст. 5, 38] можуть брати безпосередню участь в управлінні державними справами, що передбачає як доступ до засідань колегіальних органів владних повноважень [269, ст. 3], так і проведення громадських слухань [326, ч. 1 ст. 13]. По-суті, можемо виокремити ось такі форми здійснення громадського контролю:

- подання індивідуальних або колективних звернень громадян [134, ст. 40; 317; 257];
- участь суб'єктів громадського контролю в роботі консультативно-дорадчих органів об'єктів громадського контролю;
- подання запитів, зокрема, на отримання публічної інформації [269, ст. 5, 19–22];
- заслуховування звітів про результати роботи та консультації з громадськістю: публічні громадські обговорення; громадські слухання;
- вивчення громадської думки: опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи, створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у ЗМІ та ін. [270];
- громадський моніторинг та громадська експертиза, зокрема громадська антикорупційна експертиза [274, ч. 7 ст. 55; 221];
- громадські перевірки; громадські розслідування; подання позовів до суду щодо призупинення або скасування рішень суб'єктів владних повноважень.

Закон України «Про громадські об'єднання» [256] вказує, що форми здійснення громадського контролю можуть бути реалізовані лише за умови доступу суб'єктів громадського контролю до інформації про діяльність об'єкта громадського контролю та створення і функціонування громадських організацій з контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень.

В процесі децентралізації влади, яка на часі має широкий поступ на теренах України, відбуваються адміністративна, інституційна, реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, що супроводжується передачею на місця значної кількості повноважень та ресурсів, впровадженням заходів щодо зміцнення їхньої спроможності. Відповідно, це потребує розробки та запровадження дієвого механізму здійснення наглядових та контрольних функцій за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою забезпечення влади громад від законодавчих помилок, навмисних чи випадкових порушень законних інтересів, конституційних прав і свобод громадян. Адже проблемні питання в процесі прийняття обґрунтованих управлінських рішень виникають на практиці повсякчас, про що свідчать численні приклади недотримання чинного законодавства (наприклад, фінанси, отримані на розвиток інфраструктури невинновано витрачаються на «проїдання», утримання управлінських структур тощо). Про це свідчать скарги громадян, громадських організацій, публікації в ЗМІ,

перевірки Рахунковою палатою України [389], судова практика. Все це в сукупності актуалізує потребу у невідкладному прийнятті законодавчого акту про державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, оскільки зволікання може нести загрозу не тільки щодо втрати відповідних повноважень, отриманих в результаті децентралізації всіма вітчизняними органами місцевого самоврядування, але й нівелювання самої суті процесу децентралізації.

На часі можемо спостерігати певні наміри чинного українського уряду щодо реалізації єдиної державної політики створення системи нагляду і контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. Слід зазначити, що у Західній Європі кожна країна реалізує власну модель нагляду за законністю, що є невід'ємною складовою системи місцевого самоврядування. Це є і судовий захист (у випадку порушень при реалізації державної політики на місцях, а тим більше порушення чинного законодавства), і одноосібна відміна рішень органів місцевого самоврядування представниками держави / державних органів. При цьому увагу варто зацентрувати на тому, що з огляду на інформаційну асиметрію між місцевим самоврядуванням та громадянами (притаманні всім країнам світу, без винятку), нагляд за законністю не покладається виключно на громадян чи відповідні структури громадянського суспільства.

Разом з тим, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, система державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування має бути аполітичною, об'єктивною та професійною, покликана створювати умови і стимули для усунення якомога більшої кількості проявів незаконності, тобто захищати місцеву автономію. По-суті, мова про пошук потрібного балансу – між баченням перспектив подальшого місцевого розвитку (на засадах сталості!) державою, жителями громад і органами місцевого самоврядування, для яких при ухваленні власних рішень не повинно існувати обмежень. За таких умов завдання вбачається архіскладним. Відтак, пропозицій щодо вирішення проблемних питань реалізації функцій нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування не бракує.

На нашу думку, перспективною видається пропозиція щодо створення єдиного наглядового органу (який оцінюватиме законність актів місцевого самоврядування, надаватиме консультації, здійснюватиме адміністративний нагляд), що має призвести до зменшення кількості перевірок з боку спеціалізованих державних органів. Це може бути група фахових юристів, позбавлених права

ухвалювати будь-які рішення. Вони лише визначатимуть, чи відповідають прийняті управлінські рішення місцевих рад чинному законодавству, працюючи виключно з документами, не впливаючи на життя громад, а у спірних випадках звертаючись до суду. Передбачається, що такий єдиний наглядний орган працюватиме на засадах принципів відповідальності і професіоналізму.

Проблемні питання впорядкування нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування зумовлюються тим, що контроль за переданими фінансами та повноваженнями на місцях не є досконалим, балансуєчим. Відтак, у серпні було затверджено «Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю» відповідною Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» [77]. Ним передбачено, що контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють: Державна служба України з питань праці та її територіальними органами; виконавчі органи міських рад міст обласного значення та сільських, селищних міських рад ОТГ. При цьому громадам повернули право здійснювати контроль з питань своєчасної та повної оплати праці, дотримання мінімальних державних гарантій в оплаті праці та оформлення трудових відносин. Щодо перевірки (інспекційних відвідувань), то вони можуть здійснюватися за:

- зверненням працівника про порушення стосовно нього законодавства про працю;
- зверненням фізичної особи, відносно якої порушено правила оформлення трудових відносин;
- рішенням керівника органу контролю з питань виявлення неоформлених трудових відносин, прийнятого за результатами аналізу інформації отриманої з загальнодоступних джерел та деяких інших джерел органів державної влади, профспілок.

Слід також зазначити, що на допомогу органам місцевого самоврядування Асоціацією міст України спільно з Державною службою України з питань праці було розроблено методичні рекомендації «Здійснення органами місцевого самоврядування контролю за додержанням законодавства про працю» [109]. Запропоноване видання покликане допомогти органам місцевого самоврядування підвищити ефективність діяльності у сферах контролю за додержанням законодавства про працю, урегулювання ситуації щодо конкурентних умов малого та середнього підприємництва, «детінізації» зайнятості та збільшення надходжень до місцевих бюджетів.



Таким чином, в умовах децентралізації, зміни управлінських підходів у діяльності органів місцевого самоврядування, здійснення низки нових повноважень, впровадження нових інструментів забезпечення прозорості та ефективності бюджетного процесу, особливого значення набуває розуміння необхідності запровадження системи нагляду та контролю, надання методичної допомоги, що надасть змогу всім суб'єктам багаторівневого управління орієнтуватися у положеннях та вимогах нормативно-правових актів, ефективно виконувати покладені повноваження у цій сфері.

## **2.5. Використання механізмів ІТ для забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень з урахуванням особливостей функціонування рівнів multi-level governance**

Систематизація та подальше використання механізмів інформаційних технологій (ІТ) для забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень стає дедалі важливим науково-практичним завданням. Це обумовлене потребою радикального реформування публічного управління в державі відповідно до суспільних запитів з урахуванням особливостей функціонування відповідних рівнів багаторівневого управління (multi-level governance (MLG)).

Проблематика забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень, безперечно, є головною запорукою ефективності системи публічного управління у цілому. Водночас вимоги сьогодення та системна інформатизація нашого суспільства вимагає зміни загального підходу до забезпечення такої ефективності із застосуванням сучасних ІТ в усіх сферах управління.

Актуальним проблемам впровадження та реалізації засад MLG в системі публічного управління присвячені дослідження багатьох вчених і практиків, серед яких як вітчизняні: Солових В.П. [410], Понкін І.В. [214], Колодій А. [129], Стрежнева М.В. [419], Нисневич Ю.А. [152], Сморгунов Л.В. [408], Делія О.В. [68], так і зарубіжні: Розенау Дж. Н. [395], Хілл М., Хупе П [509] та ін. Поряд із цим, як показав аналіз існуючих розвідок, питання застосування механізмів ІТ саме з позицій забезпечення соціальної ефективності управління в науковій та фаховій літературі висвітлено недостатньо.

Практика функціонування багаторівневої моделі управління в Європейському союзі базується на трьох рівнях підготовки та прийняття рішень: наднаціональному, національному та

регіональному [453]. В умовах нашої країни ця модель доповнюється субрегіональним (районним), місцевим та локальним рівнями. На усіх рівнях модель MLG передбачає прийняття узгоджених рішень публічними установами із залученням недержавних учасників.

Європейська практика ухвалення та реалізації управлінських рішень в системі MLG включає три види процедур прийняття рішень: процедуру консультацій, процедуру згоди та процедуру спільного прийняття рішення [453].

Спираючись на вищезазначені тези, основні засади впровадження підходу MLG, представити в такому вигляді (рис. 2.5.1):

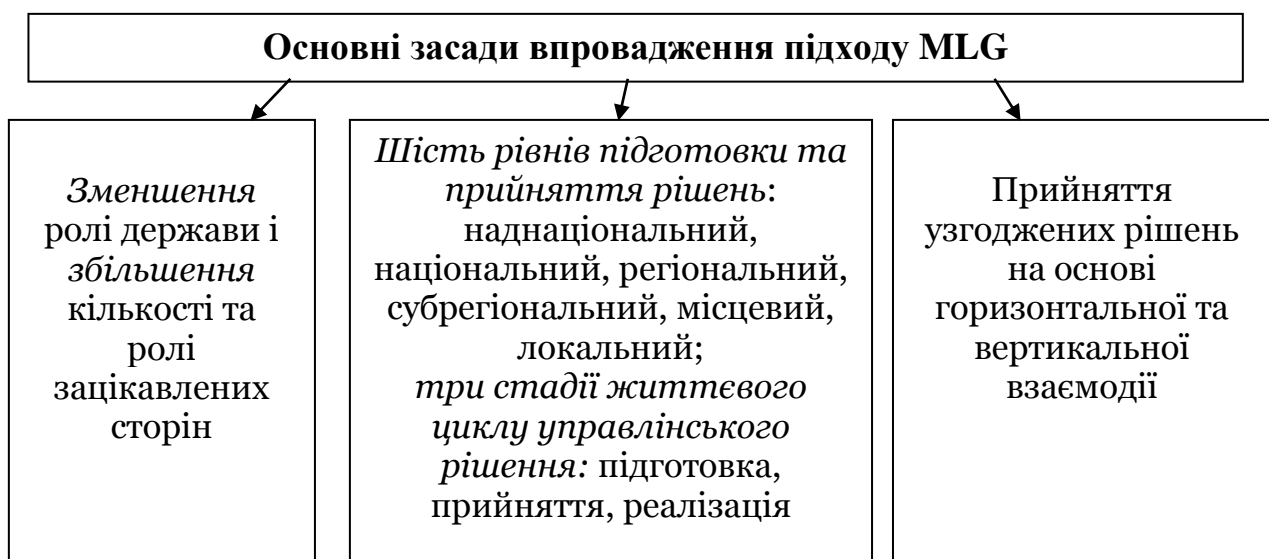


Рис. 2.5.1. Основні засади впровадження підходу MLG

Розглянемо застосування механізму ІТ на усіх стадіях життєвого циклу підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень в умовах MLG.

Тут під ІТ-механізмом розуміється єдність способів, методів, технік, призначених для збору, отримання, пошуку, опрацювання, кодування, передачі та зберігання різних видів інформації, а також забезпечення процесу комунікації з метою задоволення потреб користувачів. Увесь комплекс зазначених складових складає по суті ІТ-механізм [214].

Класифікація сучасних ІТ механізмів представлена в таблиці 2.5.1.

Роль та значення сучасних ІТ-механізмів у процесі забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень з урахуванням особливостей функціонування рівнів MLG

проявляється в перевагах, які надають такі механізми. Ці переваги в узагальненому вигляді наведені на рисунку 2.5.2.

Таблиця 2.5.1.

**Класифікація сучасних ІТ-механізмів**

Критерій класифікації	Вид
Згідно із цільовим призначенням	Механізми відкритості та прозорості, механізми участі, механізми міжсекторальної співпраці між органами влади, бізнесом та громадськістю у процесі підготовки та прийняття управлінських рішень
Згідно із функціональним призначенням	Для отримання та передачі повідомлень, даних, відомостей; обробки текстової та/або числової інформації; обробки аудіо-, відео- та графічної інформації; зберігання даних; пошуку інформації; забезпечення спілкування при співпраці органів влади та їх працівників; забезпечення доступу населення до публічної інформації органів влади; співпраці із ЗМІ; надання послуг населенню та ін.
Згідно із ступенем централізації процесу	Централізовані, децентралізовані та змішані

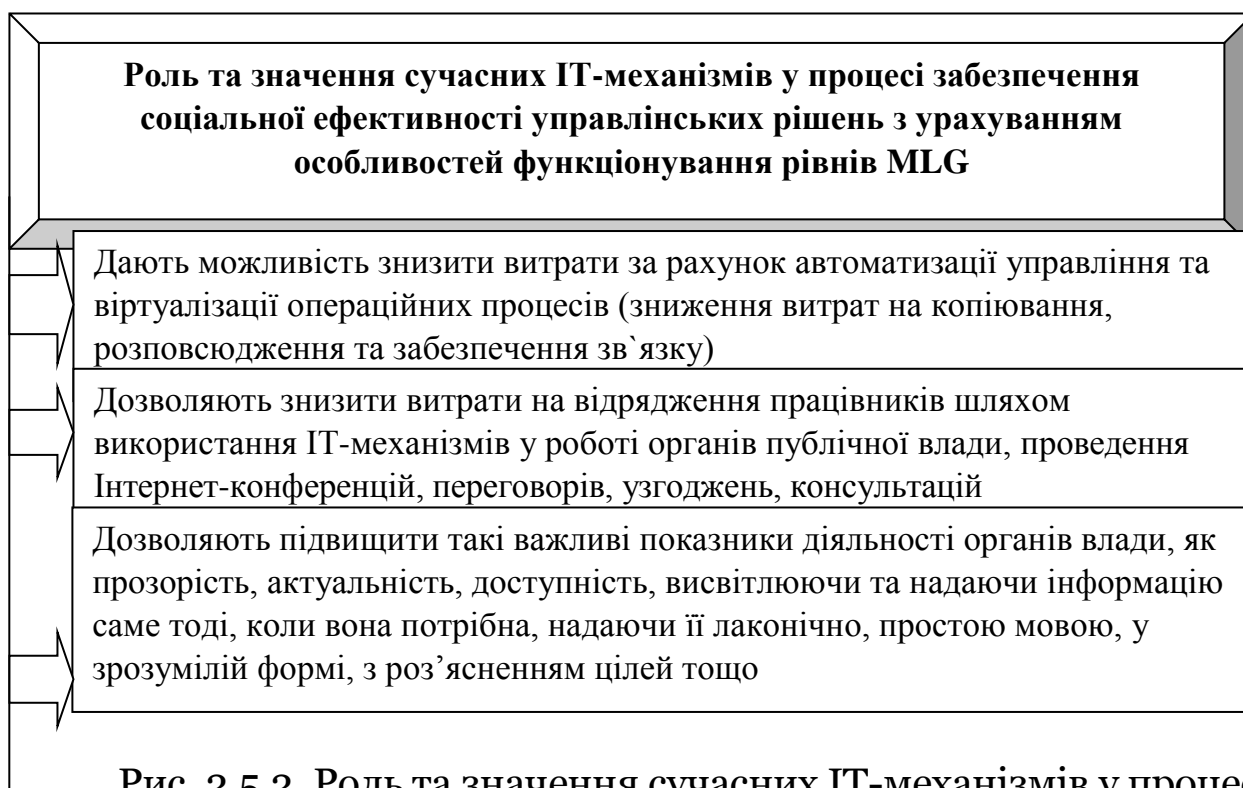


Рис. 2.5.2. Роль та значення сучасних ІТ-механізмів у процесі забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень з урахуванням особливостей функціонування рівнів MLG

Визначення змісту ефективності знаходиться у прямій залежності від того, по відношенню до чого застосовується цей термін. В нашому випадку ефективність місцевих органів публічної влади слід розглядати у трьох аспектах [208]:

- ефективність діяльності (місцевих органів публічної влади та їх структурних підрозділів);
- ефективність управління (у цілому в системі місцевих органів публічної влади щодо об'єкта управління у певній галузі, сфері, виді діяльності, території і т.д.);
- ефективність управлінських рішень, що приймаються і реалізуються органом публічної влади.

Варто звернути увагу, що кожний наступний вид ефективності деталізує, конкретизує поняття попереднього

Так, *в першому аспекті* ефективність комплексно відображає успішність діяльності органу публічної влади, тобто, ступінь відповідності результатів діяльності цього органу поставленим завданням. У зв'язку із цим ефективність діяльності органу можна розділити на внутрішню (управління власними ресурсами і можливостями) і зовнішню (використання зовнішніх ресурсів і можливостей). У першому випадку ефективність діяльності організації розглядається як «закрита», а в другому, як «відкрита» [217].

В обох варіантах ефективність діяльності можна визначити, як співвідношення досягнутих результатів (здійснення діяльності) і витрачених на це досягнення ресурсів (матеріальних та нематеріальних).

Для сфери публічної влади результатами діяльності відповідних органів є підвищення якості та рівня життя населення, зниження смертності, підвищення народжуваності, реальних доходів населення та поліпшення інших показників розвитку об'єктів управління.

Ресурсами, що витрачаються на досягнення такого результату, є бюджетні витрати на утримання органів влади (бюджетні ресурси), кадрові та адміністративні ресурси, інші ресурси, що використовуються для надання державних (муніципальних) та інших послуг [142].

У *другому аспекті* ефективність управління розуміється як «результативність управління діяльністю організації», яка у свою чергу, є результатом здатності керівництва органу публічної влади домагатися досягнення поставлених цілей.

Ряд економістів висловлюють думку, що ефективність управління є функцією двох змінних: витрат на утримання апарату управління та результатів управлінської діяльності, які відбиваються у зміні значень показників, за якими оцінюється стан об'єкта управління.

У *третьому аспекті* ефективність є найважливішою характеристикою якості прийнятих управлінських рішень органу влади. При оцінці цього виду ефективності враховуються економічні і соціальні аспекти, що особливо важливо, для сфери публічної влади [142]. Тож, оцінка ефективності управлінських рішень не є самоціллю, а виступає в якості інструменту виявлення резервів для підвищення ефективності управління у цілому.

Таким чином, ефективність управління доречно трактувати як ступінь відповідності результатів діяльності поставленим завданням. Проте, якщо йдеться про соціальну ефективність місцевих органів публічної влади, то ця конкретизація передбачає певні особливості:

по-перше, чітке спрямування на задоволення саме потреб соціуму;

по-друге, відповідність соціальним завданням, які покладені на органи влади;

по-третє, в якості результатів діяльності доречно враховувати не тільки кількісні показники діяльності, а і якісні, що виражають ступінь задоволення населення діяльністю місцевих органів публічної влади.

Тобто, оцінка соціальної ефективності управлінських рішень органів публічної влади має бути комплексною та повною, враховувати всі складові та підкреслювати взаємозв'язок різних форм ефективності з урахуванням особливостей функціонування рівнів MLG.

Розглянемо механізми ІТ, які використовуються для забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень з урахуванням особливостей функціонування рівнів MLG. При цьому враховуються такі згадані вище засади підходу MLG, як зменшення ролі держави і збільшення кількості і ролі зацікавлених сторін на усіх рівнях підготовки, прийняття та реалізації рішень.

Спираючись на запропоновану А. Крупником систематизацію стадій та етапів життєвого циклу управлінських рішень [144], пропонуємо варіанти застосування ІТ-механізмів на кожному із цих етапів (табл. 2.5.2).

Таблиця 2.5.2.

Варіанти застосування ІТ-механізмів на етапах підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень

<b>Рівні управлінських рішень:</b>					
Наднаціональний	Національний	Регіональний	Субрегіональний	Місцевий	Локальний
<b>Підготовка, прийняття та реалізація рішень проходить такі стадії та етапи:</b>					
Стадія	Етап	Найменування етапу	Приклади ІТ-механізмів, що використовуються		
І. ПІДГОТОВКА	1	Виявлення та діагностика проблеми	Автоматизовані аналітично-комунікаційні системи (ААКС) аналізу звернень громадян («Електронний контакт-центр»), геоінформаційні системи («Мапа звернень», «Інформер», «Цілодобова варта»), «Електронні петиції», онлайн-опитування, які дозволяють виявляти та діагностувати проблеми.		
	2	Формулювання обмежень і критеріїв	ААКС даних («Реєстр нормативних документів – відкриті дані «Open data», Система «Опендатабот», ProZorro, Автоматизована система управління ресурсами), які дозволяють дослідити нормативно-правову базу, оцінити ресурсний потенціал, отримати структуровану інформацію за різними пошуковими критеріями.		

## Продовження таблиці 2.5.2.

І. ПІДГОТОВКА	3	Визначення альтернатив	Системи підтримки прийняття управлінських рішень (СППУР), які дозволяють здійснити аналітичну обробку вхідної інформації залежно від бажаного кінцевого результату і запропонувати декілька альтернатив.			
	ІІ. ПРИЙНЯТТЯ	4	Оцінка альтернатив	СППУР, які дозволяють оцінити альтернативи різними математичними методами (прогнозування, метод регресії, тощо) за певними критеріями		
		5	Вибір оптимального варіанту	СППУР, яка на основі зіставлення альтернатив дозволяє обрати оптимальне для конкретних умов рішення, мінімізуючи суб'єктивний вплив		
	6	Оформлення рішення	Системи електронного документообігу (СЕД), які забезпечують за допомогою підготовлених шаблонів документів та розроблених раціональних процедур можливість оформити, узгодити, публічно обговорити, винести на розгляд та на ухвалення (колективно чи			

			одноосібно) рішення, його реєстрацію
ІІІ. РЕАЛІЗАЦІЯ	7	Організація виконання рішення	СЕД, яка передбачає публікацію прийнятого управлінського рішення та адресну доставку виконавцям; системи комунікації з громадськістю (офіційні сайти, інформери тощо), які забезпечують ознайомлення виконавців з прийнятим рішенням для вжиття ними відповідних дій, включаючи консультування та навчання
	8	Контроль (внутрішній / зовнішній)	СЕД, геоінформаційні системи («Мапа звернень», «Цілодобова варта»), системи управління взаємодією з виконавцями та з мешканцями із системою оцінки якості обслуговування, які забезпечують зовнішній та внутрішній контроль як за виконанням самого рішення, так і за наслідками його реалізації
	9	Оцінювання ефективності рішення	Системи управління взаємодією з мешканцями із системою оцінки якості обслуговування, СППУР, які дозволяють отримати зворотній зв'язок, здійснити за допомогою ключових критеріїв та показників аналіз впливу та соціальної й економічної ефективності управлінського рішення
	10	Коригування	СППУР, СЕД, які дозволяють переглянути шляхи досягнення поставленої цілі, скоригувати альтернативи, критерії та показники, поставити нове завдання, обґрунтувати нові варіанти рішення

Окремим предметом дослідження мають бути процеси узгодження інтересів зацікавлених осіб, що приймають рішення на різних рівнях MLG за допомогою сучасних ІТ-механізмів, – як по горизонталі так і по вертикалі.

В узагальненому вигляді ІТ-механізм для забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень з урахуванням особливостей функціонування рівнів MLG містить сукупність таких елементів:

1. Інформаційно-комунікаційне середовище, основним завданням якого є створення та підтримка діяльності зовнішніх та внутрішніх комунікацій, організація доступу до інформаційних ресурсів.

2. Моніторинг проблемних ситуацій, що ґрунтується на об'єктивній інформації, одержаній в результаті аналізу вхідної інформації, основним завданням якого є виявлення пріоритетних проблем.

3. Інформаційно-документальне обслуговування, спрямоване на забезпечення достатнього рівня якості прийнятих рішень шляхом: фіксації, аналізу та надання суб'єкту управління фактографічної інформації про поточний, бажаний та

прогнозований стан об'єктів управління і зовнішнього середовища у зручному форматі; отримання та надання керівництву аналітичних, нормативно-правових та науково-методичних документів; забезпечення доступу до документальних баз даних.

На кожному рівні управлінських рішень ІТ-механізм має різні функції, які можуть бути узагальнені наступним чином:

1. Ситуаційний та системний аналіз. Забезпечує необхідний рівень якості рішень, що приймаються, завдяки поглибленню аналітичних та прогностичних процедур при обробці інформації, яка стосується ситуацій у зовнішньому середовищі та оцінці наслідків прийнятих рішень.

2. Підтримка процесу підготовки управлінського рішення. Забезпечує необхідний якісний рівень управлінських рішень шляхом надання інформації про прецеденти вирішення аналогічних проблем та аналітичної обробки інформації, підтримка змістовної експертизи управлінських рішень.

3. Підтримка процесу прийняття рішення. Забезпечує необхідний рівень обґрунтованості рішень, їх узгодженість через застосування процедурних та змістових аспектів групового обговорення та прийняття рішень.

4. Підтримка управління діяльністю самого органу влади. Забезпечує необхідний рівень підсумкових показників ефективності публічної структури шляхом інформаційного обслуговування внутрішньо-управлінських функцій та автоматизації підтримки основних процедур внутрішнього управління.

Отже, розглянуті механізми підтверджують важливість поставлених в даній роботі науково-практичних завдань та наглядно демонструють актуальність адаптації ІТ-механізмів для забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень з урахуванням особливостей MLG.

Можливим напрямом подальших досліджень може бути обґрунтування та розробка рекомендацій щодо впровадження в багаторівневе управління сучасних інструментів ІТ з метою забезпечення узгодження інтересів різних рівнів MLG та налагодження горизонтальної та вертикальної взаємодії між ними для підвищення сукупної соціальної ефективності управлінських рішень.



## **РОЗДІЛ 3**

### **ЄВРОПЕЙСЬКА КУЛЬТУРА БАГАТОРІВНЕВОСТІ ЯК ЧИННИК ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

#### **3.1. Розвиток та впровадження практики багаторівневого управління Європейського Союзу в Україні: стан та перспективи**

За традиційним поглядом, система врядування в європейських країнах характеризується ієрархією вищих і нижчих рівнів та розподілом влади між адміністративними територіями та сферами політики. Центральні та місцеві органи влади діють в чітко розмежованій юрисдикції, що визначена функціональними обов'язками та територіальними межами.

Але ще на початку 1990-х років, у зв'язку зі створенням наднаціональних інститутів у Європейському співтоваристві та початком формування спільного бюджету, виникла проблема приведення структурної політики у відповідності до положень Маастрихтського договору. В основу реформ з управління структурними фондами було покладено тезу «більш відкрита текстура, яка має багато рівнів, в якій інститути ЄК розглядаються як незалежні політичні суб'єкти та країни-члени постають як складні політичні інститути на національних та регіональних політичних аренах» [527, ст.192]. У підсумку, зроблена пропозиція знайшла свої втілення у понятті Multi-level Governance, яке може бути перекладено як «багаторівневе врядування».

Створення та розвиток Європейського Союзу на засадах концепції багаторівневого управління, із широким залученням до процесу управління громадськості привело до того, що на порядку денному постали такі питання:

- наскільки ефективно діюча система врядування вирішує або спроможна вирішувати проблеми, що виникають у суспільному житті або економічному розвитку держави;
- чи ураховують рішення, що пропонуються суспільству, думку його представників. Відповідно, наскільки сам процес їх прийняття є демократичним;

– наскільки існуючий розподіл владних повноважень між основними рівнями управління (місцевий, регіональний, національний та наднаціональний) відповідає потребам суспільства та спроможний забезпечити ефективне та демократичне врядування.

Ці питання особливо актуальними є для європейських держав, в основу розвитку яких покладено така передумова, як політична та економічна інтеграція. Створення при цьому наднаціональних демократичних інститутів, в основу яких було покладено пряме представництво громадян в Європейському Парламенті та представництво урядів держав-членів в Раді ЄС дозволило досягнути певного рівня ефективності процесу врядування. Однак в останні роки виникли певні протиріччя між розумінням європейцями політики та цілей Євросоюзу з одного боку, та поточною практикою діяльності інститутів ЄС. Додатковим чинником також є вплив процесів глобалізації, в результаті яких на територію Європи було перенесено та зробило актуальними такі проблеми, як боротьби із загрозами зміни клімату, безробіттям, злочинністю, забезпечення безпечною їжею та вирішення регіональних конфліктів [100, ст. 3].

В результаті перед ЄС одночасно постали два виклики: з одного боку існує нагальна потреба у продовженні модернізації системи врядування відповідно до нових умов діяльності інтеграційних інститутів, а з другого необхідно визначити таку нову інтеграційну форму ЄС, яка буде відповідати сучасному стану міжнародних відносин, загостренню протиріч між провідними економіками світу та загрози військового конфлікту на сході Європи.

В збірнику «Європейське врядування». Біла книга, визначено низку проблем, вирішення яких постає на порядку денному [100]. Їх узагальнення дозволяє прийти до обґрунтованого висновку, що сучасна система врядування Європейського Союзу неспроможна:

– швидко та оперативно реагувати на такі проблеми сьогодення як невпорядкована міграція, тероризм, охорона навколишнього середовища;

– забезпечити підвищення рівня та якості життя громадянам всіх країн ЄС;

– розв'язати численні протиріччя, які виникли та накопичуються між державами-членами з визначення поточної політики ЄС, функцій і завдань окремих інституцій.

В результаті все актуальним стає питання реформування врядування в ЄС. Реформа повинна не просто змінити сам процес

вироблення політики або зробити його більш демократичним. Реформа в першу чергу повинна привести існуючу політику у відповідності до існуючих реалій в світі. «Навіть зараз, у рамках діючих Договорів, ЄС повинен змінити свої інституції та покращити співробітництво у сфері проведення спільної політики для того, щоб чітко продемонструвати, чим він займається і які цінності відстоює. Більш послідовний ЄС буде кращою організацією для його членів, а також кращим лідером для світу. Це також буде сприяти подоланню проблем, пов'язаних із розширенням Союзу» [100, ст. 3].

Можливе вирішення поставленої задачі в ЄС бачать на основі залучення до процесу вироблення ефективної політики європейськими інститутами всіх зацікавлених сторін. Для цього розглядається можливість використання таких інструментів, як необхідна модернізація європейського права, налагодження соціального діалогу не тільки на національному рівні, але і між державами тощо. Зокрема, докорінна зміна існуючої методології ініціювання та реалізації всього політичного процесу, результатом якого повинна стати необхідна реформа системи європейського врядування.

Визначальною особливістю постановки завдання з реформи системи європейського врядування є, те що воно передбачає залучення до співпраці всіх європейських інститутів, урядовців та політиків держав-членів, регіональних і місцевих органів влади, організацій громадянського суспільства.

Умовою також є те, що «Процес реформування має розпочатися вже зараз для того, щоб населення побачило зміни на краще ще до того, як будуть піддані перегляду Договори ЄС» [100, ст. 4]. Такий перегляд все частіше пропонується з боку окремих європейських політиків. Враховуючи складність внесення змін в Установчі договори ЄСА, Біла Книга пропонує спочатку визначити та прийняти суспільством нові орієнтири для майбутнього розвитку Європи. Тільки з їх урахуванням можливо буде розпочати процес змін.

Таким чином, модернізація національних та наднаціональної системи врядування Європейського Союзу постає на порядку денному. В процесі змін, що будуть здійснюватися, можлива заміна лінійної моделі управління на модель багаторівневого управління, яка буде заснована на використанні кола зворотного зв'язку, мережах та залученні широкого кола осіб і організацій в процес вироблення політичних рішень та управління.

Ще в 1990-х роках політиками та науковцями були запропоновані дві основні та альтернативні моделі побудови системи врядування в Європейському Союзі [529]. Модель, орієнтована на національну державу, визначає, що виконавчі органи державної влади є найвищими органами, які приймають рішення по прийняттю європейської політики. Відповідно, пропозиція щодо створення будь яких наднаціональних інституцій повинна відповідати їх потребам.

У моделі, орієнтованій на Європейський Союз, виконавчі органи державної влади є унітарними суб'єктами, які спільно з недержавними та субнаціональними групами мають вплив тільки на обмеженому національному рівні. Але остаточна позиція та переговори на європейському рівні знаходяться тільки у компетенції урядів держав-членів. Свої повноваження вони можуть делегувати наднаціональним інституціям.

Вибір будь якої моделі навіть на сьогоднішній час є питанням численних дискусій. Результати проведених досліджень не дозволяють остаточно визначити, хто має приймати рішення щодо пріоритетів спільної європейської політики. За таким положенням, за основу сучасної практики європейського врядування було прийнято висновок, за яким застосування концепції багаторівневого врядування дозволяє за умов збереження ролі національних урядів визначити підхід, відповідно до якого вироблення європейської політики повинно «характеризуватися взаємною залежністю, взаємодоповнюючими функціями та перекриваючими компетенціями» [529].

Основою для проведення реформ має стати реалізація основних положень сучасної практики управління в ЄС, які представлені в «Білій книзі» (Комісія Європейських Співтовариств, 2001) [100]. Вони включають такі пріоритети в проведенні реформ, як:

- краще залучення громадськості та більша відкритість влади;
- поліпшення політики регулювання і надання послуг, передбачених цією політикою;
- підвищення ефективності управління на основі поліпшення моделі глобального або світового управління, розвиток міжнародних організацій;
- визначення нових пріоритетів державних інституцій.

У відповідності з перерахованими пріоритетами проведення реформ на засадах концепції багаторівневого управління, «Біла Книга» виділяє п'ять основних принципів ефективного управління:

відкритість, участь, підзвітність, ефективність і злагодженість. Кожен принцип є важливим для демократичного управління. Вони підтримують демократію і принцип верховенства права в державах-членах ЄС, але можуть бути застосовані на всіх рівнях влади - міжнародному, Європейському, національному, регіональному і місцевому.

Застосування згаданих п'яти принципів посилює такі принципи, як відповідність і доповнення. Від планування до впровадження політики, вибір рівня, на якому будуть прийматися заходи (від рівня ЄС до місцевого), та вибір інструментів, що будуть застосовані, повинні знаходитися у відповідності до цілей, що переслідуються. Це означає, що перед тим, як запроваджувати ініціативу, важливо систематично перевірити а) чи дійсно необхідно втручання б) чи Європейський рівень – найбільш доречний рівень втручання в) чи обрані заходи відповідають цим завданням.

Концептуальні рамки використання даного підходу можуть бути визначені в рамках загальної теорії багаторівневого управління (Hooghe, L. and Marks, G), яка стала адекватною відповіддю запитам на студіювання взаємозв'язку різних управлінських рівнів в системі європейського врядування [510].

Спроби дослідження складної системи взаємодії наднаціональних, міждержавних і національних чинників в управлінні Європейського Союзу привели до виникнення низки пропозиції, які пов'язані із поняттям політичних мереж (policy networks). Під такими мережами здебільшого розуміють складне поєднання стабільних, децентралізованих та неієрархічних відносин між різними за своєю соціальною природою акторів, що обмінюються ресурсами заради досягнення спільної мети [519, 548, 570].

Попри того, що концепція та теоретичні положення багаторівневого управління має певні обмеження щодо її застосування при обґрунтуванні процесів європейської інтеграції та існує певна недостатність конкретизації проблематики з боку політиків та громадськості, вирішення проблеми ефективного застосування концепції багаторівневого управління має значний не тільки для ЄС, але і для розуміння проведення реформ публічно-управлінських процесів в Україні. Дієвим інструментом тут може бути підхід, за яким саме врядування буде розглядатися як компонент системи мережевого управління в контексті теорії політичних мереж [519].

Теорія політичних мереж (policy network) стала результатом концептуального осмислення існуючої неефективності державних структур в плані задоволення суспільних потреб і зростаючої у цьому випадку активності неформальних спільнот. Стрижневою ідеєю підходу на основі концепції мережевого управління є розуміння нової стратегії взаємовідносин між державою і суспільством, публічною і приватною сферами, що протиставляється класичній моноцентричній системі публічного управління.

За існуючих умов, система державного врядування втрачає перспективу послідовності свого лінійного розвитку. Вона стає результатом взаємодії різних та рівноправних політичних акторів, створюю при цьому відповідну конфігурацію мереж. Дослідження цієї мережі управління має фундаментальне значення для проведення аналізу сучасної системи публічного управління не тільки в ЄС, але і в інших країнах, що розвиваються та проводять необхідні для цього реформи [492, 475, 508].

Розгляд та аналіз системи публічного управління на засадах застосування теорії політичних мереж має свої особливості. Вони визначаються тим, що держава більше не розглядається як центр управління публічно-управлінськими відносинами. Напроти, в системі мережевого управління урядові та неурядові структури мають рівні компетенції за умови збереження обов'язку держави щодо розвитку стратегій, необхідних для збереження керованості.

Така побудова системи врядування потребує створення відповідних мережевих механізмів управління. Так, наприклад в Україні, основною проблемою є невідповідність вже існуючої активної взаємодії між державними органами влади та громадськими організаціями практиці самостійного прийняття органами влади рішень. Як результат, можна стверджувати, що така взаємодія виключає вироблення і прийняття політичних рішень, не тільки характерних для практики багаторівневого мережевого управління, але і для впровадження такої системи в Україні.

Альтернативним варіантом повинна стати практика, що вже застосовується в країнах-членах ЄС:

– залучення до процесу вироблення політики та прийняття рішень представників уряду держав-членів, регіональних та місцевих органів влади, експертів та зацікавлених неурядових гравців;

- включення до мережі багаторівневого врядування вже існуючі мережі державних, громадських, політичних та бізнесових структур;
- наявністю різних управлінських рівнів, компетенції яких взаємно перетинаються та активно взаємодіють між собою;
- урахування при виробленні рішень позицій представників різних рівнів управління: наднаціональному, національному та регіональному.

Як результат, можна прийти до висновку, що в ЄС не тільки здійснюється формування мережі взаємодії. За рахунок одночасного залучення до процесу управління всіх наявних рівнів управління, вона стала дієвим механізмом розбудови системи багаторівневого управління.

Європейська інтеграція значною мірою відповідає функціональній логіці багаторівневого врядування в сфері європейського економічного розвитку, як наприклад, підтримка міжнародної торгівлі, транспорту, енергетики, розбудові конкурентного середовища, захист навколишнє середовище, наукові дослідження тощо. В той же час, є політики, передумовою формування яких були політичні чинники. Наприклад, регіональна політика та політика згуртованості стали європейськими компетенціями, оскільки вони були політичною умовою процесу європеїзації [461]. Одночасно, розвиток процесів регіоналізації та європеїзації став запорукою зростання відповідальності не тільки спільних інституцій, але і національних урядів за добробут, навколишнє середовище, освіту, охорону здоров'я та транспорт [557]. В результаті, всі існуючі різноманітні політики найбільш ефективно реалізуються на місцевому, регіональному та національному рівні.

Юрисдикційна архітектура Європи за останні десятиліття стала багаторівневою, значно зросла практика ефективності багаторівневого врядування в межах Європейського Союзу. Підтвердженням такого твердження є положення теорії суспільних благ.

Як відомо, будь яка структура влади відображає ефективність виробництва суспільних благ з огляду на їх економію від масштабу та зовнішніх ефектів [460,545]. Цій вимозі певною мірою відповідає концепція багаторівневого врядування, яке вже за своїм визначенням має бути дуже поширеним, оскільки зовнішні аспекти та масштабні ефекти більшості політик, як наприклад, охорона здоров'я, освіта, економічний розвиток, просторове планування, охорона навколишнього середовища та соціально-

побутові послуги охоплюють різноманітні територіальні масштаби. Тому можна очікувати, що деякі політики будуть децентралізовані, а інші передані у компетенцію уряду або наднаціональним інституціям.

Академічна дискусія щодо того, державна або багаторівнева модель врядування забезпечує кращу ефективність поточної європейської політики, триває. Але, продовжуючи її, слід прийняти до уваги, що багаторівневе врядування так і не стало теорією в традиційному розумінні [529]. Тобто, будь яке дослідження проблеми багаторівневого врядування не дозволить прийти до остаточного висновку, коли і як слід розподілити повноваження щодо прийняття рішень. Але, в той же час, застосування концепції багаторівневого врядування дозволить дослідити, наскільки влада була монополізована центральними органами влади або повноваження дійсно були розподілені між всіма гілками влади за принципом субсидіарності. Опанування цього досвіду є першочерговим завданням як для науковців, що опікується проблематикою державного управління, та і практиків всіх рівнів управління.

Щодо України, то підписання Угоди про Асоціацію Україна-ЄС стало рушійним чинником у початку широкого спектру реформ в сфері врядування. В основу підходу до проведення реформ було покладено сучасну європейську практику впровадження концепції «багаторівневого врядування». Своє відображення такий підхід в першу чергу отримав в програмі децентралізації влади. Вважається, що програма децентралізації влади є прикладом найбільш успішних реформ в Україні. В значній мірі цьому сприяло те, що при її проведенні були враховані чинники, які вже знайшли своє втілення в ЄС:

1. передумовою ефективною місцевих та центральних інститутів є компроміс між сторонами з урахуванням існуючих економічних, політичних та соціальних факторів впливу;
2. обов'язкове залучення до процесу прийняття рішень недержавних інститутів: громадськість та бізнес тощо;
3. широке використання практики партнерства та розуміння, що ніхто з учасників програми розвитку не може самостійно розв'язати існуючі проблеми.

Як результат, в Україні на практиці були втілені п'ять основних принципів багаторівневого врядування, викладені в «Білій книзі»: відкритість всіх інституцій, участь широкого кола осіб і організацій, підзвітність всіх державних інститутів,



ефективність і злагодженість всіх політики. Тобто, застосування розглянутих п'яти принципів ефективного управління та концепції «багаторівневого управління» при проведенні реформ в Україні дозволить не тільки дати оцінку перспектив інтеграції до ЄС на майбутнє, але і обґрунтувати відповідну стратегію проведення реформ на засадах впровадження системи багаторівневого управління з трьох точок зору: теоретичної, емпіричної і політики для органів управління всіх рівнів. Певною мірою це дозволило почати діалог та обговорення проблеми з адаптації українського законодавства до практики управління в ЄС.

Однак стримуючим фактором у проведенні реформ в системі публічного управління України на основі впровадження моделі багаторівневого управління та інтеграції при цьому, відповідно до Договору про Асоціацію Україна - ЄС, до відповідних мереж управління, є недостатня підготовка кадрів для органів публічного управління.

Слід урахувати, що в підґрунтя створення та розвитку системи багаторівневого мережевого управління покладено багаторічний досвід країн Східної Європи, набутий ними під час проведення реформ у сфері публічного управління на основі об'єднання інтересів і ресурсів різних цільових груп, учених, наукової та академічної молоді, представників громадянського суспільства і політиків [492, 475, 508]. Опанування цього досвіду є першочерговим завданням як для науковців, що опікується проблематикою державного управління, та і практиків всіх рівнів управління.

Вступ в силу угоди про Асоціацію Україна-ЄС та розвиток інтеграційних процесів в країнах Східного партнерства викликали необхідність трансформації системи їх державного управління відповідно до концепції «нормативної сили». Перш за все, це відноситься до впровадження в практику роботи органів публічного управління принципів, які забезпечать можливість багаторівневого управління та облік специфічних вимог окремих регіонів.

Досвід країн Східної Європи свідчить, що обов'язковою умовою успішного розвитку процесів європейської інтеграції України є проведення реформи системи публічного управління відповідно до сучасної моделі державного управління в ЄС [521-522, 532]. При її впровадженні слід взяти до уваги такі принципи, як:

- партнерства, що має забезпечити сталість рішень і формування спільної відповідальності за їх упровадження;
- причетності та участі, що сприятиме розбудові широкого соціального консенсусу та чіткої громадської підтримки оперативного плану і включених у нього проектів;
- прозорості, що передбачає громадські обговорення та широке ознайомлення з результатами;
- відповідності стратегічному баченню, довгостроковим пріоритетам і середньостроковим стратегічним цілям;
- узгодженості документів з планування;
- безперервності моніторингу, аналізу та коригуванню.

Прослідкувавши за принципами оперативного планування розвитку та ефективного врядування можна сказати, що вони в більшій своїй частині перетинаються. Це дозволяє рекомендувати до застосування таку відому методологію багаторівневого управління, як «відкритий метод координації», що застосовується в практиці країн-членів ЄС [567]. Застосування цієї методології передбачає такі основні етапи:

- визначення основних цілей проведення реформ;
- розробка та узгодження єдиних для всіх учасників показників оцінки ефективності;
- безпосередня розробка планів дій;
- інформаційне представлення планів та діяльності;
- оцінка відповідно до узгоджених показників оцінки ефективності.

Прикладом практичного використання даного підходу в Україні може стати розробка та оцінка ефективності виконання цільових програм місцевого розвитку. Проведення їх порівняння в рамках всієї України дозволить отримати дієвий інструмент з забезпечення місцевого розвитку завдяки взаємодії всіх учасників підготовки та реалізації цільових програм в рамках мережі системи багаторівневого управління, створення якої буде супроводжувати цей процес.

Впровадження концепції багаторівневого врядування стало основою для поточного процесу вироблення політики в Європейському Союзі. За існуючою практикою, національні органи влади не монополізують прийняття рішень в ЄС; скоріше повноваження поділяються наднаціональними інституціями та субнаціональними акторами, які мобілізуються на європейському рівні.

Подальший розвиток концепції багаторівневого врядування в певній мірі обумовлений загальною стратегією розвитку ЄС, за якою вона одночасно є виклик та можливість. Концепція багаторівневого врядування представляє виклик, оскільки відсутність адекватних структур, невизначеність у розподілу обов'язків та спільного бачення може впливати на ефективність її реалізації. Але в той же час це можливість, оскільки застосування багаторівневого врядування дозволить застосовувати більш широкого набір політик територіального розвитку. Для цього, нові дослідження концепції багаторівневого врядування повинні дати відповідь на такі питання, як наприклад: Які «Повноваження» повинні бути передані? Що таке «напрямок» передачі повноважень та «кому»? Що таке «рівень», та в якому напрямку його визначити, «вгору або вниз»? Наскільки повноваження загалом можуть бути перерозподілені з урахуванням національних інтересів окремих країн ЄС?

Однак, як відомо, визнання та застосування концепції багаторівневого врядування для ефективного регіонального розвитку залежить від національних урядів. Різноманітність позицій збільшується, коли ми враховуємо не лише регіональні та національні уряди, а й субрегіональні уряди.

### **3.2. Принцип багаторівневого врядування як керівна засада європейських політик і стратегій**

Аналіз механізму здійснення регіональної політики як єдиної політики Євросоюзу є підставою для ствердження, що він характеризується наявністю спільних для всіх країн принципів та підходів у ставленні до регіонального розвитку. Практична реалізація ж цих принципів належить до компетенції національних урядів, беручи до уваги особливості регіонального розвитку в кожній із країн-членів ЄС. Характерною рисою еволюції інституційного забезпечення регіональної політики в країнах ЄС є децентралізація та принцип субсидіарності. Регіональна політика є багаторівневою і здійснюється органами влади центру, регіонів та органами місцевого самоврядування. Раніше основну роль у розробці й реалізації регіональної політики відігравали центральні органи виконавчої влади, нині все активнішу участь у процесах регіонального розвитку беруть органи місцевого та регіонального

самоврядування, а також наднаціональні органи управління, які представляють Структурні фонди Європейського Союзу [154, с. 123].

Роль центрального уряду, що залишається головним елементом в інституційній інфраструктурі регіональної політики, все більше зводиться до розробки концептуальних засад і необхідної нормативно-правової бази. Водночас, при реалізації регіональної політики зростає роль регіонального і місцевого самоврядування, приватних структур, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, а також професійних структур (зокрема агентств регіонального розвитку), покликаних сприяти регіональним ініціативам, і які мають бути поза впливом як політичних інтересів, так і інтересів окремих органів влади.

Види регіональної політики:

– стимулююча (політика Уряду Італії та ЄС щодо півдня Італії, починаючи з так званої каси півдня і закінчуючи сучасними заходами щодо посилення соціального капіталу);

– компенсуюча (політика у Великобританії, коли значні кошти виділялися на компенсацію закриття великих промислових потужностей у північних та «середніх» регіонах країни – колишніх локомотивах економічного зростання, а нині центрах новітніх послуг);

– протидіюча (політика Франції спрямована на деконцентрацію економічної діяльності з регіону Іль-де-Франс (Великий Париж) у метрополії другого порядку (Марсель, Ліон, Нант) [427, с.93].

Аналізуючи сучасні моделі регіонального розвитку, слід зазначити, що регіональний розвиток сам по собі не пов'язаний з автоматичною необхідністю реформування держави або її політичних чи адміністративних інституцій. Чимало країн запровадили форми «регіонального розвитку», які фундаментально не вимагають суттєвої модифікації суспільних або державних органів, чи перегляду їхніх повноважень. Такою є ситуація в невеликих країнах: Ірландії, Норвегії, Швеції, Фінляндії, Нідерландах, – скрізь існують форми втручання на рівні регіонів (або безпосередньо з боку держави, або через місцеві інституції), але жодна з них не вимагала проведення масштабних реформ державних інститутів.

Водночас на практиці існували випадки, коли більш широкі процеси децентралізації або регіоналізації держави (як правило, з політичних або інших неекономічних міркувань) здійснювалися

одночасно зі створенням структур регіонального розвитку або в рамках створення таких структур. У таких випадках часто здійснюється перегляд конфігурації державних інвестицій (та час від часу податкових повноважень), внаслідок яких формується певна регіональна політика або навіть відбувається регіоналізація. Саме це трапилося в Західній Німеччині, Іспанії, Італії, Бельгії, Великій Британії, Польщі, Чехії, Франції. Деякі з цих країн уже проводили політику функціонального регіонального розвитку в тій чи іншій формі як правило, на основі іншої логіки, але поглиблене реформування держави вело до децентралізації та регіоналізації [59, с. 189].

Іноземний досвід багаторівневого управління регіональним розвитком свідчить про значну кількість моделей і типів організації державного управління та місцевого самоврядування, залежних від багатьох факторів: політичного режиму, домінуючої в країні ідеї організації влади і управління на місцях, державного та адміністративно-територіального устрою держави, навіть національних традицій.

Впровадження багаторівневого управління регіональним розвитком вирішило низку проблем, які в Україні лише набирають актуальності [38, с. 112].

- чіткий розподіл повноважень між різними рівнями влади,
- укрупнення територіальних громад,
- забезпечення місцевих бюджетів надійними та стабільними фінансовими ресурсами,
- вибір між дво- чи трирівневою системою місцевого самоврядування.

Закономірні еволюційні процеси містять у собі нові виклики перед трансформованими управлінськими системами, які спричинюють появу нових проблемних сфер [59, с. 234]:

- урбанізація та концентрація молоді у великих містах (у переважній кількості країн ЄС);
- розрив між розвитком сільських та міських громад (Португалія, Чеська Республіка, Словацька Республіка);
- нерівномірність зайнятості населення (від 4,8% до 34,4% у Франції);
- нерівність територій у плані доступу до освіти (Франція),
- погіршення ситуації у сфері державних фінансів (Мексика, Чилі, Південна Корея):
- недостатня кількість кваліфікованих спеціалістів (країни Східної Європи).

Майже всі ці питання зводяться до одного – запровадження ефективної політики місцевого економічного розвитку.

Інституційний ландшафт європейських країн зазнав істотних змін, причиною якої була криза, яка виникла внаслідок процесів децентралізації чи рецентралізації. Запропонована таблиця ілюструє кількість рівнів управління у окремих країнах – членах ОЕСР, на яких здійснюються процеси формування та реалізації регіональної політики (табл. 3.2.1.).

Таблиця 3.2.1.

Рівні управління у окремих країнах – членах ОЕСР,  
на яких здійснюються процеси формування  
та реалізації регіональної політики

Вид державного устрою	Кількість рівнів		
	1 рівень	2 рівні	3 рівні
	<i>Муніципалітети</i>	<i>Держава/регіони Муніципалітети</i>	<i>Держава/регіони Середній рівень Муніципалітети</i>
<i>Федерації та квазіфедерації</i>		Австрія, Австралія, Канада, Мексика, Швейцарія	Німеччина, Бельгія, Іспанія, США
<i>Унітарні держави</i>	Естонія, Фінляндія, Ірландія, Ісландія, Ізраїль, Люксембург, Португалія	Чилі, Корея, Данія, Греція, Угорщина, Японія, Норвегія. Нова Зеландія, Нідерланди, Чеська Республіка, Словацька Республіка, Швеція, Туреччина	Франція, Італія, Польща, Англія, Україна

Досвід вирішення регіональних проблем, свідчить, що підґрунтям для такого вирішення є регіональне різноманіття і ступінь активності регіональної політики держави. Наприклад, у Німеччині особливо цікавий досвід реструктуризації нових східних земель, в Італії – повчальна політика подолання соціально-економічних диспропорцій між Північчю та Півднем, в Японії – деконцентрація промислового виробництва та збереження рекреаційних територій, в Іспанії – вирішення конфліктів між

«центром» та автономіями, в Нідерландах – осушення та освоєння великих ділянок моря тощо [125].

Сьогодні завдання регіональної політики зарубіжних країн передбачають: по-перше, запровадження механізму стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій; по-друге, розширення прав регіонів у вирішенні завдань ринкових перетворень, соціальної політики, підвищенні рівня відрахувань з державного бюджету місцевим бюджетом, розширенні прав регіонів в управлінні державною власністю; по-третє, введення єдиних соціальних стандартів і дієвих механізмів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей населення, та ін [424, с. 47].

Виконання цих завдань можливе за умови дотримання таких основних принципів багаторівневого управління регіональним розвитком:

- децентралізація функцій виконавчої влади, делегування регіонам значної їх частини;
- збалансування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого управління,
- розробка ефективного механізму контролю над виконанням ними делегованих повноважень;
- зміцнення місцевих фінансів, закінчення процесу формування власності територіальних громад, стимулювання розвитку регіонального міжнародного співробітництва;
- введення механізмів надання депресивним регіонам державної підтримки та стимулювання соціально-економічного розвитку.

Як вже зазначалося, у більшості зарубіжних країн склалась триланкова система управління територіальним соціально-економічним розвитком. Відтак, у системі центральних органів влади створені й діють інституції, що безпосередньо опікуються регіональним розвитком.

Центральні органи територіального управління здійснюють макрорегулювання процесів соціально-економічного розвитку. Тут же формується законодавче середовище, що регламентує всю діяльність у сфері територіального управління. Поряд із центральними органами влади управлінською діяльністю займаються великі регіональні та локальні територіальні структури.

Розвинені країни світу провели цілу низку власних реформ, але й на сьогодні перебувають у реформаційному процесі. Враховуючи те, що Україні необхідно здійснити низку перетворень за досить короткий проміжок часу, окремі аспекти світового досвіду, дослідження можливостей їх впровадження є одним з пріоритетних напрямів при визначенні не лише основних векторів перетворень, а й способів їх здійснення.

Однак, зазначимо, що світовий досвід реформування публічного управління загалом, і регіонального – зокрема, свідчить, що далеко не всі реформи, які були впроваджені впродовж останніх років, були успішними. Окремі моделі, за якими проводилось реформування в тій чи іншій країні, найчастіше не можуть в чистому вигляді бути ефективно впроваджені в інших країнах без урахування їх особливостей, іншими словами без адаптації окремих положень до наявних реалій [57, с. 134].

Сучасні науковці виділяють такі організаційно-функціональні моделі регіональної політики:

- регіональної корпорації,
- планових контрактів,
- спільної участі у вирішенні задач (Табл. 3.2.2.).

Враховуючи вищесказане, підкреслимо важливість врахування світового досвіду, шляхом його часткової реалізації та адаптації до наявних реалій, в зв'язку з чим, визначимо основні стратегічні орієнтири, які, в певному розумінні, є «універсальними» для проведення реформ у відповідності до будь-якої зі згаданих вище моделей, а саме:

- системний характер та комплексність реформ;
- рівновага в проведенні реформ;
- акцентування уваги на інформуванні суспільства відносно змісту, значення та необхідності проведення реформ;
- політична підтримка, чітка стратегія та професійна реалізація реформ;
- при реалізації стратегічних реформ зміщення акцентів на середньо- та короткострокову перспективу та задачі [216, с.244].

У Додатку В подано організаційно-функціональні складові механізму здійснення багаторівневого управління регіональним розвитком в зарубіжних країнах, в якій зазначено органи, які відповідають за формування та реалізацію регіонального управління з урахуванням специфіки функціонування їх на різних рівнях. Можна побачити, що у проаналізованих країнах при



управлінні розвитком регіону особлива увага приділяється агентствам регіонального розвитку.

Таблиця 3.2.2.

Організаційно-функціональні моделі  
регіональної політики

РЕГІОНАЛЬНІ КОРПОРАЦІЇ		
Італія, Бельгія, Нідерланди, США, Канаді	Функціонують у формі інвестиційних компаній та регіональних цільових фондів	Засновниками інвестиційних компаній виступають органи загальнодержавного і регіонального управління. Статутний капітал цих компаній формується головним чином за рахунок коштів, що надаються урядом, також органами регіонального та територіального управління. Практикується залучення як внутрішніх, так і зовнішніх приватних інвестицій.
ПЛАНОВІ КОНТРАКТИ		
Вперше почали практикуватися у Франції	Функціонують у формі документа, що формалізує угоду між урядом і регіоном щодо проведення скоординованої політики стосовно проблем свого розвитку.	У рамках планового контракту визначаються стан розвитку регіону в різних сферах (соціально-економічній та екологічній), проблеми, їх вплив на господарську ситуацію та перспективи економічного розвитку, оцінка можливостей і форми узгодження національних та регіональних інтересів, окреслюються зобов'язання, заходи й терміни їх реалізації, а також фінансова участь суб'єктів угоди щодо вирішення відповідних проблем.
СПІЛЬНА УЧАСТЬ У ВИРІШЕННІ ЗАДАЧ		
Розроблена і практикується у ФРН	Функціонує у формі окремого державного органу, який забезпечує реалізацію державної регіональної політики влади регіонів.	Орган відповідає за координацією заходів загальнодержавних (функціональних і галузевих міністерств) та виконавчих органів. Передбачається існування структури, у рамках якої спільно органами загальнодержавного і регіонального управління визначаються цілі, пріоритети, підходи щодо порядку та форми фінансового і правового забезпечення формування та проведення скоординованої й узгодженої державної

Роль агентств регіонального розвитку в процесі управління регіоном полягає в тому, що вони є легітимними інститутами розробки проектів і програм регіональної та місцевої політики, узгоджують інтереси держави, місцевого бізнесу та недержавних організацій.

У доповіді робочої групи Комісії «Багаторівневе врядування: об'єднання у мережі різноманітних регіональних та місцевих рівнів» [539], відправним пунктом якої було розуміння європейського врядування як багаторівневого концепту, містяться рекомендації щодо об'єднання у мережу різних територіальних рівнів у межах Європейського Союзу на засадах принципу багаторівневості. Запропоновані рекомендації розроблено на основі твердження, що кращому розумінню регіонального та місцевого вимірів європейського врядування сприятиме застосування двох особливих підходів:

- 1) організація постійного та систематичного діалогу з асоціаціями регіонів та міст ЄС з метою досягнення більшого залучення третього і четвертого рівнів європейського врядування в політичне життя ЄС з особливим наголосом на участь у процесі формування європейських стандартів і політик;

- 2) апробація застосування цільових тристоронніх угод та контрактів як засобів досягнення більшого залучення цих рівнів європейського врядування у процес імплементації законодавства та політик ЄС [88, с. 139].

Необхідність у постійному діалозі із асоціаціями регіонів та міст була зрозуміла ще на початковому етапі вироблення політики добросусідства, адже історично існує відмінність між Комісією та регіональними та місцевими рівнями врядування у розумінні цілей, що мають бути досягнуті за допомогою зростання участі регіональних та місцевих одиниць в європейській політиці: Комісія прагне досягти як покращення законотворчого процесу, так і належної імплементації європейського законодавства, у той час як регіональні та місцеві власті, зокрема регіони із законодавчими повноваженнями, шукають нові можливості більшої та безпосереднішої участі, а також збільшення впливу на європейські справи в цілому з метою зміцнення власних повноважень та ідентичності [20, с. 209]. Для вирішення цих антагоністичних тенденцій і використовується принцип багаторівневості, на основі якого Комісія перетворюється на важливого союзника для європейських регіонів та місцевих властей, оскільки саме цей альянс сприяє досягненню її цілей.

Застосування цільових тристоронніх угод та контрактів обумовлено необхідністю залучення територіальних одиниць на якомога ранньому етапі процесу вироблення політики з метою врахування в законопроектах індивідуальних місцевих особливостей для підтримки постійного конструктивного діалогу між різними рівнями європейського врядування. Ідея укладення тристоронніх цільових контрактів між Комісією, державою-членом та регіональними або місцевими органами влади ґрунтувалася на ствердженні, що завдяки більшій гнучкості тристоронні угоди та контракти підвищують ефективність та посилять легітимність за допомогою більшої участі регіональних та місцевих властей у процесі імплементації політики ЄС, яка має сильний територіальний вплив [59, с. 113].

Запорукою ефективності застосування цільових тристоронніх угод та контрактів є чітке встановлення «правил гри» між акторами багаторівневого врядування:

1. Європейська Комісія повинна була розробити пілотну програму цільових контрактів у межах однієї або декількох сфер як більш гнучкого засобу забезпечення імплементації політик ЄС. У жовтні 2003 р. Європейська Комісія надала фінансову підтримку трьом пілотним проектним ініціативам щодо укладення тристоронніх угод в Бірмінгемі (Велика Британія), Ліллі (Франція) та Пескарі (Італія). Всі три пілотні проекти стосувались питань охорони навколишнього середовища (міський транспорт, якість повітря, управління міськими зеленими зонами) і передбачали внесок ЄС, національних, регіональних або місцевих властей.

2. Комітет регіонів повинен відігравати активнішу роль у процесі вироблення політики, наприклад шляхом підготовки відповідних пояснювальних записок перед поданням Комісією пропозицій; організувати обмін кращим досвідом залучення місцевих та регіональних органів влади до участі в підготовчому етапі процесу прийняття рішень в ЄС на національному рівні; дослідити місцевий та регіональний вплив певних директив та доповісти Комісії щодо можливостей застосування більш гнучких засобів.

3. Держави-члени повинні дослідити шляхи покращення залучення місцевих та регіональних гравців до процесу вироблення політики ЄС; сприяти використанню контрактних угод зі своїми регіонами та територіальними громадами [380, с. 26].

Саме за таких умов принцип багаторівневого врядування є гарантом ефективності реалізації європейських політик і стратегій.

### **3.3. Принципи багаторівневого управління в процесі планування регіонального розвитку**

#### ***Передумови виникнення політики регіонального розвитку***

Формування та реалізація державної політики регіонального розвитку є складним і комплексним завданням у сфері забезпечення функціонування публічного управління. Це пояснюється тим, що регіони та окремі території нашої держави – різноманітні за своїми характеристиками: природно-кліматичними, демографічними, соціально-економічними умовами, рівнем розвитку продуктивних сил, виробничої і невиробничої інфраструктури. На окремих територіях перетинаються проблеми соціального, економічного, екологічного, історико-культурного характеру. На рівні регіону постійно перетинаються інтереси та сфери впливу різноманітних суб'єктів управління: органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, недержавних (неурядових), приватних структур. До того ж, в умовах ринкової економіки, розрізненість регіонів та окремих територій посилюється: одні перетворюються у крупні економічні центри, що концентрують інвестиції та кадровий потенціал, інші – набувають ознак депресивності, що стає негативним чинником на шляху забезпечення національної безпеки та стабільності соціально-економічного розвитку [428].

Народження регіональної політики як напряму національної політики держави припадає на 30-ті роки ХХ ст. Спочатку європейська (як і американська чи австралійська) регіональна політика сприймалася як інструмент згладжування надмірних диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, в основному за рахунок перерозподіляючих грантів та субсидій регіонам і територіям, котрі мають певні проблеми розвитку. Однак із часом цілі регіональної політики змінилися і стали більш багатогранними. Виникли нова парадигма регіональної політики і нові принципи, які орієнтуються на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями й гілками, а також партнерство із приватним і неурядовим секторами. Відтак, роль регіональної політики, як однієї з важливих складових у системі державної політики, зростає, а заодно зростає й глибина залучення місцевих та регіональних суб'єктів до вироблення і реалізації цієї політики.

Так, здебільшого, державна політика визначається, планується, формується та здійснюється на рівні країни на основі державних інвестиційних ресурсів, що ними розпоряджаються

загальнодержавні міністерства. Міністерства ж, забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [376]. При цьому, повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Об'єктивними передумовами політики регіонального розвитку виступає структурна неоднорідність території в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному та етнічному аспектах, у зв'язку з чим будь-які дії слід проводити з урахуванням інтересів і особливостей регіонів.

Саме тому, упродовж певного часу, Україна, як і чимало інших держав доповнили цю діяльність більш цілеспрямованим індивідуальним підходом до кожного регіону – регіональною політикою або політикою регіонального розвитку, намагаючись розв'язати конкретні регіональні проблеми та активно співпрацювати з громадянами та інституціями регіону. Крім того, багато урядів намагаються поліпшувати координацію всіх державних інвестицій на субнаціональному (зазвичай регіональному) рівні для підвищення їхньої дієвості. До того ж різні країни тепер частіше, ніж у минулому, усвідомлюють, наскільки різними можуть бути рівні розвитку регіонів та окремих територій, а отже, приділяють більше уваги усуненню відповідних диспропорцій.

### ***Необхідність планування регіонального розвитку***

Вищеописане свідчить про складність території як об'єкта управління, а отже, на шляху до збалансованого, планомірного розвитку регіонів та окремих територій зростає роль орієнтації на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями і гілками, а також приватним і неурядовим секторами. Відтак, спостерігається певна трансформація державної політики регіонального розвитку в багаторівневу публічну політику – численні групи інтересів отримали реальну можливість брати участь у формуванні політичного порядку денного, впливати на процес розроблення й втілення політичних рішень та вибудовувати складну мережу взаємозв'язків.

При цьому, переважно, заходи у сфері регіонального розвитку не вимагають фундаментально реформувати державні інститути або запроваджувати більш широкі політичні процеси, такі, як децентралізація або регіоналізація. Ці заходи задумані, і навіть в

основному здійснюються з центру, вони прив'язані до конкретних видів діяльності в сфері розвитку і, як правило, залежать від бюджетних трансфертів регіональним і місцевим органам влади або групам зацікавлених сторін в певній місцевості. Така сукупність заходів визначається національною концепцією регіонального розвитку [175]. Проте, високоякісні рішення у сфері регіонального розвитку не завжди є ефективними, оскільки ефективність рішення часто залежить не тільки від його якості, але й від його прийнятності для ключових зацікавлених сторін. Тобто, у даному випадку децентралізація публічно-владних відносин є не лише способом утвердження демократичних засад в країні, а і шляхом досягнення високого самодостатнього рівня економік окремих територій та регіонів. Тому регіональним органам влади, у взаємодії з іншими гравцями публічного простору, досить важливо правильно побудувати схему функціонування економіки регіону. Перехід до ринкової економіки супроводжується тим, що кожен регіон як суб'єкт стає економічною підсистемою з потужним взаємозв'язком своїх основних елементів. Значно зростає вплив доходів і платоспроможного попиту на регіональне виробництво, споживання та інвестиції, розвиток соціальної сфери, а також вплив виробництва на зайнятість і доходи. Міжрегіональний обмін здійснюється тепер на ринковій основі, і тому цей регіон відчуває вплив зовнішніх конкуруючих ринків товарів, праці й капіталу, а також внутрішній вплив характеру наявного ресурсного забезпечення, рівня взаємодії усіх суб'єктів регіональної політики та домінуючої форми публічно-управлінського виміру.

На відміну від галузевих політик, регіональна, перш за все, має орієнтуватися на просторовий ефект певних політичних дій і заходів, програм та бюджетів, слугувати певним фільтром, крізь який окремі види політики спрямовуються на конкретні території для досягнення оптимального (позитивного) ефекту і компліментарності заходів. Державна регіональна політика – це політика синергії, яка при правильному плануванні й реалізації забезпечує ефект набагато вищий, ніж ефект від суми окремих заходів галузевих політик.

Зважаючи на вищевикладене, відмітимо, що планування регіонального розвитку в сучасних умовах розглядається як один із найбільш перспективних та ефективних механізмів реалізації довгострокової регіональної політики в умовах посилення самостійності територій різних рівнів.

Пошук ефективних моделей регіонального соціально-економічного розвитку визначає необхідність використання довгострокового планування на всіх рівнях публічного управління для пошуку оптимальних стратегій регіонального розвитку з врахуванням пріоритетів, визначених Державною стратегією регіонального розвитку України та законодавством України.

Необхідність планування регіонального розвитку посилюється, зважаючи ще і на те, що в сучасний період державотворення, відбулося достатньо значне зміщення констант від централізованого управління та регулювання до багатополосного, для якого є характерним наявність багатьох рівнів і центрів діяльності, високий ступінь незалежності між численними акторами з різними інтересами, зумовлює потребу у визначенні процедур у публічній діяльності [423]. Це означає, що діяльність вже не окреслюється встановленими ще до початку дії та назавжди закріпленими правилами. Правила виникають під час взаємодії акторів різних рівнів протягом усього процесу публічної політики. Зміни у грі політичних сил визначаються природою політичних проблем та зростанням значення самих акторів і їх позицій. Так, конфігурації публічних взаємодій у вирішенні тих чи інших проблем можуть бути такими, що у них урядові структури можуть виявитися набагато слабшими, аніж, наприклад, територіальні громади. Нове розуміння публічної діяльності відносно державної політики включає такі положення: держава та її інститути втрачають спроможність «монополізувати» публічну діяльність, що зумовлює необхідність їх гнучкості у взаємодіях акторів публічної політики; зміст публічної діяльності визначається процесом колективних дій із залученням різних акторів; стратегії акторів стають основними детермінантами публічної діяльності. Відтак, багаторівневе управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними установами, зокрема із залученням недержавних акторів.

### ***Принципи в процесі планування регіонального розвитку***

Як нам вдалося зрозуміти, увесь процес планування регіонального розвитку спрямований на прийняття горизонтально і вертикально інтегрованих рішень, що забезпечують ефективне функціонування та планомірний розвиток окремих регіонів,

територій та ґрунуються на узгодженні інтересів держави та регіональних суб'єктів різних рівнів, а отже є об'єктивна необхідність врахування як *принципів європейської регіональної політики* та *регіонального розвитку*, так і *принципів багаторівневого управління в процесах планування регіонального розвитку*.

Зважаючи на проєвропейський вибір України, зауважимо, що у підсумковому звіті про досвід формування політики регіонального розвитку, що підготував доктор Петер Сегварі, і який був викладений у виданні «Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС» [438] визначено, що: «Кожна держава ЄС формує власну регіональну політику, виходячи з рівня свого соціально-економічного розвитку і національних пріоритетів. Разом з тим країни - члени ЄС мають зміцнювати регіональну спроможність (у сфері статистики, планування і програмування) для того, щоб діяти відповідно до Спільної регіональної політики та ефективно й результативно використовувати Структурні фонди та Фонд згуртування. Зважаючи на цю тезу, зазначимо, що Європейська регіональна політика закладає багато принципів і вимог, що їх слід адаптувати до національних регіональних політик країн-кандидатів. Проте, основними для врахування в процесі планування регіонального розвитку є чотири ключові принципи: *субсидіарність, децентралізація, партнерство та відкритість/залучення*.

Основними (провідними) принципами регіонального розвитку визначають *сталість (сталий розвиток)* і *соціальну інтеграцію*, що діють у тісній взаємодії, як це викладено в таблиці 3.3.1 [175]:

*Таблиця 3.3.1 [175]*

<i>Відповідальне управління навколишнім середовищем та раціональним використанням природних ресурсів</i>	<i>Здорова і справедлива громада</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ покращення обізнаності щодо обмежених природних ресурсів та небезпеки для середовища проживання</li> <li>✓ поліпшення середовища проживання, важливі природні ресурси зберігаються для майбутніх поколінь</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ забезпечення різних потреб усіх громадян через сприяння особистому благополуччю та соціальній інтеграції</li> <li>✓ забезпечення рівних шансів для всіх</li> </ul>



Продовження таблиці 3.3.1

<i>Стала економіка</i>	<i>Практика належного управління</i>
<p>✓ створення сильної, динамічної і сталої економіки, яка забезпечує процвітання</p> <p>✓ створення рівних економічних можливостей для всіх. Екологічні втрати компенсують ті, хто їх спричиняє. Ефективне використання ресурсів стимулюється</p>	<p>✓ постійне вдосконалення ефективного управління із залученням творчості та енергії громадян</p>

У 2014 р. Комітетом регіонів ЄС було схвалено Хартію багаторівневого управління в Європі, де головний акцент робиться саме на місцевому і регіональному рівнях. Хартія є новим засобом діалогу та партнерства між усіма рівнями публічної влади в Європейському Союзі та за його межами. Основні фундаментальні принципи, визначені Хартією багаторівневого управління в Європі: *прозорість, відкритість і всеосяжність процесу прийняття політичних рішень; участь та партнерство відповідних публічних і приватних стейкхолдерів у процесі прийняття рішень, у тому числі через відповідні цифрові інструменти, дотримуючись прав усіх інституційних партнерів; ефективність, згуртованість та бюджетна синергія між усіма рівнями управління; субсидіарність та пропорційність у процесі розробки політики; захист основних прав інституцій на всіх рівнях управління* [478].

Фактично, жоден з принципів не застосовується в «чистому» вигляді, усі вони складають комплекс основоположних засад для узгодження інтересів суб'єктами – представниками різних рівнів в процесі формування рішень стосовно планування регіонального розвитку.

### ***Особливості планування регіонального розвитку в Україні***

Розглянемо детальніше процеси планування регіонального розвитку в Україні .

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є учасниками багаторівневої політико-інституційної системи України. Порядок діяльності зазначених органів регулюється законами України «Про місцеві державні адміністрації» [327] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [326]. Основна діяльність органів державної влади спрямовується на реалізацію

загальнонаціональної державної політики та її ефективне поєднання з місцевою. Одним з інструментів реалізації діяльності органів виконавчої влади є планування соціально-економічного та культурного розвитку. Водночас, до повноважень органів місцевого самоврядування відноситься підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку та організація їх виконання. Така спільність компетенції в умовах багаторівневого управління передбачає прямого дотримання ключових принципів *партнерства та відкритості/залучення* та є свідченням втілення в життя *принципу субсидіарності*.

Планування розвитку територій є ще однією з найважливіших функцій органів публічної влади є планування розвитку території. Напрямок діяльності органів публічної влади на підпорядкованій території визначається пріоритетами закладеними у програмах розвитку. Особливостями таких програм є те, що кожна з них визначає свій напрям і умови розвитку та, з позиції синергетики, кожна є інструментом досягнення загального рівня розвитку регіону.

Планування об'єднує структурні підрозділи органів влади спільною метою, надає всім процесам координованості, що дає змогу найбільш повно й ефективно використовувати наявні ресурси, комплексно, якісно та своєчасно вирішувати різноманітні повсякденні завдання. У роботі з підготовки програмних документів вони керуються рядом законодавчих актів, до яких в першу чергу необхідно віднести закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [258], «Про державні цільові програми» [261], «Про Генеральну схему планування території України» [255], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [280], «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [270], «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [341], розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» [361] тощо.

Забезпечення соціально-економічного розвитку територій на обласному, районному та місцевому рівнях здійснюють органи виконавчої влади та місцевого самоврядування шляхом реалізації довго-, середньо- та короткострокових програм. До них відносяться

стратегії економічного та соціального розвитку областей, районів, територій громад; державної стратегії регіонального розвитку; програми соціально-економічного розвитку та інші. Такі програмні документи класифікуються за характером та періодом розробки і складають структуру системи планування та прогнозування регіонального розвитку в Україні. Відповідно до «Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України» виділяють (табл. 3.3.2) [361]:

Планові документи розробляються на підставі аналізу ситуації, що склалася на певній адміністративно-територіальній одиниці, її стану виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності, рівня розвитку економіки і соціальної сфери та з урахуванням впливу політичних, економічних та інших факторів.

*Таблиця 3.3.2.*

**Структура системи планування та прогнозування  
регіонального розвитку в Україні**

<i>Період реалізації</i>	<i>Характер розробки і дії</i>	<i>Вид програмного документа</i>
<i>Довгострокові прогнозні і програмні документи</i>	розробляються на період понад 5 років та визначають напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропорції економіки і соціальної сфери	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ стратегія економічного і соціального розвитку України;</li> <li>✓ державна стратегія регіонального розвитку;</li> <li>✓ регіональні стратегії розвитку АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя;</li> <li>✓ стратегії розвитку галузей (сфер діяльності) економіки.</li> </ul>
<i>Середньострокові прогнозні і програмні документи</i>	розробляються на основі довгострокових документів і визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на середньострокову перспективу (до 5 років)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ програма діяльності Кабінету Міністрів;</li> <li>✓ прогноз економічного та соціального розвитку;</li> <li>✓ основні напрямки бюджетної політики;</li> <li>✓ державні цільові програми;</li> <li>✓ стратегічні плани роботи центральних органів виконавчої влади.</li> </ul>

Продовження таблиці 3.3.1

<p>Короткострокові прогнози і програмні документи</p>	<p>розробляються на основі середньострокових документів і визначають цілі, умови розвитку та відповідні заходи на наступний рік</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ основні напрями соціально-економічної політики України;</li> <li>✓ прогноз економічного та соціального розвитку України;</li> <li>✓ основні засади грошово-кредитної політики;</li> <li>✓ основні напрями бюджетної політики;</li> <li>✓ Державний бюджет;</li> <li>✓ план дій Кабінету Міністрів щодо виконання Програми діяльності;</li> <li>✓ річні плани роботи центральних органів виконавчої влади;</li> <li>✓ бюджети адміністративно-територіальних одиниць і програми їх соціально-економічного розвитку.</li> </ul>
---	---	--

Порядок підготовки програм планування передбачає тісну взаємодію всіх зацікавлених сторін процесу. Учасниками якого стають представники органів влади, місцевого самоврядування, підприємницьких бізнес-структур, представники громадськості, які уособлюють різні рівні багаторівневого управління.

Плановим документом національного рівня є Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [360], що визначає напрями та пріоритети розвитку України на період до 2020 року. Вона є суспільним договором між трьома основними секторами – владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності. Стратегія має чотири вектори руху, це – сталий розвиток країни; безпека держави, бізнесу та громадян; відповідальність і соціальна справедливість; гордість за Україну в Європі та світі. Пріоритетним напрямом стратегії є реалізація програм енергонезалежності, популяризації України у світі та просування інтересів держави у світовому інформаційному просторі. У реальному житті компоненти стратегії є сукупністю або системою різних і постійних взаємодій.

Рівень загальнодержавного розвитку окреслює Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [280]. Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення

зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток [280].

Зазначена Стратегія виступає важливим інструментом посилення партнерства між облдержадміністрацією, обласною радою, органами місцевого самоврядування, широким колом організацій громадянського суспільства, бізнесом. Вона є сприятливим елементом для створення публічно-приватних партнерств, що має позитивний вплив на місцевий діловий клімат та конкурентне становище громади, а також на вирішення інших питань забезпечення життєдіяльності території [457].

На регіональному рівні основою для розвитку є соціально-економічні стратегії, і які зорієнтовують діяльність органів публічної влади в напрямі стабілізації та підвищення якості життя населення на основі підвищення ефективності економіки і забезпечення додаткових надходжень в бюджети всіх рівнів за рахунок активізації інноваційних й інвестиційних процесів.

Стратегія соціально-економічного розвитку регіону визначає зміст основних напрямів діяльності органів публічної влади: управління соціально-економічним розвитком; управління бюджетом і фінансами; управління економікою і підприємництвом; управління майном і землею; управління зовнішньоекономічною діяльністю; охорона навколишнього середовища. Процес формування стратегії соціально-економічного розвитку регіонів є одним із найважливіших напрямів діяльності виконавчих і законодавчих органів місцевої влади. Також розробка стратегії є основою для налагодження партнерства між обласною державною адміністрацією, обласною радою, районними державними адміністраціями, міськими та районними радами, вищими навчальними закладами, широким колом організацій громадянського суспільства.

Стратегія розглядається як плановий документ найвищого рівня в регіоні, а отже її реалізація вимагає зосередження фінансових, фізичних та людських ресурсів. Спільні зусилля адміністративних органів, громадянського суспільства, наукових кіл і громадян покликані забезпечити успішну реалізацію пріоритетів та заходів стратегії. Зосередження та належна координація наявних фінансових ресурсів, одержаних за рахунок бюджетів усіх рівнів, власних коштів підприємств, іноземних та вітчизняних інвесторів, коштів міжнародних фінансових

організацій, є підґрунтям для досягнення цілей, визначених у стратегії [457].

Місцеві програми соціально-економічного розвитку розробляються з метою втілення єдиної політики розвитку району на рік, що вимагає визначення конкретних пріоритетів у соціальній та економічній сферах, належної взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Програми розробляються на підставі аналізу тенденцій соціально-економічного розвитку території, оцінки ресурсного потенціалу за минулий рік визначаються актуальні проблеми соціально-економічного розвитку, пріоритети, основні завдання та заходи економічної та соціальної політики на наступний рік, а також критерії реалізації. На даному рівні процес планування, найчастіше, відбувається за принципом «зверху – донизу», що передбачає обов'язкове дублювання на місцевому рівні майже всіх програм, які прийняті на загальнодержавному рівні.

Варто зазначити, що у країнах Європи не може навіть мова йти про реалізацію будь-яких проєктів муніципалітетів без наявності стратегічного документа та чіткої відповідності вказаного проєкту стратегії. Уже зараз ми можемо зазначити, що відсутність стратегії може виступати певним стримуючим фактором для розвитку громади. Це пояснюється тим, що багато з донорів, перш ніж надати фінансовий ресурс для реалізації проєкту громади, мають упевнитися, що це відповідає пріоритетам розвитку вказаної території, визначеним стратегічними документами. І що їхня допомога бути дійсно корисною і матиме сталий результат. Потенційних донорів цікавить як сам факт наявності такого документа, так і його зміст. Тож, окремим елементом в системі планування регіонального розвитку, що набуває свого поширення в контексті децентралізаційних перетворень, є стратегії розвитку територіальних громад.

Відтак, погоджуємося з тезою, що «учасники підготовки планових документів в Україні дотримуються принципів: партнерства, що має забезпечити сталість рішень і формування спільної відповідальності за їх упровадження; причетності та участі, що сприятиме розбудові широкого соціального консенсусу та чіткої громадської підтримки оперативного плану і включених у нього проєктів; прозорості, що передбачає громадські обговорення та широке ознайомлення з результатами; відповідності стратегічному баченню, довгостроковим пріоритетам і середньостроковим стратегічним цілям; узгодженості документів з

планування; безперервності моніторингу, аналізу та коригуванню» [457].

Можемо також говорити про те, структура системи планування та прогнозування регіонального розвитку в Україні передбачає застосування принципів *згуртованості та бюджетної синергії між усіма рівнями управління; субсидіарність та пропорційність у процесі розробки політики*. Проте, лише за умови, прийняття інтегрованих рішень в процесах розробки та реалізації програмних документів.

Як підкреслює Методологія планування регіонального розвитку в Україні «Інструмент для розробки стратегій регіонального розвитку і планів їх реалізації» (розроблена в межах Проєкту Європейського Союзу «Підтримка політики регіонального розвитку України») для планування регіонального розвитку важливі два виміри інтегрованості: горизонтальний та вертикальний, де:

*А) горизонтальна інтегрованість:*

– інтегрованість компонентів стратегії (економічний розвиток, соціальний розвиток плюс надання публічних послуг та інфраструктура, захист навколишнього середовища та природних ресурсів),

– інтегрованість галузей (міжгалузевий підхід замість галузевого підходу);

*Б) вертикальна інтегрованість* – узгодження регіональних планів розвитку з ієрархічно вищим системами – державними стратегіями і програмами:

– державна стратегія регіонального розвитку,

– галузеві стратегії і плани,

– державні цільові програми,

– бюджетні програми.

Саме шляхом горизонтальної і вертикальної інтегрованості рішень можна досягти втілення в життя принципу *ефективності* у плануванні регіонального розвитку, бо «у реальному житті компоненти стратегії є сукупністю або системою різних і постійних взаємодій. Однак, ці аспекти часто розглядаються окремо в плануванні та управлінні, не беручи до уваги взаємні взаємозв'язки і синергії. Такий спосіб планування часто призводить до неефективного використання обмежених ресурсів, що може становити серйозну проблему. Причиною цього є вузько-галузевий або вузько-компонентний підхід до планування розвитку, оскільки

галузеві та компонентні плани часто мають різні мотиви, цілі, суб'єкти і практики»[175].

Прагнення чистого прибутку і суперництво представляють рушійну силу економічного розвитку, в той час як протилежні цінності, такі як солідарність і взаємна підтримка, є предметом для соціального захисту. Активне використання природних ресурсів часто є головним важелем підприємництва та економічної діяльності, в той час як захист і відновлення цих ресурсів є головною цінністю провідною для підходів, спрямованих на збереження навколишнього середовища. Ці відмінності, які видаються непримиренними, можуть насправді бути збалансовані, якщо процес планування розвитку побудований у такий спосіб, щоб підкреслити, а не ігнорувати взаємну залежність. Саме тому комплексний (інтегрований) підхід відповідає потребам щодо забезпечення сталого розвитку краще, ніж галузевий підхід. На нижчих рівнях врядування, як правило, більше зацікавлені в гармонізації з політикою і планами вищого рівня, оскільки вони безпосередньо стикаються з економічними, соціальними та екологічними проблемами, що породжені економічною кризою і структурними змінами. На нижчих рівнях наслідки цих процесів помітні найбільш чітко: втрата робочих місць; громадяни стикаються з проблемами сучасності, в той час як забруднення навколишнього середовища і нераціональне використання природних ресурсів ставлять під загрозу благополуччя майбутніх поколінь. Ці проблеми можуть бути вирішені тільки за допомогою узгодженої політики і планів на різних рівнях через узгодження інтересів різних компонентів і секторів у відповідності до спільного бачення майбутнього, опираючись на принципи субсидіарності.

### **3.4.Європейська практика застосування концепції багаторівневого врядування при плануванні стратегії місцевого розвитку**

Питанню визначення та практичного застосування концепції «багаторівневого врядування» присвячено численні дослідження. Більшість з відомих робіт присвячено аналізу феномена багаторівневого врядування та специфіці перерозподілу владних повноважень з урахуванням специфіки окремих країн та регіонів.

При цьому під поняттям «багаторівневого врядування» розуміють участь багатьох різних типів суб'єктів (державних /



приватних) у розробці та реалізації політики як формальними, так і неофіційними засобами [533]. Але питання практичного застосування інструментів «багаторівневого врядування» не завжди є предметом дослідження.

Розповсюдженим прикладом політики, яка ґрунтується на положеннях багаторівневого врядування, є стратегії розумної або смарт спеціалізації «Strategies for Smart Specialisation», які стали дієвим інструментом забезпечення інноваційного розвитку регіонів в Європейському Союзі.

Основні положення сучасної смарт спеціалізації окремого регіону представлені в «Керівництві по розробці дослідницьких та інноваційних стратегій розумної спеціалізації» (Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations), далі - Керівництво [495].

Визначальною особливістю застосування концепції розумної, або смарт спеціалізації є те, що вона безпосередньо ґрунтується на розподілі функцій управління між різними гілками влади. Основою такого розподілу може бути відоме визначення «багаторівневого управління»: «угода для прийняття обов'язкових рішень, яка передбачає безліч політично незалежних, але інакше взаємозалежних суб'єктів - приватних і державних - на різних рівнях територіальної агрегації в більш-менш постійних переговорах / обговоренні / реалізації, і це не привласнює виключну політичну компетенцію і не встановлює стійкої ієрархії політичних повноважень на будь-якому з цих рівнів» [572].

Приймаючи передумову, за якою постановка стратегії інноваційного розвитку може відноситися до різних рівнів управління, сама концепція смарт спеціалізації передбачає певний перерозподіл функцій управління: на національному задаються загальні умови розробки та реалізації стратегій, верифікації пріоритетів, формування єдиної бази даних для аналітичних зіставлень; на регіональному рівні здійснюються безпосередній вибір пріоритетів інноваційного розвитку, розробка стратегій та їх реалізація, створюються відповідні координаційні структури.

Такий розподіл функцій багаторівневого управління визначено в «Директиві Європейського парламенту від 17 грудня 2013 року», згідно з якою стратегії смарт спеціалізації є національні або регіональні інноваційні стратегії, які встановлюють пріоритети для створення конкурентної переваги за рахунок знаходження відповідності сильних сторін досліджень та інновацій існуючим потребам бізнесу. Це дозволяє відповідно реагувати на виникаючі

можливості і тенденції розвитку ринку, уникаючи дублювання і фрагментації зусиль [501].

Важливість визначення інноваційної стратегії кожним з регіонів Європейського Союзу обумовлена умовою, яка визначає можливість їх звернення до структурних фондів ЄС (European Structural and Investment Funds, ESIF) для отримання бюджетного фінансування [496-497].

В свою чергу, покладання в основу впровадження концепції смарт спеціалізації інструментарію «багаторівневого врядування» обумовило необхідність переосмислення взаємовідносин між інституціями ЄС, національними урядами та регіональними органами виконавчої влади. Це пов'язано з тим, що загалом інноваційний розвиток регіону в кожному окрему випадку є унікальним процесом, який потребує розробки своїх підходів до управління. Для цього, уряд та державні інституції повинні здійснювати лише ті заходи, які не можуть бути більш ефективно здійснені на місцевому рівні. Відповідно до такого підходу, відповідальність за розробку та реалізацію інноваційної політики розподіляється між різними рівнями влади. Такий розподіл повноважень має певні особливості. На регіональні органи влади покладається розробка місцевої інноваційної політики, яка повинна бути спрямована на задоволення конкретних потреб. Такі політики є унікальними для кожної території. Вони будуть спиратися на ресурси, знання та вміння, що зосереджені в цих територіях.

Загалом, визначення умов та розподіл владних повноважень між гілками влади при розробці стратегії смарт спеціалізації повинно ґрунтуватися на відомих принципах багаторівневого врядування з урахуванням таких чинників як ступінь самостійності та компетенції регіональних урядів, наявності в країні досвіду розробки національної або регіональної стратегії інноваційного розвитку. Але у будь якому разі, початком діалогу є наявність спільної основи у вигляді пропозиції щодо інноваційної політики з боку регіону від місцевих органів влади до уряду та державних інституцій.

Розглядаючи застосування при підготовки концепції смарт спеціалізації регіону принципів багаторівневого врядування, слід звернути увагу на те, що регіональні органи влади, відповідальні за інноваційний розвиток, можуть розвивати їх більш ефективно, тільки коли вони співпрацюють з національними урядами. Зрозуміло, що національні уряди не завжди мають можливість

бути присутнім у багатьох сферах, де є можливості для розумної спеціалізації. Альтернативним підходом тут стає розвиток горизонтальних мереж, оскільки різні рівні влади можуть створювати горизонтальні відносини на різних рівнях, які будуть доповнювати один одного.

Базовим рівнем для будь якої стратегії смарт спеціалізації завжди є регіон, конкретна локальна територія. Її органи влади несуть відповідальність не тільки за розробку смарт стратегії, але і визначення умов розподілу повноважень та за кінцевий результат. Для цього створення якісної стратегії повинно починатися з пошуку місця регіону в глобальній ланцюжку доданої вартості, аналізу структурно подібних територій і подальшого бенчмаркінгу [523]. Стратегії повинні бути відкритими і пройти серію обов'язкового зовнішнього рецензування за участю «дружніх критиків» або експертів з інших регіонів, що вже володіють подібною спеціалізацією [495].

При розробці стратегії смарт спеціалізації важливим чинником є налагодження стосунків співробітництва з іншими регіонами, створення мережі горизонтального рівня. Але для цього слід спочатку оцінити наявний потенціал міжрегіонального співробітництва, який буде враховувати вже існуючий традиційний взаємозв'язок з розумними спеціалізаціями інших регіонів [513].

Існування різних форм колаборації між територіями визнається важливою складовою стратегічного планування смарт спеціалізації на національному рівні, умовою розподілу бюджетних ресурсів та подальшої координації заходів з підтримки інновацій. В цьому плані можливість використання системи багаторівневого врядування з налагодженою комунікацією і чітким розподілом функцій між різними рівнями влади є ще однією ознакою доброї стратегії смарт спеціалізації [544]. Така система дозволяє перейти від синхронізації окремих регіональних смарт стратегій на горизонтальному рівні до багатоступінчатої синхронізації. Для цього спочатку на регіональному рівні спочатку започатковується процес визначення пріоритетів, а потім розробка і реалізація смарт стратегії. Далі на національному рівні визначаються загальні правила стратегічного планування смарт спеціалізації, вимоги до пріоритетів інноваційного розвитку регіонів та їх верифікації, створюються єдині бази даних для аналітичних зіставлень. У підсумку отримані результати дозволяють обґрунтувати загальні засади держаної бюджетної підтримки.

Нарешті, синхронізація на рівні державної системи багаторівневого врядування дозволяє визначити баланс між вихідними даними (пропозиції зі смарт розвитку) та результатами оцінки ефективності підтриманих стратегії, враховуючи при цьому відповідність визначених пріоритетів та прийнятої до виконання стратегії [534].

Відповідно до викладеного, загалом, стратегія смарт розвитку повинна мати певні прикмети, Таблиця 3.4.1.

Загалом, для країн Європейською Союзу методологію стратегічного планування смарт спеціалізації в даний час можна визнати глибоко проробленою.

Таблиця 3.4.1.

Прикмети відповідності **стратегії смарт розвитку**

Прикмети	Умови отримання даних	Рівень представлення смарт стратегії
Використання унікальних конкурентних переваг регіону	Рекомендації «Керівництва по розробці дослідницьких та інноваційних стратегій розумної спеціалізації» (Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations) [495]	Регіональний
Обґрунтованість обраної спеціалізації		Національний уряд, міждержавні організації
Вибір міжгалузевих пріоритетів		Регіональний, національний уряд, міждержавні організації
Наявність системи комунікацій для представлення пропозиції з смарт розвитку регіону		Національний уряд, міждержавні організації
Відповідність пропозиції з смарт розвитку регіону потребам місцевого, національного та світового ринків		Регіональний, національний уряд, міждержавні організації
Синхронізація між різними рівнями управління		Регіональний, національний уряд, міждержавні організації

Джерело: [494,495].

У Керівництві описані шість кроків з підготовки стратегій [495]:

- крок 1. аналіз регіонального контексту;
- крок 2. створення структур управління;
- крок 3. формування спільного бачення;
- крок 4. вибір пріоритетів;

крок 5. реалізація комплексу заходів політики;

крок 6. моніторинг і оцінка.

Таким чином, початок імплементації концепції розумної спеціалізації вимагає в першу чергу рішення регіональних органів влади, що розпочали розробку власних інноваційних стратегій за зразком розумної спеціалізації [486].

Ґрунтуючись на викладеному, можна визначити процес підготовки, розробки та реалізації стратегії смарт розвитку, в основу якого буде покладена система багаторівневого врядування, наступним чином: складний процес співпраці між різними рівнями уряду та державних органів з метою забезпечення доступу всіх суб'єктів врядування. В цьому плані важливим чинником є кількість адміністративних рівнів всередині держави. В залежності від того, як буде представлена стратегія смарт розвитку, можна розглядати варіанти трьох рівнів:

1. регіональний рівень, місцевий та третій рівень, який знаходиться між ними;

2. національний, регіональні та місцевий;

3. міждержавний, національний та регіональний.

У будь якому разі, залучення національного уряду та державних інституцій дозволяє значно збільшити потенціал стратегії смарт розвитку.

Відповідно рекомендованим крокам з підготовки стратегій та визначених варіантів представлення їх рівня, є можливим визначити критерії оцінки стратегії смарт розвитку. Дані, що представлені в таблиці 3.4.2, визначені з урахуванням [494-495, 497].

Академічний дискурс щодо застосування концепції стратегії смарт розвитку часто зосереджується на регіональному рівні. Але, як показано, практика смарт розвитку також включає субрегіональні, національні та в окремих випадках (в Європейському Союзі), європейські урядові органи. За таким підходом, доцільність представлення та розгляд практика смарт розвитку через систему доброго врядування підтверджується наступною тезою: «система, в якій відповідальність за розробку та реалізацію політики розподіляється між різними рівнями влади та місцевими установами спеціального призначення (приватні асоціації, спільні органи місцевої влади, співпраця між національними кордони, державно-приватне партнерство тощо)».

Таблиця 3.4.2.

**Критерії оцінки інноваційних стратегій**

	Критерії оцінки результатів виконання кроків з підготовки стратегій	Зміст критерія оцінки
<b>Крок 1. Аналіз регіонального контексту</b>		
1.1	Результати аналізу ресурсів регіону	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Аналіз сильних і слабких сторін, загроз і можливостей розвитку інновацій в регіоні</li> <li>• Опис інноваційного потенціалу та можливих областей спеціалізації регіону</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Виявлення унікальних конкурентних переваг планування регіональної інноваційної системи</li> </ul>
1.2	Результати аналізу зовнішньої середовища	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Зіставлення показників соціально-економічного розвитку з іншими регіонами</li> <li>• Вивчення передового досвіду інших регіонів в схожих областях спеціалізації (бенчмаркінг)</li> <li>• Оцінка існуючого рівня комунікацій з іншими регіонами в сфері: торгівлі, науки, виробництва, культури тощо.</li> </ul>
1.3	Результати аналізу регіонального ринку	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Визначення рівня розвитку ринкового середовища в регіоні</li> <li>• Наявність кластерів, асоціацій і союзів бізнесу,</li> <li>• Результати проведеної оцінки існування перспективних для інновацій ринкових ніш</li> </ul>
<b>Крок 2. Створення структур управління</b>		
2.1	Визначена схема комунікацій при впровадженні стратегії, яка є складовою системи багаторівневого управління	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Формування спеціалізованих органів управління для організації процесу розробки стратегії, включно створення тематичних робочих групи</li> <li>• Розподіл функцій і відповідальності (загальне керівництво, поточне управління, розробка окремих проектів)</li> <li>• Використання публічних, інтерактивних форматів взаємодії держави, бізнесу і громадян в процесі розробки стратегії</li> </ul>
2.2	До участі в системі багаторівневого управління країни залучено широке кола учасників	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Залучення до розробки стратегії представників різних груп учасників, включно органів влади, бізнесу, науки, громадянського суспільства, експертів (в тому числі з інших країн / регіонів)</li> </ul>

## Продовження таблиці 3.4.2

Крок 3. Формування спільного бачення		
3.1	Підготовлено прогноз та визначені основні напрями інноваційного розвитку	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Опис кількох сценаріїв інноваційного розвитку регіону</li> <li>• Наявність планів для кожного з можливих сценаріїв</li> <li>• Розробка стратегії з урахуванням можливості різних форм інновацій: організаційних, соціальних, сервісних, індукованих користувачами, а не тільки результатів розвитку науки і технологій</li> </ul>
3.2	Наявність відповідей на глобальні виклики	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обґрунтування пріоритетів інноваційного розвитку (заходів, проєктів) з точки зору їх вкладу у вирішення глобальних проблем економіки і суспільства</li> </ul>
Крок 4. Вибір пріоритетів		
4.1	Визначення та обґрунтування вибору пріоритетів інноваційного розвитку	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Визначення обмеженої кількості конкретних областей спеціалізації регіону (фактичних або потенційних) для розвитку інновацій та формування унікальних конкурентних переваг</li> <li>• Облік результатів аналізу регіонального контексту і зовнішнього середовища, а також консолідованої позиції учасників регіональної інноваційної системи</li> </ul>
4.2	Узгодження та підтримка вибраних пріоритетів, ресурсне забезпечення їх виконання	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ув'язка з національними пріоритетами в галузі науки і інновацій</li> <li>• Позиціонування обраних пріоритетів щодо технологій загального призначення</li> <li>• Забезпеченість обраних пріоритетів ресурсами і виробничим потенціалом</li> </ul>
Крок 5. Реалізація комплексу заходів політики.		
5.1	Наявність детально розробленої програми з смарт розвитку	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Програма з смарт розвитку розроблена на необхідну перспективу, вона включає основні показники та критерії оцінки</li> </ul>
5.2	Входження програми з смарт розвитку до системи багаторівневого врядування	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Комунікації, необхідні для виконання програми з смарт розвитку включають систему зв'язків на: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ горизонтальному рівні;</li> <li>✓ всіх рівнях взаємодії місцевих органів виконавчої влади з урядом та міждержавними інститутами.</li> </ul> </li> </ul>

Продовження таблиці 3.4.2

Крок 6. Моніторинг та оцінка		
6.1	Використання показників ефективності	<ul style="list-style-type: none"> <li>Вибір необхідного числа показників оцінки ефективності, за умовою їх прив'язки до пріоритетів, цілей і термінів виконання програми з смарт розвитку</li> </ul>
6.2	Наявність системи моніторингу реалізації смарт стратегії	<ul style="list-style-type: none"> <li>Система моніторингу є складовою загальної програми смарт розвитку</li> </ul>

Джерело: [494-495, 497].

Розглядаючи викладене в контексті застосування в Україні, можна обґрунтовано стверджувати, що за умов розвитку програми децентралізації, застосування концепції смарт розвитку є доцільним та перспективним підходом. Але практичне застосування положень Керівництва обмежується рядом факторів, таких як:

1. недостатнім рівня впровадження системи багаторівневого управління;
2. відсутністю розуміння, що запропонована стратегія, враховуючи європейський напрямок економічної інтеграції України, повинна бути конкурентоспроможною на світовому рівні, а не тільки національному;
3. потенціально низьким рівнем підтримки програм регіонального розвитку з боку уряду;
4. відсутність практики співробітництва уряду та державних організацій з місцевими органами виконавчої влади в сфері інноваційного розвитку.

Для того, щоб зробити застосування практики стратегічного планування смарт розвитку в Україні реальною, необхідно розробити нові підходи, які будуть враховувати національні особливості врядування та рівня економічного розвитку країни. Окрім цілей та бюджетів, про які зазвичай повідомляється, необхідно зробити складовими такої програми інформування про ці стратегії, налагодити потенційні горизонтальні зв'язки, запровадити підготовку фахівців и та залучити до співпраці представників всіх рівнів влади.

Таким чином, методологія розробки та впровадження стратегії смарт спеціалізації є науковою концепцією, яка прийнята та отримала широке розповсюдження в країнах Європейського



Союзу, як практичний інструмент реалізації політик з регіонального розвитку. Визначальною особливістю застосування стратегії смарт спеціалізації є покладання в її основу системи багаторівневого врядування. Застосування концепції смарт спеціалізації регіонів як єдиний методологічний підхід в країнах ЄС передбачає визначення єдиних умов відбору інноваційних пріоритетів на наднаціональному рівні. Для цього програма регіонального смарт розвитку повинна включати такі складові як координація та синхронізації як на горизонтальному, так і вертикальному рівнях.

Завдяки покладання в основу стратегії смарт розвитку принципів багаторівневого врядування стає можливим значно підвищити достовірність вибору пріоритетів з розвитку та їх узгодження зі Структурними фондами та іншими джерелами бюджетного фінансування.

Результати розгляду програмних засад підготовки програми смарт розвитку регіонів свідчать, що окремі складові методології, яка використовується в країнах ЄС, можуть бути покладені в основу програмування інноваційного розвитку в Україні. При цьому слід прийняти до уваги, що такі чинники, як відсутність необхідної аналітичної бази та невизначеність можливої «унікальності» регіону значно обмежує можливість його інноваційного розвитку.

Загалом, для переходу на європейські засади планування регіонального розвитку, Україні необхідно широко застосовувати вже добре відпрацьовану смарт розвитку за умови, що впровадження концепції смарт спеціалізації буде проходити системно, залучаючи не тільки регіональні, але й національні органи влади, а в перспективі і країни ЄС.

### **3.5. Європейський досвід багаторівневого управління регіональним розвитком: соціально-економічний аспект**

Інтегруючись у європейську економічну систему, Україна в умовах ринкової економіки вживає заходів щодо приведення рівня життя населення до стандартів Європейського союзу. Вирішення такого непростого завдання не можливе без поглибленого аналізу рівня життя населення країн ЄС, діючих там норм і стандартів життя, а також механізмів, що забезпечують їх досягнення та утримання на належному рівні. Це потребує дослідження і

узагальнення досвіду країн Європейського Союзу (далі – ЄС) під час еволюційного розвитку та удосконалення єдиної системи управління регіональною політикою у соціальній сфері для визначення можливостей подальшого його застосування до вітчизняних умов.

Унітарний устрій України, наявність у її складі різноманіття регіонів і територій, які не є однорідними за їх географічними та історичними особливостями, за соціально-економічними традиціями, природним та економічним потенціалом тощо; обраний європейський шлях подальшого розвитку країни, намагання інтегруватися до європейського співтовариства робить актуальним проведення досконалого аналізу регіональної політики ЄС в цілому та досвіду країн-членів ЄС, зокрема, і визначає необхідність використання напрацьованих у ЄС механізмів та прийомів державного управління з метою визначення пріоритетних шляхів з удосконалення державного (публічного) управління в Україні та застосування їх під час імплементації погоджених і ратифікованих документів щодо Європейської інтеграції.

У науковій літературі вивченню проблем регіонального розвитку ЄС присвячені роботи М. Долішнього [86], В. Копійки [137], Н. Мікули [178], О. Шаповалової [448], в яких представлено аналіз впливу різних факторів на розвиток регіонів; у роботах Білої О. С., Шевченко О. В., Кушнір М. О. та інших [22] досліджені шляхи модернізації вітчизняної політики регіонального розвитку на базі досвіду ЄС. У роботі Ткачука А. Ф. [427] досліджено фінансові інструменти державної регіональної політики країн ЄС і можливості адаптації їх досвіду до умов України. Разом з тим, зарубіжний досвід державної підтримки регіонального розвитку вимагає подальшого поглибленого дослідження.

На цей час ЄС поєднує у своєму складі двадцять вісім країн, які залучалися до співтовариства послідовно протягом тривалого часу. Якщо сучасний ЄС представити як єдину цілісну «країну», то це величезне об'єднання територій, що займає площу 4 324 782 км<sup>2</sup> – це 7-ме місце в світі та має населенням понад 511 мільйонів людей (3-тє місце) [104]. В його межах не лише успішно співіснують країни з різними формами державної влади та ресурсними можливостями, а і забезпечують сталий розвиток нерівних за соціально-економічним станом регіонів, не зважаючи при цьому на різноманіття національностей та віросповідань, місцевих особливостей тощо. Все це відповідним чином впливає на

поведінку загального керівництва ЄС та урядів країн-учасниць і заслуговує належної уваги та вивчення.

Початком реальної спільної регіональної політики ЄС більшість науковців вважають 1975 рік, коли були засновані Комітет з регіональної політики та Європейський Фонд Регіонального Розвитку. Але на нашу думку, регіональна політика на протязі майже всього періоду розвитку та існування ЄС була і залишається важливим напрямком реалізації соціально-економічної політики, яка під час розвитку об'єднаних в єдине співтовариство країн, реагування на внутрішні та зовнішні виклики, з часом змінювалася та набувала нових форм і механізмів реалізації. Це пояснюється тим, що ЄС відноситься до відкритих соціальних систем, яким притаманні властивості щодо реагування на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища.

«Декларація Шумана» стала першою конкретною офіційною пропозицією щодо європейського об'єднання, яку було реалізовано шляхом підписання 18 квітня 1951 року Паризького договору про створення Європейської спільноти з вугілля і сталі (ЄСВС), до складу якого увійшли шість країн: Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Франція та ФРН (так звана «європейська шістка»). Договір про ЄСВС набув чинності 23 липня 1952 року.

Після створення ЄСВС були засновані його інституції, які стали прообразом відповідних структур сучасної Європейської Спільноти (схема 3.5.1) та мали функції, що визначені у таблиці 3.5.1.

Рисунок 3.5.1 і таблиця 3.5.1 складені автором на підставі [137].

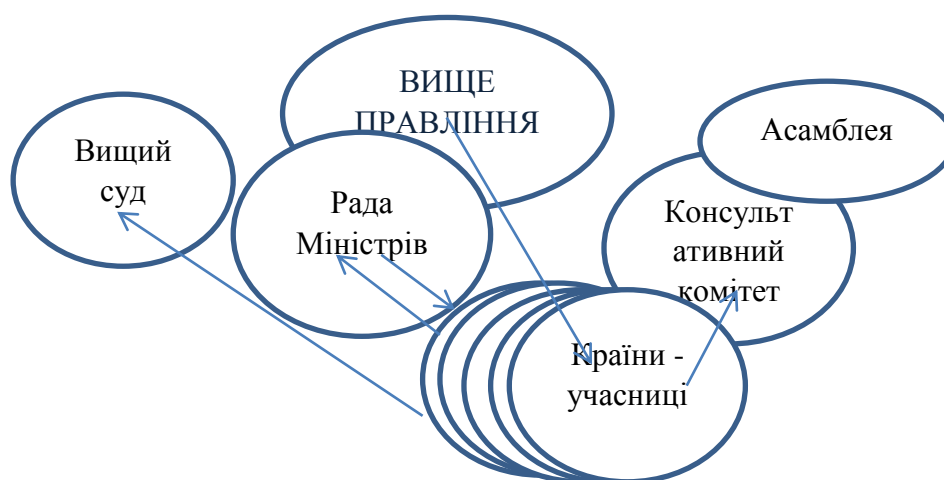


Рисунок 3.5.1. Інституції, які стали прообразом структур сучасної Європейської Спільноти

Об'єднання сприяло обміну сировиною, необхідною для металургії, яке створило умови незалежного виробництва в Європі від зовнішніх ринків та прискорило економічне зростання країн-учасниць договору.

Разом з цим, розвиток промисловості призводив не лише до зростання економіки та збільшення можливостей країн-учасниць ЄСВС, но і поглиблював відставання сільських і аграрних районів від промислових, змушував керівництво країн коригувати спрямованість соціальної політики та приділяти більше уваги рівню життя їх населення, можливості забезпечити його (населення) усім необхідним.

Таблиця 3.5.1

Інституції, які стали прообразом структур сучасної  
Європейської Спільноти та їх функцій

Найменування інституції	Статус	Повноваження	Склад
Вище правління	виконавчий, колегіальний, незалежний від урядів наднаціональний орган	призначений для прийняття рішень в інтересах ЄСВС	складався з 8 членів, призначених за спільною згодою країн-членів на шість років, а також дев'ятого, який був призначений за клопотанням інших
Рада Міністрів	координуючий орган діяльності Вищого правління	представництво урядів країн-учасниць для координації діяльності Вищого правління з економічною політикою окремих держав. Одноголосне схвалення Радою або більшістю голосів залишалося необхідною умовою для прийняття важливих рішень, що обмежувало федеративний характер інституціональної системи ЄСВС	

Продовження таблиці 3.5.1

Асамблея	дорадчий орган	для здійснення демократичного контролю над Вищим правлінням; не мала законодавчих можливостей, але могла висловити вотум недовіри і змістити Вище правління двома третинами голосів	складався з представників парламентів країн-членів
Вищий суд	судовий орган	вирішував спірні питання, або міг анулювати рішення органів ЄСВС	призначався урядами країн-членів
Консультативний комітет	дорадчий орган	не мав можливостей прийняття рішень; представляв промисловців і робітників, комерсантів і споживачів	призначався урядами країн-членів

*Примітка: «Члени Верховного органу здійснюють свої функції з повною незалежністю, в спільних інтересах Співтовариства. При здійсненні своїх обов'язків вони не запитують і не отримують ніяких інструкцій від будь-якого уряду або організації. Вони утримуються від будь-яких дій, які не сумісні з наднаціональним характером їхніх функцій» (ст.9 Договору про ЄСВС)*

Вже у 1957 році у преамбулі Римського договору згадувалося про «необхідність зменшення суттєвих відмінностей у соціально-економічному житті різних регіонів країн-учасниць ЄСВС». Безумовно дану фразу не можна вважати початком формування регіональної політики співтовариства, але варто зазначити, що про регіони як про важливий аспект формування відносин між країнами-членами ЄСВС згадували і у ті далекі часи. З метою підвищення рівня кваліфікації та навичок трудових ресурсів, як засобів попередження втрат робочих місць внаслідок структурних змін в економіці, у 1960 році був заснований Європейський соціальний фонд, а у 1962 році – Європейський фонд забезпечення і гарантій у сільському господарстві, які ї досі залишаються одними із основних фінансових інструментів регіональної політики.

До речі, в ті часи регіональну політику отожднювали із соціальною політикою, про що свідчить прийнятий 16 квітня 1964 року в Страсбурзі Європейський кодекс соціального забезпечення, у преамбулі якого зокрема визначено: «Держави - члени Ради Європи, які підписали цей Кодекс, враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами з метою, крім іншого, сприяння їхньому соціальному прогресу, враховуючи, що одним із завдань соціальної програми Ради Європи є

заохочення всіх її членів до розвитку їхніх систем соціального забезпечення, визнаючи доцільність узгодження відрахувань на соціальне забезпечення в країнах-членах, переконанні у доцільності піднесення Європейського кодексу соціального забезпечення на більш високий рівень ніж мінімальні норми, що визначені у Конвенції про мінімальні норми соціального забезпечення (993\_011) (МОП, № 102)...» [101].

Об'єднання зусиль країн-учасниць та запровадження нових інституцій та механізмів дали позитивні результати (таблиця 3.5.2, що укладена автором). У 1967 році в рамках Єврокомісії було створено Генеральну дирекцію з регіональної політики – фактично перший орган, який почав займатися суто регіонами, що можна також вважати початком формування регіональної політики ЄС.

Таблиця 3.5.2.

Середні темпи зростання ВВП у країнах ЄСВС

Країна	Середній показник зростання ВВП	
	1951 - 1960	1961 - 1970
Бельгія	4,8%	4,9%
Італія	5,3%	4,6%
Люксембург	2,0%	2,0%
Нідерланди	4,8%	4,9%
Федеративна Республіка Німеччина	8,1%	4,4%
Франція	3,8%	5,5%
Разом за співтовариство	4,9%	4,8%

*Примітка: середній темп зростання ВВП у країнах ЄСВС перевищував темп світового ВВП, а також США і групи країн, поступаючись лише динаміці зростання так званого японського економічного дива (8,7% в 1961-1960 рр. та 10,5 в 1961-1970 рр. ).*

Наочні приклади сумісного вирішення національних проблем надали поштовх до подальшого розширення співтовариства, що обумовило необхідність формування і реалізації регіональної політики Європейського Співтовариства через поглиблення регіональних диспропорцій внаслідок вступу до ЄС у 1973 році Данії, Ірландії, Великій Британії. Крім того, внаслідок великої економічної світової кризи 70-х років ХХ сторіччя зріс дефіцит торгівельного балансу, зросло безробіття. Все вищезазначене змусило керівництво співтовариства переглянути ставлення до регіональної політики і посилити увагу до її реалізації. Як наслідок, у 1975 році були засновані Комітет з регіональної політики та Європейський Фонд Регіонального Розвитку, який мав надавати

фінансову допомогу «депресивним регіонам». З цього часу регіональна політика ЄС вийшла на новий рівень складності та якості вирішення складних соціальних проблем.

Фактично кожне нове розширення співтовариства (Греція - 1981; Іспанія та Португалія - 1986; Австрія, Швеція та Фінляндія - 1995) збільшувало не тільки ресурсні можливості, а і кількість «депресивних регіонів», регіональних проблем нових країн-членів ЄС, які насамперед, були пов'язані з суттєвими відмінностями у їх соціально-економічному розвитку. Вищезазначене змушувало шукати нові форми надання адекватної допомоги відсталим територіям і регіонам, адже впродовж майже десятиліття, розрив між темпами росту багатих і бідних регіонів продовжував збільшуватися.

Найважливішою подією, що розпочала новий етап євроінтеграційного процесу, стало підписання у 1992 році Маастрихтського договору. Цей договір поклав початок Європейському союзу у тому вигляді, у якому він існує нині, із збереженням всіх принципів та здобутків його попередника та формування сучасних цілей нового об'єднання [40, 47, 118, 137].

Суттєвого значення регіональна політика ЄС набрала після приєднання до співтовариства великої кількості країн, в тому числі постсоціалістичних, які за своїм соціально-економічним розвитком значно відставали від так би мовити «старих» країн-членів ЄС (2004 рік - новими членами стали одразу десять країн: Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина та Чехія; 2007 року до ЄС прийнято Болгарію і Румунію та з 1 липня 2013 року - Хорватію) [237].

Збільшення у складі ЄС так би мовити «проблемних територій» із соціальними проблемами, порушеною інфраструктурою, з недостатніми ресурсами для самостійної реалізації регіональної політики в окремих країнах співтовариства спонукало до пошуку нових інституцій та механізмів для досягнення головної цілі регіональної політики – усунення міжрегіональних диспропорцій.

Сучасна регіональна політика в країнах ЄС є складовою європейської структурної політики, яка зорієнтована на зменшення розриву між соціально-економічними показниками розвитку різних регіонів співтовариства та має назву – політика «згуртування». Європейська регіональна політика не підміняє собою національну регіональну політику країн-членів ЄС, а є налагодженою діяльністю органів ЄС, країн учасниць співтовариства та інших зацікавлених у

розвитку регіонів національних акторів, утворюючи таким чином багаторівневе управління.

Традиційно, науковцями Європейський Союз розглядався як міжнародна організація яка на відміну від ООН та НАТО має у своєму складі наднаціональні інститути, що утворюють своєрідну політичну систему на кштал національним політичним системам, що відрізняє ЄС від інших організацій.

Для України, на наш погляд, доцільно вивчити національний та субнаціональний досвід нещодавно прийнятих до ЄС постсоціалістичних країн (у 2004 році: Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія; у 2007 році - Болгарія і Румунія) [237].

В цьому контексті заслуговує на увагу робота науковців Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України Н. Белікової та Ш. Омарова «Проблеми формування системи державної підтримки розвитку регіонів у країнах», у якій автори провели узагальнення досвіду країн ЄС у сфері державної підтримки регіонального розвитку та ретельно вивчили моделі регіонального розвитку Словаччини, Угорщини та Чехії. Автори визначають, що система державної підтримки регіонального розвитку ЄС має три складові: ресурси, потенціал і допомога, які узгоджені шляхом планування та управління регіональним розвитком, що здійснюється за єдиною системою регіонів ЄС, в основі якої знаходиться номенклатура територіальних одиниць NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) [118], узагальнений зміст якої наведено у таблиці 3.5.3.

Таблиця 3.5.3.

Система класифікації територій NUTS

Рівень NUTS	Території	Критерій поділу (чисельність населення)	Рівень охоплення
NUTS 1	Суб'єкти федерації, автономні утворення, великі регіони	3 – 7 млн осіб	Регіональний
NUTS 2	Області, провінції, департаменти, урядові округи	800 тис. – 3 млн осіб	
NUTS 3	Графства, префектури, округи, райони	150 – 800 тис. осіб	
NUTS 4	Сільські райони, менші за NUTS 3	Менше 800 тис. осіб	Місцевий
NUTS 5	Селища, громади, комуни	Первинні (базові) одиниці для кожної країни	



В таблиці 3.5.4 приведені національні інституції, що утворені з урахуванням національних особливостей у Словаччини, в Угорщини та Чехії.

Таблиця 3.5.4.

Національні інституції регіонального розвитку деяких постсоціалістичних країн, що прийняті до ЄС

Завдання та повноваження	Словаччина	Угорщина	Чеська республіки
Координація діяльності на національному рівні	Національне агентство регіонального розвитку	Національний центр регіонального розвитку	Регіони (8) рівня NUTS II згруповано
Координація діяльності на субнаціональному рівні	Адміністративні регіони, які мають: Регіональний комітет моніторингу та координації; Консультативно-інформаційний центр	Округ (Рада регіонального розвитку)	Президент регіону Регіональна рада Регіональна адміністрація
	Регіони; Райони мають Центри ділових ініціатив; Муніципалітети	Регіон (Рада регіонального розвитку)	Регіони та Муніципалітети
Планування регіонального розвитку	Національний фонд	Національний фонд регіонального розвитку	
Контроль за використанням коштів	Національний комітет моніторингу та координації	Казначейська мережа	

Отже, кожна країна отримавши членство у ЄС повинна будувати свою державну регіональну політику на підставі та на виконання єдиної прийнятої у ЄС системи регіонів. Відповідно до принципу субсидіарності кожна держава – член ЄС власними силами має розв'язувати проблеми національного регіонального розвитку: сприяти ліквідації соціально-економічних диспропорцій на регіональному рівні; розвивати інфраструктуру та сприяти

підтримці інвестицій, спрямованих на створення нових робочих місць (насамперед, на периферійних територіях).

За логікою MLG–концепції вдалося з'ясувати, що виявлена множинність взаємодії рівнів управління, зумовлених горизонтально-вертикальною координацією, адміністративною конструкцією публічної влади, ступенем участі соціуму, наявністю «прошарків» (layers), управляється за допомогою неієрархічних методів, а саме, консенсусу, регуляторних мереж, діючих у різних сферах. На сьогодні модель багаторівневого управління ЄС схематично виглядає наступним чином (рис. 3.5.2, що складена автором).

### ***Роль інститутів Європейського союзу у здійсненні соціальної політики***

Закріплений в Конституції України соціальний принцип державного устрою визначає соціальну функцію пріоритетною функцією нашої держави, яку остання реалізує шляхом ведення (здійснення) соціальної політики [134]. Фактично соціальна політика держави є основою для створення певного економічного потенціалу, який дозволяє задовольняти гарантовані державою потреби людини (громадянина) для її (його) нормального життя і діяльності (життєдіяльності).

Метою соціальної політики є покращення умов праці та підвищення рівня життя, стимулювання зайнятості та створення рівних можливостей, обов'язкового мінімуму соціальної захищеності. Інструментом досягнення цього є Європейський соціальний фонд (ESF).

Функція соціальної політики ЄС на рівні держав полягає у забезпеченні колективних соціальних потреб. Основними завданнями Європейської соціальної політики є покращення якості життя та життєвого рівня. До теперішнього часу, ця політика допомогла поліпшити життя мільйонів громадян ЄС, включаючи безробітних, літніх, людей з непрацездатністю, людей, що зустрічаються з дискримінацією.

Наднаціональні органи сприяють рішенню проблем, що поділяються на три групи:

- специфічних соціальних проблем як окремих категорій трудящих, так і працівників окремих галузей;
- проблем підвищенню якості життя, поліпшенню охорони праці і здоров'я;

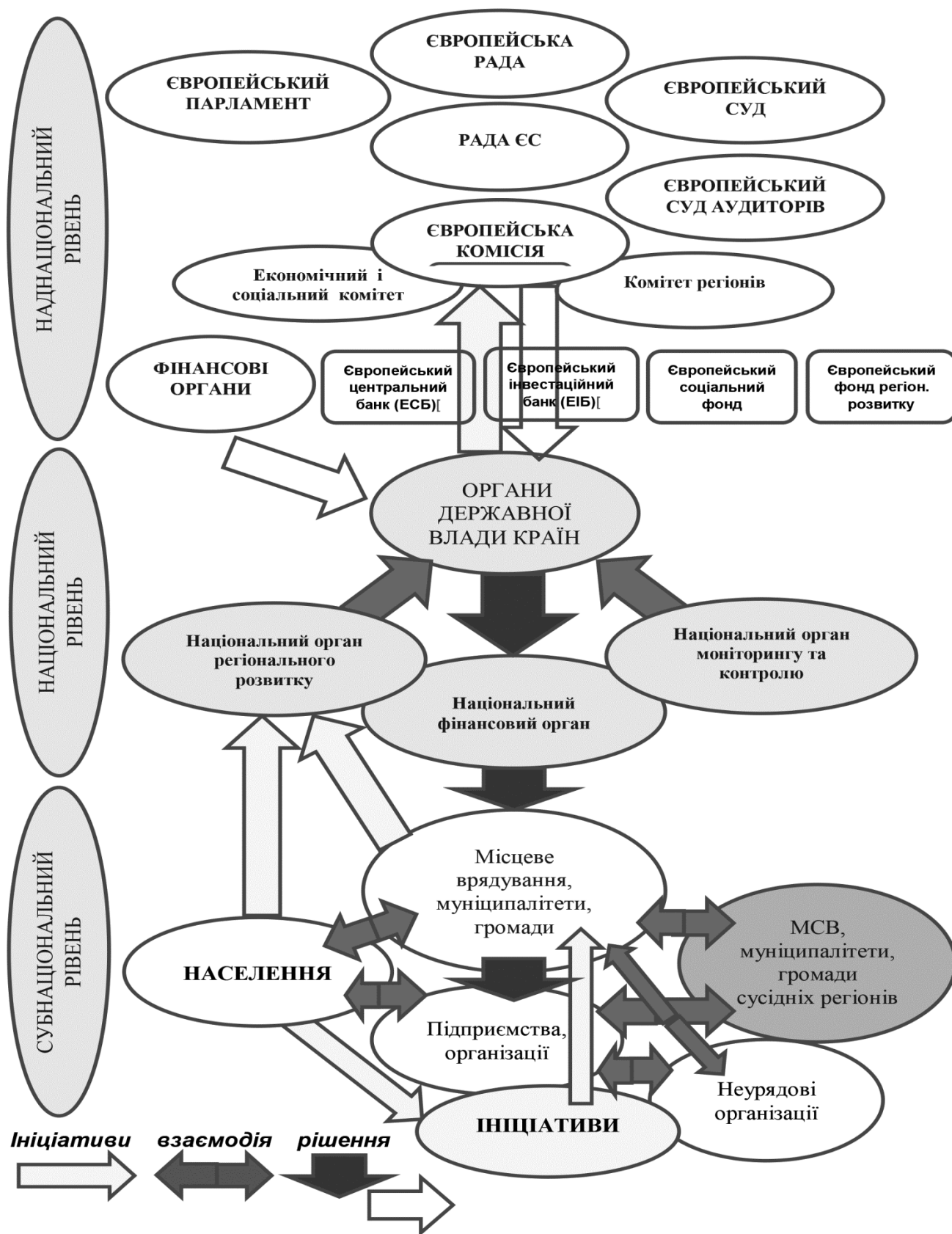


Рисунок 3.5.2. Схема багаторівневого управління ЄС

– проблем поступового зближення соціальних систем країн - членів ЄС, наприклад, розробляють і узаконюють загальні соціальні нормативи.

На цей час реалізація завдань у соціальній сфері здійснюється за допомогою розгалуженої структури інститутів, основна функція яких складається:

по-перше, у координації і гармонізації соціальної політики, здійснюваної країнами-членами співтовариства;

по-друге, у використанні і перерозподілі обмежених фінансових ресурсів для здійснення соціальних програм, що представляють загальний інтерес для держав-членів і сприяють розвитку інтеграції в цілому.

При здійсненні соціальної політики кожен інститут ЄС діє в межах повноважень, якими наділений відповідно до основних договорів. У Договорі про устанovu ЄЕС був включений розділ «Соціальна політика», що визначала рамки компетенції, задачі і методи діяльності органів Співтовариства в даній області. Відповідно до статті 18 до задач Європейської комісії входило сприяння співробітництву між державами-членами в питаннях зайнятості, трудового законодавства, умов праці, професійної підготовки й ін. У Єдиному Європейському акті спостерігається подальше розширення повноважень інститутів ЄС у соціальній сфері, хоча його не можна назвати значним [442].

Останнім часом спостерігається тенденція до посилення ролі інститутів Європейського союзу у здійсненні соціальної політики, що знайшло відображення в значному розширенні їхніх функцій у даній області. До їх числа належать:

- розробка стратегії соціального розвитку ЄС, рамкових програм соціальних дій, загальних орієнтирів;

- загальна координація дій держав-членів;

- розробка наднаціональних нормативних документів по соціальних питаннях і контроль за їх імплементацією у національні законодавства;

- розробка і здійснення власних ініціативних програм, які фінансуються за рахунок бюджету ЄС, за рахунок кредитів Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) та інших джерел.

Взаємодія між інститутами ЄС (схема 3.5.2, таблиця Б.1 в додатку Б) відбувається на основі консенсусу. Це можна наочно відслідкувати на прикладі питання прийняття в Співтовариство нових членів. Ст.8 ЄЄА змінила абзац 1 ст.237 Договору, що ЄЕС і проголошує, що «будь-яка європейська держава може звернутися з

проханням про прийняття в члени Співтовариства. Вона направить прохання в Раду, котра після консультації з Комісією і отримання відповідного рішення Європейського парламенту, що вирішує ці питання абсолютною більшістю голосів, приймає рішення на основі однакості».

Таким чином, для вирішення соціального захисту населення ЄС застосовується розподіл дій між різними рівнями - від місцевого до наднаціонального згідно з принципом субсидіарності. При цьому кожна держава – член ЄС власними силами має розв'язувати проблеми національного регіонального розвитку: сприяти ліквідації соціально-економічних диспропорцій на регіональному рівні; розвивати інфраструктуру та сприяти підтримці інвестицій, спрямованих на створення нових робочих місць (насамперед, на периферійних територіях).

Особливо важливі для Співтовариства проблеми соціальної спрямованості вирішуються на наднаціональному рівні.

### **3.6. Багаторівневість освітнього процесу в контексті реформування системи вищої освіти**

Освіта – складна багаторівнева система, вона включає: управлінську і керовану підсистеми та їх структурні компоненти; мету, що детермінована цілями суспільного розвитку; діяльність, спрямовану на досягнення мети; елементи, що відображають специфіку системи (навчальний процес, суб'єкти навчального процесу, категорії тих, хто навчається, з їх потребами та ін.).

З огляду на складність і багатоплановість, освіта є не тільки системою, але і процесом, і результатом. Кожна людина проходить стадії формальної освіти (загальної та професійної), неформальної (культурно-просвітницької) й інформальної освіти (самостійне набуття нових компетентностей в своєму повсякденному житті).

Освіта як цілісна система, вирішує проблеми з надання освітніх послуг в інтересах особистості, суспільства і держави. Методологія системного управління освітою (з урахуванням усіх її взаємозв'язків і взаємодій) ґрунтується на використанні теорії управління освітою як системою, яка є складовою соціальної системи.

Найважливішою складовою системного управління освітою є формування механізму реалізації освітньої політики на кожному рівні управління за допомогою створення розгалуженої мережі

органів влади і управління освітою, залучення до управління інших установ і громадських організацій.

В освіті (як в будь-якій системі) представлені такі компоненти: система органів влади і управління освітою, їх функції і компетенції; процес (стадії) управління; стиль і методи управління; заклади освіти та ін. Сутність системного управління полягає в тому, щоб раціонально координувати їх діяльність, направити її на досягнення мети системи освіти; налагоджувати внутрішньо-системні зв'язки і взаємодію всіх компонентів; здійснювати регулювання діяльності шляхом забезпечення їх стійкого функціонування, розвитку, результативності, взаємодії з зовнішнім середовищем; орієнтувати систему на соціально важливі цілі, які реалізуються засобами освіти.

Система освіти може впорядковуватися через управління (регулювання ззовні) і самоуправління (регулювання зсередини) [451, с.347].

В управлінському процесі беруть участь як суб'єкти (ті, що управляють), так і об'єкти (ті, якими управляють). Суб'єкти управління у найзагальнішому вигляді визначаються як сукупність спеціально створених органів (державних, громадських, самоврядування), їх підрозділів, посадових осіб, які виконують функції управління. Об'єкти управління освітою – це система освіти, органи управління освітою, їх підрозділи, посадові особи, навчальні заклади, організації, установи, виробничі підприємства та ін., що перебувають під організуючим, регулюючим і координуючим впливом держави. В систему державного управління освітою входить також державно-управлінська діяльність (процес), певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі і зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління [451, с.348].

У концепції багаторівневого управління рівні не діляться за принципом територіальності чи інтенсивності взаємодії з наднаціональними або місцевими органами влади. Ця концепція визначає поняття «рівень» як сукупність повноважень певних органів влади з виконання відповідних суспільно значущих функцій, що супроводжується наданням доступу заінтересованим суб'єктам (стейкхолдерам) до прийняття рішень.

Зокрема, сучасна концепція багаторівневого управління в ЄС є способом виведення комплексних відносин, тиску та можливостей, альянсів та політичних дій у Європі за рамки формального. У дослідженнях ЄС багаторівневе управління розглядається як

гнучка система управління, що характеризується складністю взаємопроникнення національного, субнаціонального та наднаціонального; як перспектива комплексних сфер, що перекриваються, з багаторівневою інституційною архітектурою та дисперсією повноважень [556, с. 160].

В освіті можна виділити дві групи основних стейкхолдерів, чії інтереси і вимоги впливають на функціонування і розвиток освіти. Перша група – зовнішні стейкхолдери:

- держава, яка здійснює нормативно-правове регулювання діяльності закладів освіти та, зокрема, основні замовлення на підготовку фахівців (державне замовлення);
- регіональні органи виконавчої влади (обласні та районні державні адміністрації) та органи місцевого самоврядування;
- працедавці (великі промислові підприємства, підприємства малого і середнього бізнесу, установи соціальної сфери), зацікавлені в отриманні компетентних фахівців;
- ті, хто знаходиться на стадії вибору закладу освіти та їхні батьки;
- заклади освіти різних типів і видів, розташовані в регіоні;
- різні громадські організації та об'єднання, які безпосередньо не пов'язані з системою освіти (політичні партії, етнічні та інші соціальні групи, творчі спілки, наукові установи і т.ін.), але заінтересовані у соціальному партнерстві.

Друга група – внутрішні стейкхолдери:

- ті, хто навчається на різних рівнях підготовки (від дошкільної і повної загальної середньої освіти до вищої і післядипломної освіти) та їх батьки на окремих рівнях;
- науково-педагогічні працівники, навчально-допоміжний та адміністративно-управлінський персонал.

Різноманіття цілей та мотивів стейкхолдерів діє як єдине ціле і грає важливу роль в управлінні розвитком освіти.

Визначимо, по-перше, компетенції, які дають можливість реалізувати принципи системного управління та, по-друге, сформовані компетентні структурні підрозділи управління освітою (табл. 3.6.1 ), які функціонують відповідно до законів і реальної ситуації в регіонах, на місцях і в закладах освіти.

*Глобальний рівень.* Глобалізація сприяє формуванню світового ринку освітніх послуг, вирівнюванню рівня і якості систем освіти в різних країнах, адекватності різних національних систем освіти (зокрема, вищої освіти) сучасним потребам економіки, культури і політики. Значення освіти зростає для економічного

розвитку, підвищення ефективності та керованості освітнього процесу за допомогою таких міжнародних організацій, як ЮНЕСКО, Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Світова організація торгівлі. Глобальний рівень проявляється:

Таблиця 3.6.1.

Рівні та суб'єкти управління в системі освіти

Рівні	Підрівні	Суб'єкти управління
Глобальний		Міжнародні організації (ЮНЕСКО, Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Світова організація торгівлі)
Наднаціональний/європейський		ЄС та його органи та інститути
Національний (державний, загальнодержавний, центральний)		Профільне міністерство / департамент (освіти)
Регіональний	Обласний	Обласна ОДА Обласна рада
	Районний	Районна ОДА Районна рада
Місцевий (Муніципальний)		Міська / селищна / сільська рада (рада ОТГ)
Інституційний (рівень закладу освіти)		Заклад освіти

– інституційно (у впливі нових наднаціональних органів політики, наприклад, ОЕСР). На сьогодні спостерігається поява глобальної спільноти суб'єктів освітньої політики. Так, у дослідженні сутності глобалізації М. Генрі та ін. [507] показали, як роль ОЕСР була відновлена після глобалізації (процес зміцнення політичної Європи), коли ця організація стала найвпливовішим політичним суб'єктом, а не просто стороною політичних дискусій. Безсумнівним є значення останнім часом і Світового банку, як важливого суб'єкту освітньої політики;

– культурно (у впливі міграції (руху людей) на закриті національну культуру). У цьому сенсі глобалізація відбувається як культурний обмін, підґрунтя для вилучення кращих практик у результаті порівняння.

Взаємодія у багаторівневому управлінні проявляється по-різному. Не вдаючись у деталі, зазначимо, що сформована



спільнота глобальної освітньої політики реалізує свою діяльність, яка, за визначенням Д. Хелпіна, відображається в поняттях «запозичення», «моделювання», «передача», «дифузія», «привласнення» та «копіювання» [505, с. 204].

Тейлор С. та ін. [565, с. 61] припустили, що аналіз освітньої політики в період глобалізації повинен враховувати те, як:

- процеси глобалізації враховуються в пріоритетах політики на рівні національних держав;
- ідеологічні дискурси, які в рамках освітньої політики на національному рівні вже можуть бути глобалізованими;
- політичні структури, що діють поза націями, формують варіанти національної політики;
- може виникнути глобальне політичне співтовариство;
- глобалізаційні процеси впливають на культурну сферу, в межах якої діє освіта.

*Наднаціональний/європейський рівень.* Ідея європейського освітнього простору є відображенням багаторівневого управління в освіті. Вона включає в себе законодавчу базу, яка формувалася в результаті ключових самітів, з відповідних програм та обміну досвідом. Ідея «простору» є уособленням постійної взаємодії між невеликими групами професіоналів, менеджерів та експертів галузі освіти. Цей простір не має конституційного підґрунтя, законодавчої основи, постійного місця реалізації або врегульованої громадянської чи бізнес-місії [541]. Однак він формується між державними та європейськими органами врядування, між агенціями та субпідрядниками, між науковцями та політиками, між експертами та посадовими особами, а також між волонтерами та працівниками державного сектору. Це культура, яка розвивається, яка існує на перетині формальних дій, у нематеріальному світі.

Єдиний освітній простір формується у результаті переваг та недоліків глобалізації. Цей простір визначає суб'єктів освітньої політики на національному (суб'єктів національної політики на рівні держав) та транснаціональному рівнях (в межах ЄС, Європейської Комісії); означає зв'язки, мережі, обмін, обговорення (у соціальному та віртуальному аспекті). Як результат, національні суб'єкти політики, які регулярно беруть участь у функціонуванні нового європейського освітнього простору, можуть діяти як транснаціональні суб'єкти політики, навіть якщо вони офіційно є національними чиновниками та керівниками. Вони характеризуються як нова «влада впливу» у сфері європейської

освітньої політики: національна політична еліта реалізує схожі підходи, «грає» за схожими правилами та є носієм нової європейської освітньої політики та нового політичного простору. Вона бере участь у тому, що К. Шор, використовуючи загальну ідіому ЄС, називає «engrenage», переплетенням чи «бюрократичним взаємопроникненням» європейських та національних чиновників, що характеризує процеси створення Європи і символізує транснаціональний ідеалізм [563, с. 147].

У більш широкому соціальному розумінні, це означає спільноту мобільних глобальних еліт, коли еліта з питань освітньої політики формує під-категорію, про яку так конструктивно написав З. Бауман, для якого освітній простір втратив свої характеристики обмежувань і легко трансформується як у «реальні», так і у «віртуальні» стани [469, с. 88]. На сьогодні концепція нової «влади впливу» працює на основі поєднання режимів збору статистичних даних (синхронізовані статистичні збірники ЄС та ОЕСР), звітів, національних оглядів, нарад, схем фінансування, діяльності національних кадрів та європейських політиків і т.ін.

Загалом, в Європейському Союзі (ЄС) реалізація повноважень від центральної влади внаслідок перерозподілу влади вгору (до ЄС), вниз (до регіонів, місцевих органів влади) та «в сторону» (до публічних/громадських/приватних мереж) [511] створює проблеми на рівні координації [483]. У такій галузі, як освіта, яка, за європейськими договорами, є сферою відповідальності національних органів влади (принцип субсидіарності), ЄС не може використовувати традиційний «метод спільноти «community method» у прийнятті європейського законодавства. Задля цього європейськими урядами був зініційований Болонський процес, до якого приєдналися і не-члени ЄС. Європейська комісія (ЄК) взяла на себе центральну роль у Болонському процесі - роль, яка набула дуже особливого значення, асоціюючи Болонью з Лісабонською стратегією» [463 с. 277]. ЄК стала активно використовувати відкритий метод координації (ВМК), який став кращим інструментом політики, а урядам країн було запропоновано скласти національні Плани дій на основі інструменту ВМК. Разом із тим розширюється використання «інструментів» та «мереж» нового управління, які деякі автори називають «механізмами м'якого права» [462, с. 26]. Ці механізми включають розвиток «адміністративних мереж» у галузі вищої освіти і використання нових інструментів публічної політики. З огляду на це, Мартенс К.,

Бальцер К., Сакман Р. і Вайманн А. [531] виділяють три аспекти управління: координацію, формування думки та інструменти.

Управління шляхом «координації» означає здатність міжнародної організації забезпечувати засоби управління процедурами, які сприяють певним ініціативам у сфері освітньої політики. Міжнародні організації можуть стимулювати та ініціювати пропозиції щодо розробки політики.

Управління шляхом «формування думки» виражає здатність міжнародної організації ініціювати та впливати на національний дискурс з питань освіти [531, с. 2] Міжнародна організація формує бачення та цінності відповідних суб'єктів, які формують політику своїх держав-членів.

Управління засобами інструментів стосується спроможності міжнародної організації розробляти та готувати юридичні рішення, міжнародні домовленості та узгоджені принципи, які впливають на національну політику [531, с. 3].

У більшості випадків процесу делегування діє єдиний головний суб'єкт (наприклад, держава) та декілька агентів (наприклад, заклади вищої освіти). В Європейському Союзі існує зворотна ситуація: багато головних суб'єктів (країн-членів) та один агент (ЄК). Зростаюча роль ЄК помітна у таких сферах, як якість та просування систем ранжування (U-Map та U-Multirank) та впровадження нового Європейського інституту інновацій та технологій. Через ретельний розподіл фінансових ресурсів Комісія допомагає країнам-членам визначити політичний порядок денний та встановити нові сфери втручання. Прикладами є дослідницькі програми та звіти, що фінансуються Комісією, такі як Tunning, U-Map, U-Multirank, Map-ESG та IBAR щодо впровадження Європейських стандартів та керівних принципів, звіти про тенденції Болонського процесу тощо. Існують численні організації, які визнають себе незалежними та які щедро фінансуються ЄС.

*Національний (державний, загальнодержавний, центральний).* Компетенціями національного рівня є розробка основних напрямків державної політики в галузі освіти, підготовка законодавчих актів, пропозицій щодо обсягів фінансування. Панівна роль держави в управлінні освітою, що склалася ще в Радянському Союзі, незважаючи на задекларовану вітчизняним освітнім законодавством участь в цьому процесі особистості і суспільства, де-факто зберігається. Так, система освіти в Україні переважно є державною. Держава є основним, хоча і не єдиним,

джерелом ресурсів для освіти. Держава виступає ініціатором змін, модернізаційних процесів, що пояснюється такими обставинами:

- держава (органи управління освітою) виступає єдиним джерелом пропозицій щодо реформування освіти;
- держава вирішувала численні економічні (і не тільки економічні) питання системи освіти, і саме вона йшла шляхом їх послідовного обмеження;
- держава ініціювала і всіляко підтримувала процеси розвитку ринкових відносин в освіті.

Однак, держава (органи управління освітою) не є єдиним ініціатором змін.

Особливість статусу органів управління освітою полягає в тому, що вони, з одного боку, за визначенням є елементом системи освіти і тому включені в відносини між усіма елементами. З іншого боку, органи управління освітою і, особливо, Міністерство освіти і науки України (МОН), можуть розглядатися в якості «спостерігачів», які розглядають систему освіти як об'єкт, тобто аналізують стан цього об'єкта і вводять зміни, які впливають на стан системи. З цієї точки зору МОНУ виключається із системи освіти як елемент, оскільки здійснює щодо закладів освіти повноваження вищого органу управління, а також здійснює функції управління системою. Така подвійність позиції змушує, зокрема, МОН не тільки розробляти плани, програми, графіки проведення заходів щодо зміни умов функціонування закладів освіти, видавати нормативно-розпорядчі документи, а й безпосередньо брати участь у виконанні цих планів, графіків і заходів поряд з закладами і організаціями або навіть без них. Форми такої участі можуть бути різноманітними: координаційні ради, робочі групи, підготовка необхідних документів безпосередньо в МОН, участь працівників міністерства у наукових колективах і т.ін.

В сучасних умовах основним джерелом фінансування освіти є державний бюджет (бюджети громад). Поряд із цим існують інші джерела фінансування системи освіти: плата за навчання, оплата додаткових освітніх послуг, спонсорські кошти, науково-дослідні роботи, надходження від іншої діяльності і т. ін.

Державне регулювання освіти може бути «прямим» і «непрямим» [203, с.112]. Під прямим регулюванням мається на увазі накладення організаційно-правових обмежень, встановлення галузевих норм і параметрів оцінювання, здійснення систематичного контролю (перевірок), формування певних умов

фінансування і т.ін. На відміну від прямого регулювання, непряме передбачає використання інститутів громадянського суспільства, їх зацікавлене ставлення до сфери освіти. Так, ряд європейських країн створили спеціальні незалежні агентства, структуровані за галузевими секторами – Національні організації з питань професійної освіти. Вони наділені правом і відповідальністю за експертизу навчальних планів, програм і стандартів професійної освіти з точки зору їх відповідності вимогам робочих місць у цих секторах. Такі організації, об'єднуючи на постійній основі представників бізнесу, науки, менеджменту, профспілок, беруть на себе функцію, яка раніше традиційно виконувалася державою (міністерством освіти). Інший приклад непрямого державного (в даному випадку – вже в повному розумінні громадського) регулювання освіти – в механізмах акредитації, публічного зовнішнього оцінювання закладів освіти. Програми, на основі яких діють такі заклади, повинні систематично піддаватися зовнішній кваліфікованій експертизі. Кожен заклад проходить акредитацію. Комісії з акредитації, як правило, включають не тільки відомчих інспекторів різних рівнів, а й представників авторитетних недержавних організацій.

*Регіональний рівень.* На регіональному рівні основними компетенціями суб'єктів управління освітою є визначення територіальних потреб в освітніх послугах, встановлення регіональних нормативів додаткового фінансування освіти, розробка і реалізація регіональних програм розвитку освіти, контроль за виконанням державних освітніх стандартів, ліцензуванням.

*Місцевий рівень. (Муніципальний/громадівський рівень).* На місцевому рівні основні компетенції суб'єктів управління освітою – визначення місцевих освітніх потреб, створення умов для реалізації необхідних населенню освітніх послуг, програм. На місцевому рівні в якості суб'єктів найчастіше виступають конкретні заклади освіти, фахівці різних державних служб (соціального захисту, безпеки, охорони здоров'я, праці та зайнятості), місцеві підприємства, групи місцевого населення (етнічні, релігійні, вікові), активісти громадських організацій [203].

Майже в кожній громаді послуги освіти стосуються не менше 30% населення громади (діти, їх батьки, вчителі), освіта складає до 45% видаткової частини місцевого бюджету, діяльність освітньої мережі забезпечує постійною роботою до 25% працездатного населення громад. Але в цьому напрямку також багато викликів.

Оцінюючи досвід діяльності громад у сфері освіти, варто зазначити таке:

– управління освітою та забезпечення якісних послуг виявилось складним завданням для органів місцевого самоврядування громад;

– кращі підходи і рішення щодо ефективного управління освітою на даному етапі реформ напрацьовуються на рівні самих громад.

*Інституційний (рівень закладу освіти).* На рівні закладу освіти компетенціями є: розробка і прийняття Статуту закладу, здійснення освітнього процесу відповідно до навчального плану, графіка, статуту, ліцензії і документу про акредитацію; матеріально-технічне забезпечення освітнього процесу, підбір і розстановка кадрів, врахування потреб та інтересів кожної особистості.

Підсумовуючи аналіз рівнів зазначимо таке. У розпорядженні регіонального та центрального урядів є, як правило, сильні інструменти впливу на освіту. Можна говорити про два головні напрямки впливу із залученням інститутів громадянського суспільства. По-перше, участь інститутів громадянського суспільства у регулюванні сфери освіти (оптимізації стандартів і структури) заради досягнення її мети і задоволення специфічних потреб місцевих громад. По-друге, забезпечення оптимального функціонування інститутів громадянського суспільства в якості самостійних і соціально корисних учасників партнерства [203, с.112]. Суб'єкти освіти на регіональному та центральному (загальнодержавному, національному) рівнях, включаючи громадські організації, взаємодіють з метою узгодження освітньої політики. У цій взаємодії від імені різних елементів спільноти надсилаються «сигнали» для вузьких груп експертів, які реально займаються виробленням освітньої політики в регіоні або в центрі. Наприклад, профспілки вчителів обговорюють перспективи заробітної плати з міністерствами освіти і фінансів, недержавними фондами, організаціями батьків. Центральними питаннями на цьому рівні виявляються стандарти освіти і сфери компетенцій, критерії якості підготовки, перспективні програми розвитку системи освіти і її окремих сегментів. На регіональному та центральному рівнях можуть вироблятися рекомендації на адресу суб'єктів нижчих рівнів. У ряді країн ЄС на національному і регіональному рівнях діє ціла система агентств, в яких на постійній основі працюють фахівці, які надають консультації, рекомендації

профспілкам, асоціаціям директорів закладів освіти, опікунським радам [203, с.111].

У Законі України «Про освіту» (Розділ VIII «Управління та контроль у сфері освіти», стаття 62 «Органи управління у сфері освіти») зазначено, що до органів управління у сфері освіти належать:

- Кабінет Міністрів України;
- центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки;
- центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти;
- постійно діючий колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти;
- державні органи, яким підпорядковані заклади освіти;
- Верховна Рада Автономної Республіки Крим;
- Рада міністрів Автономної Республіки Крим;
- органи місцевого самоврядування.

Повноваження Кабінету Міністрів України включають таке (стаття 63): реалізація заходів щодо забезпечення конституційного права кожної особи на освіту; забезпечення проведення державної політики у сфері освіти; затвердження стратегії розвитку освіти України; розробка, затвердження та виконання державних цільових програм у сфері освіти; здійснення повноважень засновника державних закладів освіти; забезпечення рівних умов розвитку закладів освіти всіх форм власності; визначення порядку формування і розподілу освітніх субвенцій між бюджетами; визначення порядку розподілу державного фінансування професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти; затвердження державних пріоритетів з підготовки фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів у розрізі галузей знань; затвердження переліку галузей знань та спеціальностей для підготовки фахівців вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти; затвердження переліку посад науково-педагогічних і педагогічних працівників закладів освіти; затвердження ліцензійних умов провадження освітньої діяльності; затвердження індикаторів оцінки стану освіти в Україні та регіонах; визначення органів ліцензування закладів дошкільної та загальної середньої освіти тощо.

Міністерство освіти і науки України як центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки має такі повноваження (стаття 64): забезпечує формування та реалізує державну політику

у сфері освіти і науки; розробляє стратегію розвитку освіти України, інші стратегічні документи, державні цільові програми та бере участь у їх реалізації; здійснює нормативно-правове забезпечення функціонування системи освіти; забезпечує функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти та інших державних інформаційних систем освіти; затверджує стандарти освіти; тощо.

Повноваженнями *управлінь (департаментів) освіти і науки обласних державних адміністрацій та відділів освіти районних державних адміністрацій* як державних органів, до сфери управління яких належать заклади освіти є такі (стаття 65): беруть участь у реалізації освітньої політики; беруть участь у розробленні умов прийому до закладів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти; розподіляють державне фінансування та стипендійний фонд закладів освіти, що перебувають у сфері їх управління; здійснюють аналіз, моніторинг якості освітньої діяльності закладів освіти, що перебувають у сфері їх управління; беруть участь у формуванні стандартів освіти; сприяють розробленню плану заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькуванню) в закладах освіти, здійснюють інші повноваження. *Всі зазначені повноваження не передбачають втручання місцевих органів у внутрішню діяльність закладів освіти, але можуть передбачати отримання необхідної інформації.*

*Місцеві ради (районні, міські ради) та ради об'єднаних територіальних громад* (стаття 66): відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на відповідній території, забезпечення доступності дошкільної та початкової освіти; мають право засновувати заклади освіти, реорганізовувати і ліквідовувати їх, забезпечують їх діяльність та розвиток; оприлюднюють офіційну звітність про всі отримані та використані кошти; здійснюють інші повноваження у сфері освіти, передбачені законом.

Для підтримки процесів оптимізації та інших завдань, пов'язаних з діяльністю закладів середньої освіти у громадах створюються органи самоорганізації населення (далі – ОСН), які входять до системи місцевого самоврядування в Україні. У статті 14 «Власні повноваження ОСН» Закону України «Про органи самоорганізації населення» вказується, що органи самоорганізації



населення можуть «надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів».

Створення об'єднаних громад надає жителям територій широкі можливості для формування своєї унікальної та ефективної системи управління освітньою сферою, яка, в кінцевому рахунку, допоможе підвищити якість освітніх послуг і заощадити кошти громади [399, с.13]. Органи місцевого самоврядування ОТГ мають право й можливість (не обов'язок) формувати власну ефективну систему надання освітніх послуг мешканцям громади. У цьому разі вирішення цих питань відноситься виключно до компетенції Рад як представницьких органів ОТГ [399]. Якщо в громаді створюється орган управління освіти, то відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [161] він має статус:

- 1) окремого підрозділу (департамент, відділ) виконкому ОТГ;
- 2) структурного підрозділу (відділ, сектор, посадова особа) в структурі міжгалузевого комунального органу управління гуманітарної політики (освіти, охорони здоров'я, культури, фізичного виховання, молоді та спорту);
- 3) офісу уповноваженого виконкому (куратора) з питань освіти.

Так, для забезпечення територіальної доступності повної загальної середньої освіти органи управління освіти місцевого самоврядування створюють опорні школи, їх філії, утримують у належному стані мережу закладів освіти; забезпечують підвезення учасників освітнього процесу до закладів освіти, створюють консультативні, дорадчі, допоміжні та інші структурні підрозділи.

Із метою економії коштів та для спільного виконання повноважень, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування, управління освіти відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» може функціонувати у формі:

- 1) спільного органу (департамент, відділ), утвореного кількома ОТГ;
- 2) делегування однією з ОТГ органу управління освіти інших громад виконання одного чи кількох повноважень у галузі освіти з трансфертом відповідних ресурсів;

3) спільного фінансування (утримання) установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів гуманітарної сфери;

4) реалізації цільових проектів (за І. Г. Осадчим) [202];

5) агенції, комісії з питань освіти, культури, молоді та спорту.

Управління освіти, зокрема й модифіковані, працюють за положенням і статутом, затвердженими виконкомом ради ОТГ, відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти, забезпечення якості та доступності освіти на відповідній території, здійснюють інші повноваження, передбачені законодавством України та/або установчими документами.

Відтак, у сфері освіти об'єднані територіальні громади відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти – виконують закони, державні програми, накази тощо та мають той самий набір повноважень, що і районні ради, і відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти, планують та забезпечують розвиток мережі освітніх закладів, закріплюють за закладами території обслуговування, забезпечують та фінансують підвезення учнів до закладів освіти та мають оприлюднювати офіційну звітність про отримані та використані кошти [151]. Відтак, найважливішими аспектами децентралізації у сфері освіти є передача громадам повноважень у змісті та фінансуванні освіти та оптимізація шкільної мережі зі створенням опорних шкіл. Адміністрації ОТГ також можуть вирішувати, якою є оптимальна кількість шкіл для їхніх громад. Вони тепер мають право створювати свої власні відділи освіти та методологічні кабінети, при цьому самостійно вирішуючи, якою буде кількість працівників та якими будуть їхні обов'язки та сфера відповідальності. Враховуючи, що управління освітою в об'єднаній територіальній громаді (особливо в сільських громадах) є новим і достатньо складним завданням, ефективним є вибудовування різних форм конструктивного партнерства з профільними органами виконавчої влади різних рівнів (органи управління освітою сусідніх громад, районні та обласні державні адміністрації тощо) [399, с.18].

*Таким чином, місцеві органи (органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) як органи управління освітою не мають ніяких повноважень з безпосереднього управління закладами освіти. Вони мають обов'язок забезпечувати розвиток мережі закладів освіти, доступність освіти, підвезення учнів. Для цього вони можуть створювати відповідні структурні підрозділи. Але ці підрозділи мають не управляти закладами, а*

забезпечувати їх діяльність. Тобто виконувати для них сервісні функції. Також вони можуть виконувати функції збору і аналізу статистичної інформації, прогнозування, планування (на рівні відповідної території) тощо. Тобто виконувати підготовчу аналітичну роботу для прийняття рішень відповідними місцевими органами. Таким чином, законодавство не передбачає і не заважає місцевим органам створювати відділи, департаменти чи інші структурні підрозділи, що будуть опікуватися проблемами розвитку освіти у відповідних областях, районах, містах тощо [17]. Але ці підрозділи не мають повноважень втручатися в освітню, кадрову, організаційну роботу закладів освіти.

Громадське самоврядування у сфері освіти (як право учасників освітнього процесу та громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства вирішувати питання у сфері освіти як безпосередньо, так і через органи громадського самоврядування, брати участь в управлінні закладом освіти, місцевими і державними справами у сфері освіти з питань, що належать до їх компетенції) *реалізується (стаття 70): у закладі освіти; на місцевому (територіальному) рівні; на національному (всеукраїнському) рівні*. Органами громадського самоврядування у сфері освіти є: органи громадського самоврядування закладу освіти; конференції (форуми, з'їзди) учасників освітнього процесу, закладів освіти, їх об'єднань; Всеукраїнський з'їзд учасників освітнього процесу та їх об'єднань. Органи громадського самоврядування в освіті вносять пропозиції щодо формування державної політики в галузі освіти, до якої вони відносяться, вирішують у межах своїх повноважень питання навчально-виховної, науково-дослідної, методичної, економічної і фінансово-господарської діяльності закладів освіти.

До переліку суб'єктів громадського самоврядування та управління, які здійснюють свою діяльність тільки в окремій ланці освіти, згідно чинного законодавства України, відносяться: органи студентського самоврядування – у системі закладів вищої освіти; ради закладу загальної середньої освіти, піклувальні ради закладу загальної середньої освіти, батьківські комітети (ради) закладу загальної середньої освіти, учнівське самоврядування – у системі закладів загальної середньої освіти; батьківські комітети (ради) дошкільного навчального закладу, педагогічні ради - як колегіальний, постійно діючий орган управління закладом дошкільної освіти [238, с.79].

Для забезпечення *державно-громадського управління* у сфері освіти можуть утворюватися репрезентативні громадські об'єднання та інші інститути громадянського суспільства, що представляють, у тому числі: педагогічних, науково-педагогічних, наукових працівників; здобувачів освіти; батьків; заклади освіти; роботодавців; об'єднання зазначених категорій осіб. Громадські об'єднання можуть бути легалізовані як неприбуткові юридичні особи. Це дозволяє їм мобілізувати фінансові ресурси різних міжнародних програм, що може стати істотною підтримкою діяльності місцевих органів врядування.

На сьогодні громадсько-державне самоврядування в шкільній освіті вибудовується на основі освітніх (шкільних) округів (за прикладом США, якими керують обрані місцевим населенням шкільні ради).

Залучення до управління освітою широкої громадськості, яка накопичує та виражає інтереси населення, сприяє багаторівневості та подоланню вузькогалузевого підходу до сфери освіти. Вплив громадськості на освіту та якість освіти проявляється наступними формами:

- підвищення орієнтації освітніх програм (результатів і умов освіти) на потреби населення;
- підвищення відповідальності закладів освіти, адміністрацій, педагогів за результати діяльності;
- зростання соціального потенціалу освіти і її впливовості за рахунок об'єднання зусиль і ресурсів з громадськістю;
- диверсифікація джерел формування ресурсної бази освіти;
- зниження рівня конфліктності у відносинах учасників освітнього процесу, зниження соціальної напруженості в сфері освіти;
- підтримка і лобювання громадськістю інтересів розвитку системи освіти як таких, що принципово збігаються з інтересами громадськості;
- висока соціалізація старшокласників на основі досвіду участі в роботі органів державно-громадського управління;
- підвищення якості та обґрунтованості прийнятих управлінських рішень як в закладах освіти, так і системі освіти в цілому;
- формування і розвиток стратегічного характеру управління школою (на основі стратегій, узгоджених з усіма головними учасниками освітнього процесу);

– стимулювання потреби суб'єктів системи управління освітою до отримання управлінської освіти.

Структура системи державно-громадського управління освітою – це сукупність органів державної влади, недержавних організацій та громадських об'єднань, взаємопов'язаних, які взаємодіють між собою на основі демократичних принципів та скоординованої участі в розробці та прийнятті рішень з метою оптимального досягнення результатів, передбачених змістом освітньої політики держави і статутами закладів освіти.

Традиційно громадська участь проявлялася широко на рівні закладів освіти (інституційний рівень).

*Громадські ради.* Ефективна підтримка з боку громадськості здійснюється в форматі Громадської Ради. До Ради запрошуються представники педагогічної та батьківської громадськості, які представляють, в тому числі, жителів віддалених сіл. Громадська Рада виконує дві важливі ролі: експертної платформи і комунікаційного механізму для інформування громадськості з питань освіти [173, с.5].

*Шкільні ради* можна розглядати як орган, який реалізує демократичні тенденції в управлінні школами і дозволяє зробити висновки про участь громадськості в управлінні закладами освіти. Такі ради, які започатковані були у Великій Британії і США, набули протягом останніх десятиліть поширення й в інших країнах, де були створені різноманітні моделі шкільних рад:

- управлінські ради, які складаються з волонтерів (працюють на безоплатній основі);
- управлінські ради із залученням професійних менеджерів, які отримують зарплату);
- управлінські ради, які координуються національними радами або асоціаціями керівників та ін.

Є також моделі координації дій управлінських рад на рівні регіону. Тому в залежності від діючої моделі управлінської ради варіюються функції такої ради і відповідно форми роботи з керівниками закладів освіти. Їхня особливість у тому, що вони обираються усім населенням освітнього (шкільного) округу шляхом прямих виборів (у США – на 4 роки). Шкільна рада призначає суперінтенданта. Така система управління забезпечує орієнтацію на потреби місцевої громади. Шкільна рада визначає освітню політику на місцевому рівні й делегує її виконання суперінтендантові. Завдання суперінтенданта – забезпечити кожному школу ресурсами для вирішення її проблем (ресурсами як

матеріальними, так і інтелектуальними). Серед функцій управління освіти є такі, як організація шкільного транспорту, призначення директорів шкіл, забезпечення підручниками тощо [61].

*Ради керівників закладів.* Практика громадського управління освітою в сучасних розвинених країнах існує з другої половини ХХ століття. У Великобританії Асоціація керівників шкіл створена в 1987 р. (від початку ця організація називалася Національною Радою керівників шкіл) [500].

*Батьківські ради.* Практика управління школою батьками існує з початку минулого століття: з 1917 року у Нідерландах; з 1918 р. в США, коли виникли шкільні управлінські ради в окремих штатах. Міністерства освіти цих країн наголошують на важливості участі громадськості в управлінні школою і необхідності поліпшення форм роботи з керівниками шкіл.

У дослідженні Європейської Ради «Правові принципи участі батьків у політиці освіти» проаналізовано освітнє законодавство країн Європи [568] і зроблено висновки, що у багатьох країнах Європи після проведених реформ нове законодавство забезпечує можливість батькам брати участь в оцінці роботи школи. Відтак, принцип демократичної участі батьків у питаннях шкільної освіти поширюється:

- на формулювання і моніторинг стратегій освіти;
- систему керівництва і управління освітою при плануванні нововведень;
- надання інформації та підзвітності з питань забезпечення ресурсів навчання, результатів навчальної та виховної роботи;
- оцінку якості освіти.

Можливими формами участі батьків в управлінні освітою є:

- прийняття рішення (право голосу; право вето);
- врахування думки (право ініціативи як право вносити пропозиції, за якими має бути прийнято рішення; реагування як право висловити думку, яку відповідний орган зобов'язаний вислухати, врахувати у рішенні, що приймається);
- висловлювання думки (право на свободу слова, яке обов'язково тягне за собою обов'язок враховувати відповідну думку під час прийняття рішень).

У дослідженні також зазначається, що участь батьків у формуванні та реалізації освітньої політики виражається:

- у повноправній участі батьків у вищому консультативному органі з усіх питань освіти;

- у передачі відповідальності і права батькам приймати рішення щодо різних аспектів шкільної освіти;
- у законодавчому регулюванні діяльності батьківських рад, закріпленні їх повноважень;
- у законодавчому закріпленні компетенції класних зборів;
- у законодавчому закріпленні обов'язків шкільної адміністрації представляти щорічні звіти батькам і членам місцевої громади про результатах роботи школи і прогресу учнів.

Щодо останнього, як показав досвід різних країн, участь батьків в управлінні освітою є одним із механізмів демократизації, при цьому така участь включає і звітність школи. Звіти шкіл не тільки інформують громадськість про якість освіти, а й залучають батьків до оцінки вдосконалення діяльності школи. У такому публічному звіті, як правило, представлені:

- голос учнів (право дітей на участь в справах школи);
- голос батьків (особливості взаємодії батьків з радами, з директором, вчителями);
- голос шкільних рад, які несуть розділену з адміністрацією шкіл відповідальність за надання достовірних даних у звіті;
- голос персоналу школи. Вчителі об'єднуються в ради, групи участі в проектах, інші об'єднання. Зважаючи на це, всі зазначені об'єднання – учасники управління та прийняття рішень, тому вони також стають відповідальними за підготовку та обговорення звітів;
- голос громади. Місцеві органи влади часто надають об'єктивні дані для звітів шкіл і поділяють відповідальність за їх достовірність.

Аналіз законодавства країн Європи показує, що існують різні механізми реалізації права батьків на участь в управлінні освітою:

- законодавче закріплення участі батьків на всіх рівнях прийняття рішень (національний (загальнодержавний), рівень великих адміністративних округів, рівень самоврядування, рівень школи, рівень класу);
- визначення процедур формування органів участі і процедур взаємодії з іншими органами;
- надання пропозицій за суб'єктом їх подання (пропозиції можуть бути громадськими з обов'язковою квотою представників батьків; батьківськими; експертними, в яких батьки не беруть участі);
- обов'язкове представлення керівниками рад та директорами шкіл щорічного звіту про стан шкільної освіти,

реалізація права громадських/батьківських рад на отримання консультацій;

– проведення оцінки шкіл (діяльності шкіл) за участю громадськості, включаючи батьківські ради;

Компетенція громадських або батьківських рад поширюється на всі важливі питання освітньої політики на конкретному рівні прийняття рішень.

Ради батьків, як правило, мають право на те, щоб їхня думка (ініціатива) була врахована під час прийняття відповідного рішення. Органи, які приймають рішення, зобов'язані цю думку батьків враховувати. Адміністрації відповідних органів і установ зобов'язані заздалегідь інформувати ради батьків про майбутні рішення. Право участі пов'язано з обов'язковим забезпеченням учасників діалогу знаннями, необхідними для участі у формуванні і реалізації освітньої політики.

У процесі об'єднання територіальних громад ефективне управління освітою означає: забезпечення рівних шансів для всіх учнів, незалежно від ставлення до освіти їхніх батьків і місця проживання родини; постійне залучення батьківської громадськості до партнерства заради дітей і таким чином підвищення обізнаності батьків щодо якісної освіти та її значення у житті дітей [399, с.16].

*Самоврядування учнів.* Важливу роль в управлінні школою грає самоврядування учнів. Органом самоврядування є Рада учнів школи, яка обирається зі складу учнів старших (8-11 класів); структурним підрозділом, який вирішує організаційні питання, може бути Рада старост. Діяльність шкільного самоврядування учнів здійснюється за такими напрямками:

– допомога в організації шкільних свят, вечорів, концертів, інтелектуальних турнірів;

– допомога в організації позакласної спортивної роботи в школі;

– діяльність з організації передачі інформації (шкільне радіо, стінгазети, зв'язок з іншими органами управління);

– допомогу в організації трудових справ;

– шефська робота з учнями молодших класів;

– нормативно-правова діяльність всередині органу самоврядування.

*Студентське самоврядування* у закладі вищої освіти – невід'ємна складова громадського самоврядування, що забезпечує захист прав і інтересів осіб, які навчаються у закладі вищої освіти, й



їхню участь в управлінні закладом вищої освіти. Також його можна тлумачити як самостійну громадську діяльність здобувачів вищої освіти з реалізації функцій управління закладом вищої освіти, яка визначається ректоратом (адміністрацією), деканатами (відділеннями) та здійснюється студентами. Воно здійснюється особами, які навчаються в закладі вищої освіти: безпосередньо; через органи студентського/слухацького самоврядування, що обираються шляхом таємного голосування. Органи студентського самоврядування (за чинним законодавством): приймають акти, що регламентують їхню організацію та діяльність; проводять організаційні, наукові, культурно-масові, спортивні, оздоровчі й інші заходи; сприяють працевлаштуванню осіб, які навчаються в закладі вищої освіти; розпоряджаються коштами й іншим майном, що знаходяться на їхньому балансі та банківських рахунках; виконують інші функції.

Мережі управління освітою із залученням громадськості розвивалися не тільки по горизонталі, коли збільшується кількість різноманітних рад (шкільних, опікунських, тощо), а й по вертикалі, коли створюються національні і місцеві асоціації. Значення цих організацій полягає в тому, що вони не залежать від місцевих органів управління. В освітній політиці вони можуть чинити тиск при прийнятті різних рішень. Наприклад, у Великій Британії Національна конфедерація асоціації батьків і вчителів, а також асоціації місцевих шкіл, мають можливість бути почутими при формуванні політики і відображають інтереси понад 22 тис. шкіл.

*Ради працедавців.* Розширюючи громадське управління закладами освіти, необхідно не просто враховувати контекст і перспективу розвитку взаємодії закладу з роботодавцями в галузі забезпечення якості освіти, її відповідності потребам ринку праці, а й розглядати це як основу для побудови нової моделі державно-громадського управління в системі освіти на всіх рівнях.

Отже, у закладах освіти реалізуються (причому часто одночасно) кілька моделей громадської участі в управлінні: наприклад, рада закладу, піклувальна рада, педагогічна рада, вчена рада. При цьому рівень їх реального впливу на прийняття управлінських рішень залишається низьким, не забезпечено чітке розмежування повноважень органів самоврядування і адміністрації закладу, не склалося механізмів ефективної координації взаємодії [139].

На сьогодні важливим досягненням останніх років стало формування механізмів громадської участі не тільки на рівні

закладу освіти, але на всіх рівнях управління освітою: громадському (муніципальному), регіональному.

Органи громадського управління освітою створюються на рівні регіону (області, району) при державних адміністраціях і освітніх організаціях. На рівні регіону можуть створюватися об'єднання батьків: піклувальні ради, управлінські ради, наглядові ради, батьківські комітети, благодійні фонди, ради батьків, ради матерів та ін.; об'єднання працівників закладів загальної освіти – асоціації, професійні ради, педагогічні ради, ради загальноосвітніх навчальних закладів, загальні збори працівників трудового колективу, ради керівників закладів середньої освіти та ін.; дитячі громадські об'єднання: учнівські ради, ради старшокласників та ін.; асоціації випускників.

Зокрема, *на регіональному рівні*, як свідчить світовий досвід, найбільший інтерес представляє така форма рад як-от регіональна рада з питань освіти (з питань загальної середньої освіти, розвитку загальної середньої освіти регіону та ін.), склад яких формується персонально з числа представників законодавчої та виконавчої влади регіону; представників органу управління освіти регіону; представників муніципалітетів (органів місцевого самоврядування та (або) муніципальних органів управління освітою); представників муніципальних рад з питань освіти; представників педагогічної громадськості (представників закладів освіти, суспільно-педагогічних об'єднань), ЗМІ, роботодавців та ін.

До компетенції регіональної ради з питань відносять, як правило:

- узгодження програм і планів розвитку освіти регіону;
- розробку положень щодо стимулювання розвитку освіти шляхом проведення регіональних конкурсів;
- виділення грантів на проектну діяльність та ін;
- підготовку щорічних публічних доповідей (звітів) суспільству про стан системи освіти регіону, про виконання планів і програм її розвитку, про реалізацію конкурсів і грантів в сфері освіти.

Створюються *ради муніципального рівня*, які реалізують принцип державно-громадського управління освітою в громаді. Такі муніципальні ради наділяються повноваженнями попереднього узгодження найважливіших місцевих рішень в галузі освіти. Досягається це тим, що органи місцевого самоврядування, схвалюючи відповідні нормативні акти про створення таких рад, беруть на себе зобов'язання не приймати тих чи інших рішень без

узгодження з радами з питань освіти. До компетенції муніципальних рад з питань освіти, як правило, належить узгодження:

- муніципальних правових актів, які містять плани і програми розвитку та змін в муніципальній системі освіти (щодо відповідності принципам її доступності і якості);
- кандидатури на посаду керівника органу управління освітою, на посаду керівника муніципального освітнього закладу;
- муніципального правового акту про порядок стимулювання керівників муніципальних закладів освіти;
- муніципального правового акту про створення, реорганізацію та ліквідацію муніципального закладу освіти згідно порядку, встановленого органом місцевого самоврядування.

Крім розглянутої моделі, на муніципальному рівні реалізуються такі моделі громадської участі в управлінні освітою як-от: ради батьківської громадськості, ради батьків, муніципальні райони, міські батьківські збори.

Таким чином, концепція багаторівневого управління привертає останнім часом увагу з огляду на процеси реформування публічного сектору. Перш за все мова йде про перерозподіл влади від рівня національних держав «вверх», «вниз» і «в сторони». Це призвело до передачі функцій, прав і завдань з національного на інші рівні: вгору (процес супранаціоналізації, управлінські функції передаються наднаціональним структурам), вниз (процес децентралізації, управлінські функції передаються субнаціональним органам влади) і «в сторони» (популяризація мережевого принципу, влада передає повноваження щодо представлення себе громадянському сектору). Важливими учасниками управління стали: в першому випадку регіональні та міжнародні організації, у другому випадку – провінційні і місцеві уряди, в третьому – комерційні структури і громадянське суспільство. Виділяються основні принципи багаторівневого управління (субсидіарність, багатоакторність).

Сучасна система освіти зазнає трансформації в результаті активізації процесів глобалізації та інтеграції, в ній виділяються глобальний, національний, регіональний, індивідуальний рівні. У публічному дискурсі висувуються різні ідеї – від «демократичного централізму», який зберігає центр прийняття рішень на центральному рівні, до передачі повноважень на регіональний та місцевий рівні. Міжнародна практика показує, що ефективне управління системою освіти, не зважаючи на політичну та

економічну ситуацію в тій чи іншій країні, повинно відповідати деяким загальним (єдиним) принципам.

Дискусії щодо перерозподілу повноважень між різними рівнями публічної влади в галузі освіти стають все помітнішими і в Україні. Різноманітні тенденції привели до багаторівневої системи управління освітою, де можна виділити публічний, недержавний, індивідуальний (який у процесах децентралізації стає важливим у прийнятті рішень) рівні. Названі рівні не є чимось чітко визначеними в реальності. Тому кожен рівень можна поділити на субрівні, а також можна виділити якісь перехідні стадії від одного рівня до іншого. Саме по собі виділення рівнів не означає необхідного становлення управління на цих рівнях і між ними. Багаторівневе управління - це управління співпраці, коли суб'єкти на рівнях ведуть один з одним переговори, формують коаліції, інститути і діють спільно.

В Україні виокремлюється коло пріоритетних проблем в освіті, серед яких ключове – запровадження державно-громадської моделі управління освітою, розвиток соціального партнерства у розв'язанні освітніх проблем [191, с.14-15]. Задля їх вирішення потрібно внести відповідні зміни до Закону України «Про освіту» та спеціальних законів за рівнями освіти, які б визначали основні напрями розвитку демократичного управління освітою (активізація громадської ініціативи; забезпечення наукових засад державно-громадського управління освітою; законодавче розмежування прав і обов'язків державної і громадської складових управління; розроблення механізмів залучення громадськості до фінансування навчальних закладів; широка роз'яснювальна робота в засобах масової інформації тощо).

Теоретичні засади переходу до державно-громадського управління, механізми його впровадження мають бути об'єктами міждисциплінарних досліджень і перепідготовки педагогічних кадрів для всіх рівнів освіти [191, с.23].

### **3.7. Механізм взаємовідносин органів публічної влади в умовах розвитку багаторівневого управління в Україні**

Сфери взаємодії органів публічної влади різноманітні – економічні, соціальні, культурні, екологічні, національні тощо. Однак питання удосконалення та реформування цих

взаємовідносин є найбільш актуальним у вітчизняній теорії та практиці публічного управління. Про це наголошується у низці наукових досліджень фахівців, що акцентується на наявності дублювання та відсутності чіткого розподілу обов'язків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, неефективності механізму взаємодії у контексті реформ та трансформаційних процесів, що відбуваються в державі.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є учасниками багаторівневої політико-інституційної системи України. Основна діяльність органів державної влади спрямовується на реалізацію загальнонаціональної державної політики та її ефективне поєднання з місцевою.

Разом з тим, в питаннях взаємодії органів публічної влади залишається ряд невирішених проблем, серед них: дублювання функцій органів місцевого самоврядування органами державної влади, перебирання деяких функцій на себе, відсутність єдності підходів до вирішення законодавчого забезпечення взаємодії органів публічної влади.

Тип відносин між органами публічної влади, їх статус визначається, насамперед, Конституцією України та законами України. Згідно із Конституцією України, на місцевому рівні діють місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічна влада територіальних громад [134]. Вони є різними за юрисдикцією і, найперше за своїми функціями й повноваженнями системи місцевої влади. Хоча Конституція України не допускає підміну державними адміністраціями місцевого самоврядування, проте на практиці реалізація повноважень та функцій обох органів місцевої влади спричиняє спірні питання щодо розмежування їх функцій та повноважень, а також шляхів вирішення їх компетенційних спорів тощо.

Конституцією України передбачено право надання повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади. При цьому, у першому випадку, встановлено обов'язок держави в повному обсязі фінансово забезпечувати здійснення повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування. Що стосується фінансового забезпечення процесу делегування повноважень органами місцевого самоврядування органам виконавчої влади, у Конституції України відповідна норма

відсутня. Норма про передачу місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів, яка супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, передбачена частиною 3 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [327]. Це означає, що відповідне ресурсне забезпечення, зокрема органами місцевого самоврядування, має бути передбачене в межах бюджетного фінансування або за наявності підстав, які не суперечать чинному законодавству.

На думку науковців, існування двовладдя на обласному та районному рівні не сприяє якісному виконанню повноважень місцевими органами влади. Основним інструментом, що забезпечує ефективність взаємодії місцевого самоврядування, є узгодження спільних дій, що досягається координацією діяльності, узгодженістю позицій органів влади.

Важливо розуміти, що процес багаторівневого регіонального врядування характеризується виробленням політики через конкретні спільні ініціативи, наприклад, проекти публічно-приватного партнерства, програми і стратегії, які формуються та реалізуються також за участю двох і більше сторін з метою отримання спільної вигоди. При цьому будь-який суб'єкт може ініціювати вирішення значущих для регіону завдань, брати участь в організації їх виконання, координації відповідної діяльності, тощо.

Можна стверджувати, що особливу актуальність для сучасної України має багаторівневе регіональне управління, оскільки передбачає забезпечення розвитку регіонів уповноваженими органами публічної влади наднаціонального, національного, регіонального та місцевого рівнів на основі їх партнерства та спільної відповідальності за досягнення цілей розвитку регіонів шляхом реалізації проектів, програм і стратегій.

Рівень загальнодержавного розвитку окреслює Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток [280].

В Угоді про асоціацію, а саме в ст. 446, гл. 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво», зазначено: «Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері

регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом та розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства» [434].

Зазначена Стратегія виступає важливим інструментом посилення партнерства між облдержадміністрацією, обласною радою, органами місцевого самоврядування, широким колом організацій громадянського суспільств, бізнесом. Вона є сприятливим елементом для створення публічно-приватних партнерств, що має позитивний вплив на місцевий діловий клімат та конкурентне становище громади, а також на вирішення інших питань забезпечення життєдіяльності території.

На регіональному рівні основою для розвитку є соціально-економічні стратегії, і які зорієнтовують діяльність органів публічної влади в напрямі стабілізації та підвищення якості життя населення на основі підвищення ефективності економіки і забезпечення додаткових надходжень в бюджети всіх рівнів за рахунок активізації інноваційних й інвестиційних процесів.

Разом з цим, поряд із стратегічним плануванням органи публічної влади широко користуються інструментом оперативного планування (терміном до одного року). Якщо система стратегічного планування зорієнтована на прискорене досягнення стратегічних цілей розвитку, то оперативне зосереджується на вирішенні нагальних проблем. Тому основою реалізації стратегічних документів має стати оперативний план, адже за допомогою нього висвітлюються назрілі проблеми сьогодення та на які пріоритети повинен спрямовуватись розвиток території. Відтак, оперативне планування у сфері публічного управління якраз і має стати найважливішим інструментом дотримання принципу збалансованості інтересів та встановлення системи партнерства між органами публічної влади.

Досвід областей України дав змогу виділити основні організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів влади:

– утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності територій;

- проведення спільних дій із комплексних питань і планування з розподілом між учасниками їх реалізації;
- проведення спільних засідань колегій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;
- складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження [55].

Проблема взаємовідносин між місцевими органами влади залежить від багатьох чинників, однак найсуттєвіший вплив на їх зміст та форму чинять конституційно-правові засади місцевої влади, спільність територіальної основи та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний тип держави, а також встановлена система місцевого управління.

Якщо розглядати законодавство України, яке стосується взаємовідносин органів публічної влади, то можна зробити висновок про його недосконалість. Неважко помітити, що повноваження, які збігаються, через різне розуміння меж їх здійснення призводять до виникнення конфліктів між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Однак доцільно зазначити, що навіть найдосконаліше законодавство не усуне компетенційних суперечок між органами публічної влади. Шляхом їх вирішення є судовий розгляд справ з цього приводу. Органи влади на місцях можуть направляти подання до Конституційного Суду України щодо тлумачення компетенційних норм Конституції та законів України [29].

Модель багаторівневого регіонального управління, на нашу думку, є виправданою в умовах політичної і соціально-економічної нестабільності та недостатньої готовності суспільства брати участь у виробленні та реалізації політики на засадах партнерства і співвідповідальності, тобто в умовах сучасної України. Прикладом такого управління є угоди щодо регіонального розвитку між обласними радами та Кабінетом Міністрів України, проекти щодо місцевого та регіонального розвитку, що фінансуються з різних рівнів бюджетів та сформовані з урахуванням наявних можливостей цих рівнів та бажано на основі принципу субсидіарності. Зрештою багаторівневе регіональне управління формує основи для становлення багаторівневого регіонального врядування.

Вважаємо, що багаторівневе регіональне управління передбачає наявність таких передумов, як:



- знання про переваги міжрівневого партнерства та інституційної взаємодії;
- спонукальні мотиви та дії органів регіонального управління та їх посадових осіб у напрямі спільного з іншими органами влади розв'язання проблем регіонального розвитку;
- спеціальні управлінські механізми, інструменти, технології, сформовані для збалансування інтересів у системі регіонального управління та об'єднання їхніх зусиль у певних напрямках;
- позитивний досвід формальних та неформальних відносин між представниками органів регіонального управління;
- спільна налагоджена система для обміну знаннями й інформацією з питань регіонального управління та розвитку;
- достатній рівень довіри між органами регіонального управління для їх спільних дій.

Взаємодія в багаторівневому регіональному управлінні передбачає взаємозв'язок у системі органів регіонального управління – між уповноваженими щодо розвитку регіонів органами публічної влади різних рівнів у їх спільних діях на основі чітко визначених спільних цілей.

Отже, для України ефективним кроком удосконалення механізму взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, може стати створення налагоджених владних відносин з широким представництвом інтересів регіонів, структуризація місцевого рівня публічної влади і затвердження регіонального. Сьогодні важливо сформувати стійку модель системи публічно-управлінської діяльності на регіональному та субрегіональному рівнях, на основі чіткого визначення і законодавчого закріплення розподілу повноважень між органами державної влади та органів місцевого самоврядування.

На сучасному етапі розвитку України доцільно зосередитися на формуванні моделі багаторівневого регіонального управління, яка є надійною основою для подальшого становлення багаторівневого регіонального врядування. Практична реалізація цього завдання залежить від визначення комплексу інструментів міжрівневої взаємодії, що потребує окремого наукового дослідження.

Взаємодія різних управлінських рівнів, що виникає при реалізації програм розвитку територій є ознакою багаторівневого управління. Адже прийняті рішення на національному рівні поширюються на регіони та місцевий рівень. На кожному з рівнів

присутня взаємодія учасників планувального процесу, яка вимагає постійної участі.

Отже, така система взаємодії суб'єктів різних рівнів в Україні: національного, державного, регіонального та місцевого вирішують одне завдання – розвиток території на кожному з рівнів. Тому для побудови ефективної системи управління, яка б діяла ефективно через міжрівневу взаємодію багатьох суб'єктів і забезпечила сталий розвиток територій, необхідно розглядати планування на основі моделі багаторівневого управління.

### **3.8. Становлення державної політики щодо розвитку малих міст у багаторівневому механізмі управління місцевим розвитком**

Як зазначає Тетяна Дерун «дослідження державної політики щодо розвитку малих міст повинно ґрунтуватись на тому, що державне втручання в життєдіяльність таких міст є потребою сучасної дійсності. Адже, мале місто і процеси, що в ньому відбуваються, виражають та характеризують основні параметри існування країни. Тому, державна політика щодо розвитку малих міст повинна бути дієвим засобом підвищення соціально-економічного рівня життя людей і оздоровлення всього суспільства» [72, с. 102].

За нашим аналізом, державна політика щодо малих міст у своєму розвитку за часів суверенної України пройшла наступні етапи:

I. 1990 - 2001 рр. – пошук нової моделі регіональної політики та розвитку малих міст в умовах перебудови політичної та економічної системи.

II. 2001 - 2014 рр. – концептуалізація регіональної політики та запровадження нових механізмів стимулювання розвитку малих міст.

III. з 2014 р. – державна політика щодо малих міст в умовах децентралізації.

Враховуючі, що «державне регулювання є конкретнорозмістовим виразом державної політики розвитку малих міст» [73, с. 104] розглянемо вплив держави через органи законодавчої та виконавчої влади на їх розвиток.

Формування інституційних засад функціонування малих міст в нових умовах почалося за наслідками формування інституту

місцевого самоврядування, що відбулося у 1990 р. у зв'язку із прийняттям Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування: Закон України» [328]. Після прийняття Конституції України [134] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [326] місцеве самоврядування на рівні малих міст набуло сучасну інституційну основу, що ґрунтується на принципах організаційної, матеріально-фінансової, кадрової автономності місцевого самоврядування у системі публічної влади сполучених із державною підтримкою та відповідними гарантіями з боку держави.

Зазначене дозволило перейти до спроб пошуку нових підходів щодо міського розвитку. Концепція сталого розвитку населених пунктів [136] вперше на нормативному рівні визначила малі міста як об'єкти державної регіональної політики. Зокрема було зафіксоване, що спостерігається неефективний, уповільнений розвиток більшості малих міст, що є наслідком надмірного втручання держави до регіональної політики протягом довготривалого й виникнення значних територіальних диспропорцій економічного розвитку країни, суттєвих недоліків в територіальній організації суспільства, в системі поселень.

Відповідно до мети Концепції [136] були визначені основні напрями державної політики щодо малих міст, у т.ч.:

- забезпечення активного соціально-економічного розвитку малих міст шляхом ефективного використання їх інтегрального потенціалу, оновлення економічної бази їх розвитку в разі вибуття (банкрутства) містопрофілюючих підприємств;
- підтримання розвитку на основі малих міст нових форм територіальної організації виробництва: прикордонних, гірських, морегосподарських виробничих комплексів тощо;
- підвищення рівня забезпеченості малих міст централізованими системами газопостачання, водопостачання і каналізації.

У цілому слід зазначити, що завдання Концепції сталого розвитку населених пунктів не могли бути реалізовані в економічних умовах кінця 90-х рр. ХХ ст. Однак Концепція стала основою для подальшого осмислення специфічних проблем малих міст та сприяла виробленню подальших кроків держави щодо їх розв'язання.

Враховуючи, що на той період часу найбільш гострими були проблеми малих монофункціональних міст Кабінетом Міністрів України були затверджені основні напрями їх комплексного

розвитку та позбавлення їх від залежності від ринкової кон'юнктури розвитку містоутворюючого підприємства [336]. Було визначено, що малим монофункціональним є місто з чисельністю населення до 50 тис., спеціалізацію праці економічно активного населення в якому визначають підприємства здебільшого однієї-двох профільюючих галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення. Серед заходів виведення монофункціональних міст з кризи, у якому вони опинилися було передбачено:

- санація підприємств структуроутворюючих галузей малих міст, питома вага галузевої спеціалізації яких у матеріальному виробництві міста перевищує 70 відсотків, та державна підтримка їх шляхом створення спеціальних режимів інвестиційної діяльності тощо;

- надання державної підтримки малим монофункціональним депресивним містам у т.ч. шляхом надання додаткових трансфертів бюджетам малих депресивних міст через спеціально утворений державний фонд, а також податкових кредитів, премій за створення нових робочих місць.

Була також передбачена диференціація малих міст за напрямками розвитку соціальної сфери. Зокрема, в *одногалузевих промислових центрах* передбачалося створювати завершені комплекси об'єктів обслуговування населення, які мали б складатися, в першу чергу, з підприємств торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, закладів освіти та культури, охорони здоров'я. У малих містах – *центрах вугледобування, металургійної, хімічної промисловості*, які мають несприятливу демографічну ситуацію внаслідок зниження народжуваності і природного приросту і в яких переважає населення старших вікових груп (в основному жінки), особлива увага приділялася розвитку соціальних служб, медичного обслуговування (особливо геронтологічного профілю), сфери побуту. В малих містах – *центрах розвитку електроенергетики*, у тому числі атомної, де відбувається швидке зростання чисельності населення за рахунок природного приросту і значної частки осіб молодших вікових груп та був наявний гострий дефіцит об'єктів соціальної інфраструктури передбачалося вирішувати через прискорення темпів житлового будівництва, комунального благоустрою, формування мережі дитячих дошкільних, шкільних, позашкільних закладів. Установи та заклади медичної допомоги,

культурної діяльності та організації дозвілля, у першу чергу, мали бути зорієнтовані на дітей та матерів. Виходячи з обмеженості наявних ресурсів, на території малих монофункціональних міст – *супутників великих промислових центрів*, населення яких має змогу користуватися розвинутою сферою соціальних послуг великого міста – центру цієї міської агломерації, передбачалося розвивати об'єкти повсякденного та невідкладного попиту – станції швидкої допомоги, аптеки, відділення соціального забезпечення, дитячі садки, школи, магазини з продажу товарів першої необхідності. Подальший розвиток соціальної сфери малих монофункціональних *міст-курортів*, роль якої у таких населених пунктах є провідною, пов'язувався із розвитком пов'язаних з курортною галузєю та видів діяльності, у т.ч. наука (курортологія, охорона здоров'я, інтродукція рослин тощо), підготовка кадрів (для охорони здоров'я, екскурсійної справи, перекладачів тощо), фестивальна, театральна-концертна, спортивно-видовищна діяльність, будівництво, харчова, легка, сувенірна промисловість, виробництво будівельних матеріалів, транспорт, роздрібна торгівля, громадське харчування та інші галузі.

В якості орієнтира ефективності розвитку малих монофункціональних міст ставилося завдання досягнення вже у 2001 р. стабілізації соціально-економічного розвитку малих монофункціональних міст, започаткування активної структурної перебудови і переходу до позитивної динаміки економічних процесів. Саме з цією метою був запроваджений моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст [330].

Затверджена у 2001 р. Президентом України Концепція державної регіональної політики [322] націлила центральні та місцеві органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування на пошук нових форм подолання диспропорцій розвитку територій та створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів. Вже у 2002 р. на розвиток Концепції державної регіональної політики була прийнята Генеральна схема планування території України [255], у якій було визначене місце малого міста у територіальному каркасі та економічному просторі України. Для забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів проживання передбачалося:

– для малих міст із значним рекреаційним та оздоровчим потенціалом – стимулювання розвитку курортних функцій із заборонаю будівництва нових і розширення діючих промислових

підприємств, не пов'язаних із задоволенням потреб відпочиваючих і місцевого населення, або таких, що можуть негативно вплинути на природні лікувальні фактори;

- для малих міст, які прилягають до центрів систем розселення (обласних центрів та великих міст), – розміщення філіалів і цехів промислових підприємств, що виносяться з цих центрів;

- для малих міст, що мають значний природний та історико-культурний потенціал, – розвиток туристичних функцій із збереженням і припустимим господарським використанням об'єктів культурної спадщини, захистом традиційного характеру середовища, обмеженням господарської діяльності на територіях історичних ареалів населених пунктів;

- для малих міст та селищ, які є центрами сільськогосподарських районів, – розвиток соціально-економічного потенціалу, пов'язаного з обслуговуванням сільськогосподарського виробництва та сільського населення;

- для монофункціональних малих міст – стабілізація соціально-економічного розвитку з урізноманітненням виробничої бази, створення умов для самостійної зайнятості населення.

На думку науковців, ефективно розв'язання проблем малих міст може бути здійснене в основному за рахунок розробки, затвердження і виконання державних цільових програм та регіональних програм соціально-економічного розвитку [74]. У рамках таких програм здійснюється конкретна робота над виробленням конкретних заходів покращення життєдіяльності малих міст. З часу затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм [308], а згодом й відповідного закону [261], було затверджено понад 200 державних програм, частина з яких стосувалася безпосередньо проблем малих міста, зокрема:

- Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006-2020 роки [272];

- Комплексна програма ліквідації наслідків підтоплення територій в містах і селищах України [287];

- Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки [273];

- Державна цільова економічна програма модернізації комунальної теплоенергетики на 2010-2014 роки [282];

- Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002-2012 роки [278];

– Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки [284];

– Державна цільова економічна програма енергоефективності на 2010-2015 роки [281];

– Програма радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2003-2012 роки [219];

– Комплексна програма збереження та відтворення історико-архітектурного середовища м. Жовкви [286].

Свідченням пильної уваги до проблем малих міст стало прийняття у 2004 р. Загальнодержавної програми розвитку малих міст [285]. Основне її призначення полягало у створенні організаційних, нормативно-правових та економічних механізмів забезпечення позитивних зрушень у соціально-економічному становищі цих міст, підвищенні життєвого рівня населення, поліпшенні якості громадських послуг, а також в розробленні правових засад та інструментів державного стимулювання цих процесів.

Загальнодержавна програма передбачає самостійність міської влади у складанні і реалізації планів відродження та розвитку малих міст з використанням для цього відповідної державної підтримки, врахування конкретних потреб таких міст в регіональних програмах і стратегіях розвитку. Структура програми визначалася цільовими орієнтирами реалізації, а саме: створенням безпечних умов життєдіяльності населення, правових та економічних умов для соціального розвитку малих міст, підвищення життєвого рівня населення, забезпечення житлом, формування соціально-побутової та соціально-культурної інфраструктури, поліпшення демографічної ситуації; розроблення та впровадження механізмів стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних малих міст; формування фінансової самодостатності розвитку малих міст шляхом зміцнення їх матеріальної та фінансової бази; розвиток економічного на науково-технічного потенціалу, створення нових робочих місць; забезпечення оптимальної зайнятості, створення ринкової інфраструктури та відпрацювання механізму стимулювання малого підприємництва, урізноманітнення видів комерційної діяльності, створення умов вигідної кооперації з великими і середніми підприємствами, сприяння інвестиційній діяльності; розвиток промислової інфраструктури, жилого-комунального господарства; охорона культурної спадщини, довкілля.

Однак, програма, строк дії якої закінчився у 2010 р., мала численні слабкі місця. Погоджуємося з думкою, що основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо її реалізації мали загальнодержавний характер і не стосувалися виключно малих міст [34, с. 10]. Програмі також була властива вада всіх подібного роду документів в Україні – відсутність єдиного суб'єкту виконання програми з чітко визначеними та вимірюваними критеріями досягнення її результатів. Окрім цього, з часу свого прийняття програма не фінансувалася окремою статтею у державному бюджеті, а її заходи фінансувалися з інших витрат, що не дозволяє також визначити ступінь цілеспрямованості та ефективності її виконання.

Враховуючи об'єктивну потребу державного впливу на розвиток малих міст та недоліки реалізації Загальнодержавної програми розвитку малих міст у 2011 р. Кабінетом Міністрів України був затверджений новий програмний документ – Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки [283]. Її мета носила вже більш цілеспрямований характер у порівнянні із попередньою – сприяння забезпеченню розбудови інфраструктури малих міст, підвищення якості послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування таких міст.

При прийнятті Державної цільової програми було взято до уваги, що властивий попередній Програмі механізм поступового розв'язання проблем соціально-економічного розвитку малих міст шляхом виконання державних цільових, галузевих та регіональних програм не є ефективним, адже його недоліком було невизначеність державних пріоритетів соціально-економічного розвитку малих міст, відсутність координації діяльності органів влади різних рівнів з розв'язання проблем соціально-економічного розвитку малих міст, залишковий принцип фінансування програм та розпорошеність бюджетних ресурсів і, як наслідок, неефективність механізму надання державної підтримки соціально-економічного розвитку малих міст.

В якості альтернативи був обраний механізм надання державної підтримки соціально-економічного розвитку малих міст шляхом концентрації ресурсів державного та місцевих бюджетів на розв'язанні пріоритетних проблем життєдіяльності таких міст, створення правових, організаційних умов для підвищення рівня спроможності та відповідальності органів місцевого самоврядування



за надання населенню якісних послуг, що у свою чергу сприятиме розбудові інфраструктури малих міст, вирішенню соціальних, екологічних та економічних питань їх розвитку, подоланню кризових явищ. Перевагами програми стало чітке визначення її виконавця – Міністра економічного розвитку та торгівлі, визначення завдань Програми та показників їх виконання, нарешті – обсяги фінансування по рокам та відповідні джерела.

Зокрема надання державної фінансової підтримки соціально-економічного розвитку малих міст передбачалося здійснювати через надання субвенцій з державного бюджету бюджетам малих міст на соціально-економічний розвиток, а також формування переліку об'єктів, що фінансуються за рахунок зазначеної субвенції. Створення умов для збільшення обсягу фінансових ресурсів бюджетів малих міст передбачалося забезпечити через удосконалення механізму адміністрування місцевих податків та зборів та забезпечення стабільності надходжень до місцевих бюджетів. Залучення інвестиційних та фінансових ресурсів для соціально-економічного розвитку малих міст реалізовувалося через забезпечення надання малим містам ресурсів міжнародної технічної допомоги, визначення механізму реалізації інвестиційно-інноваційних проектів на засадах державно-приватного партнерства. Забезпечення стимулювання соціально-економічного розвитку депресивних малих міст передбачалося вирішити через окремі державні програми подолання депресивності цих міст. Було також передбачене проведення експерименту з об'єднання територіальних громад, проведення навчальних семінарів із розробки інвестиційних проектів та залучення інвестицій задля сприяння соціально-економічному розвитку малих міст як центрів економічної активності.

У цілому слід прийняття зазначеної програми засвідчило формування нових управлінських підходів щодо інструментів розвитку малих міст.

Одним з інструментів проведення секторальних реформ є державно-правові експерименти. Як зазначає Олена Путренко, державно-правовий експеримент становить урегульовану нормами права процедуру одержання досвіду щодо запровадження нових моделей державного управління на окремо взятій території [386, с. 111]. Невипадково, що в Україні спостерігалися неодноразові спроби проведення державно-правових експериментів щодо вирішення різноманітних проблем малих міст.

Так, на розгляд Верховної Ради України виносилися законопроекти щодо проведення державно-правових

експериментів в таких малих містах як Куп'янськ [346] та Каховка [329], однак вони не були підтримані.

У 2001 р. рішенням Верховної Ради України був запроваджений державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області [262], який тривав до 2005 р. Необхідність проведення експерименту полягала у наступному. Ірпень є містом обласного значення Київської області, містом-супутником м. Києва, що за переписом населення 2001 р. налічувало 41 тис. жителів. З іншого боку за діючим адміністративно-територіальним поділом до складу Ірпеньської міської територіальної громади входили Бучацька, Ворзельська, Гостомельська, Коцюбинська селищні територіальні громади з власними органами місцевого самоврядування й у цілому це утворення вже налічувало близько 70 тис. мешканців. Звертає на увагу, що селище Коцюбинське територіально не було пов'язане з Ірпенем, а представляло собою його анклав на території м. Київ.

Окреслена ситуація є достатньо типовою для міст України, де налічується понад 120 міських громад, до складу яких входять інші територіальні громади – сільські, селищні, міські. За нашими підрахунками існує 9 таких випадків в малих містах, зокрема в містах Алушта, Армянськ, Болехів, Борислав, Голубівка, Горишні Плавні, Світловодськ, Судак, Яремче. З іншого боку, 27 малих міст з власними органами місцевого самоврядування входять до територіальних громад інших міст.

Зазначені конструкції (т.зв. «матрьошки») були цілком природніми для етатизованої системи врядування, але не відповідають принципам місцевого самоврядування, яке передбачає рівність всіх територіальних громад. Наявність на території кількох органів місцевого самоврядування, що володіють однаковою компетенцією утворювало «клубок» проблем розмежування повноважень та відповідальності, що неможливо було вирішити в межах діючого законодавства.

Основними напрямками реалізації Закону, що проходили в Ірпенському субрегіоні були: реорганізація системи управління містом і селищами, а саме – міська, селищні ради за взаємною згодою мали право перерозподіляти між собою власні повноваження. Передача повноважень супроводжувалася передачею коштів та матеріальних ресурсів, необхідних для їх здійснення. Передбачалося також створення фінансових передумов для надання муніципальних послуг, внесення в концепцію моделі

нового менеджменту, розробка генерального плану розвитку регіону та створення кращих умов для розвитку малого й середнього бізнесу. За нашим уявленням, в межах експерименту могла бути обрана одна з трьох стратегій подальшого розвитку Ірпенського субрегіону та інших подібних утворень:

Варіант 1 – ліквідація самостійних селищних територіальних громад у складі міста Ірпень утворення єдиної міської територіальної громади у складі міста та 4 селищ.

Варіант 2 – виведення зі складу міста Ірпень селищних територіальних громад з наступною їх передачею в якості адміністративно-територіальних одиниць до складу м. Київ, Києво-Святошинського та Бородянського районів Київської області.

Варіант 3 – збереження Ірпенського субрегіону як єдиного утворення, але перетворення Ірпенської міської ради в орган виключно Ірпенської міської територіальної громади без поширення її юрисдикції на селищні територіальні громади. Взаємодія органів місцевого самоврядування міста та селищ в межах єдиного утворення за такою моделлю могла б здійснюватися через орган спільної компетенції територіальних громад (орган міжмуніципального співробітництва).

Утім, затверджена парламентом координаційно-спостережна рада експерименту продемонструвала недостатню активність, не ініціювала вирішення питань, що забезпечувало б проходження експерименту. Після виборів 2002 р. суттєво змінився склад комітету Верховної Ради України з державного будівництва та місцевого самоврядування, що виступав рушійною силою експерименту. Новий склад уряду України також не приділяв належної уваги вирішенню проблем місцевого самоврядування. Аналіз результатів експерименту, що мав би бути здійснений профільним комітетом Верховної Ради України та Кабінетом Міністрів України не був проведений. Після проведення експерименту у 2007 р. селище Буча було виведене зі складу Ірпеня та віднесене до категорії міст обласного значення Київської області. Зазначене створило додаткові проблеми для Ірпеня, адже селище Ворзель стало його анклавом.

Малі міста також виступають майданчиками ряду загальнодержавних проєктів регіонального розвитку. З 2009 р. на території міста Українка діє проєкт «Місто-модель місцевого самоврядування» [352]. Проєкт спрямований на проведення досліджень і визначення додаткових механізмів управління малим містом, впровадження та поширення сучасних інноваційних

технологій муніципального управління як одного з елементів інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні. Обранню м. Українка для реалізації проекту сприяло його розташування поблизу м. Київ, наявність на його території ще одного поселення – села Плюти, що робило його типовим для категорії міст районного значення. Було враховано, що в м. Українка виконувалося кілька програм, спрямованих на розвиток міського житлово-комунального господарства, культури, реалізацію молодіжної політики, впровадження програмно-цільового методу формування міського бюджету. Також у місті за сприяння Асоціації міст України діє науково-навчально-виробничий комплекс «Сучасне місто», основним завданням якого є розроблення та забезпечення органів місцевого самоврядування методичними та практичними рекомендаціями з розв'язання місцевих проблем, що виникають. У 2008 р. в м. Українка також відбувся місцевий референдум щодо надання йому статусу міста обласного значення.

Передбачалося, що в межах проекту будуть здійснені наступні заходи:

- сформовані стандарти надання муніципальних послуг та запроваджена система менеджменту якості з урахуванням вимог міжнародного стандарту ISO 9001:2000;
- створена єдина загальноміська інформаційна систему «Електронне місто»;
- здійснена поетапна заміна зношеного обладнання та інженерних мереж;
- здійснені заходи з підвищення енергоефективності, у тому числі шляхом застосування альтернативних видів енергії;
- створене конкурентне середовища у сфері наданні житлово-комунальних послуг;
- створена постійно діюча виставка комунальної техніки з метою апробації кращих моделей такої техніки;
- переглянутий Генеральний план розвитку міста план забудови міста з детальним плануванням та іншу містобудівну документацію;
- запроваджена процедура конкурсного виділення земельних ділянок під будівництво;
- здійснені заходи з оптимізації дозвільних і реєстраційних процедур із забезпеченням їх прозорості та доступності;
- створення туристичного тематичного парку «Україна в мініатюрі», реалізація проекту «Центр Трипільської цивілізації», будівництво готельних та розважальних комплексів;

– проведення інвестиційних ярмарок та інших заходів із залученням в установленому порядку суб'єктів міжнародної діяльності.

Накопичений досвід передбачалося поширити серед інших малих міст України. Враховуючі, щодо для реалізації заходів проекту була потреба змінити чинне законодавство передбачалося також внести законопроект про особливості здійснення місцевого самоврядування на території Української міської ради.

Проект, незважаючи на те, що він реалізується й досі, не досягнув всіх своїх завдань. Зокрема м. Українка так й не набула статусу міста обласного значення, не був внесений на розгляд Верховної ради законопроект про особливості здійснення місцевого самоврядування на території Української міської ради. Проте, як можна побачити, більшість із напрямів подальшої політики децентралізації була визначена в процесі реалізації цього проекту.

Одним з варіантів вирішення проблем малих міст, що апробувався на другому етапі реалізації державної політики щодо малих міст, який розглядається нами було створення в малих містах спеціальних економічних зон (СЕЗ). Відповідно до Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» визначалося, що СЕЗ може бути певна частина території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України [271]. Зокрема, у СЕЗ впроваджувалися такі податкові пільги: звільнення суб'єктів господарювання від оподаткування прибутку, отриманого від реалізації інвестиційних проектів, і зменшення діючої ставки податку на прибуток, а також звільнення від: оподаткування інвестицій, сплати ввізного мита, податку на додану вартість, обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті, плати за землю та від сплати зборів до деяких бюджетних фондів.

У 2000-х рр. на рівні малих міст були утворені наступні СЕЗ:

– «Рені» (утворена на період 2000-2030 рр.), спрямована на обслуговування транзитних вантажів, їх зберігання, сортування, пакування, надання транспортно-експедиторських та агентських послуг. Мінімальні заплановані інвестиції передбачалися на рівні 58 млн. дол. та створення 2,6 тис. робочих місць [355];

– «Славутич» (1999-2020 рр.), впровадження нових технологій, розвиток інфраструктури СЕЗ «Славутич», поліпшення

використання природних та трудових ресурсів; 118 млн дол., 2,4 тис. робочих місць [354];

– «Курортотополіс Трускавець» (2000-2020 рр.), розвиток лікувально-оздоровчих комплексів, виробництво мінеральних вод, рекреаційний туризм, наукові дослідження в галузі охорони здоров'я, 100 млн дол., 14,5 тис. робочих місць [356].

Однак за існуючими дослідженнями [102] функціонування вітчизняних СЕЗ в малих містах не дало очікуваних результатів. До прикладу, коефіцієнт бюджетної віддачі залучених інвестицій (відношення обсягу платежів до бюджетів і державних цільових фондів до обсягу інвестицій) становив 1,1. Окрім того, СЕЗ не стали платформою для активізації розвитку інноваційної діяльності. Також обсяги залучених інвестицій, насамперед іноземних, у СЕЗ не здійснювалися в таких обсягах, як того очікувалося. Внаслідок зазначеного, СЕЗ у малих містах майже не впливали на стан їх соціально-економічного розвитку. У 2005 р. всі пільги для СЕЗ були скасовані, внаслідок чого кількість суб'єктів господарювання значно скоротилася, як і кількість інвестиційних проектів, що фактично призвело до їх згортання.

Суттєвим кроком розвитку державної політики щодо малих міст стало формування у 2012 р. Державного фонду регіонального розвитку [219]. Відповідно до ст. 24-1 Бюджетного кодексу України [35] державний фонд регіонального розвитку створюється у складі загального фонду державного бюджету в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання: державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку; державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку; угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій; державних програм розвитку транскордонного співробітництва; програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо).

Отже, до 2014 р. держава у цілому визначила підходи та стратегічні напрями розвитку малих міст, що дало можливість перейти від точкового (як за містами, так й за галузями) вирішення їх проблем до широкомасштабної політики децентралізації. Однією

з основних причин відставання розвитку малих міст є фрагментарна та несистемна, а й іноді непослідовна державна політика щодо їх розвитку. Більшість малих міста поки що не отримали необхідної для забезпечення їх саморозвитку фінансової та економічної бази. Малі міста також не виокремлені повною мірою в якості самостійних об'єктів державної політики. Процес формування державної політики щодо малих міст повинен передбачати: по-перше, проведення аналізу (дослідження рівня соціально-економічного розвитку малих міст, визначення суспільних проблем, на рішення яких повинна бути направлена політика, виявлення наявних ресурсів, аналіз переваг та недоліків малих міст, а також зовнішніх факторів, що впливають на їх розвиток); по-друге, постановку чітких цілей (насамперед, направлених на підвищення рівня та якості життя населення, збалансованого розвитку), формування яких повинно забезпечуватися в ході політичного процесу взаємодії органів публічної, суспільства та бізнесу, по-третє, формулювання конкретних задач, які визначають кінцевий результат, по-четверте, визначення основних напрямів політики, системи інструментів і методів, за допомогою яких виконуватимуться заплановані заходи (формування контуру механізму реалізації такої політики).

## **РОЗДІЛ 4.**

### **ПАРАДИГМА БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗЕВИХ ТА СЕКТОРАЛЬНИХ ПОЛІТИКАХ УКРАЇНИ**

#### **4.1. Розбудова нової моделі адміністративно-територіального устрою України на принципах багаторівневості**

Адміністративно-територіальний устрій – фундамент, на якому тримається кожна держава. В сучасній Україні реформування різних сфер діяльності призвели до значних змін як в структурі публічної влади на місцях, так і в її територіальній частині. Органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад отримали важливе управлінське повноваження – право формування власної системи забезпечення послугами населення своєї громади. Проте, сьогодні все ще доводиться стикатися з проблемами формування дієвих механізмів управління на рівні органів публічної влади місцевого рівня, адже значна частка неспроможних територіальних громад, проблеми забезпечення професійними кадрами, недосконалі комунікації тощо, стають значними перепонами до приведення якості послуг до європейських стандартів, підвищення ефективності управління на місцевому рівні тощо.

Така ситуація при реформуванні адміністративно-територіального устрою в Україні не є новою: з 20-х років ХХ століття проводилися глобальні зміни як владних структур місцевого рівня – і децентралізація, і надмірна централізація, так і територіального – укрупнення та роздроблення районів, наприклад. Власне органи публічної влади України вимушені працювати в двох паралельних реальностях – радянській та новій, децентралізованій, українській. Такий стан справ може призвести до колапсів, невдоволення і, як результат, згорання реформ, або їх імітації. Саме через цю ситуацію і стало нагальним питанням проведення реформування адміністративно-територіального устрою в Україні на принципах багаторівневості.

Сучасні науковці багато уваги приділяють питанням реформування адміністративно-територіального устрою України,



децентралізації влади, формуванню та дії механізмів управління на різних рівнях органів публічної влади в Україні та за кордоном, формуванню теоретико-методологічних засад реформування в цілому.

В Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначено основні проблеми, на які спрямована реформа децентралізації, від погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження до нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів тощо [365].

Але ж для кожного політичного режиму одним з головних завдань є прийняття стратегічних та оперативно-тактичних рішень подальшого розвитку тієї чи іншої управлінської сфери. З цією метою необхідно визначити пріоритетні питання та чітко їх сформулювати, розглянути альтернативні варіанти політичних рішень, визначитися з кінцевим варіантом. Саме від обігу інформації між центром та регіонами стосовно планованих та впроваджуваних змін; від бажання регіональної та місцевих влад виконувати доведені зверху вказівки; від впливу тієї чи іншої політичної сили в регіоні та від її бачення перспективи рішення управлінської проблеми тощо залежить значною мірою вирішення будь-якого управлінського завдання. На місцевому ж рівні проходять процеси, які впливають на формування політичних рішень стосовно розв'язання місцевих та загальнодержавних питань.

Оскільки значна маса управлінських проблем, як правило, починаються знизу (надання адміністративних, соціальних тощо послуг населенню; формування бюджетів; диспропорції в розвитку регіонів і таке інше), то й альтернативні варіанти їх вирішення, в більшості випадків, також мають формуватися знизу. Крім того, необхідно враховувати співвідношення локальних та загальнонаціональних інтересів. У вигравші ж можливо залишитися тільки за умови оптимального поєднання інтересів регіонів та центру. Свідченням того, як проходить переосмислення управлінських проблем та їх рішень можуть бути процеси формування об'єднаних територіальних громад, наприклад, постійні зміни в Генеральний план.

Досягти рівноваги можливо застосовуючи правову детермінанту механізму управління, яка включає в себе не тільки чинне законодавство, але ще й процес вироблення та прийняття законодавчих актів, рішень та розпоряджень органів публічної влади різних рівнів, які спрямовані на практичну організацію процесу управління. Створення ж організаційних основ в процесі управління має важливе значення і на стадії підготовки, і на стадії реалізації.

Розуміння необхідності проведення змін в Україні має призвести до задіяння політичних, правових та організаційних складових механізму багаторівневого управління органів публічної влади на різних рівнях, в тому числі і на місцевому. Власне, за визначенням експертів, реформа місцевого самоврядування та децентралізації повинна стояти на трьох стовпах: передача повноважень від центру до найнижчого можливого рівня; відповідно до переданих повноважень необхідно передати фінансові ресурси; забезпечити контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування [76].

Прикладом відносної недосконалості механізму багаторівневого управління є впровадження реформ в управління освітньою сферою на місцевому рівні. Так, політичною волею керівництва держави почався процес децентралізації та реформування освітньої галузі. У відповідності з нею було затверджено цілу низку нормативно-правових актів, внесено зміни у вже існуючі та визначено в них ключові положення реформування цієї сфери на місцевому та регіональному рівнях. Таким чином, зміни вже сьогодні приносять певні позитивні здобутки: оптимізація закладів освіти та збільшення їх фінансування, обмін досвідом з іноземними громадами (зокрема, Польщі); здійснення спільних проектів тощо.

Проте, недосконалість цього механізму, наприклад, в частині організації освітніх округів в цілому і опорних закладів освіти зокрема, призводить до суттєвих правових колізій: на території одного селища створюються дві опорні школи з філіями на території громад (сільських рад), які не входять в жодну об'єднану територіальну громаду; передача в управління об'єднаної територіальної громади майна громад району, які в неї не входять; кадрове забезпечення опорних шкіл; механізми впливу громадськості територіальних громад, які не увійшли до об'єднаної територіальної громади, на управління переданими закладами

освіти тощо. Така ситуація складається через двозначність формулювань в нормативній базі [300].

Двозначна ситуація з отриманням громадянами послуг стосується не лише освіти. Так, наприклад, експерт з питань реформи місцевого самоврядування Ганушак Ю., представляючи аналіз ситуації з формування об'єднаних громад в Миколаївському регіоні, привів досить показовий приклад ситуації з отриманням мешканцями одного району різних послуг в трьох різних сусідніх містах та районному центрі. виправити ситуацію, на його думку, можливо при формуванні моделі адміністративно-територіального устрою районного рівня на основі моделі адмінтерустрою базового рівня, тобто громад; провівши аналіз юрисдикції існуючої системи територіальних органів центральних органів виконавчої влади, з урахуванням відсутності єдиних підходів і критеріїв для формування їх мережі на районному рівні [105].

Сьогодні в запропонованому Кабінетом Міністрів України проекті Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [275] визначено трирівневу систему адміністративно-територіального устрою держави (регіон – район – громада). А в основних засадах вказано про необхідність додержання гарантованих державою соціальних стандартів з надання адміністративних, соціальних та інших послуг громадянам незалежно від місця проживання; доступності жителів до послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць; повсюдності юрисдикції виконавчої влади та місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених цим Законом тощо. Законопроектом також зазначено, що таке громада та район. Так, наприклад, район є територіальною основою організації та діяльності місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування району, в тому числі для надання адміністративних, соціальних та інших послуг, що не можуть бути надані органами місцевого самоврядування на рівні громад. А адміністративний центр району визначається з урахуванням історичних особливостей, географічного розташування, наявності інфраструктури для розміщення місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування району.

Але ж громади по Україні в різних її регіонах формуються територіально, чисельно тощо зовсім не рівномірно: в одних районах - це невеликі територіально громади, в інших громада охоплює чи не весь район в його сучасних межах. Такий процес (не зовсім керований) значно ускладнить формування меж районів.

Крім того, завжди є і будуть населені пункти (особливо села та селища), які входитимуть до складу однієї громади (району), а тяжітимуть до іншої, так як отримати ту чи іншу послугу (медичну, освітню тощо) буде ближче та зручніше саме в суміжній адміністративно-територіальній одиниці. Наприклад, така нагально необхідна послуга, як медична, яка відповідно до медичної реформи має надаватися на місцях та в госпітальних округах викликає ряд питань (наприклад, рівні можливості всіх пацієнтів бути вчасно доставленим до лікарні. Адже не кожен має фінансові та матеріальні можливості навіть доїхати до лікарні, не кажучи вже про сплату всіх необхідних процедур (перелік безкоштовних може задовольнити відносно здорову людину, а телемедицина досить сумнівна, так як лікарі і в присутності пацієнта не завжди можуть визначитися з його діагнозом). Залишається відкритим питання і щодо міжрайонних структур центральних органів виконавчої влади, судів тощо.

Крім того, співпраця з міжнародними організаціями щодо реформування різних галузей в Україні все більше спонукає органи публічного управління використовувати методики Європейського Союзу для соціально-економічного розвитку регіонів, об'єднаних територіальних громад. Так, сьогодні на загальнодержавному, обласному та місцевому рівнях влада при стратегічному плануванні регіонів обов'язково вносить елементи SMART-спеціалізації. Платформа SMART-спеціалізації (заснована в 2011 році Європейською Комісією) сприяє взаємному навчанню, збору даних, аналізу і створенню мереж для співпраці для більш ніж 70 регіонів ЄС та країн-сусідів.

В Україні SMART- спеціалізація, насамперед, має на меті виявлення унікальних функцій і активів кожного регіону, підкреслення їх конкурентних переваг та зосередження уваги регіональних партнерів на баченні майбутніх досягнень. Сьогодні SMART-спеціалізація має вирішальне значення для фактичної ефективності інвестицій в інновації в промисловості. Разом з розвитком підприємництва і кластерної структури промисловості вона є частиною економічної децентралізації України відповідно до Нової індустріальної політики [433]. Проте, її принципи все

ефективніше впроваджуються при стратегічному плануванні розвитку регіонів, об'єднаних територіальних громад і в інших галузях.

Регіональна SMART-спеціалізація скоріше структурна еволюція всієї регіональної економіки як кумулятивний процес, що пов'язує нинішні і майбутні сильні сторони регіональної економіки в певній галузі діяльності і знань [409].

Перспектива впровадження SMART-спеціалізації в Україні підкріплюється співпрацею Офісу реформ Кабінету Міністрів України з Спільним дослідницьким центром при Єврокомісії. Крім того, запровадження SMART-спеціалізації в Україні також передбачає реєстрацію на Smart Specialisation Platform і дозволяє користуватися всіма її перевагами [569].

Сьогодні це має неабияке значення, адже на вимогу центральних органів влади стратегічне планування регіонального розвитку обов'язково міститиме елементи SMART-спеціалізації. Цей процес регулюється наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 № 75 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогностичних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» [289].

До того ж, Україна вже має значний досвід участі в міжнародному проекті SMART-спеціалізації для басейну річки Дунай. Цей досвід, насамперед, дає розуміння того, що SMART-спеціалізація не обмежується виключно промисловістю. Вона покликана сприяти інноваціям в найбільш перспективних галузях регіону (наприклад, комунікації, ІТ-сфера, освіта, туризм, екологія тощо).

Таким чином, розбудова нової моделі адміністративно-територіального устрою України на принципах багаторівневості з метою організації ефективного управління органами публічної влади на різних рівнях тією чи іншою галуззю має базуватися на дієвому механізмі, де за основу покладено політичну, правову та організаційну детермінанти. Для цього необхідно провести аналіз чинного законодавства щодо реформ на місцевому рівні з метою конкретизації його положень та усунення різночитань, що дасть можливість обрати альтернативу для того чи іншого населеного пункту/адміністративно-територіальної одиниці в рамках запропонованих реформою змін та знизить ступінь спротиву на місцях, а також з метою їх взаємоузгодження.

А також створювати нові структурні підрозділи на місцевому рівні з врахуванням можливих наслідків впроваджуваних змін на рівні територіальної громади, району, регіону.

Крім того, необхідно визначитися зі стратегією розвитку тієї чи іншої галузі на території громади, об'єднаної територіальної громади, району, регіону. Одним із напрямків стратегії розвитку адміністративно-територіального устрою на принципах багаторівневості має стати SMART-спеціалізація.

Саме розуміння підходу до SMART-спеціалізації вимагає від органів публічної влади всіх рівнів неординарного та зваженого визначення напрямків розвитку регіону, яке має базуватися на історичних, національних, культурних, ментальних, освітніх традиціях, місцевій політичній ситуації, а також наявності тих чи інших природних ресурсів, географічного розташування тощо. Крім того, в цьому контексті влада має визначити виклики та перспективи для об'єднаних територіальних громад, малого та середнього бізнесу, провести аудит територій, підготувати кваліфіковані кадри тощо. Опорою в цій діяльності для владних інституцій мають стати науково-освітні установи та організації, громадськість.

Ще одним варіантом рішень цієї проблеми може стати всебічна діджиталізація надання послуг. Центри надання адміністративних послуг на рівні громад дають можливість вже сьогодні отримати низку послуг в одному місці, за якими раніше необхідно було об'їхати/обійти цілу низку організацій та установ. Власне розширення переліку послуг та функцій ЦНАПів дало б можливість скоротити територіальні органи виконавчої влади на районному та міжрайонному рівні до мінімуму, залишивши структурні підрозділи лише на регіональному. До того ж децентралізація передбачає передачу значних повноважень у вирішенні управлінських проблем саме органам місцевого самоврядування на рівні громад. Власне, формування дійсно спроможних громад та тотальна діджиталізація різних послуг може знівелювати саму потребу в районному рівні.

#### **4.2. Компетентнісний підхід в діяльності місцевих органів публічної влади в контексті пріоритетів регіонального розвитку**

В процесі децентралізації влади в Україні актуальним є перехід системи державного управління до більш гнучких

демократичних методів урядування, обумовлених складністю трансформації управлінських схем до сучасних європейських стандартів. Успішними є регіони, які розвивають власну внутрішню спроможність та поліпшують умови щодо залучення інвестицій для розвитку.

В контексті реалізації стратегій власного розвитку, регіон визначає проблемні питання та знаходить шляхи їх вирішення, використовуючи доступні можливості, наприклад, у сфері освіти та навчання кадрів, формує власний позитивний імідж та маркетингову політику. Важливим в цьому процесі є формування спільного розуміння ситуації та бачення напрямків її зміни всіма зацікавленими сторонами, а саме, владними інституціями, бізнес-структурами та громадянським суспільством. Регіональний розвиток передбачає впровадження у практичну діяльність принципів багаторівневого управління щодо реалізації визначених пріоритетів багаторівневого управління. Ними є:

- інтегрований підхід до формування і реалізації державної регіональної політики щодо підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів для забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу; збалансованого розвитку територій; застосування єдиних управлінських підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування, оптимізації системи територіальної організації влади в умовах децентралізації;
- зменшення соціально-економічних диспропорцій між окремими територіями в умовах нового адміністративно-територіального устрою;
- перехід до формування постійно відтворювальної внутрішньої бази розвитку регіонів в умовах відкритої економіки та бюджетна децентралізація;
- розвиток горизонтальної координації та взаємодії органів публічної влади та запровадження багаторівневого вертикального управління.

Серед пріоритетів 21-го саміту Україна-ЄС (2019 рік) було визначено підтримку проведення ключових реформ, в тому числі децентралізації та розвитку громадянського суспільства, що матимуть відчутний вплив на життя людей та покращить відносини з ЄС. Європейський Союз планує розширити існуючу програму підтримки з метою посилення адміністративних спроможностей на рівні локальних, регіональних і національних

адміністрацій. Окрім того, такий процес робить внесок у адаптацію обраних посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців до їхніх нових обов'язків, а також до зміцнення довіри громадян та їхнього залучення у процес формування політики на різних рівнях. Програма надалі просуватиме багаторівневе врядування України, роблячи його прозорим, відповідальним і таким, що задовольняє потреби громадян. Щоб досягти успіху, реформи з децентралізації потребують безпрецедентного посилення адміністративної спроможності на місцевому рівні - на рівні громади, на рівні району та на регіональному (обласному) рівні.

Необхідними також є суттєві зміни у політичній та адміністративній культурі серед виборних посадових осіб і державних службовців, таким чином щоб вони були здатні адаптуватися до своєї нової ролі та обов'язків. Довіра і участь у формуванні політики громадян на різних рівнях врядування повинна бути посилена. Також, ця програма сприятиме створенню багаторівневого врядування, прозорого, підзвітного і такого, що відповідає потребам населення.

В контексті реалізації додаткової угоди № 1 між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу, до Угоди про фінансування «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку» визначені наступні пріоритети щодо реалізації реформ децентралізації та регіональної політики (Компонент 1):

1. Навчання та наставництво для місцевої влади на всіх рівнях (наприклад, з питань стратегічного планування, складання бюджету, моніторингу, електронного врядування, ефективного фінансового управління, включаючи державні закупівлі, внутрішній контроль, аудиторські процедури).

2. Тематичні консультації на запит з широкого кола питань, пов'язаних з регіональним/місцевим економічним розвитком, інвестиціями, наданням послуг (первинна охорона здоров'я; дошкільна та шкільна освіта, тендерна політика; культура; спорт; земельний і водний кодекси; реєстрація землі; благоустрій та комунальні послуги; поліція і громадський порядок; пожежна служба, соціальні послуги; інновації, підприємництво, міське планування; електронне врядування, навколишнє середовище, туризм, енергоефективність, транспортна інфраструктура і т. д.), підготовлені та надані під конкретні потреби та на запит певного



рівня урядування (центральний рівень, обласний, районний, рівень Громади).

3. Навчання з етики та сумлінності для влади всіх рівнів з метою підвищення здатності державних службовців і місцевих депутатів поважати стандарти внутрішнього контролю, діяти сумлінно і справедливо збалансувати конкуруючі інтереси.

4. Підтримка професійної освіти для посадових осіб виконавчих органів місцевої і регіональної влади, у тому числі удосконалення навчальних програм для бакалаврату, магістр державного управління.

5. Підтримка платформ для горизонтальних обмінів, мережевих комунікацій і навчання між фахівцями-практиками; сприяння контактам з місцевими адміністраціями Європейського Союзу.

6. Підтримка центрального органу/секретаріату з децентралізації, відповідального за стратегічне планування, управління та моніторинг щодо децентралізації та реформи регіональної політики в Україні.

7. Навчання з управління проектним циклом: проектування, розробка проектних пропозицій, підтримка участі в міжнародних та національних конкурсах (у тому числі до Державного фонду регіонального розвитку), реалізація, моніторинг та оцінювання.

8. Діалог, комунікації та інформаційно-просвітницькі ініціативи, що пояснюють реформи децентралізації та регіональної політики, спеціально створені для різних цільових груп.

9. Підтримка консультативного діалогу з громадянами та іншими зацікавленими сторонами (економічні та соціальні партнери, громадянське суспільство, аналітичні центри, асоціації, університети і т. д.) [85].

В межах реалізації Євроінтеграційного курсу передбачено формування стратегії багаторівневого врядування та застосування компетентнісного підходу в діяльності органів публічної влади. На сьогодні очевидно, що потреба у знаннях з децентралізації влади, протидії корупції, управління територіями та різних аспектів місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною. Не менш важливим є те, що державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад наголос роблять на прикладному характері знань, опануванні можливостями їх використання у повсякденній практиці.

Для руху та успішного розвитку дуже важливими є внутрішня спроможність публічно-управлінської системи регіону змінюватися і

набувати бажаних навичок. Темп і повнота набуття необхідних компетенцій стають спільною поєднуючою силою при дії комплексного механізму модернізації регіональної кадрової політики. Вектор соціально-економічного розвитку для кожного конкретного регіону визначається з орієнтацією на загальнодержавні стратегії. При цьому важливою передумовою є застосований компетентнісний підхід в діяльності органів публічної влади.

З вибором чітких соціально-економічних пріоритетів регіону чітко пов'язана і модернізація системи регіонального управління, що відбувається у посиленні економічної спроможності і суб'єктності регіонів.

В умовах багаторівневого врядування держава потребує рішучих дій на шляху подальшого соціально-економічного розвитку, в цьому контексті на регіони України покладається майже все коло питань щодо ресурсного забезпечення трансформації та динамічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Перспектива розвитку регіонів залежить від науково обґрунтованого визначення їх стану та бачення подальшого розвитку. В першу чергу уваги заслуговує сучасна інноваційна регіональна політика, яка передбачає запровадження ідеології сучасних економічної, адміністративної реформ на регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад, які мають отримати розвинуту інфраструктуру. Інтерес та очікування від зазначеної політики закономірно зростає та знаходиться у центрі уваги і постійної співпраці науковців з представниками органів публічної влади.

Тому важливим є розкриття актуальних питань та проведення досліджень із сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування щодо удосконалення державного будівництва, напрацювання новітніх підходів у сфері регіонального розвитку та сучасного бачення розвитку регіону із застосуванням компетентнісного підходу в діяльності органів публічної влади.

Реформа децентралізації та місцевого самоврядування має на меті забезпечення розвитку самодостатніх територій регіонів, створення умов для покращення життєдіяльності територіальних громад. В свою чергу, утвердження ринкових відносин створює передумови для застосування в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування методу стратегічного управління, основна

ідея якого ґрунтується на розробці стратегій врахування загроз та ризиків в довгостроковій та середньостроковій перспективі в умовах жорсткої конкуренції та динамічних змін.

Розвиток областей та конкретних територіальних громад повинен відбуватися у відповідності до визначених стратегій, які реалізуються в контексті Державної стратегії регіонального розвитку. Він має сприяти комплексному розвитку об'єктів соціально-економічної інфраструктури, які будуються та поновлюються по всій країні, в тому числі, і за кошти державного бюджету [280]. Державна підтримка територій за попередні чотири роки зросла в 39 разів: з 0,5 млрд грн у 2014 до 19,4 млрд грн. За даний час втричі зросли власні надходження місцевих бюджетів, збільшилася міжнародна підтримка розвитку громад в Україні. Місцева публічна влада має серйозно підійти до формування нових та поновлення діючих стратегій розвитку на відповідних територіях.

В даний час майбутнє України визначає:

1. Стратегія розвитку України: ключові пріоритети та цілі державної економічної політики, інфраструктурні проекти, цифрова економіка, європейська ініціатива в створенні програми реформ для України, яку пропонує Кабінет Міністрів України.

2. Економічна модернізація України: позиція бізнесу, інвестиційна привабливість країни, дерегуляція, план промислової модернізації країни, досвід успішних компаній, боротьба з корупцією.

3. Нова державна політика сільського розвитку: пріоритети у сфері розвитку сільської інфраструктури. Модернізація амбулаторій, нова якість надання медичних послуг. Підтримка сільськогосподарських підприємств, укладення договорів оренди землі, зміни умов щодо використання та продажу земель сільгосппризначення, антирейдерська політика.

До основних завдань новообраної Верховної Ради належить зміна законодавства щодо сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування щодо удосконалення державного будівництва, напрацювання новітніх підходів у сфері регіонального розвитку. Також на цей орган покладено функцію вироблення узгодженої позиції щодо соціально-економічного та гуманітарного розвитку регіонів, механізмів подолання диспропорцій розвитку територій, ефективного використання економічного потенціалу регіонів, підвищення їх інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності.

**Науковий супровід діяльності місцевих органів публічної влади: досвід Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій**

Перспектива розвитку регіонів залежить від науково обґрунтованого визначення їх стану та бачення подальшого розвитку. В першу чергу уваги заслуговує сучасна інноваційна регіональна політика, яка передбачає запровадження ідеології сучасних економічних реформ на регіональному та місцевому рівнях в умовах децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад, які мають отримати розвинуту інфраструктуру. Інтерес та очікування від зазначеної політики закономірно зростає та знаходиться у центрі уваги і постійної співпраці науковців з представниками органів публічної влади.

Важливим напрямком у цьому сегменті наукових досліджень є пошук шляхів динамічного розвитку інфраструктури об'єднаних територіальних громад та створення ефективних комунальних підприємств, принципів та можливостей щодо залучення інвестицій, що є пріоритетом місцевої і регіональної політики держави та органів публічного управління. Зазначене передбачає формування системи стратегічного менеджменту.

Реформа децентралізації увійшла в таку стадію, що головний критерій – не кількість об'єднаних громад (рис. 4.2.1), а якісні індикатори – скільки людей об'єдналось, яку територію охоплюють громади, які показники соціально-економічного розвитку та рівень сучасного менеджменту вони мають.

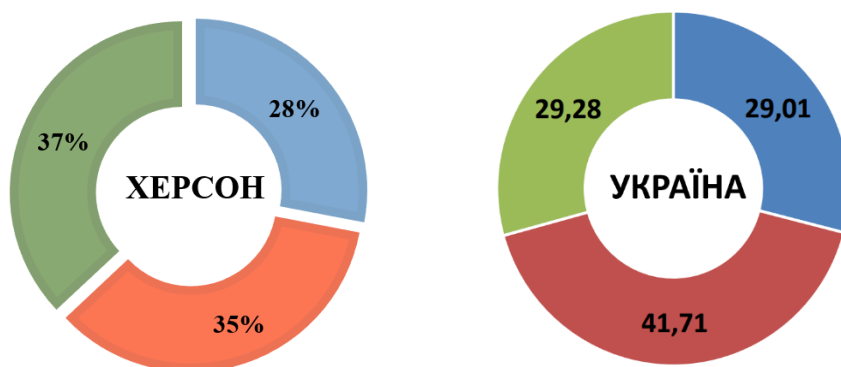


Рис. 4.2.1 Динаміка формування об'єднаних територіальних громад Херсонської області та в цілому по Україні станом на 10 вересня 2019 року

Більша територія ОТГ дозволяє реалізувати більше інфраструктурних соціально-економічних проектів і від цього залежить перспектива громади щодо залучення інвестицій, її конкурентоздатності.

Важливе місце в реалізації проектів належить фінансовій підтримці Державного фонду регіонального розвитку, в межах якого, наприклад, Херсонському регіону на розбудову у 2019 році було виділено кошти у розмірі 210,6 млн. грн.

На підставі оцінки тенденцій економічного і соціального розвитку області у 2019 році, існуючих проблем регіону визначено цілі, основні завдання до 2021 року. Програма містить переліки обласних цільових програм, інвестиційних проектів, реалізація які реалізуються у 2019 році і які є основою для формування та раціонального використання фінансових ресурсів відповідно до визначених завдань соціально-економічного розвитку області.

Відповідно, Херсонський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі – Центр) спільно із Одеським регіональним інститутом державного управління НАДУ при Президентові України щорічно на постійній основі проводить дослідження за напрямом: «Публічне управління в умовах децентралізації: удосконалення реалізації секторальних реформ у регіональному вимірі».

Серед пріоритетів досліджень є аналіз стратегічного планування реалізації секторальних реформ шляхом:

- виявлення перспективних шляхів ресурсного забезпечення та розвитку депресивних територій;
- визначення актуальних питань менеджменту в умовах соціально-економічних трансформацій;
- конкретизації шляхів удосконалення механізму надання адміністративних послуг в умовах децентралізації;
- розкриття ролі та значення антикризового управління в реалізації секторальних реформ;
- обґрунтування шляхів вдосконалення взаємовідносин держави та суспільства в реалізації реформ публічного управління;
- формування високоефективних об'єднаних територіальних громад, спроможних здійснювати дієве управління власним розвитком.

Крім того, Центром проводяться системні дослідження стосовно ефективності та змістовності реалізації управлінських

рішень, які приймаються органами публічної влади Херсонщини. Так, серед працівників органів публічної влади було проведено соціологічне опитування з метою визначення очікувань від реформи децентралізації влади. Респонденти віддали пріоритет формуванню територіальних громад, здатних і спроможних самостійно вирішувати питання місцевого значення (37 %). Найменшу підтримку отримала теза щодо отримання організаційної та матеріальної підтримки від міжнародних організацій для вирішення питань розвитку територіальних громад (рис. 4.2.2).



Рис. 4.2.2 Очікування від реформи децентралізації

В цілому треба визначити актуальність опрацювання питань запровадження сучасного менеджменту на місцевому рівні з урахуванням специфіки формування укрупнених об'єднаних територіальних громад, що сприятиме створенню досконалої моделі соціально-економічних відносин.

В межах реалізації програми з впровадження державної регіональної політики в Україні та вдосконалення механізмів фінансування регіонального розвитку «U-LEAD з Європою» Центр системно здійснює підготовку тренерів з питань публічного управління та адміністрування; з питань місцевого та сільського і місцевого розвитку; залучення прямих іноземних інвестицій для регіонального розвитку, тощо. Проведено низку досліджень серед сільських та селищних голів об'єднаних територіальних громад області з питань бачення комплексного розвитку соціально-

економічної інфраструктури, здійснення застосування ефективних практик муніципального розвитку [26].

В даний час у Центрі здійснюється оцінка потреб щодо навчання в 2020 році з метою запобігання дублювання та збалансованого підвищення кваліфікації окремих категорій працівників органів публічної влади з урахуванням вищезазначених актуальних питань в межах децентралізації влади та розвитку територіальних громад Херсонської області. Для визначення пріоритетних векторів ефективного розвитку Херсонського регіону, на базі Центру в контексті навчання працівників органів публічної влади було проведено опитування. Результати зазначеного дослідження представлені на рисунку 4.2.3.



Рис. 4.2.3. Пріоритетні вектори розвитку Херсонської області

Одним з найважливіших інструментів активного впливу на процеси реформування публічного управління та ефективного використання наявного людського потенціалу є стратегія державної кадрової політики в умовах децентралізації державного управління в Україні та зміцнення місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівнях, які потребують суттєвого коригування.

Одним з найважливіших інструментів активного впливу на процеси реформування публічного управління та ефективного використання наявного людського потенціалу є стратегія

державної кадрової політики в умовах децентралізації державного управління в Україні та зміцнення місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівнях, які потребують суттєвого коригування.

Сучасна регіональна кадрова політика має відповідати положенням Закону України «Про засади державної регіональної політики», інших нормативно-правових актів та передбачає декілька складових, а саме: моніторинг та визначення потреб у кадровому забезпеченні; демографічні процеси та велику кількість внутрішньо переміщених осіб; ефективну дієву політику залучення людських ресурсів та їх використання; секторальну політику розвитку кадрів; організацію інформаційного супроводження щодо кадрових процесів. Стратегія визначає найважливіші напрямки роботи органів публічної влади з кадрами, зміст діяльності, головні критерії оцінки та шляхи удосконалення підготовки [277, 280].

Професіоналізація публічної служби та реалізація державної регіональної політики з питань управління персоналом передбачають такі пріоритети: оптимізацію підсистеми регіональних кадрів для органів публічного управління з урахуванням процесів децентралізації влади; добір та прогнозування розвитку персоналу, підвищення рівня його фахових компетентностей; використання сервісних комунікацій кадрового спрямування; формування механізмів стимулювання висококваліфікованої праці із застосуванням інноваційних технологій підтримки всіх видів професійної діяльності.

Національним агентством України з питань державної служби впроваджується компетентнісна модель управління людськими ресурсами, в тому числі на регіональному рівні. Так, для державних службовців передбачено визначення оцінки ділових і професійних якостей та забезпечено аналіз їх професійних компетентностей.

Центр в межах власних повноважень та на виконання Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад провів фахове дослідження серед керівників підрозділів та служб управління персоналом органів публічної влади Херсонської області.

Серед основних питань було визначено: вагомість деяких фахових компетентностей професійного спрямування (рис. 4.2.4), пріоритетність складових прагнення до власного професійного розвитку публічних службовців, оцінка власного бачення щодо



реформи децентралізації влади, найбільш ефективні стилі організації взаємодії в умовах реформи публічного врядування.

Професійний розвиток посадовців є безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей. Публічні службовці в своїй діяльності надають перевагу особистісному самовдосконаленню та фахово-пізнавальній компетентностям.

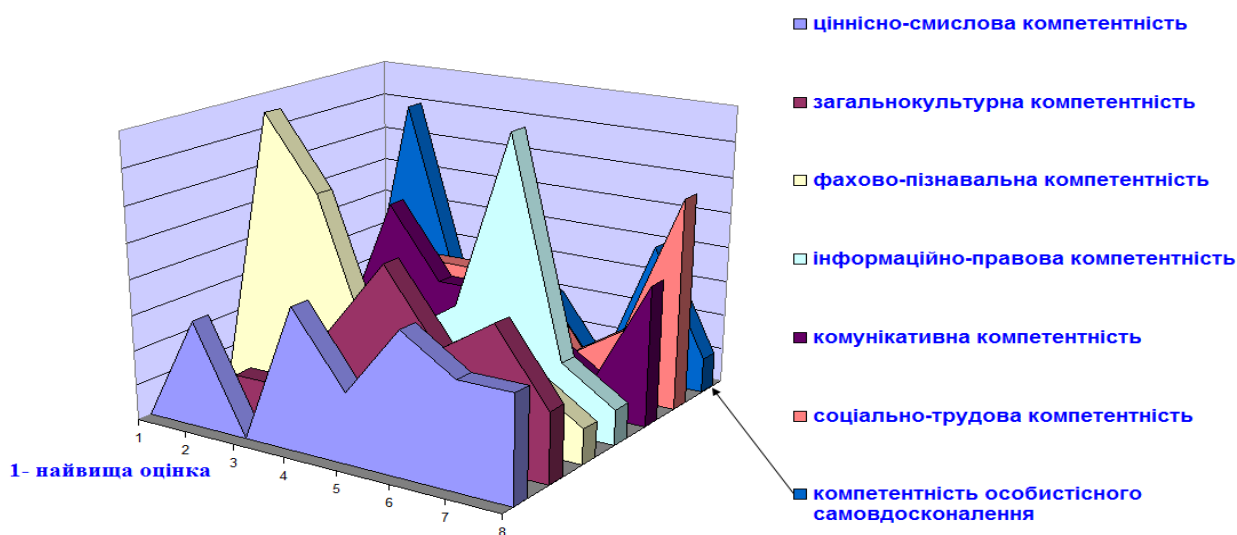


Рис. 4.2.4. Фахові компетентності професійного спрямування

Що стосується складових прагнення до професійного розвитку в пріоритеті є спроможність щодо лідерства, в тому числі, ефективна комунікація, вміння організувати ефективну діяльність персоналу, аналітичне мислення та спрямованість в діяльності на кінцевий результат.

Проведене опитування визначило бачення респондентів щодо пріоритетів реформи децентралізації, а саме, очікування чіткого розподілу повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, створення умов для економічного та соціального розвитку регіону.

Дослідження щодо ефективних стилів роботи показало, що перевага надається далекоглядній формі управління, що в певній мірі налаштовує на розвиток бачення перспектив діяльності. При цьому акцент робиться на формуванні конкретних планів дій та ресурсів, що стосуються розвитку території [25].

В цілому можна констатувати, що в даний час йде активний процес розвитку громадянського суспільства та публічного управління, формується нова регіональна кадрова політика в

межах стратегічного планування місцевого та регіонального розвитку, яка передбачає: кількісну оптимізацію підсистем регіональних та місцевих кадрів для органів публічного управління з урахуванням процесів децентралізації влади, потреб держави, місцевого самоврядування; посилення фахових комунікацій та горизонтальних зв'язків; удосконалення формування загальнонаціональної системи професійного навчання кадрів; адаптації публічної служби до інформатизації суспільства, впровадження інноваційних технологій в усіх ланках кадрової системи.

Відповідно до Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад проведення змін вимагає від публічних службовців високого рівня професійного розвитку. В даний час формується нова система культурних цінностей, ціннісних орієнтирів, набирає темпу використання у цій сфері новітніх інформаційних технологій, формуються громадянські та фахові компетентності, що є надзвичайно актуальним для сфери публічного управління та адміністрування.

Так, згідно із постановою КМУ від 23 серпня 2017 року № 640 «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» та відповідно до спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття відповідної посади державної служби, передбачена індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності державного службовця [316]. Відповідно результати оцінювання є основою для оцінки фахової спроможності та визначення потреб службовців у підвищенні кваліфікації, підготовки індивідуального плану навчання та розвитку. Наприклад, для керівників одними з таких потреб визначені прийняття ефективних рішень, комунікація та взаємодія, управління організацією роботи, тоді як для фахівців означені виконання на високому рівні поставлених завдань, командна робота та взаємодія, а також сприйняття змін.

Професійний розвиток посадовців має бути безперервним, свідомим, цілеспрямованим процесом особистісного та професійного зростання та базуватися на інтеграції знань, умінь і компетентностей. Публічні службовці в своїй діяльності повинні надавати перевагу особистісному самовдосконаленню та фахово-пізнавальній компетентностям.

Наприклад, однією із складових професійної компетентності кожного публічного службовця є ділова комунікація та культура міжособистісного спілкування. Вони займають значну частину робочого часу. В процесі ділової комунікації забезпечується можливість отримувати і передавати інформацію, здійснювати вплив на прийняття управлінських рішень в системі органів публічного управління. Фахова комунікація набуває нині значимості одного з найважливіших напрямів управлінської діяльності. Наявні відмінності у стилях спілкування між колегами, підлеглими, іншими особами стають причиною непорозумінь, конфліктів, розчарувань і втрачених можливостей. Тому кожному керівнику, державному службовцю і посадовій особі місцевого самоврядування варто пам'ятати, що головна мета ділового спілкування полягає в досягненні взаємозацікавленого взаєморозуміння [384].

Лабораторія з питань удосконалення навчання Центру на виконання вищезазначеної Концепції зробила фахове дослідження серед державних службовців, які працюють на державній службі до 1 року в апараті та структурних підрозділах облдержадміністрації та райдержадміністрацій, а також серед молоді Регіональної школи лідерства щодо принципів професійної культури державного службовця. За більшістю оцінок були означені такі пріоритети як дотримання працівниками етичних норм службової поведінки, соціальна відповідальність та прагнення до постійного вдосконалення (рис. 4.2.5).

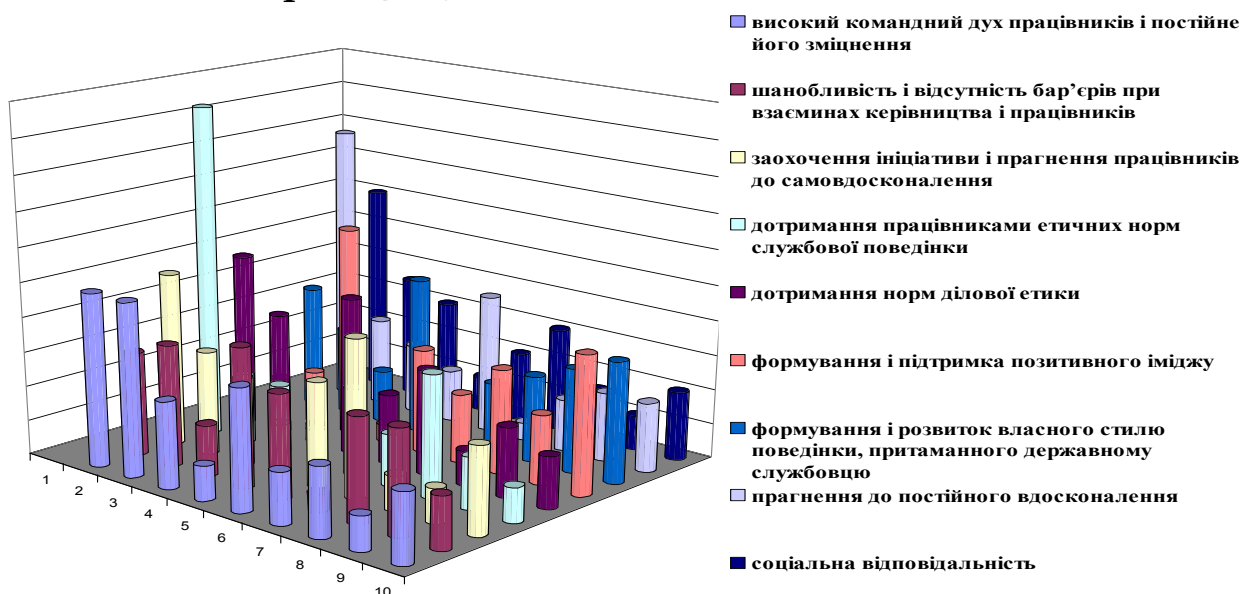


Рис. 4.2.5. Основні складові професійної культури державного службовця

Будь-яка спільна справа передбачає спілкування, взаємодію учасників і зворотню комунікацію як необхідні засоби забезпечення її ефективності. Публічні службовці повинні запобігати виникненню конфліктів у колективі, виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено.

Тому Центр зробив опитування щодо стилів роботи, які, на думку респондентів, мають місце в управлінській структурі, де вони працюють. Результати аналізу наступні: досягаючий (20%), схвалюючий (13%) та груповий (15%) стилі роботи у колективі серед інших мають пріоритет, а опозиційний (0%), владний (3%) та підлеглий (4%) не впливають на ефективну організацію роботи (рис. 4.2.6).

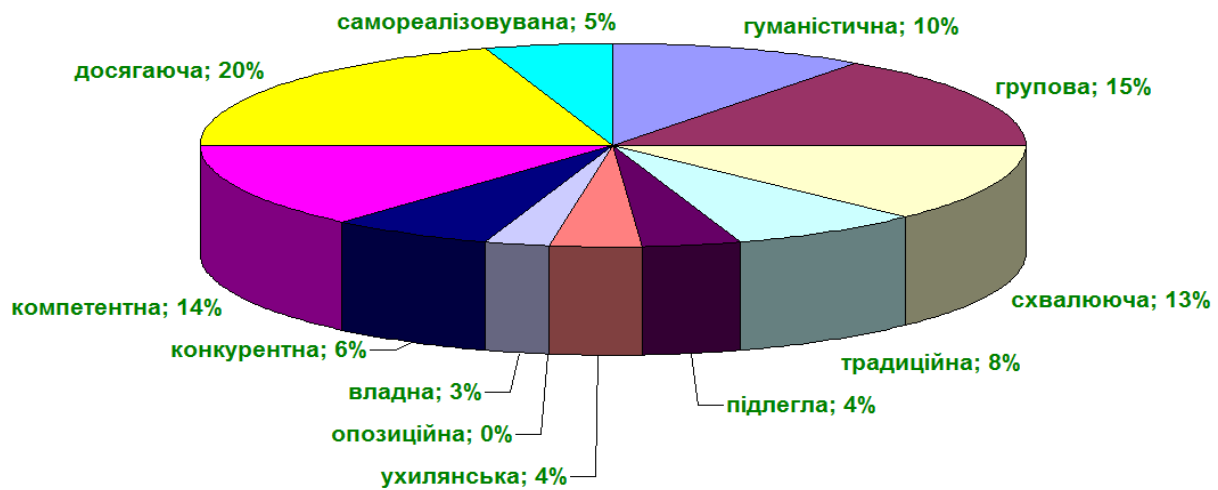


Рис. 4.2.6. Організаційна культура, яка характеризує стиль роботи

Ефективне управління сприяє стабільності і порядку, розв'язанню різноманітних питань, має спиратися на сприятливий психологічний клімат у колективі, готовності кожного співробітника швидко включатись у виконання складного завдання. Якщо керівник вміє ставити завдання, визначати засоби досягнення мети і методи контролю, управляти думкою колективу, мотивувати працівників на повноцінну роботу та досягати високих результатів, тоді колектив працює як злагоджений механізм та єдина команда.

Актуальним також є визначення тематичного напрямлення щодо навчання публічних службовців, де одними із головних пріоритетів опитувані вважають розкриття питань, що стосуються публічної служби та професійного напрямку. Що стосується питань

економіки, психології та правових аспектів, то на сьогоднішній день, вони є не менш важливими (рис. 4.2.7).

В умовах завершення процесів децентралізації щодо створення об'єднаних територіальних громад та визначення засад нового адміністративно-територіального устрою на районному рівні набуває нового змісту багаторівневе врядування, серед важливих складових якого є формування регіональної політики та згладжування соціально-економічних диспропорцій у розвитку окремих територій на фоні загального підвищення рівня економічного розвитку, стандартів життя та добробуту населення країни, підвищення продуктивності й конкурентоспроможності національної та регіональних економік.

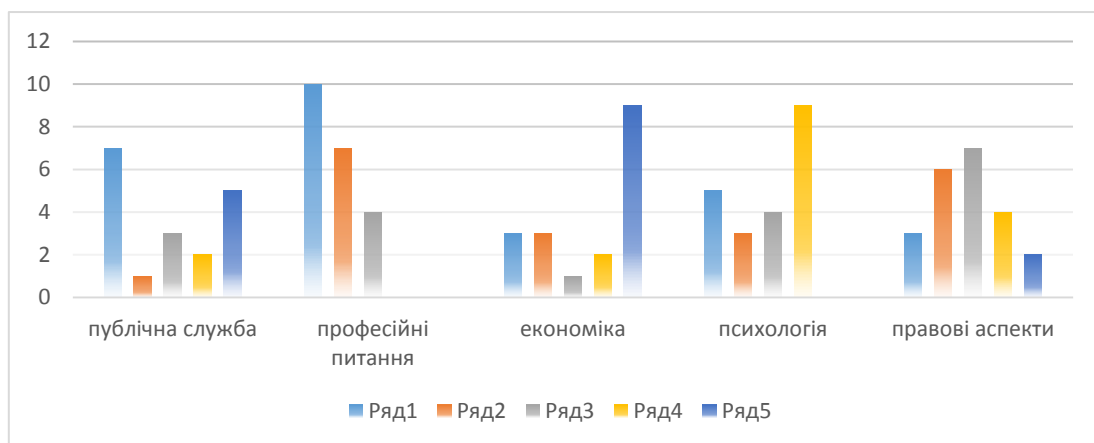


Рис. 4.2.7. Пріоритетні напрямки професійного навчання публічних службовців

Все це можливо за умови раціонального використання ресурсів і людського капіталу регіонів, їх економічної бази, інвестиційних та інноваційних важелів впливу на розвиток регіональних економічних систем та ін. Також, для подальшого ефективного розвитку регіону, необхідно створити нові робочі місця, що також сприятиме зменшенню міграції та переміщенню осіб в межах та за межами держави. Розвинена інфраструктура на обласному та місцевому рівнях визначена як одна із важливих складових для створення умов щодо соціального, економічного, технічного, культурного розвитку. Не менше уваги треба також приділити розвитку людського потенціалу.

### **4.3. Розвиток транскордонного співробітництва на засадах багаторівневості**

Питання транскордонного співробітництва є надзвичайно важливим та актуальним для України, зокрема в контексті і ратифікації Угоди про асоціацію та євроінтеграційних прагнень. Розвиток транскордонного співробітництва, окрім важливого політичного, економічного, культурно-освітнього значення, сприятиме також реалізації реформи децентралізації. Змінюється центр концентрації процесів із глибинно-територіальної до периферійної території, що актуалізує потребу зміну позиції «спина до спини» прикордонних районів на позицію «обличчя до обличчя». Адже транскордонне співробітництво відіграє роль своєрідного імпульсу зростання, а транскордонні регіони – полюсів зростання. Завдяки цьому можна змінити тенденцію регіонального розвитку «центр – периферія» [59].

Необхідність активізації транскордонного співробітництва у сучасних умовах зумовлена наступними факторами:

- наявністю спільних транскордонних проблем, які необхідно вирішувати шляхом об'єднання зусиль;
- необхідністю гармонізованого регіонального розвитку та економічної кооперації, підвищення конкурентоспроможності регіонів та рівня життя населення периферійних прикордонних територій в умовах глобалізаційних та інтеграційних впливів;
- проблемами розвитку транспортної, інформаційної, підприємницької інфраструктури; потребами розвитку туристичної сфери; спільними проблемами у сфері екології та охорони довкілля;
- необхідністю впровадження ідей євроінтеграції та поглибленням добросусідських відносин [394].

Сьогодні децентралізація відкриває в напрямі транскордонного співробітництва неабиякий потенціал для різних регіонів шляхом активізації горизонтальних зв'язків і торговельно-економічної співпраці, а й залучення іноземних інвестицій, що є ключовим завданням і часто проблемним моментом в Україні, вироблення спільної стратегії в питаннях екології та охорони довкілля (знову-таки, надзвичайно актуальна тема), розвитку транспортної і прикордонної інфраструктури, поглиблення культурних, комунікаційних зв'язків, розвитку туризму.

Для сучасної України транскордонне співробітництво відіграє роль експериментального майданчика для апробації європейського

законодавства та європейських механізмів фінансової підтримки. Транскордонне співробітництво є вагомим чинником процесу європейської інтеграції та створення Європи без внутрішніх кордонів, що цілковито відповідає пріоритетам політичного розвитку нашої держави [59, с. 115].

Формування транскордонних кластерів, транскордонних технологічних парків та інших інноваційних форм транскордонної співпраці відповідають нормам європейського законодавства, розроблення концепції загальнодержавної програми транскордонного співробітництва і трансрегіональної співпраці, єдиних нормативно-правових стандартів утворення та діяльності єврорегіонів, необхідності зміцнення інституційної бази як рушійної сили транскордонної та трансрегіональної співпраці, кадрової політики на рівні органів місцевого самоврядування, визначення координуючого органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію політики транскордонної і трансрегіональної співпраці, удосконалення прикордонної та митної інфраструктури, що особливо важливо у зв'язку з візовою лібералізацією [103].

Інституційне забезпечення розвитку транскордонного співробітництва передбачає функціонування основних та допоміжних (сприяючих) організацій та структур, що забезпечують координованість дій суміжних прикордонних територій та реалізують завдання їх спільного розвитку як своєрідної територіально-суспільної системи.

Загалом, можна виокремити чотири рівні реалізації транскордонного співробітництва: міжнародний рівень, державний рівень, регіональний рівень, місцевий рівень (Табл. 4.3.1)

Таблиця 4.3.1.

Рівні реалізації транскордонного співробітництва

Рівні реалізації транскордонного співробітництва	Сутність
Міжнародний	Реалізація політики загальноєвропейських інтересів; здійснення координації регіональних політик для збалансованого розвитку європейського простору.
Державний	Вироблення національної політики розвитку транскордонного співробітництва; узгодження інтересів конкретної держави з загальноєвропейськими; здійснення гармонізації національних та регіональних цілей

*Продовження таблиці 4.3.1.*

Регіональний	Реалізація регіональної політики транскордонного співробітництва з врахуванням інтересів держави та місцевих органів влади; здійснення координації між регіонами сусідніх країн.
Місцевий	Здійснення координації планів розвитку місцевої влади з регіональними та національними інтересами; конкретна співпраця між суб'єктами прикордонних територій

Принципи регіональної політики транскордонного співробітництва України базуються на загальних принципах регіонального розвитку ЄС, до яких Україна поетапно адаптується: субсидіарності, пропорційності, концентрації, програмування, децентралізація, партнерства, відкритості, залучення та інші (Табл. 4.3.2.).

Для України є актуальним також принцип розробки стратегії транскордонного розвитку, дотримання якого є обов'язковим для створення стратегічних меж та для перспективи довготривалої співпраці. Ця стратегія повинна відповідати програмі розвитку регіону та окреслювати потреби та майбутні цілі транскордонної співпраці для подолання ізольованого розвитку сторін кордону. Введення цього принципу дозволить також здійснювати єдину політику просторового розвитку європейського континенту [155, с. 124 ]

*Таблиця 4.3.2.*

Адаптація загальних принципів регіонального розвитку ЄС до українських реалій

Принцип	Сутність	Аспекти адаптації
Субсидіарність	Більш високий рівень управління може втручатися в дії більш нижчого лише тією мірою, якою останній виявив свою нездатність до ефективного управління.	Самостійність та відповідальність керівництва регіонів у здійсненні своїх повноважень шляхом використання власних ресурсів та звертання за допомогою до центральної влади країни лише у тих ситуаціях, коли місцевих ресурсів недостатньо
Децентралізація	Делегування повноважень, водночас сприяючи ефективності витрачання коштів та співпраці.	Участь громадян у процесі вироблення і прийняття рішень на всіх рівнях врядування. Ухвалення рішень на тому рівні, де виникла проблема, зважаючи на збереження необхідного балансу між принципами децентралізації та самостійності



*Продовження таблиці 4.3.2.*

Концентрація	Концентрація діяльності та засобів на пріоритетах, які мають основне значення для суспільно-економічної згуртованості держави	Концентрація ресурсів – велика частина структурних фондів зосереджена на найбільш бідніших регіонах. Концентрація зусиль – інвестиційні зусилля зосереджені на конкретних аспектах інноваційної діяльності, передачі інформаційних та комунікаційних технологій, розвитку людських ресурсів і бізнесу. Концентрація витрат – на початку кожного періоду програмування, щорічне фінансування виділяється для кожної програми.
Програмування	Держава не фінансує окремі короткострокові регіональні проекти	Спрямування фінансів на реалізацію багаторічних національних програм відповідно до пріоритетів та визначених цілей.
Партнерство	Вироблення політики на регіональному рівні за широкої участі зацікавлених суб'єктів та осіб	Повноваження та відповідальність за програми регіонального розвитку поділені між національними та регіональними органами влади, а також між державним і громадським секторами
Відкритість	Основні норми, які передбачають побудову структурно-функціональних основ і механізмів діяльності органів регіональної влади, що забезпечують постійну їх взаємодію з іншими акторами регіональної політики при формуванні і реалізації рішень.	Забезпечує прозорість і підзвітність процесу вироблення політики регіонального розвитку, особливо стосовно перерозподілу ресурсів

Отже, слід констатувати про необхідність розробки самостійної регіональної політики транскордонного співробітництва у двох вимірах:

– політика держави щодо розвитку транскордонного співробітництва (основним об'єктом регіональної політики

транскордонного співробітництва держави є сприяння формуванню єврорегіонів як організаційної платформи ТКС та забезпечення їх нормативною та методичною базою);

– власна політика прикордонних регіонів (основним об'єктом регіональної політики транскордонного співробітництва прикордонних регіонів є розробка спільної стратегії просторового розвитку транскордонного регіону, в який входить дана область).

Слід зазначити, що сьогодні в Україні приділяється значна увага розвитку транскордонного співробітництва. До активів у цій сфері можна віднести:

– створену розгалужену договірно-правову базу для такого співробітництва з Європейським Союзом і з країнами-сусідами, що дозволяє розвивати співпрацю в різних формах на міждержавному рівні та на рівні місцевих органів виконавчої влади, територіальних громад;

– встановлення правових механізмів конкурсного відбору, підготовки та реалізації спільних з державами ЄС проектів прикордонного співробітництва: створено Державний фонд регіонального розвитку, що дає змогу розширити можливості фінансування інвестиційних проектів транскордонного співробітництва, які відповідають Державній стратегії регіонального розвитку та регіональним стратегіям;

– прийняття державних програм розвитку транскордонного співробітництва [394, с. 76].

Чинна законодавча база України достатньою мірою забезпечує можливість використання потенціалу транскордонного співробітництва.

Так, в Угоді про асоціацію (ст. 446, Глава 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво», Розділ V «Транскордонне та регіональне співробітництво» визначено предмет співпраці у сфері регіональної політики: «Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництву, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства» [434].

Стаття 446 містить рекомендації щодо досягнення взаємного розуміння Сторін стосовно методів формування та реалізації регіональних політик, обов'язково врахувавши такі методи, як багаторівневе управління та партнерство, щоб Сторони доклали належних зусиль у досягненні взаємного розуміння щодо методів формування та реалізації регіональних політик, обов'язково врахувавши такі методи, як багаторівневе управління та партнерство.

Відповідно до статті 447 Угоди про асоціацію Сторони зобов'язані підтримувати та посилювати залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур, щоб досягти таких цілей:

- 1) посилити співробітництво шляхом створення сприятливої законодавчої бази;
- 2) підтримувати і нарощувати потенціал розвитку;
- 3) сприяти зміцненню транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства.

Таким чином, ця стаття передбачає, що Сторони повинні зосередитися на створенні сприятливого регуляторного середовища та належної спроможності для максимально можливого залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та ЄС.

У статті 448 зазначено, що при здійсненні співпраці у сферах, охоплених Угодою, Сторони обов'язково повинні розвивати їх складові транскордонного та регіонального співробітництва, особливо у таких сферах: транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я. Також, стаття спеціально наголошує на важливості розвитку транскордонного співробітництва щодо служб надання допомоги в надзвичайних ситуаціях, зокрема їх модернізації, забезпечення відповідним обладнанням та координації роботи всіх органів на регіональному рівні [434].

Особливої ваги транскордонне співробітництво набуває у контексті поширення Європейською Комісією Комунікації «Прокладаючи шлях для запровадження нового Інструменту регулювання відносин з країнами-сусідами». Першим кроком у створенні умов для нового інструменту було впровадження програм сусідства Угорщина – Словаччина – Україна, Польща – Білорусь – Україна, Румунія – Україна на зовнішніх кордонах. Мета

цих програм – покращання соціально-економічної ситуації у прикордонних регіонах та здійснення ефективнішої координації між різними інструментами фінансування проектів в існуючих правових і фінансових рамках.

На сьогодні досягнуто певних результатів щодо використання зазначеного інструменту транскордонного співробітництва на міжнародному рівні:

- закінчено формування спільних органів управління кожною програмою, зокрема моніторингових та наглядових комітетів;

- налагоджено роботу Спільних технічних секретаріатів за участі українського представника, які розташовані відповідно у Варшаві та Будапешті;

- налагоджено діяльність інформаційних бюро у прикордонних областях України, зокрема у Львові, Чернівцях та Ужгороді;

- оголошені перші спільні конкурси та відібрані проекти [254].

Однак повноцінна імплементація програм в Україні дещо гальмується представництвом ЄК в Україні, спостерігається значне відхилення від запланованих термінів реалізації програм. Для підвищення ефективності реалізації проектів у сфері транскордонного співробітництва доцільно на офіційних веб-сторінках обласних державних адміністрацій розмістити:

- відповідні Програми технічної допомоги ЄС;

- Державну програму транскордонного співробітництва України;

- власну регіональну стратегію розвитку транскордонного співробітництва.

Це дозволить взаємопов'язати проекти з регіональними, державними та загальноєвропейськими пріоритетами, досягнути взаємоузгодженості реалізації проектів у різні часові періоди і з різними джерелами фінансування.

Існують стримуючі фактори для подальшого розвитку транскордонного співробітництва в Україні, які потребують вирішення (Табл. 4.3.3).

У зв'язку з цим доцільно сприяти формуванню цілісної системи транскордонного співробітництва в Україні, яка передбачає сприяння формуванню євро регіональних структур по всьому периметри кордону та реорганізацію існуючих євро регіонів на основі формування асоціацій прикордонних територій [413].

Таблиця 4.3.3.

Стримуючі фактори для подальшого розвитку  
транскордонного співробітництва та шляхи їх нейтралізації

Фактор	Причина	Шляхи нейтралізації
Недосконале існуюче інституційне забезпечення транскордонного співробітництва	Відсутність цілісної багаторівневої системи управління (координації) транскордонним співробітництвом	-забезпечити узгодженість окремих елементів системи управління транскордонним співробітництвом; - дотримуватися послідовності та спадковості у вирішенні основних завдань транскордонного співробітництва
Неповне залучення прикордонних регіонів України до процесу формування регіональної політики	Система формування регіональної політики щодо розвитку транскордонного співробітництва на державному та регіональному рівнях не є завершеною для всіх прикордонних регіонів	Подальша розробка та ухвалення концепції спільного розвитку транскордонних регіонів, як це рекомендується ЄС та передбачено Генеральною схемою планування території України
Неефективне використання можливостей транскордонного співробітництва для вирішення спільних та ідентичних проблем	Недостатній рівень розвитку виробничої кооперації між підприємствами сусідніх регіонів.	Сприяння впровадженню нових моделей співпраці, серед яких – формування та підтримка транскордонних кластерів

Впровадити інститут транскордонного співробітництва Україна намагається шляхом його трансплантації з більш розвинутого економічного середовища у менш розвинуте. Таким чином держава намагається прискорити інституціональний розвиток, але виникає небезпека відторгнення або дизфункції трансплантованих інституцій [179]. Будь-який процес трансплантації включає три основні стадії:

- 1) вибір трансплантата та стратегії трансплантації;
- 2) створення інфраструктури трансплантації; допоміжних та проміжних інститутів;
- 3) здійснення заходів, що полегшують адаптацію економічних агентів до нового інституту.

При трансплантації інституту у економічних агентів створюється нове поле можливостей. З'являється цілий спектр

стратегій, які враховують нові інституціональні і, зокрема, законодавчі межі. Одні із стратегій залишаються в середині цих меж, інші – передбачають їх порушення.

Трансплантація направлена на зміну старої рівноваги. Прийняття нового інституту агентами і його стійке функціонування залежать від трансформаційних витрат і від співвідношення трансакційних витрат трансплантованої і діючої норм поведінки. Витрати, в свою чергу, визначаються інституціональною структурою і культурним середовищем країни-реципієнта, макроекономічною ситуацією, механізмами координації, спонукання, інерції та навчання. При вдалій трансплантації за відносно короткий період проходить позитивна адаптація інституту до нового інституціонального та культурного середовища: інститут виконує у країні-реципієнта ту ж роль, що і в економіці-донора [153].

До речі, Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина трансплантували інститут транскордонного співробітництва з Західної Європи і успішно використовують його можливості. Цей процес почався в усіх країнах майже одночасно (у тому числі й в Україні), однак слід зауважити, що країни ЦСЄ досягли у цьому процесі значних результатів, на відміну від України. Основна мета, яка була поставлена цими державами, – інтеграція у Європейський Союз – досягнута, і значну роль відіграв інститут транскордонного співробітництва як полігон для випробовування та адаптації європейського законодавства, інструментарію підвищення ролі регіонів, адаптації механізмів фінансової підтримки. В Україні ж розвиток інституту транскордонного співробітництва був дещо пригальмований і його функції було спотворено.

Таким чином, перспективами розвитку транскордонного співробітництва визначаються загальноєвропейськими, національними та регіональними інтересами. Для активізації транскордонного та міжрегіонального співробітництва необхідна концентрація зусиль та ресурсів на таких пріоритетних завданнях:

- забезпечення ефективної реалізації державної програми транскордонного співробітництва;
- проведення МЗС, Мінекономрозвитку та Мінрегіоном консультацій із Європейською Комісією щодо збільшення обсягів фінансової допомоги та розширення джерел фінансування з боку ЄС;
- здійснення заходів щодо дослідження умов адаптації до стандартів Європейського союзу та Ради Європи існуючих

законодавчих актів України, що забезпечують транскордонного співробітництва;

– активне використання досвіду співробітництва країн Центральної та Східної Європи до їх вступу до ЄС

#### **4.4. Полісуб'єктність як різновид багаторівневого управління системи морського транспорту в Україні**

З точки зору сучасного бачення теорії систем, не викликає сумніву той факт, що ефективність системи визначає не стільки її стан, як тренд (або тенденція) її подальшого розвитку в середньо-та довгостроковій перспективах. Сумарний тренд вітчизняних секторальних реформ та основний вектор сучасних змін, які відбуваються за їх наслідками, є свідченням не лише процесних явищ, пов'язаних із переформатуванням адміністративно-територіального устрою держави, передачею ресурсів, повноважень та розподілом відповідальності. Всі вони, в кінцевому сенсі, спрямовані на зміцнення соціально-економічного потенціалу країни, що формується в руслі державницького погляду на функціонування окремих галузей. Однією з них виступає система морського транспорту, представлена об'єктами морської транспортної інфраструктури, або різноманітними об'єктами морського господарського комплексу.

Розпочинаючи її наукове вивчення, прискіпливу увагу слід, у першу чергу, звернути на нинішній стан показників у цій сфері. Так, доля загальносвітових вантажоперевезень за останні 8 років склала 42 % від загального об'єму транспортних перевезень. І якщо ріст складав 11-14 %, то перероблення вантажів у портах Чорномор'я в останні роки мав фантастичні темпи, склавши 35-40 %. З 2002 до 2013 року темпи зростання контейнерних вантажопотоків через основні контейнерні порти України (Одесу та Чорноморськ – тоді Іллічівськ) збільшувалися на 35-60 % щорічно. З 2014 по 2016 р. ми спостерігаємо їх падіння до 5-8 відсотків. Не зважаючи на те, що з 2016 року динаміка знову набула позитивного характеру ( в межах 15-19 %), вона не досягла показників 2012 року. А ключові порти Азовського моря (Бердянськ та Маріуполь) втратили 28-30 % вантажів. Такі показники є свідченням низки недоліків українського морського господарського комплексу, основними з яких є низький інноваційний рівень і незадовільний

стан його виробничої бази [236, с.129]. Також спостерігається технічне і технологічне відставання транспортної системи України у цілому та особливо в порівнянні з розвиненими країнами. На практиці вітчизняний морський транспорт виявився не готовим до повсюдного застосування сучасних технологій, насамперед, вантажообробних. Натомість, саме ця галузь морських перевезень наразі у світі виділяється найбільшими темпами зростання.

Основний вектор українських реформ направлений на зміцнення соціально-економічного потенціалу країни, який формується в руслі секторальних змін. Зокрема, в такій важливій сфері як вітчизняна морська транспортна інфраструктура. Завдячуючи вигідному географічному положенню та багатовіковій морській історії, на фоні відсутності економічно ефективних діючих потужностей морського господарського комплексу, Україна володіє достатньо потужним портовим потенціалом в порівнянні з країнами басейну Чорного та Азовського морів. Отож, основна проблематика зосереджена навкруг доведення, з одного боку, фактів недостатнього тренду інтенсифікації розвитку української системи морського транспорту, а з іншої – факту пришвидшення процесів перетворення світової системи господарювання в єдину глобальну логістично-координаційну систему експансивного типу. При цьому статистика світової торгівлі демонструє різко позитивний тренд (табл. 4.4.1):

*Таблиця 4.4.1.*

Статистика світової торгівлі, млрд.дол.

Роки	2000	2001	2009	2010	2011	2012	2013
Світовий експорт	6266	6021	6299	7369	8958	10159	11812
Роки	2007	2008	2014	2015	2016	2017	2018
Світовий експорт	13656	15717	12229	14888	17816	17934	18301

Результат апроксимації тимчасового ряду світової торгівлі такий (рис. 4.4.1):

Як бачимо, поле для реалізації ресурсів морських портів України є таким, що динамічно розвивається. Обрахунок прогнозу вантажопотоку показав наступні значення (табл.4.4.2):



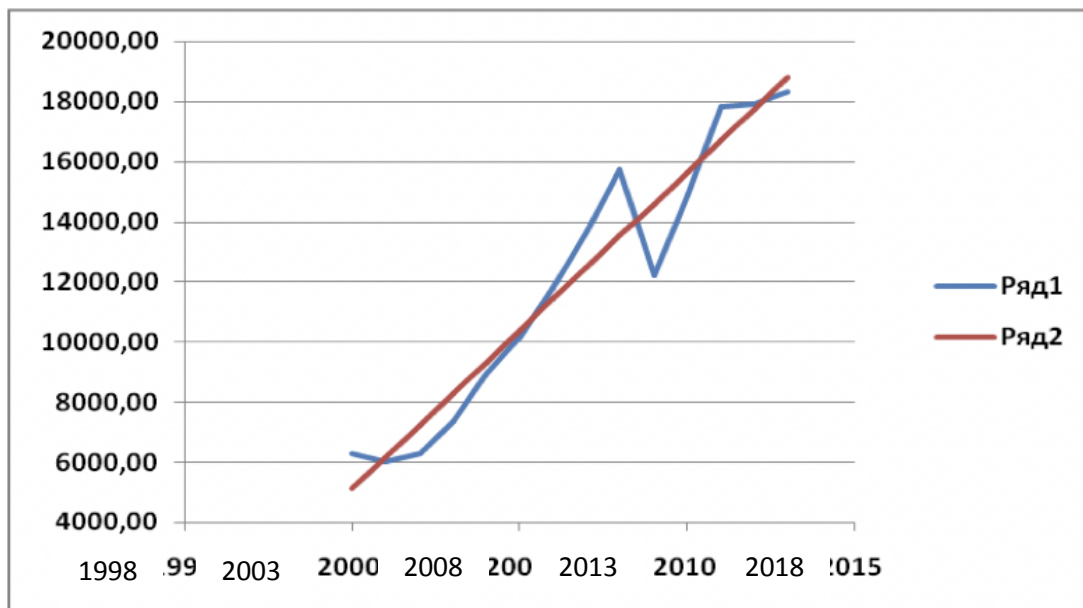


Рис. 4.4.1 Апроксимація ряду даних світової торгівлі

Таблиця 4.4.2.

Прогноз світової торгівлі (млрд.дол. США),  
регіональної торгівлі в Чорноморській акваторії  
(млрд. дол. США) і обсягу вантажопотоку  
через порти України, тис.т.

Роки	2019	2020	2021	2022
Світовий експорт	20901	21953	23005	24057
Чорноморська акваторія, всього	1637	1742	1846	1951
Обсяг вантажопотоків портів України	135649	138757	141865	144973

Вивчення теоретичних та емпіричних надбань дає можливість стверджувати, що на сьогоднішній день основним видом перевезень в Україні є автомобільний та залізничний транспорт, що зумовлює необхідність розширення підходів до розвитку вітчизняної транспортної системи у контексті переваг акцентування логістичних ефектів, забезпечених морськими транспортними коридорами.

Необхідність даного дослідження полягає у з'ясуванні позицій та підходів до вирішення основної публічно-управлінської проблематики функціонування системи морського транспорту України в контексті загальносвітових змін систем управління транспортною інфраструктурою.

Нині на Чорноморському та Азовському узбережжі України діють 18 морських торгових портів, з яких 4 особливо великі,

побудовані для обслуговування вантажопотоків колишнього СРСР в напрямку Середземне море, Латинська Америка, Близький, Середній і Далекий Схід, Африка. Ці порти у цілому забезпечують перевалку близько 40 % вантажів Чорноморського регіону. Причальний фронт і територію портів обслуговують близько 600 порталних кранів, тисячі навантажувачів різних типів і інших одиниць портової техніки. Порти мають більше 330 тис. метрів квадратних критих складів і понад 2,5 млн. метрів квадратних відкритих складських площ, їх сумарна потужність дорівнює близько 180 млн. тон.

Але при такому, здавалося б, вигідному територіальному положенню та розгалуженій системі комплексів морської транспортної інфраструктури, в світовому рейтингу якості портів World Economic Forum Україна лише нещодавно перемістилася з 107 на 93 місце серед 137 країн світу. Цей показник є ще більш красномовним на тлі вітчизняного монопольного конкурента - української залізниці, яка займає 37 місце в світовому рейтингу.

Все це свідчить про існування широкого кола проблем управлінського змісту, які сьогодні не дозволяють відновити та забезпечити ефективно функціонування галузі.

Здавалося б, динаміка розвитку такої потужної системи багато в чому формує стан економіки, але при цьому з кожним роком їхні показники демонструють діаметральну протилежність. Так, наприклад, згідно даних Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, морським транспортом України за 9 місяців 2018 року було перевезено майже 1,4 млн тонн вантажів, що на 18% менше, ніж за аналогічний період 2017 року. Морські перевезення у закордонному сполученні скоротилися за цей період на 11,5% (до 936,8 тис. тон), у внутрішньому - на 28,6% (до 461,9 тис. тон); зокрема, за січень - вересень 2018 року перевезення контейнерних вантажів морським транспортом України скоротилися в 13,5 разів (до 0,4 тис. тон) у порівнянні з аналогічним періодом 2017 року, руди - в 11 разів (до 21,8 тис. тон) [398].

Але при цьому в минулому році вантажообіг в морських портах зріс на 0,9% - до 132,9 млн. тон. У чотирьох портів України (Одеса, Херсон, Маріуполь, Бердянськ) була негативна динаміка вантажообігу, у трьох - позитивна. Зростання в основному відбулося за рахунок великих портів - Чорноморськ, Південний, Миколаїв. В 2016 році спостерігалось падіння на 8,9% - до 132 млн. тон, тоді як в 2015-му був приріст на 1,4% - до 144,8 млн. тон. Цікаво, що вантажообіг морських портів за підсумками 2014 року,

коли почалися військові дії на Донбасі, зріс на 4,2% - до 142,9 млн. тон, і це на фоні падіння ВВП країни на 6,8%).

Інвестиції в портову інфраструктуру в сучасному світі мають подвійне призначення. Інтерес провідних гравців у сьогоdnішньому світі концентрується навкруги переваг системи морського транспорту. Україна, маючи великі площі для виходу у море, а також хоч застарілу, але існуючу структуру морських портів, може стати об'єктом інвестиційної експансії. Китайський вплив (як і вплив будь-якої економічно розвинутої та зацікавленої у експансії країни в сучасному світі) поширюється не за рахунок військових агресивних дій, а завдяки торгівлі, інфраструктурним проектам і розвитковим програмам допомоги. Зокрема, Китай має чимдалі більше впливу у всіх світових регіонах та субрегіонах, він експансивно пливає на світову політику. Така експансія багато в чому реалізується і завдяки присутності на морі. Тому Україна в цьому плані є «ласим шматочком» для реалізації його геополітичних інтересів.

Сама ж ситуація, коли динаміка показників роботи морського транспорту не відповідає динаміці економічних індикаторів, на нашу думку, може свідчити про наступні явища у сфері вітчизняного державного регулювання:

- низька роль морського господарського комплексу у формуванні ВВП України;
- відсутність єдиного державного підходу до планування індикаторів морських транспортних перевезень;
- низький рівень інституалізації морської транспортної інфраструктури.

Всі ці явища негативно впливають на стан системи публічного управління, до сфери відповідальності якої відноситься реалізація інтересів держави на міжнародній арені, вирішальними в яких є транспортна присутність в морських коридорах. Але транзитний потенціал країни, як і її морська транспортна інфраструктура у цілому сьогодні переживає важкий період через збройний конфлікт на сході та анексію Криму.

Окрім цього, є ряд системних проблем, які не можуть залишатися поза увагою і потребують вирішення в руслі відновлення і реформування морської транспортної інфраструктури, та забезпечення її сталого розвитку. Однією з них є відставання технічної та логістичної бази морських портів України, що обмежує вантажообіг та зменшує привабливість таких портів для сучасних міжнародних перевізників. Порти в основному універсальні, в них

працюють деякі спеціалізовані комплекси. Але, в цілому, вони недостатньо забезпечені провізною здатністю залізниці, автотранспортних магістралей і в основному є морально та фізично застарілими: деякі об'єкти відповідають стандартам 60-70 х років ХХ століття, спричиняючи серйозні труднощі з обробкою суден вантажопідйомністю понад 80 000 т. З точки зору їх розмірів – довжини, ширини, осадки, саме такі судна сьогодні є найбільш ефективними для перевезення масових вантажів. Також слід зазначити, що перевантажувальна техніка українських портів в основному має крайню ступінь зношеності (60-90%) і не відповідає сучасним вимогам до розмірності, вантажопідйомності і продуктивності.

В той же час, при значних обсягах коштів, що генеруються державними портами, реінвестується або лише їх мала частина (12%), або ж кошти направляються не на розвиток морської транспортної інфраструктури, а на реалізацію «потрібних» проектів. Так, наприклад, настання терміналів з перевалки зерна в свій час призвела до того, що тепер зернові термінали є майже у всіх портах, але з втратою України ролі провідного зернотрейдера, використовуються вони лише на третину своїх можливостей навіть в найбільш урожайні роки.

На перший погляд, правильне в короткостроковій перспективі та нагальне на той момент управлінське рішення про будівництво зернових терміналів, призвело до витрачання величезного ресурсу на їх будівництво та утримання. В довгостроковій перспективі таке рішення не спричинило значного (адекватного витратам) соціально-економічного ефекту, що також свідчить про відсутність єдиних цільових засад у публічному управлінні сферою морського транспорту.

Більш того, в умовах прискорення технологій та поширення інновацій, ми спостерігаємо повне зникнення одних типів вантажів і появу принципово нових вантажопотоків. З цієї точки зору очевидними є необхідність модернізації, реконструкції та розвитку українських портів та морської транспортної інфраструктури у відповідності до швидко змінюваних потреб глобального світового ринку.

Одним із найбільш динамічних в своєму розвитку сегментів світового вантажообігу є контейнерні перевезення. Потужності українських портів з обробки контейнерів сьогодні перевантажені і тому актуальність проблеми приведення їх у відповідність до потреб майбутніх контейнерних перевезень не викликає сумніву. У 2019 році

ведуться передпроектні роботи по збільшенню контейнерних потужностей в портах Одеський та Південний. В Одеському порту планується до існуючих потужностей з обробки контейнерів (760 тис. TEU ) ввести додаткові - до 1150 тис. TEU на рік.

Важливою обставиною стало те, що тепер не тільки в Констанці, (як це було до 2018 р.) створена можливість приймати великотоннажні контейнеровози місткістю 5 тис. TEU і більше. Океанські судна з 4-5,5 тис. TEU на борту практично щодня знаходяться під обробкою в Чорноморську та Одесі. Але, як ми вже зазначали, світові темпи розвитку морського транспорту шалені - у Китаї, США, Південній Кореї та в Японії вже йде інтенсивне будівництво контейнеровозів місткістю від 10 до 12 тис. TEU і більше. І плани будівництва нових терміналів в портах Чорноморськ і Південний передбачають можливість прийому навіть таких суден.

Для з'ясування позицій інституційно-організаційних змін було вивчено вантажообіг найбільших портів України та його динаміку (на основі даних джерела [397], а також на основі аналітичних даних, представлених ДП «Одеський морський торговельний порт» та Адміністрацією морських портів України) [396].

Загальний вантажообіг портів України та його динаміка склали (табл. 4.4.3):

*Таблиця 4.4.3.*

**Загальна динаміка вантажообігу в портах України**

Рік	Вантажообіг	Динаміка
2017	113,000,000	▲ 0,9%
2018	135,200,000	▲ 16,42%
2019 (*станом на I квартал)	37,000, 000	▲ 12,4%

Слід додати, що у 2019 році Одеський торговельний порт знаходиться лише на 7-й позиції в загальному вантажообігу. Однією з об'єктивних першопричин, на наш погляд, є відсутність чіткої публічно-управлінської позиції держави щодо завершення будівництва стратегічного об'єкту, яка здатна призвести до безповоротних втрат величезного обсягу ресурсу та до відсутності соціально-економічного результату. Наявність такої глибокої управлінської проблематики та інституційна невизначеність гальмують водночас розвиток ідеї державно-приватного

партнерства. Адже причали для швартування належать АМПУ (Адміністрація морських портів України), а навантажувальні термінали частіш за все - приватним компаніям.

З огляду на необхідність інституційних змін, з 1 серпня 2018 року в Україні розпочав свою діяльність новий суб'єкт державного регулювання, аналог якого функціонує в абсолютній більшості морських держав світу - Державна служба морського та річкового транспорту (Морська адміністрація України). Його діяльність координує міністр інфраструктури України, а сам підрозділ є центральним органом виконавчої влади. У відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України від 06.09.2017 р. №1095 «Про утворення Державної служби морського транспорту України», Морська адміністрація України займається питаннями портової і морської галузі країни, зокрема, до сфери її компетенції входять такі завдання:

- здійснювати контроль за забезпеченням безпеки перевезення вантажів, пасажирів і багажу;
- стежити за станом морських шляхів;
- проводити аварійно-рятувальні роботи;
- контролювати діяльність капітанів морських портів;
- укладати договори обов'язкового страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів;
- стежити за виконанням міжнародних договорів України з безпеки судноплавства та запобігання забрудненню навколишнього природного середовища.

Крім того, Морська адміністрація проводить розслідуваннями подій на морі, буде видавати ліцензії на перевезення пасажирів і вантажів. Чиновники відомства також будуть реєструвати судна в Державному судновому реєстрі та Судновій книзі України.

Ще однією з ключових проблем, що гальмують розвиток української галузі морської торгівлі, та роблять її непривабливою для міжнародних перевізників є висока ставка портових зборів. Високі портові збори впливають на конкурентоспроможність товарів українського експорту, а також на перевалку транзитних вантажів. На даний момент українські порти вважаються чи не найдорожчими в чорноморському басейні. Компанії воліють вести свої вантажі в більш дешеві порти Болгарії та Румунії. З січня 2018 року збори в українських портах (крім дунайських) були знижені на 20%, але кардинально це не змінило ситуацію з привабливістю вантажоперевалки, при тому що перевалка - один з основних пунктів, де замовник послуг втрачає гроші.

Для державних портів України значним гальмом розвитку є нестача інвестицій. З 1 січня 2018 року зі 75% до 50% була знижена норма відрахування чистого прибутку портів до держбюджету, тобто вони зможуть більше коштів направляти на розвиток і оновлення інфраструктури. В АМПУ запланували на поточний рік виділити на капітальні інвестиції в розмірі 4,3 млрд. грн, що істотно більше, ніж раніше. У 2017 році цей показник становив 1,8 млрд. грн, а в 2016 році - 650 млн. грн, але з урахуванням реальних потреб галузі – це «крапля в морі». В цілому ж українські порти розвиваються без різних форм преференцій - кредитів або гарантій, податкових пільг або дотацій, але в поточному році Україна вперше має намір залучити кредит від міжнародних фінансових організацій в розмірі 1,6 млрд грн [398].

Отже, як бачимо, при тому що існує поступ уперед, та у глобальному плані ситуація з показниками розвитку системи морського транспорту тяжіє до негативної тенденції. При тому, що бізнес (вітчизняний та зарубіжний) виявляє бажання та робить кроки до наповнення галузі інвестиціями, держава не висловлює зацікавленості в ефективному регулюванні та в нарощуванні своєї присутності в Чорноморсько-Азовському басейні. Причини таких явищ можна розглядати з двох позицій.

З позиції зовнішніх впливів та глобальних інтересів ключових учасників ринку – жоден з його гравців не зацікавлений у появі держави-конкурента в цьому сегменті. Тому розмови зарубіжних партнерів про необхідність розвитку морського транспорту України фактично означають бажання «відкладеної експансії», і в цьому сенсі існування базової, нерозвинутої та немодернізованої інфраструктури України (нагадаємо – країни в центрі Європи) – вигідне в стратегічному плані як запасний геополітичний та економічний майданчик.

Щодо внутрішньої проблематики – то вона не нова та носить характер наслідків недосконалості та нерозвиненості вітчизняних інститутів. Сьогодні, як і багато років та владних каденцій поспіль, в питаннях політичної волі, без якої не може бути успішно завершене жодне прогресивне починання, існує факт неспроможності з боку вітчизняного політикуму подолати лобі українського тіньового та напівтіньового бізнес – середовища. Природно, що таке середовище, в першу чергу, зацікавлене в подальшій тінізації такої рентабельної галузі як система морських транспортних перевезень, не дозволяючи реалізувати вигідну державну політику та воліючи зайняти ключове місце в

регулюванні фінансових потоків, що формуються в цьому перспективному напрямку економіки.

Морська транспортна інфраструктура України, як про предмет дослідження, є комерціалізованою та досить диференційованою з точки зору типів комерційного менеджменту, галуззю управління. Водночас, держава у цій складній системі виступає у досить специфічній ролі: не як суб'єкт прямого публічно-управлінського впливу, а як регулятор досить хаотичних та невпорядкованих ринкових процесів.

Така специфіка породжує ряд невирішених проблем теоретичного змісту, кожна з яких не надає можливості перейти до практичних аспектів становлення ефективної системи морських транспортних перевезень в Україні, а розгляд будь-якого з прикладних положень неможливо здійснювати без усвідомлення чітких теоретичних засад державного регулювання цієї сфери соціально-економічного розвитку держави.

На підставі аналізу зовнішніх та внутрішніх ознак полісуб'єктності системи державного регулювання морської транспортної інфраструктури необхідно визначити інституційні джерела розвитку галузі та принципи регулювання ринку морських транспортних послуг.

Узагальнюючи ряд відомих теоретичних дефініцій, ми дійшли базового висновку про те, що публічне управління морською транспортною інфраструктурою України – за нинішнього розміщення виробничих сил та виробничих відносин, – за своєю сутністю є неоднорідною за методами управлінського впливу системою державного регулювання, якій притаманні власні регуляторні принципи, процедури та процеси, перелік яких, у свою чергу, також формується галузевою специфікою. Отже, першою визначальною умовою є галузева належність цієї системи, яка, безумовно, за ознакою основного виробничого функціоналу, може бути кваліфікована як транспорт.

Природнім вважається те, що для здійснення подальших кроків з теоретичного дослідження самого предмету, необхідно встановити головну мету, або, як прийнято її називати в закордонному досвіді, місію, що її має досягти держава як суб'єкт регулювання галузі. Повертаючись до праць С. Матійка [167-169], що описував критерії ефективності транспортної системи України, найбільш важливими та такими, що здатні формувати цю мету, ми визнаємо:



- забезпечення динамічності розвитку галузі, зняття перешкод на шляху цього розвитку;
- забезпечення балансу між інтересами виробників і споживачів, що відповідає потребам розвитку суспільства;
- економічна ефективність, що означає прибуткову роботу підприємств галузі, мінімізацію марнотратства у використанні ресурсів транспортного господарства та його послуг;
- задоволення потреб держави в транспортних послугах при здійсненні ними функцій по забезпеченню суспільної безпеки.

Виходячи з наведених критеріїв, місією державного регулювання морської транспортної інфраструктури є забезпечення управлінського впливу в такий спосіб, аби досягти найбільш результативної роботи всіх без виключення її об'єктів ринкового типу, з найбільш повною віддачею у вигляді глобального результату посилення динаміки соціально-економічного розвитку країни.

Тут слід звернутися до праць Погребицького М.Л. [223] , де визначено деякі початкові постулати для ринку транспортних послуг, одним із сегментів якого є морська транспортна галузь, а саме: як і будь-який інший ринок він є економічною системою якій притаманні механізми саморегулювання, досконалою моделлю ранніх етапів розвитку такого ринку і його рушійною силою є конкуренція, а формою існування - рівновага. Об'єктом відносин у транспортній сфері є поведінка суб'єктів відносин, яка здійснюється для задоволення потреб у перевезеннях.

Тобто, наступним важливим теоретичним поняттям є поняття послуг, що здійснюються як результат відносин в середині системи та, власне, складає їх зміст. При цьому, як ми можемо розуміти із наведеного авторського концепту, сукупність таких послуг представляє собою окремий сегмент ринку. Автор робить висновок, що такий ринок необхідно розглядати не просто як систему, а як складний механізм, що постійно розвивається і схильний змінюватися відповідно до впливу оточення. З цього ми маємо розуміти, що транспортні послуги, як і будь-який ринок, має типову для всіх ринків властивість саморегулювання, але її можливостей може не вистачати для оперативного реагування на зміну зовнішньої кон'юнктури. Отже, для підвищення своєї стійкості в обов'язковому порядку він повинен а) регулюватися; б) регулюватися інституційно; в) регулюватися виключно інституційно-інклюзивним шляхом. В даному випадку під інклюзивністю ми розуміємо тип публічного управління, описаний

Дж. Робінсоном, тобто, такий, що у результаті свого впливу формує виключно інклюзивні економічні інститути.

Як стверджує Дж. Робінсон, у сучасному світі виконавцем ролі інституційного регулятора ринків зазвичай виступає держава як одиничний суб'єкт [555]. Але ми вже зазначали, що морська транспортна інфраструктура з точки зору публічного управління має багато специфічних рис. І, на нашу думку, найбільш вагомою з них є регуляторна полісуб'єктність. Це означає, що для досягнення поставленої цілі недостатньо зусиль лише однієї держави. Адже морський транспорт - характерний учасник управлінських відносин відкритого типу, і для його регулювання потрібен комплекс регуляторних дій всіх держав, що задіяні у роботі цієї галузі.

Так, типовими інституційними нормами регулювання ринку транспортних послуг є т. з. Міжнародні Конвенції Морського Права, які формуються Міжнародною Морською Організацією. Основними міжнародними конвенціями морського права є конвенції SOLAS, MARPOL та STCW(ПДНВ). Вони покликані встановити мінімальний рівень стандартів, що відповідають вимогам безпеки при будівництві, обладнанні та експлуатації об'єктів морської транспортної інфраструктури, визначити правила підготовки та дипломування морських спеціалістів, окреслити межі їх компетенції та обов'язків, а також передбачити комплекс заходів, направлених на попередження забруднення навколишнього середовища в процесі експлуатації морських суден та інших об'єктів морської промисловості, таких як морські бурові нафто та газовидобувні підприємства тощо. З огляду на інституційну важливість цих норм, а також на відсутність подібних описів у вітчизняних працях публічно-управлінського характеру, ми детальніше розглянути міжнародні документи, визначивши основні завдання та постулати кожного з них [246].

Таким чином, враховуючи велику кількість країн-учасників міжнародної морської організації (наразі це 173 країни світу із 197), мова йде про дуже широку полісуб'єктність, яку ми можемо теоретично кваліфікувати як зовнішня. З іншого боку, специфікою системи є також її внутрішньодержавна управлінська полісуб'єктність. І тут виникає ще одна таксономічна риса, яка не притаманна зовнішній полісуб'єктності. Вона полягає в тому, що держава з її публічно-управлінськими інституціями, які в сукупності своїй представляють систему публічного управління, є не єдиним природним регулятором діяльності об'єктів морської

транспортної інфраструктури. На цю роль в умовах інклюзивного ринку претендують:

- державні підприємства, що є лише акціонерами морських транспортних компаній;
- державні підприємства, що виступають учасниками концесій разом з іншими недержавними суб'єктами регулювання;
- комерційний сектор, який здобув право регулювання таких об'єктів через їх приватизацію;
- представники фондового ринку, які володіють визначеною часткою активів тощо.

Таким чином, внутрішня полісуб'єктність є набагато більш диференційованою, ніж зовнішня. В зовнішній полісуб'єктності публічно-управлінська ознака регуляторів однорідна – це держави, які ратифікували Міжнародні Конвенції Морського Права. Як бачимо, внутрішня полісуб'єктність характеризується не лише різним відношенням публічно-управлінських систем до процесів регуляції, а й розмаїттям регуляторів відносно ознаки їх права власності на засоби виробництва. З цих позицій, така внутрішня полісуб'єктність є, з одного боку, запобіжником відносно негативного впливу чинників різного походження (правового, кон'юнктурного, економіко-циклічного), а з іншого формує хаотичну складову в організації самої системи регулювання. Адже нечітко розподілена відповідальність організуючих її суб'єктів породжує значну системну невизначеність. Передусім, така невизначеність спостерігається щодо переліку регуляторів морської транспортної інфраструктури. Відтак, таксономія (упорядкування, групування та класифікація) таких регуляторів є одним з найбільш вагомих завдань теоретичного характеру, яке вирішується автором поза межами цього дослідження.

Таким чином, багаторівнева регуляторна полісуб'єктність, яка включає в себе зовнішній та внутрішній компоненти для ринку морських транспортних послуг є природною та характерною. Але ми виходимо з того, в цій багаторівневості публічно-управлінські системи: а) присутні; б) виступають основним актором; в) є базовими щодо інших систематизованих суб'єктів.

Доведене полісуб'єктне регулювання ринку морських транспортних послуг є вирішальним для реалізації його ключових принципів, до яких ми відносимо наступні: принцип рівноваги, принцип конкурентності, принцип стійкості та принцип урегульованості (керованості).

Принципи рівноваги і конкурентності важливі для подальшого створення методології державного регулювання ринку транспортних послуг і вони органічні у своїй єдності, яка полягає в тому, що ринок, постійно та динамічно відхиляючись від стану рівноваги у результаті конкуренції, залишається стабільною, стійкою системою і утримується в цьому стані шляхом застосування важелів постійного полісуб'єктного державного регулювання. Цими важелями є ціноутворення, демонополізація та публічний механізм самоорганізації.

Виключна роль принципу урегульованості (керованості) полягає в тому, що він є джерелом методології публічно-управлінського регулювання ринку транспортних послуг. Методологічні засади виходять із того, що досконалою формою наслідків впливу управління морським транспортом транспорту слід вважати його соціально-економічні результати, пов'язані зі зростанням рентабельності, а не саму рентабельність, як вважають вчені-економісти.

Розуміння принципу урегульованості (керованості) є основою бачення публічно-управлінських підходів до регулювання морської транспортної інфраструктури. Система публічного управління покликана у інституалізовано - інклюзивний спосіб визначати межі та коло полісуб'єктності, наділяючи змістом кожен з її компонентів. Але, безумовно, головним є те, що у такому багаторівневому полісуб'єктному складі саме система публічного управління, як провайдер цілей держави, є найбільш зацікавленою в успішній реалізації місії регулювання галузі морської транспортної інфраструктури.

При цьому не можна обійти увагою факт, що деякі вітчизняні вчені притримуються тієї точки зору, що всі аспекти регулювання галузі треба «віддати у відання» приватному бізнесу. Та, віддаючи належне досить високому ступеню придатності ліберальної концепції публічного управління, ми все ж вважаємо, що в цьому питанні треба виходити з:

- рівня інтересів суб'єктів управління;
- стійкості та повсюдності таких інтересів;
- інституційної можливості в забезпеченні реалізації таких інтересів.

Зокрема, щодо рівня та стійкості інтересів, то слід зазначити наступне. Якщо стосовно морської транспортної інфраструктури у бізнес-середовищі він обмежений виключно економічними інтересами, то з боку держави це ще й значний рівень геополітики

захисту національної безпеки. Адже вплив держави у світовому субрегіоні багато в чому залежить від потужності її впливу на морі. Як відомо, стратегічні геополітичні здобутки вартують набагато більше ніж миттєві економічні. Це досить яскраво продемонстрували останні події конфлікту, спричиненого в листопаді 2018 року російською агресією в Керченській протоці. Таким чином, інтерес держави як суб'єкта регулювання є набагато вищим, ніж навіть найбільш амбітні інтереси бізнесу.

До того ж, щодо стійкості інтересів бізнесу – то вони напряму пов'язані з рівнем рентабельності. Як тільки за будь-яких обставин нижня маржа рентабельності буде досягнута, бізнес відразу перемістить капітали у більш рентабельну галузь, поставивши, до речі, під удар геополітичні інтереси держави. І відносно третьої умови, беззаперечним лідером є держава, яка, на відміну від бізнесу, володіє виключним правом побудови інклюзивних політичних інститутів та створення на їх основі економічних інститутів інклюзивного типу.

Виходячи зі з'ясованої специфіки цілей, принципів та складу суб'єктів регулювання, наступним важливим питанням теоретичного характеру є вивчення інституційних джерел розвитку галузі. Сучасна морська транспортна інфраструктура України значною мірою сформувалася в умовах радянського планового господарства, коли її розвиток, в основному, був продиктований перспективними планами індустріалізації, потребами військової організації та геополітичними інтересами держави. Задоволення попиту кінцевих споживачів, потреб обслуговування зв'язків і збалансованого соціально-економічного зростання не були пріоритетними цілями державної політики. Внаслідок цього відбулося відхилення траєкторії розвитку морської інфраструктури України від тієї, яка мала б місце в разі демократичного управління державою, властивого сучасним промислово розвиненим країнам. У цілому генеза поєднує еволюційний, історичний і революційний підходи, які визначають його циклічно-хвильову нелінійну динаміку.

Тому використовувати слід синтезовані тези цих підходів. А саме: державне регулювання, що у сучасному світі здійснюється з позицій сталого розвитку, покликано забезпечувати не тільки реалізацію соціальних та економічних інтересів, а й види результатів, пов'язані зі збереженням навколишнього середовища. Ми продемонстрували це на прикладі міжнародної конвенції MARPOL з захисту світового океану від забруднення з суден.

Зовнішні регулятори надають все більшого значення екологічним питанням, пов'язаним зі збереженням життєвого простору, тому включення цієї позиції в класифікацію результатів державного регулювання є об'єктивно обґрунтованим.

З цих позицій ринок морських транспортних послуг слід розглядати як велику відкриту регульовану (керовану) систему інклюзивного типу, стан якої складає державний інтерес. Вона має траєкторію розвитку, пов'язану з соціально-економічними результатами як власними (галузевими), так і інших секторів, як всередині держави, так і в зовнішньому просторі. Основним параметром динаміки таких соціально-економічних результатів є часовий та кількісний виміри, а характеристика його розвитку можлива з позицій статичної і динамічної, сутність яких зводиться до визначення ринку транспортних послуг як нерівноважної багаторівневої полісуб'єктно регульованої системи.

#### **4.5. Класифікація й аналіз основних рівнів multi-level governance в системі соціального захисту населення**

З 2015 року в Україні розпочався процес добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст в продовження реформи децентралізації з урахуванням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [64]. Одним із напрямків цієї реформи є саме передача функцій, повноважень, ресурсів та відповідальності від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Враховуючи значущість зазначеного питання щодо визначення та розмежування компетенцій, а також системи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на різних рівнях в умовах реформи децентралізації проблема класифікації й аналізу основних рівнів multi-level governance в системі соціального захисту населення потребує додаткового дослідження.

Останні роки дали чимало прикладів проблемних ситуацій, що вилилися в деяких випадках у відкритий конфлікт між двома видами публічного управління. Як показує аналіз подій, що відбувалися у Києві, Вінниці, Запорозжжі, Маріуполі, Миколаєві, Одесі, а в латентній формі - майже у всіх містах, що є центрами областей або районів, загальною причиною протистояння була нечітка врегульованість повноважень і відповідальності, дуалізм

територіальних і фінансово-економічних основ здійснення компетенції як органів державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування на місцевому рівні. У ряді випадків відбувся й особистий конфлікт, що підсилювався причинами ідеологічного і політичного характеру. Усе це впливало на систему як місцевого, так і державного (в першу чергу, регіонального рівнів) управління [65]. Як правило, від таких фактів найбільше страждає система соціального захисту, оскільки рішення, прийняті в цій сфері, є найбільш наближеними до жителів територіальних громад, тому аналіз взаємозв'язків суб'єктів управління різних рівнів, визначення негативних та позитивних рис такої взаємодії є необхідним для прийняття ефективних управлінських рішень в системі соціального захисту населення суб'єктами багаторівневого управління.

Для забезпечення сталого розвитку територій необхідна побудова ефективної системи управління, яка спирається на міжрівневу взаємодію багатьох суб'єктів [65]. «Багаторівневе управління» за Білою книгою, схваленою Комітетом регіонів ЄС у 2009 році, передбачає використання методологічного підходу, що має враховувати особливості політико-інституційної системи Європейського Союзу та специфіку інтеграційних процесів в ЄС [454].

Управління в системі соціального захисту населення також є багаторівневим. Розглянемо більш детально *наднаціональний, національний, регіональний, субрегіональний та місцевий рівні* управління в сфері соціального захисту населення.

*Наднаціональний рівень.* Одним із яскравих прикладів суб'єкта управління на наднаціональному рівні системою соціального захисту населення є Фонд ООН у галузі народонаселення (UNFPA) (англ. - United Nations Population Fund) - орган, що опікується питаннями оперативної діяльності ООН у сфері народонаселення, сприяння країнам з перехідною економікою у вирішенні демографічних проблем. *Фонд ООН у галузі народонаселення* є провідною агенцією ООН, яка зосереджує свою роботу у сфері гендерної рівності, репродуктивного здоров'я та розбудови потенціалу молоді. Спільно з партнерами UNFPA працює у 150 країнах та територіях світу. Представництво в Україні працює з 1997 року [206].

У Донецькій, Луганській, Одеській, Миколаївській, Харківській, Херсонській та інших областях впроваджується проєкт «Комплексний підхід до вирішення проблеми насильства

щодо жінок та дівчат в Україні», який реалізується Міжнародним благодійним фондом «Українська фундація громадського здоров'я» за підтримки Фонду ООН у галузі народонаселення в Україні та Міністерства соціальної політики України. Проєкт реалізується згідно з Меморандумом про взаєморозуміння між обласними державними адміністраціями, як органами виконавчої влади загальної компетенції і представництвом Фонду ООН у галузі народонаселення в Україні та спрямований на протидію насильства щодо жінок і надання соціально-психологічної допомоги потерпілим.

У рамках проєкту в Миколаївській області створено 3 мобільні бригади соціально-психологічної допомоги, які виявляють і надають екстрену та планову соціально-психологічну допомогу постраждалим від гендерно зумовленого та домашнього насильства (діють на території міст Миколаїв та Первомайськ, а також на території Баштанського, Березанського, Вітовського, Снігурівського, Первомайського, Арбузинського районів). Бригада складається з 3 осіб: керівник, психолог та соціальний працівник. Основною метою діяльності мобільної бригади є надання екстреної та планової соціально-психологічної допомоги особам, які постраждали від насильства. Завданням є забезпечити доступність соціально – психологічної допомоги особам, які потрапили в складані життєві обставини через проблеми насилля.

До мобільної бригади можуть звертатися будь-які особи, не залежно від їх громадянства, віку, статі, політичної, релігійної приналежності, раси, статевої орієнтації, що мають ризик або пережили гендерно зумовлене, у т.ч. домашнє насильство і потребують соціально-психологічної, медичної, юридичної чи іншої допомоги.

Протягом реалізації проєкту у 2018-2019 роках мобільними бригадами здійснено 522 виїзди та надано соціально – психологічну допомогу 1697 особам, телефонним консультуванням охоплено 881 особа. Проведено 304 групових заходів, якими охоплено 5944 осіб.

Спеціальна моніторингова місія (СММ) ОБСЄ в Україні розпочала свою роботу 21 березня 2014 року на підставі запиту від уряду України до ОБСЄ і консенсусного рішення всіх 57 країн-учасниць ОБСЄ. СММ – це незброєна цивільна місія, яка працює 24 години на добу, 7 днів на тиждень у всіх регіонах України. Її основні завдання – це неупереджено і об'єктивно спостерігати та звітувати про ситуацію в Україні, а також сприяти діалогу між усіма сторонами



конфлікту [205]. Представники департаменту соціального захисту населення Миколаївської облдержадміністрації постійно проводять зустрічі зі спостерігачами ООН щодо стану дотримання прав та захисту інтересів внутрішньопереміщених осіб на території Миколаївської області.

*Національний рівень.* На національному рівні одним із головних суб'єктів управління виступає *Міністерство соціальної політики України* (далі – Мінсоцполітики). Відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423, Мінсоцполітики є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. До його завдань належить: формування та реалізація державної політики у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, захисту прав дітей, запобігання домашньому насильству, протидії торгівлі людьми, тощо. Мінсоцполітики є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, надання гуманітарної допомоги [233].

*Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України* (далі - МТОТ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МТОТ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя [231].

Ще одним із суб'єктів управління є новостворене *Міністерство у справах ветеранів України* (далі - Мінветеранів). Мінветеранів є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінветеранів є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності (далі - ветерани), членів сімей

ветеранів та осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [234].

*Пенсійний фонд України* є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню [235].

*Державна служба зайнятості* (далі – Служба зайнятості) є централізованою системою державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством соціальної політики України. Відповідно до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 90 «Деякі питання державного управління у сфері зайнятості населення» до внесення змін до Законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» та «Про зайнятість населення» Служба зайнятості продовжує виконувати завдання і функції у сфері зайнятості населення, трудової міграції та соціального захисту від безробіття, а також функції виконавчої дирекції Фонду, визначені Законами України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» та «Про зайнятість населення» [228].

*Державна служба України з питань праці* (далі - Держпраці) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики. Держпраці реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на випадок безробіття в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [229].

*Регіональний рівень.* На регіональному рівні основним суб'єктом управління є місцева державна адміністрація. Також суб'єктами управління на зазначеному рівні є територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади. Основна

діяльність органів державної влади спрямовується на реалізацію загальнонаціональної державної політики та її ефективне поєднання з місцевою.

*Місцева державна адміністрація (МДА)* реалізує державну політику в галузі соціального захисту малозахищених верств населення: одиноких громадян, пенсіонерів, осіб з інвалідністю, непрацездатних, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, одиноких матерів, сім'ям з дітьми, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави, сприяє розвитку їх соціального забезпечення, правильному і своєчасному призначенню і виплаті державних пенсій та допомоги, наданню адресної соціальної допомоги та підтримки, призначенню та виплаті цільової грошової допомоги, інших компенсаційних заходів соціального захисту.

МДА забезпечує реалізацію державних гарантій у сфері праці, в тому числі і на право своєчасного одержання винагороди за працю; розробляє та організовує заходи щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття [327].

*Структурний підрозділ соціального захисту населення обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації* (далі – Департамент) утворюється головою обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації. Департамент підпорядкований голові обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, а також підзвітний і підконтрольний Мінсоцполітики.

Департамент забезпечує на відповідній території реалізацію державної політики з питань соціально-трудових відносин, зайнятості населення та трудової міграції; соціальної підтримки та надання соціальних послуг вразливим верствам населення, зокрема особам похилого віку, з інвалідністю, ветеранам війни та учасникам антитерористичної операції, громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, сім'ям та особам, які перебувають у складних життєвих обставинах, малозабезпеченим, внутрішньо переміщеним особам, іншим категоріям осіб, які згідно із законодавством України мають право на пільги та отримання житлових субсидій; сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми; забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків [171].

*Головні управління Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі* (далі – Головні управління Фонду) є територіальними органами Пенсійного фонду України. Головні управління Фонду підпорядковуються Головному управлінню Пенсійного фонду України та разом з управліннями Фонду в районах, містах, районах у містах, а також об'єднаними управліннями утворюють систему територіальних органів зазначеного Фонду. Основними завданнями головного управління Фонду є: реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення; забезпечення ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню; виконання інших завдань, визначених законом [227]. На даний час знаходяться в стадії оптимізації.

*Головне управління Державної служби України з питань праці в області* (далі - Управління Держпраці) є територіальним органом Державної служби України з питань праці, що їй підпорядковується. Голови обласних державних адміністрацій координують діяльність Управлінь Держпраці і сприяють їм у виконанні покладених на них завдань. Основними завданнями Управління Держпраці є реалізація державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [226].

*Регіональні центри зайнятості* є неприбутковими державними установами, підпорядкованими та підзвітними Центральному апарату Служби [228]. На даний час знаходяться в стадії оптимізації.

Повноваження, що належать до компетенції *виконавчих органів сільських, селищних, міських рад* у сфері соціального захисту населення визначені в статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Окремо слід зазначити, що є власні (самоврядні) повноваження та делеговані повноваження [326].

З метою забезпечення виконання повноважень у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей у виконавчому

органі сільської, селищної, міської ради *об'єднаної територіальної громади утворюється структурний підрозділ*, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері соціального захисту населення, формування місцевих програм соціальної підтримки [267].

Відповідно до статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Відповідно до статті 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

У вітчизняній і закордонній літературі можна знайти кілька різних підходів до аналізу взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. Так, «модель партнерства», яка склалася при осмисленні досвіду держав, що виникли шляхом об'єднання різних місцевих співтовариств у єдине державне ціле, розглядає відносини місцевого самоврядування і державної влади на місцевому рівні як відносини партнерів, що переслідують загальні цілі і надають необхідні послуги населенню. Заслуговує на увагу позитивний досвід органів публічної влади Миколаївської області, де діє «Комплексна програма соціального захисту населення «Турбота» на період до 2020 року», затверджена рішенням обласної ради від 22.12.2016 № 5 (зі змінами та доповненнями) [131]. Програма передбачає соціальний захист та підтримку учасників антитерористичної операції та членів їх сімей, зокрема: придбання житла учасникам бойових дій з числа військовослужбовців, які брали участь у антитерористичній операції, та потребують поліпшення житлових умов на умовах

співфінансування (50% на 50 %) з бюджетів міст, сіл, селищ, об'єднаних територіальних громад та районів області. У 2018 році придбано житло для 33 родин учасників антитерористичної операції на Сході України на загальну суму 15,8 млн. грн. У 2019 році придбано житло 37 сім'ям учасників антитерористичної операції на Сході України на суму 18,1 млн. грн. На жаль, ця практика не знайшла розповсюдження по інших областях України.

З іншого боку, так звана «агентська модель», що одержала широке поширення серед вітчизняних дослідників, основний акцент робить на провідній ролі держави у відносинах із самоврядуванням. Органи місцевого самоврядування вважаються своєрідним інструментом, за допомогою якого держава реалізовує свою політику на рівні окремих поселень. На думку прихильників даної моделі, держава, будучи виразником загальнонаціональних інтересів, володіє набагато більш вагомим мандатом, а також набагато більш широким баченням у процесі прийняття рішень. Через це держава в особі власних територіальних органів має повне право керувати і направляти діяльність місцевого самоврядування [65]. Так, наприклад, обласні та районні держадміністрації здійснюють координацію (контроль) за реалізацією делегованих повноважень виконавчими структурами органів місцевого самоврядування.

У протиріччя даним концепціям, що склалися ще на початку ХХ ст., у сучасних дослідженнях усе частіше зустрічається модель взаємин державної влади і місцевого самоврядування, в основі якої лежить «концепція взаємозалежності». Відносини між двома видами публічної влади характеризуються як деяким ступенем їх незалежності, так і взаємозалежністю, і визначаються реальним владним потенціалом сторін, що в їх розпорядженні, ресурсами і важелями тиску. Оскільки у даний час держава нездатна цілком контролювати місцеве самоврядування, вона будує свої відносини з ним на основі переговорів, компромісу, обміну інформацією, реординаційних взаємовідносин. Отже, не тільки місцеве самоврядування політично і фінансово залежить від держави, а й держава потрапляє у певну залежність від місцевого самоврядування в ході реалізації свого політичного й економічного курсу [65].

Політико-управлінські відносини, що виникають між державною владою та місцевим самоврядуванням, можуть бути різноманітними за своїм характером. Зокрема, залежно від характеру управлінських відносин, що виникають між місцевим

самоврядуванням та органами державної влади, визначають такі види структурних зв'язків, як субординація, координація та реординація.

Перш за все, державна влада, на відміну від влади місцевого самоврядування, будучи суверенною, володіє виключною компетенцією відносно місцевого самоврядування. За органами державної влади, що діють на місцевому рівні, закріплюється право приймати обов'язкові правові та нормативні рішення з певного кола питань, від яких залежить управлінський процес у конкретних поселеннях. Аналіз чинної нормативно-правової бази дає підстави вважати, що держава поступово змінює свою політику щодо місцевого самоврядування, враховуючи інтереси членів територіальних громад.

Таким чином, обов'язковість актів місцевої державної адміністрації, прийнятих у рамках її компетенції, для виконавчих органів місцевого самоврядування є елементом субординаційних зв'язків, що виникають у системі взаємовідносин органів державної влади на місцевому рівні та виконавчих органів місцевого самоврядування [65].

В сучасних умовах усе більшого значення набуває координація в системі взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. Координація є такою формою взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, за якої немає відносин підпорядкування або переваги. Координаційні зв'язки ґрунтуються на взаємній зацікавленості органів різних видів публічної влади в узгодженні своїх управлінських впливів. Основним вектором взаємодії в рамках подібної моделі є такі функції управління, як узгодження, установлення функціональної взаємозалежності дій і засобів досягнення цілей. Головне завдання, яке розв'язується в ході координаційної взаємодії, – узгодження інтересів місцевого співтовариства і загальнодержавних інтересів [65].

У процесі координації діяльності між органами місцевого самоврядування й органами державної влади складаються кілька видів координаційних зв'язків. Одним з найбільш розповсюджених їх різновидів є створення і функціонування спеціальних координаційних органів управління при головах місцевих державних адміністрацій або при головах обласних (районних) рад. Так, наприклад, при Миколаївській облдержадміністрації створена координаційна рада з питань сім'ї і жінок, склад та положення якої

затверджено розпорядженнями голови від 08.11.2013 № 330-р та від 24.10.2018 № 454-р) [298].

Суттєвим різновидом координаційних зв'язків між органами державної влади та місцевого самоврядування є проведення спільних нарад з приводу актуальних питань місцевого розвитку. Як правило, вони проводяться по окремих напрямках місцевої політики у складі представників органів державної влади та місцевого самоврядування для координації дій з певних питань.

Регулярний обмін інформацією є наступним видом координаційних взаємодій. Мова йде про інформацію, яка є суттєвою при прийнятті управлінських рішень як для виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, так і для виконання органами державної влади своїх функцій. Прикладом такої координаційної взаємодії можуть бути і постійні робочі зустрічі керівників обласних державних адміністрацій з керівниками місцевих рад, на яких обговорюються питання, що вимагають координації зусиль та узгоджених дій [65].

На етапі реформування системи органів державного управління й органів місцевого самоврядування досить актуальною є проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління й органів місцевого самоврядування. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад, сприяла ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Взаємодія органів державного управління і представницьких органів місцевого самоврядування потрібна і логічно обґрунтована: по-перше, це дозволяє найефективніше реалізовувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях; по-друге, здійснення делегованих повноважень місцевими державними адміністраціями дозволяє поліпшити якість державного управління, оскільки державні завдання вирішуються з розумінням суті проблем населення області або району і з урахуванням місцевих можливостей; по-третє, таке делегування дозволяє уникнути створення громіздких і численних виконавчих органів обласних і районних рад за збереження якості здійснення повноважень. Разом з цим залишаються без відповіді деякі процедурні питання, більшість з яких може загострити конфлікт між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на всіх рівнях [65]. Так, наприклад, на



даний час існують дискусії щодо суб'єкта виплати коштів, передбачених у державному бюджеті для виплати пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі: Мінсоцполітики, Пенсійний фонд України, структурний підрозділ з питань соціального захисту населення облдержадміністрації, райдержадміністрації чи громади. Прикладом є питання забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю, а саме визначається суб'єкт здійснення відповідних виплат: Фонд соціального захисту інвалідів чи структурні підрозділи з питань соціального захисту населення.

Ще одним різновидом взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є реординаційні зв'язки (від лат «реординація» – зворотна взаємодія). Зміст реординаційних відносин у системі управління може бути виражений формулою: «Ти керуєш мною, але я в деяких аспектах і певним чином керую тобою» [65].

Як уявляється, у взаєминах між органами державної влади та органами самоврядування існують наступні види реординаційного зв'язку:

- наявність виняткової компетенції місцевого самоврядування з цілого ряду питань місцевого значення, зокрема право приймати остаточні рішення з певного кола питань, рішення, які, при їх відповідності закону, не можуть бути скасовані чи припинені органами державної влади, якщо навіть останні вважають їх недоцільними (Реакція органів державної влади на такі рішення обмежується лише критичними зауваженнями і рекомендаціями щодо їх скасування або наступного корегування. Подібні рішення є обов'язковими для виконання на відповідній території.);

- право органів місцевого самоврядування на порушення юрисдикційного процесу у відношенні органів державної влади в особі її органів та посадових осіб, що діють на території;

- право виступати з нормотворчою ініціативою до виконавчих органів державної влади;

- участь у призначенні на посаду та звільненні керівників місцевих підрозділів органів виконавчої влади. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ради мають право порушувати перед відповідними органами питання про звільнення з посади керівників місцевих органів внутрішніх справ у разі визнання їх діяльності незадовільною [65].

– право органів місцевого самоврядування брати участь у підготовці рішення органом державного управління, якщо вони зачіпають інтереси територіальних громад.

Однією з форм реординаційної взаємодії місцевого самоврядування і державної влади можуть бути угоди, що укладаються між місцевою державною адміністрацією, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади і самоврядуванням в особі її органів. Договір з самоврядуванням може торкатися різних сфер розвитку: охорони навколишнього середовища, охорони здоров'я, безробіття серед молоді, транспорту, злочинності, діяльності громадських організацій тощо. У цьому зв'язку утворюються комісії, проводяться зустрічі з депутатами, експертами і польові дослідження, що робить угоду більш обґрунтованою, а використання коштів – більш цільовим [65]. Враховуючи зазначене, цікавим для дослідження є аналіз організації взаємозв'язків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які здійснюють повноваження в сфері соціального захисту (див. додаток Д, рис. Д1–Д3).

В період переходу до створення нового децентралізованого механізму надання соціальних послуг (додаток Д) виникає ризик неотримання жителями населених пунктів, які входять в територіальну громаду, необхідних їм соціальних послуг, які вони звикли отримувати за старої централізованої системи.

Багаторічний пошук ефективних управлінських рішень та вдосконалення системи організації та управління в сфері соціального захисту – це той шлях, який дозволяє працювати більш результативно, зокрема щодо надання якісних соціальних послуг, на користь тих, хто потребує соціального захисту.

Як підсумок, система управлінських зв'язків на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях мають на меті ефективну реалізацію політики соціального захисту населення.

Разом з цим ефективність багаторівневого управління можлива тільки у разі чіткого розмежування функцій і повноважень суб'єктів управління на різних рівнях, вироблення чітких правил та принципів роботи зазначених суб'єктів. Також, треба звернути увагу на те, що постійна оптимізація суб'єктів управління негативно впливає на міцність зв'язків між суб'єктами різних рівнів, що в свою чергу негативно впливає на якість надання

соціальних послуг. Найбільш яскраво це можна спостерігати на місцевому рівні, зокрема в громадах.

Подвійне підпорядкування багатьох суб'єктів управління на різних рівнях також створює певні труднощі з одного боку щодо реалізації наданих повноважень, а з іншого боку виступає важелем стримування та противаг, що позитивно впливає на роботу цих суб'єктів.

Основним інструментом, що забезпечує ефективність взаємодії суб'єктів управління різних рівнів є узгодження спільних дій, що досягається координацією.

Координаційні зв'язки ґрунтуються на взаємній зацікавленості органів різних видів публічної влади в узгодженні своїх управлінських впливів. Основним вектором взаємодії в рамках подібної моделі є такі функції управління, як узгодження, установлення функціональної взаємозалежності дій і засобів досягнення цілей. Головне завдання, яке розв'язується в ході координаційної взаємодії – узгодження інтересів місцевого співтовариства і загальнодержавних інтересів. На нашу думку, саме відносини координації є найбільш оптимальними для ефективної реалізації наданих повноважень суб'єктами управління різних рівнів.

Система державного управління потребує вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Фактично немає чіткого механізму розподілу державних та самоврядних послуг і при цьому обидва владні центри є відповідальними перед мешканцями регіону і це примушує їх шукати певних форм і методів співпраці. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування, оскільки вони найбільш наближені до населення. Головною метою місцевого самоврядування, виходячи з європейського досвіду, є формування життєздатних громад, що забезпечуватимуть громадянам високу якість життя за рахунок повного використання місцевих ресурсів, широкого залучення всіх громадян до вирішення місцевих питань.

На нашу думку, з метою організації ефективного механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування є необхідним розробка проєкту типового меморандуму про співробітництво органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

#### **4.6. Механізм багаторівневості у сфері забезпечення населення товарами першої необхідності**

Конституція України проголошує Україну як соціальну державу. За визначенням приведеним у [94, с. 655] «соціальна держава» (англ. «*welfare state*») або держава загального добробуту – це держава, у якій система соціальної безпеки в суспільстві відповідальна за добробут і розвиток громадян, враховує спектр соціальних вимог, здібностей, потреб та інтересів кожної людини. Вона (держава) гарантує для всього населення високий рівень якості та безпеки життя, надійний соціальний захист, справедливий розподіл доходів, мінімізацію соціальних ризиків, умови для самореалізації творчого потенціалу особистості. Соціальна держава розглядає людину як вищу мету та цінність суспільного буття, рівноцінного партнерства держави, суспільства, політичних партій, громадських організацій, нації, а суспільство – як соціальний простір, що забезпечує її всебічний розвиток і самореалізацію. Ця ідея є провідним принципом багатьох міжнародних правових документів.

Основний Закон України передбачає та гарантує кожному громадянину захист його прав, свобод і достоїнств, у тому числі, право кожного громадянина на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (що включає достатнє харчування, одяг, житло, медицину тощо) [134, ст. 21, 22, 48, 49].

Україна ставить за мету досягнення середніх показників споживання таких товарів на рівні розвинутих країн світу, що є найважливішою метою соціально-економічної політики держави. Доступність товарів, у даному випадку, для населення являє собою його спроможність придбати необхідні для життєдіяльності товари. Тобто мають бути створені такі умови, за яких люди матимуть доходи, які їм дозволятимуть придбати виготовлені товари для забезпечення себе і своєї родини. Здебільшого це основні товари постійного попиту - товари першої необхідності: хліб, питна вода, сіль, молоко, м'ясо, овочі тощо. Речі (предмети, товари) першої необхідності (далі - ТПН) — продукти харчування, одяг і предмети домашнього вжитку, без яких не можливо обійтися [404].

Побудувати сучасну демократичну державу без участі громадського суспільства практично не можливо. У свою чергу громадське суспільство характеризується активністю індивідів, з яких це суспільство складається, а також від задоволення їх

фізіологічних потреб і потреб у безпеці, що відповідає потребам I та II рівня так званої «Піраміди Маслоу».

Незадоволення зазначених потреб або задоволення їх не в повній мірі може призводити до соціальної нестабільності, а іноді може загрожувати і національній безпеці країни. Прикладів тому чимало: події в Греції, страйки у Франції та Німеччині і таке інше. Таким чином, забезпечення належного рівня життя населення є одним із пріоритетних завдань держави щодо соціально-економічної стабільності та національної безпеки держави.

Навіть в умовах мирного часу можуть виникати осередки, масового ураження надзвичайного характеру, які призводять до порушення нормальної життєдіяльності населення, загибелі людей, руйнування та знищення матеріальних цінностей тощо. В умовах особливого періоду, коли функціонування та працездатність більшості підприємств будуть обмеженими або взагалі неможливими, діяльність органів публічної влади щодо задоволення мінімальних потреб населення у товарах першої необхідності набуває першочергового значення. Відтак, держава повинна забезпечити належні умови для рівного доступу населення до продовольчих і непродовольчих товарів, важливих комунальних послуг і послуг у сфері охорони здоров'я та освіти, послуг зв'язку та комунікації тощо, тобто до соціально значущих товарів і послуг незалежно від умов обстановки, яка складається на той чи інший період часу.

Виходячи з вищезазначеного, забезпечення населення ТПН є складовою соціальної політики держави та одним із пріоритетних завдань держави у соціально-економічній сфері.

Інтегруючись у європейську економічну систему Україна, з одного боку, повинна вжити заходів щодо приведення рівня життя населення до стандартів Європейського союзу, прийняти так би мовити «прийняті там правила гри», з іншого, – з метою забезпечення державних національних інтересів, адекватно відреагувати на загрози і виклики, що постали перед країною. Адже тепер усі позитивні та негативні наслідки інтеграції з теоретичних міркувань перетворилися у реалії сьогодення.

Що маємо на цей час в Україні: закріплений Конституцією України соціальний принцип державного устрою визначає соціальну функцію пріоритетною функцією нашої держави, яку остання реалізує шляхом ведення (здійснення) соціальної політики. Враховуючі зазначене вище співвідношення процесу забезпечення ТПН до соціальної політики, робимо висновок, що

держава повинна забезпечити належні умови для рівного доступу населення до продовольчих і непродовольчих товарів, важливих комунальних послуг і послуг у сфері охорони здоров'я та освіти, послуг зв'язку та комунікації тощо, тобто до соціально значущих товарів і послуг незалежно від умов обстановки, яка складається на той чи інший період часу.

Забезпечення населення ТПН являє собою комплекс політичних, соціально-економічних заходів, спрямованих на реалізацію задекларованих гарантій громадянам шляхом виконання функцій і завдань щодо забезпечення життєдіяльності населення, які держава здійснює через діючу багаторівневу систему публічного управління (органи державного управління, органи місцевого самоврядування усіх рівнів, а також широке коло акторів, які залучаються до управлінських процесів у демократичному суспільстві – активне громадянське суспільство через діяльність неурядових організацій (НУО) - громадських організацій, представників великого і малого бізнесу, небайдужих громадян тощо).

Фактично соціальна політика України є основою для створення певного економічного потенціалу, який дозволяє задовольняти гарантовані державою потреби людини для її нормального життя і діяльності. Тобто соціальна політика держави це інструмент для гарантованого забезпечення населення. Правовою основою гарантованого забезпечення населення України є Конституція України, Закони України, Постанови Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти, які регламентують діяльність органів влади щодо вирішення зазначених питань. Зокрема, у преамбулі Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [260] зазначається мета, з якою він прийнятий:

– визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, передбачених Конституцією України;

– визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації;

– визначення та обґрунтування розмірів видатків Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, соціальних фондів на соціальний захист і забезпечення населення та утримання соціальної сфери.

Цей Закон визначає правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів.

Державні соціальні стандарти повинні обов'язково враховуватись при розробці програм економічного і соціального розвитку територій.

Формування державних соціальних стандартів і нормативів здійснюється за такими принципами [260, ст.3]:

- забезпечення визначених Конституцією України соціальних прав та державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного;
- законодавчого встановлення найважливіших державних соціальних стандартів і нормативів;
- диференційованого за соціально-демографічними ознаками підходу до визначення нормативів;
- наукової обґрунтованості норм споживання та забезпечення;
- соціального партнерства;
- гласності та громадського контролю при їх визначенні та застосуванні;
- урахування вимог норм міжнародних договорів України у сфері соціального захисту та трудових відносин.

Забезпечення населення ТПН відбувається шляхом використання механізму, який є частиною соціального механізму державного управління, призначеного для виконання завдань соціальної функції держави та є одним із різновидів механізмів державного управління загальнодержавної системи управління, яка складається з трьох рівнів:

Рівень 1. Система органів державної влади;

Рівень 2. Система органів влади Автономної Республіки Крим;

Рівень 3. Система органів місцевого самоврядування.

Приймаючи до уваги тезу, що основними ознаками будь-якого механізму є його «вбудованість» у регульовану систему та специфічний управлінський зміст функціонування [245], визначаємо що механізм забезпечення населення ТПН пронизує всю загальнодержавну систему та знаходить свою реалізацію через відповідні органи публічної влади та їх структурні підрозділи.

Цілю механізму забезпечення населення ТПН є створення належних умов для придбання кожним громадянином продуктів харчування та товарів повсякденного вжитку належної якості та не менше ніж встановлено нормами споживання таких товарів, що є

важливим завданням соціальної функції держави (забезпечення конституційних свобод і прав кожному громадянину).

Відповідно до параметрів організаційного процесу механізм забезпечення населення ТПН складається з:

- організаційно-структурного механізму (органи публічної влади або їх структурні підрозділи, що залучаються до виконання комплексу завдань щодо забезпечення населення ТПН);

- організаційно-технічного механізму (здійснення заходів матеріально-технічного забезпечення процесу створення умов для забезпечення населення ТПН);

- організаційно-економічного механізму (створення відповідних фінансово-економічних умов для суб'єктів процесу вироблення, накопичення, зберігання та оновлення товарів номенклатури ТПН та проведення аналізу доцільності використання фінансів тощо);

- організаційно-адміністративного механізму (видання нормативних і розпорядчих документів, виконання адміністративно – розпорядчих функцій, забезпечення обігу інформації тощо);

- комплексного механізму (виконує роль поєднання діяльності органів, які є суміжниками у виконанні певних завдань).

Кожен з перерахованих механізмів має свій напрямок діяльності та зосередження зусиль і виконує, у своїй більшості, специфічні та притаманні лише йому завдання, від виконання яких залежить кінцевий результат - досягнення визначеної цілі. Але самотійне досягнення цілі окремим механізмом не можливе, що спонукає до безумовної взаємодії механізмів у виконанні сумісних (суміжних) завдань.

У свою чергу, механізм забезпечення населення ТПН державної влади обласного рівня є складовою частиною (підсистемою) соціального механізму забезпечення населення ТПН державного рівня.

Він має ціль – створення умов для придбання кожним громадянином області встановлених норм продуктів харчування та товарів повсякденного вжитку і призначений для виконання завдань соціальної функції держави щодо забезпечення кожному громадянину конституційних прав і свобод, зокрема ТПН в регіоні.

Він пронизує загальнодержавну систему другого і третього рівнів та знаходить свою реалізацію через відповідні органи публічної влади, їх структурні підрозділи та підприємства, установи, організацій усіх галузей, які задіяні до виконання



завдань з вироблення, накопичення, зберігання та оновлення товарів номенклатури ТПН, а також підприємств, установ і організацій, які реалізують ТПН безпосередньо населенню, а також структур, які в разі потреби, забезпечать постачання та розподіл товарів в місцях евакуації або в умовах особливого періоду.

В залежності від факторів впливу механізм забезпечення населення ТПН державної влади обласного рівня складається з:

- політичного механізму (обґрунтування Обласною радою необхідності створення належних умов для населення щодо доступності харчових продуктів і товарів повсякденного попиту та формування цілей);

- економічного механізму (створення через формування бюджету відповідних фінансово-економічних умов для суб'єктів процесу вироблення, накопичення, зберігання та оновлення товарів номенклатури ТПН та проведення аналізу доцільності використання виділених фінансів тощо);

- соціального механізму (забезпечення кожному громадянину конституційних прав і свобод незалежно від місця його проживання);

- організаційного механізму (обґрунтування та проведення організаційно-штатних та структурних змін у відповідності до визначених цілей та визначення відповідних організаційно-функціональних завдань);

- правового механізму (забезпечення нормативно-правового забезпечення виконання визначених завдань шляхом видання розпоряджень, наказів і вказівок, в залежності від компетенції органів);

- мотиваційного механізму (інформаційне забезпечення процесів: інформування населення про заходи, що сплановані, яким чином вони виконуються, які маютья здобуття тощо );

- комплексного механізму (виконує роль поєднання діяльності органів, які є суміжниками у виконанні певних завдань).

Загалом, через відносно велику дистанцію з населенням (наявність проміжної ланки управління – органи місцевого врядування на місцях), обласна державна адміністрація і районна державна адміністрація в процесі забезпечення населення ТПН виконують організаційну і координуючу роль в межах територій відповідальності та взаємодіють з вищим рівнем управління держави.

В умовах розпочатих процесів децентралізації влади, коли на місця передається величезна частка повноважень, насамперед, соціально-економічної спрямованості діяльність органів місцевого самоврядування та їх взаємодія з НУО для сумісного вирішення завдань щодо забезпечення населення ТПН і проблем, що виникають набуває все більшої актуальності.

При цьому механізм забезпечення населення ТПН у системі місцевого самоврядування являє собою підсистему соціального механізму забезпечення населення ТПН державного рівня. Він має ціль – виконання завдань соціальної функції держави щодо забезпечення кожному громадянину його конституційних прав і свобод, зокрема ТПН, що полягає у створенні належних умов їх доступності (можливість придбання кожним громадянином встановлених норм продуктів харчування та товарів повсякденного попиту). Він пронизує підсистему загальнодержавної системи управління третього рівня та знаходить свою реалізацію через відповідні органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, структурні підрозділи та підприємства, установи, організацій усіх галузей, які задіяні до виконання завдань з вироблення, накопичення, зберігання та оновлення товарів номенклатури ТПН, а також підприємств, установ і організацій, які реалізують ТПН безпосередньо населенню та структур, які в разі потреби, забезпечать постачання та розподіл товарів в місцях евакуації населення або в умовах особливого періоду. До виконання завдань, що перелічені вище все більше залучаються НУО на засадах приватного пратнерства.

Механізм нормованого забезпечення населення ТПН у системі місцевого самоврядування на наш погляд доцільно розглядати не за механізмами впливу, які більш притаманні першим двом рівням державного управління, а за компонентами, як пропонується Л. Приходченко [245, с.112]. Він складається з наступних компонентів: цільового, нормативно-правового, організаційного, економічного та інформаційного компонентів.

Цільовий компонент (діяльність депутатів міської або селищної ради, яка направлена на формування цілей громади щодо забезпечення населення ТПН у відповідності до норм чинного законодавства України та норм, що визначені нормативно-правовими документами; розробка, обговорення та прийняття місцевого бюджету).

Нормативно-правовий компонент (прийняття рішень радою, видання розпоряджень, доручень міським головою про норми

споживання товарів; про додаткові товари та послуги, крім тих, які встановлені нормативно-правовими актами, що регулюють зазначені питання; про розподіл повноважень між виконавчими органами при вирішенні завдання щодо забезпечення ТПН тощо).

Організаційний компонент (у відповідності до визначених цілей створення організаційно-штатних структур виконавчих органів, або визначення структурних підрозділів виконавчих органів, які залучаються до процесу забезпечення населення ТПН, їх функцій і завдань, організація дієвого контролю за учасниками зазначеного процесу та результатами діяльності).

Економічний компонент (вивчення економічного, промислово-виробничого потенціалу підприємств, установ і організацій, які здійснюють свою діяльність на території відповідальності, фінансове обґрунтування місцевого бюджету та соціальних програм).

Інформаційний компонент виконує роль інструменту взаємодії органів місцевої влади з населенням, що в умовах побудови демократичного суспільства набуває ще більшої актуальності. Він полягає у своєчасному інформуванні населення про вимоги чинного законодавства в соціальній сфері, про наміри та можливості реалізації зазначених вимог в інтересах кожного члена громади; звітності міського голови, депутатів міської ради перед виборцями та виконавчих органів міської ради перед її керівництвом та громадянами через ЗМІ, інтернет тощо.

Сукупність зазначених компонентів віддзеркалює всі істотні аспекти функціонування системи управління: дотримання цілеспрямованості (цільовий та нормативно-правовий), виконання функцій (організаційний), забезпечення ефективності (економічний) та можливості функціонування (інформаційний) [245, с.112].

Як бачимо з наведеного вище, діючі нормативно-правові акти України враховують основні вимоги законодавства ЄС. Однак, реалізація встановлених цими документами положень та норм залежить від багатьох факторів: рівня економічного розвитку держави, належної організації взаємодії між усіма суб'єктами, на які покладаються завдання з організації та всебічного забезпечення життєдіяльності населення, від умов обстановки, яка складається на той, чи інший час, залежно від умов обстановки а також від «соціальної відповідальності» усіх учасників цього складного процесу, особливо на місцевому рівні тому що він найбільш наближений до людей та їх проблем.

Результатом діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування повинна стати реалізація завдань державної соціальної політики щодо захисту конституційних прав і свобод кожного окремого громадянина, зокрема, доступності харчових продуктів і товарів повсякденного попиту. На місцевому (регіональному) рівні саме посадові особи місцевого самоврядування безпосередньо спілкуються з людьми (громадянами), знають (повинні знати) місцеві проблеми життя громадян і громади та забезпечують створення належного рівня життєзабезпечення населення в різних умовах обстановки.

Аналіз наукової літератури з державного управління вказує на необхідність наявності так званого «зворотнього зв'язку» між суб'єктами і об'єктами управління для покращення якості та функціональності системи управління. Тому проблема налагодження взаємовідносин держави із громадянами, особливо в умовах децентралізації влади, набуває дедалі більшої актуальності в державній політиці України.

Сучасна Європейська регіональна політика зорієнтована на зменшення розриву між соціально-економічними показниками розвитку різних регіонів співтовариства. Вона не підміняє собою національну регіональну та соціально-економічну політику країн-членів ЄС, а являє собою налагоджену діяльність органів ЄС, країн учасниць співтовариства та інших зацікавлених у розвитку регіонів усіх національних акторів, утворюючи таким чином багаторівневе управління.

#### **4.7. Потенціал багаторівневого врядування у наданні адміністративних послуг**

Адміністративні (управлінські) послуги – це один із системоутворювальних елементів взаємовідносин держави та органів місцевого самоврядування з людиною. Сьогодні адміністративні послуги як сфера взаємовідносин органів публічної влади з громадянами набувають якісно нового змісту: людина все більшою мірою починає розглядатись як клієнт і споживач послуг, що надаються відповідними установами, у зв'язку з чим їх діяльність розглядається крізь призму задоволення потреб та конкретних запитів споживачів.

Відповідно Закону України «Про адміністративні послуги» [247] державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах:

- верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- стабільності; рівності перед законом;
- відкритості та прозорості;
- оперативності та своєчасності;
- доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- захищеності персональних даних;
- раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- неупередженості та справедливості;
- доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Отже, покращення процедур надання адміністративних послуг є кроком переходу до моделі сервісної держави, що цілком природне вкладається у концепт багаторівневого врядування. Невипадково, що у Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р. зазначається, що процес формування та реалізації державної політики регіонального розвитку повинен базуватися також і на засадах багаторівневого управління [280].

Найбільш виразно потенціал багаторівневого врядування у наданні адміністративних послуг може бути представлений на прикладі адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану (далі – ДРАЦС). Слушною є думка В. Тимощука, що в першу чергу змін має зазнати законордаводство щодо надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС [426]. Однак, відповідний законопроект [250], так і не був прийнятий Верховною Радою України, що створює перешкоди, зокрема, децентралізації в частині об'єднання територіальних громад навколо міст обласного значення, і в повноцінному наданні відповідних послуг за так званою моделлю життєвих ситуацій. У зв'язку із зазначеним абрисно окреслимо зазначений механізм багаторівневого врядування у сфері ДРАЦС та його перспективи.

Згідно із Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» [264] (далі – Закон) ДРАЦС забезпечуються низкою органів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, що становлять певну систему:

1) Міністерством юстиції України та його територіальними органами в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

2) виконавчі органи сільських, селищних та міських рад (крім міст обласного значення);

3) дипломатичні представництва та консульські установи України.

ДРАЦС не надаються на наднаціональному (міжнародному) рівні, адже інформація про персональні дані фізичної особи, що містяться в актовому записі, є конфіденційною і не підлягає розголошенню, а надаються лише на національному рівні – Міністерством юстиції України, на регіональному (обласному) рівні – головними територіальними управліннями юстиції, на субрегіональному (районному) рівні – органами реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції. На місцевому рівні (рівень територіальної громади), виконавчим органам сільських, селищних, міських рад (крім міст обласного значення) делеговано повноваження з проведення державної реєстрації народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті. Вищенаведені положення Закону про реєстрацію кореспондуються з підпунктом 5 пункту «б» частини першої статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування» [326].

З метою забезпечення внесення відділами державної реєстрації актів цивільного стану до Реєстру відомостей актових записів, складених виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, наказом Міністерства юстиції України [249], врегульовано порядок підключення виконавчих органів сільських, селищних, міських рад до Реєстру для складання актових записів цивільного стану в електронному вигляді. Відомості, зазначені в актових записах про народження фізичної особи та її походження, шлюб, смерть, складених виконавчими органами сільських, селищних та міських рад на паперових носіях та в електронному вигляді, вносять до Реєстру протягом трьох робочих днів з дня надходження актового запису до відповідного відділу державної реєстрації актів цивільного стану. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з метою виконання покладених на них законом повноважень з державної реєстрації актів цивільного стану підключаються до Реєстру на підставі укладеного договору з його адміністратором виключно для цілей складання актових записів цивільного стану в електронній формі.

В процесі об'єднання територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [268] та створення відповідних виконавчих органів рад у системі місцевого самоврядування виник інститут старости. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування та за посадою членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади [326].

З огляду на вищезазначене, сільська, селищна, міська рада об'єднаної територіальної громади своїм рішенням може уповноважити будь-який її виконавчий орган (структурний підрозділ) та посадову особу місцевого самоврядування на здійснення державної реєстрації актів цивільного стану, зазначивши при цьому населені пункти (пункт), на які будуть поширюватись його повноваження. Враховуючи, що проведення державної реєстрації народження, шлюбу, смерті належить до компетенції виконавчого органу сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, нумерація актових записів кожного виду державної реєстрації має бути єдиною на території, на яку розповсюджується компетенція відповідного виконавчого органу.

У випадках коли Верховна Рада України не прийняла рішення про зміну меж відповідних районів, території яких мають зазнати змін внаслідок утворення об'єднаної територіальної громади, виконавчий комітет ради об'єднаної територіальної громади проводить державну реєстрацію відповідних актів цивільного стану жителів новоутвореної територіальної громади, у тому числі громадян, які проживають у населених пунктах суміжного району, що увійшли до її складу.

При цьому, відповідний виконавчий комітет ради об'єднаної територіальної громади буде підконтрольним та підзвітним відділу державної реєстрації актів цивільного стану, компетенція якого розповсюджується на територію району, в якому розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади. Актові записи цивільного стану, складені таким виконавчим комітетом об'єднаної територіальної громади, передаються цьому ж відділу державної реєстрації актів цивільного стану головного управління юстиції відповідно до вимог законодавства.

Крім того, відповідно до Типового положення про відділи державної реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній

Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі [313], одним з основних завдань відділів державної реєстрації актів цивільного стану Управління державної реєстрації головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі є організаційне і методичне забезпечення та координація діяльності виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад з питань державної реєстрації актів цивільного стану, а також контроль за їх діяльністю у цій сфері.

Не зважаючи на те, що органам місцевого самоврядування делеговано повноваження у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, але відсутність належної матеріальної бази, доступу до Державного реєстру актів цивільного стану та відсутність кваліфікованих осіб, які б забезпечили надання адміністративних послуг, призвело до не виконання ними покладених на них функцій, що викликає та необхідності вжиття заходів для забезпечення надання якісних публічних послуг. Так, в Одеській області органами місцевого самоврядування здійснюється реєстрація актів цивільного стану до 5% від загальної кількості складених актових записів по регіону за 2016-2018 роки.

Також слід зазначити, що за 20 років перебування органів ДРАЦС у системі органів державної виконавчої влади, держава не спромоглася забезпечити відділи державної реєстрації актів цивільного стану належними приміщеннями, забезпечити комфортні для громадян та працівників умови перебування в них, є великі проблеми з обладнанням сучасною офісною технікою тощо. Це призводить не лише до плінності кадрів та досить низького професійного рівня фахівців, які надають адміністративні послуги, але й, що важливо, до неякісних послуг та незадоволення громадян під час отримання таких послуг.

З метою утвердження функціонування сервісної держави – держави для громадян і бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних послуг, у тому числі адміністративних, Президентом України було здійснено суттєві кроки у цьому напрямку. Згідно з Указом Президента України [265] постановлено завдання забезпечення запровадження можливості надання органами місцевого самоврядування та/або нотаріусами окремих публічних послуг, зокрема пов'язаних із реєстрацією актів цивільного стану. Відтак, передбачене, що послуги в сфері ДРАЦС можуть надаватися не лише органами виконавчої влади, а також буде створено



повноцінна можливість надання таких послуг органами місцевого самоврядування та нотаріусами (як приватними, так й державними). Тобто у громадянина України з'являється можливість вибору, де саме йому отримати таку послугу, й де найбільш якісно та привабливо вона буде надаватися, що повністю відповідає парадигмі багаторівневого врядування. Чим більше буде суб'єктів надання адміністративних послуг, тим якісніше буде послуга, у зв'язку з конкуренцією за право надання такої послуги на високому якісному рівні, а саме: швидко, доступно, професійно та у зручний для заявника час.

Припускаємо, що розвиток моделі багаторівневості у сфері ДРАЦС може призвести у подальшому до ситуації, що такі послуги можна буде отримати й у громадському секторі. Наприклад, релігійні організації під час проведення обряду вінчання у храмі, проведення обряду хрещення дитини, проведення обряду відспівування покійного отримати можуть вносити відповідні зміни до Держаного реєстру актів цивільного стану та оформлювати відповідні документи. Вважаємо, що це б дало можливість залучити громадські організації різних конфесій до надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС та надати громадянам додатковий вибір щодо отримання таких послуг у різних суб'єктів надання таких послуг за власним впадінням. Не виключається залучення до надання певних адміністративних послуг й представників бізнесу. Так, відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [276], однією з основних засад внутрішньої політики в економічній сфері є впровадження європейських підходів у сфері делегування функцій держави суб'єктам господарювання (див., напр.: [39]).

У сучасних умовах держава багато в чому не спроможна забезпечити на належному рівні стандарти надання адміністративних послуг у сфері ДРАЦС. Відтак забезпечення можливості надання таких послуг не лише відповідними органами державної виконавчої влади, але й органами місцевого самоврядування, представниками бізнесу та громадському сектору забезпечуватиме, на наш погляд, конкурентне середовище у цій сфері, що за визначенням буде призводити до підвищення якості та оптимізації ціни за адміністративні послуги. Зрозуміло також, що за таких умов за державою має зберігатися контроль за законністю надання таких послуг.

Загальним інструментом для покращення якості адміністративних послуг у сфері ДРАЦС за моделлю

багаторівневості також має бути поглиблення процесів децентралізації, тобто передача відповідних повноважень органам місцевого самоврядування. За таких умов громадяни зможуть впливати на якість власних послуг і ефективно використовувати ресурси територіальної громади.

Інструментальним втіленням багаторівневості у сфері ДРАЦС є також використання технології електронного урядування, які сприяють покращенню ефективності та якості адміністративних послуг, зниженню корупції, адміністративного тягаря для громадян та бізнесу, а також сприяють демократії та конкурентоспроможності. Але поки що в Україні електронізація адміністративних послуг відбувається переважно за ініціативи органів влади, без належної підтримки з боку громадян [162].

З метою забезпечення належного функціонування та захисту даних у національних електронних інформаційних ресурсах, доступності та зручності електронних послуг для фізичних та юридичних осіб, а також запобігання корупції під час надання таких послуг Президентом України здійснене ряд заходів у цій сфері. Зокрема, передбачене забезпечення протягом тримісячного строку проведення аудиту функціонування національних електронних інформаційних ресурсів, а також забезпечення достовірності, актуальності, повноти та не надмірності даних, що оброблюються [266].

Сьогодні у сфері ДРАЦС можуть бути створені сучасні електронні сервіси, що значно покращують рівень обслуговування громадян та створити сприятливі умови для отримання фізичними особами послуг у цій сфері. Так, для зручності громадян та уникнення черг у відділах державної реєстрації актів цивільного стану Міністерством юстиції України запроваджено пілотний проект веб-портал «Звернення у сфері державної реєстрації актів цивільного стану» [351]. Проект дає змогу громадянам через мережу Інтернет:

- подавати заяви до відділу державної реєстрації актів цивільного стану, їх поновлення та анулювання, про повторну видачу свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану та Витягів з державного реєстру актів цивільного стану громадян;
- надсилати до відділів ДРАЦС скановані копії документів, необхідних для державної реєстрації актів цивільного стану;
- вносити зміни до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання у форматі, придатному для

роздрукування або зчитування цих документів в електронному вигляді;

– здійснювати попередній запис для відвідування ДРАЦС із зазначенням зручних дати і часу; оплачувати з використанням платіжних систем послуги відділів ДРАЦС.

Таким чином, реформи в органах державної реєстрації актів цивільного стану намагаються забезпечити населення якісними, зручними і доступними послугами у сфері державної реєстрації актів цивільного стану шляхом впровадження та практичної реалізації сучасних сервісів обслуговування. За таких умов основне завдання органів публічної влади правильно донести суть реформ до громадян України. У процесі взаємодії інститутів та організацій урядового, громадського та бізнес секторів, що надають публічні послуги має бути подолана адміністративна корупція (неефективний механізм здійснення відповідних функцій), що і є основною причиною невдоволеності громадян якістю отриманих адміністративних послуг, але й та знижує довіру до органів влади.

#### **4.8. Багаторівневий механізм у вирішенні проблем міжнародної міграції та адаптації внутрішньо переміщених осіб**

Управління адаптацією внутрішньо переміщених осіб (ВПО) є сьогодні в Україні одним з найбільш актуалізованих питань, гострота якого не зменшується. Особливою рисою адаптації ВПО є те, що все більш активну роль в управлінні цим процесом беруть на себе недержавні актори публічного управління. А саме: функції допомоги в екстрених випадках, сприяють захисту ВПО при реалізації ними своїх політичних, соціальних та економічних прав, сприяють працевлаштуванню ВПО тощо.

Зсув публічних функцій щодо ВПО з державного рівня відбувається не лише «униз», але й «вгору», а й на рівень міжнародних інституцій. Питання масового переміщення громадян обговорюються сьогодні у всіх найбільших регіональних об'єднаннях (ЄС, НАФТА, МЕРКОСУР) і міжнародних організаціях (ООН, Світовий банк тощо).

На наднаціональному рівні відбувається вироблення і просування міжнародно-правових норм в області адаптації ВПО; узгоджуються принципи управління і координуються ресурси для реалізації відповідної політики держав-членів. Зазначене

зумовлює необхідність перегляду традиційних підходів до управління адаптацією ВПО, що спиралися виключно на державні інструменти і технології, на користь нової стратегії, яка брала б до уваги глобальний масштаб проблеми ВПО, як частину проблеми масової міграції, зміни в міжнародному і внутрішньополітичному середовищі тощо. Таким чином, в проблематиці ВПО фактично віддзеркалюється формування системи багаторівневого управління, що є розвитком теорії глобального управління.

У зв'язку із подіями, що відбуваються в Україні, починаючи з 2014 р., та пов'язаними із масовою міграцією громадян України із Східної України та частково з Автономної Республіки Крим, виник цілий напрямок досліджень, присвячених проблематиці ВПО. Зокрема досліджується питання наявності правового статусу, механізми забезпечення їх соціальних прав, засади державної політики щодо інтеграції ВПО. Певні аспекти проблеми досліджували І.Г. Козинець [127], Т. Проценко [381], О. Рогач [393], які започаткували дослідження управлінських та міжнародних чинників адаптації ВПО. Ґрунтовне дослідження [140] визначає, що захист прав ВПО на міжнародному рівні є частиною механізму міжнародного захисту прав людини та функціонує у двох напрямках:

- розробка документів та рекомендацій, що закріплюють міжнародні зобов'язання в галузі прав ВПО;
- контрольна діяльність міжнародних органів щодо дотримання державами зобов'язань із прав ВПО.

Правотворча функція механізму міжнародного захисту прав ВПО вже досить детально проаналізована в існуючій літературі, тому акцентуємо увагу на розгляді організаційного напрямку.

Серед спеціальних органів із захисту ВПО центральне місце займає Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ). УВКБ було створено резолюцією Генеральної Асамблеї ООН (ГА) №319 (IV) від 3 грудня 1949 р. [391]. Відповідно до Статуту, УВКБ є допоміжним органом ГА, що підпорядковується як ГА, так і Економічній і Соціальній Раді ООН (ЕКОСОП).

В Статуті УВКБ підкреслюється, що діяльність Верховного комісара аполітична і носить «гуманітарний і соціальний характер» (п. 2).

Спочатку передбачалося, що діяльність УВКБ буде мати короткостроковий характер і завершиться після того, як УВКБ виконає своє основне завдання – допоможе переселенню і облаштуванню 1,2 млн європейців, вимушених покинути свої

країни або депортованих фашистською Німеччиною під час Другої світової війни. Тому був закріплений трирічний термін діяльності УВКБ, після закінчення якого ГА мала вирішити питання про його подальше існування. Однак прогнози на швидке вирішення проблеми біженців зазнали невдачі.

Численні кризові ситуації, що виникли в 50-80-х рр. ХХ ст. в результаті локальних міждержавних і внутрішніх збройних конфліктів, що супроводжувалися грубим порушенням прав людини, національно-визвольні та сепаратистські рухи, екологічні та техногенні катастрофи викликали масові потоки вимушених мігрантів. У 1990-і рр. гострота проблеми біженців посилилася в результаті збройних конфліктів і розпаду Югославської Федерації, Радянського Союзу, що викликало змішані потоки вимушених мігрантів, які включали осіб, які не підпадали під визначення біженців, дане в Статуті УВКБ та Конвенції про захист прав біженців 1951 р. [132], але потребували міжнародного захисту.

Змішані міграційні потоки є визначальною тенденцією і на початку ХІХ ст. Причому причини, що породжують вимушену міграцію (внутрішні збройні конфлікти, грубе порушення прав людини, екологічні та техногенні катастрофи), ускладнюються низкою негативних явищ, таких як прояв ксенофобії і расизму щодо осіб, які шукають притулку, а також використання їх кримінальними структурами з метою торгівлі людьми, особливо жінкам і та дітьми. Зазначені чинники свідчать не лише про необхідність постійної і активної діяльності УВКБ в області міжнародного захисту вимушених мігрантів та пошуку довгострокового вирішення їх проблеми, а й про розширення функцій даного органу.

Цим пояснюється той факт, що ГА періодично продовжувала термін повноважень УВКБ на п'ятирічний термін, а у 2003 р. прийняла резолюцію про те, що мандат УВКБ буде діяти до тих пір, поки проблема вимушених мігрантів не буде вирішена остаточно. Еволюція функцій УВКБ на сучасному етапі здійснюється в напрямку як розширення категорій вимушених мігрантів, яким Управління надає міжнародний захист і допомогу, так і в появі нових функцій й поглибленні статутних завдань.

Як зазначалося до сфери діяльності УВКБ належать також особи, які наближаються до біженців, але не підпадають під критерії біженця, закріплені в Статуті УВКБ. До таких осіб належать, зокрема, жертви збройних конфліктів, заворушень в країні проживання, грубих порушень прав людини, особи, яким

загрожують тортури або смертна кара в країні проживання, жертви екологічних катастроф, особи без громадянства. Новою категорією вимушених мігрантів в контексті діяльності УВКБ є також ВПО.

ВПО – це особи, які вимушені покинути місця свого постійного проживання, рятуючись від насильства, викликаного внутрішніми збройними конфліктами, кризою політичної системи, і переїжджають до інших районів держави свого громадянства, що не зачіпаються військовими діями та відрізняються більш стабільною ситуацією [133].

Особливістю таких осіб є те, що вони продовжують знаходитися на території держави і, отже, - під її захистом. Однак в силу кризи влади в умовах збройного конфлікту або низького рівня економічного розвитку, відповідні органи публічної влади не можуть в повному обсязі надавати реальну захист ВПО. Правовою основою для допомоги таким особам є стаття 9 Статуту УВКБ, згідно з якою УВКБ займається іншими видами діяльності, в тому числі репатріацією і розселенням, які можуть бути визначені ГА.

Вже у 1972 р. УВКБ, виходячи з гуманних міркувань, включило ВПО до своїх програм в області допомоги біженцям і репатріантам. У тому ж році ГА і ЕКОСОП своїми резолюціями санкціонували розширення мандата УВКБ, рекомендувавши йому за пропозицією Генерального секретаря ООН брати участь в тих гуманітарних операціях ООН, у яких УВКБ володіє знаннями та має досвід.

На початку 90-х рр. ХХ ст., у зв'язку із зростанням числа вимушених мігрантів через міжнаціональні збройні конфлікти на території колишньої Югославської Федерації та республік колишнього СРСР, постала необхідність вироблення конкретних принципів і форм допомоги УВКБ таким особам з урахуванням того, що вони продовжували перебувати під виключною юрисдикцією і захистом своєї країни. Принципи розроблялися протягом кількох років. Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни були представлені у 1998 році, Комісія ООН з прав людини прийняла резолюцію, якою звертала увагу міжнародної спільноти на цю роботу. Також вона наголосила, що Спеціальний представник Генерального секретаря ООН з питань внутрішнього переміщення спиратиметься на них у рамках свого діалогу із урядами та усіма тими, чий мандати чи види діяльності стосуються внутрішнього переміщення. Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення – цінна інструкція для урядів, інших компетентних органів, міжурядових та

неурядових організацій у їх роботі із внутрішньо переміщеними особами.

УВКБ не має загальної компетенції щодо ВПО, але повинна втручатися, коли потрібні його знання і досвід з урахуванням мандатів інших організацій та наявності достатніх ресурсів. Однак, на державу, під територіальною юрисдикцією якої перебувають ВПО, покладається основна відповідальність за їх добробут і захист.

Діяльність УВКБ здійснюється при постійних консультаціях із зацікавленими державами і не позбавляє ВПО права шукати притулку в інших країнах. Крім того, при наданні гуманітарної допомоги вона активно використовує міжнародну організаційну координацію як в межах системи ООН, так і з іншими міжнародними організаціями, зокрема Міжнародною організацією з міграції та Міжнародним комітетом Червоного Хреста. У теперішній час УВКБ надає допомогу понад 40 млн ВПО у 135 країнах світу, найбільша кількість яких знаходилася у Ємені (2 млн. осіб), Афганістані (1,2 млн.), Колумбії (6,5 млн.), Конго (4,5 млн.), Ефіопії (1,1 млн.), Іраку (2,6 млн.), Нігерії (1,7 млн.), Судані (2,1 млн.), Сомалі (1.1 млн.), Південному Судані (1,9 млн.), Сирії (6,8 млн.), Туреччині (1.1 млн.), Україні (1,3 млн.) [447].

Предметом особливої турботи УВКБ є кризові ситуації, пов'язані із масовим переміщенням громадян в середині країни. Основне завдання УВКБ, як зазначається у Програмі, – забезпечення ефективного та передбачуваного відгуку на ситуації масового переміщення. УВКБ готує порівняльні дослідження щодо системи заходів у ситуації масових внутрішніх переміщень з урахуванням свого досвіду й найкращої практики держав, розробляє і поширює керівні принципи, що стосуються застосуванню виняткових заходів щодо окремих груп ВПО тощо.

Превентивна діяльність УВКБ полягає у поєднанні заходів, спрямованих на запобігання подальшому переміщенню населення і сприяння усуненню причин масового переселення. Наприклад, УВКБ бере участь у координованих ООН зусиллях із відновленню миру, надаючи допомогу ВПО.

Структура УВКБ не була постійною з часу його утворення. Вона ускладнювалася і кількісно розширювалася внаслідок загострення проблем і збільшення масштабності вимушеної міграції, що сприяло активізації діяльності УВКБ і розширення його функцій.

Управління очолюється Верховним комісаром, який обирається ГА строком на три роки з кандидатур, які подаються Генеральним секретарем ООН. На термін свого обрання Верховний комісар призначає свого заступника, який не може бути громадянином тієї ж держави, що й Верховний комісар. Верховний комісар у межах наданих йому ГА бюджетних асигнувань призначає персонал УВКБ, який є відповідальним перед Верховним комісаром. Місцем перебування УВКБ була визначена Женева.

У теперішній час структурний механізм УВКБ є досить складним і включає окрім статутних посадових осіб (Верховний комісар і його заступник) Виконавчий комітет і численні підрозділи штаб-квартири УВКБ, представництва тощо. Про кардинальні зміни структурного механізму УВКБ у порівнянні з початковим етапом його діяльності переконливо свідчать той факт, що у 1951 р. УВКБ не мало представництв, а в його штаб-квартирі працювали 23 співробітники, в 2017 р. в УВКБ налічувалося понад 6000 співробітників, які працюють в у штаб-квартирі та у 135 країнах.

Забезпечення діяльності як Верховного комісару так й Виконавчого комітету покладається на штаб-квартиру УВКБ, що включає до себе:

- Верховного комісара
- Заступника Верховного комісара;
- Уповноваженого Верховного комісара з питань операцій УВКБ;
- Уповноваженого Верховного комісара з питань політики захисту;
- Керівника офісу;
- Генерального інспектора.
- Департаменти та відділи УВКБ

Як зазначалося, до структури УВКБ окрім штаб-квартири входять представництва УВКБ. У кожній країні, де УВКБ здійснює свої операції, утворено представництво УВКБ на чолі з Представником. Також можуть бути утворені регіональні офіси на чолі з Регіональним представником. Діяльність УВКБ в конкретній країні під загальним керівництвом Представника може бути розподілена поміж кількома місцевими відділеннями в залежності від масштабу операції. Представник УВКБ виступає від імені Верховного комісара УВКБ.



Традиційні функції Представництва УВКБ в країні можна об'єднати за такими напрямками:

1) сприяння реалізації цілей і завдань УВКБ, аналіз економічної і політичної ситуації в країні з питань, що становлять інтерес для Управління, з метою сприяння Верховному комісару при розробці програми діяльності в країні перебування Представництва, а також забезпечення виконання проектів і програм УВКБ;

2) забезпечення особам, які перебувають у сфері діяльності УВКБ, захисту шляхом дотримання державою загальновизнаних принципів поведіння;

3) представницькі функції: представляє інтереси УВКБ в країні перебування, безпосередньо контактує з органами державної влади країни, а також з дипломатичними представництвами іноземних держав, міжнародними і неурядовими організаціями, засобами масової інформації;

4) розробка програм співробітництва шляхом консультацій з урядом країни і міжнародними організаціями, неурядовими установами, партнерами-виконавцями програми УВКБ в країні з урахуванням потреб біженців та наявних ресурсів для їх задоволення, сприяння приєднанню до відповідних міжнародних правових актів щодо біженців;

5) адміністративні функції: керівництво персоналом Представництва, підготовка бюджету Представництва і подання його до штаб-квартири УВКБ.

Зокрема, Представництво Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців розпочало свою роботу в Україні у 1994 р. У 1998 р. була підписана Угода між Урядом України та УВКБ . У 2002 р. Україна приєдналася до Конвенції ООН про статус біженців 1951 р. та Протоколу 1967 р. до неї. Роль Представництва Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців полягає у виконанні дорадчих функцій та наданні допомоги Урядові України, а також у здійсненні моніторингу виконання міжнародних зобов'язань, пов'язаних із захистом біженців та ВПО.

Представництво УВКБ в Україні надає різноманітні види допомоги ВПО як безпосередньо, так й через партнерські організації. В якості гуманітарної допомоги постраждалому населенню після переміщення або як допомога взимку можуть надаватися непродовольчі товари: ковдри, кухонні набори, одяг, вугілля чи інші товари. Допомога в умовах надзвичайної ситуації

може включати також життєво важливу допомогу, таку як тимчасове житло або мінімальна фінансова допомога.

Одним із напрямів діяльності Представництва УВКБ в Україні є адвокація, підкріплена спільними оцінками, що допомагає донести проблеми ВПО до відповідних органів влади та стимулювати вирішення цих проблем шляхом прийняття та реалізації змін до законодавства. Робота з розбудови їх потенціалу передбачає проведення тренінгів для державних установ та партнерських організацій з метою покращення їхньої здатності щодо надання захисту та допомоги ВПО. УВКБ і партнери працюють з українською владою у спільному пошуку довгострокових рішень для переміщеного населення – як для індивідуальних випадків, так і для громад. Такі рішення залежать від того, чи бажають люди (ре)інтегруватися у місцеві громади, повернутися додому або переїхати в інше місце. Представництво УВКБ в Україні перебуває у тісному контакті з неурядовими організаціями, що представляють ВПО. Партнери УВКБ надають правову допомогу та захист – від первинних консультацій до представництва у суді у справах, які стосуються ВПО. Підтримка громадських груп з боку представництва здійснюється з метою вирішення проблем ВПО та приймаючих громад. Ініціативи, які були запропоновані ВПО та відповідають встановленим критеріям, можуть отримати фінансування від комітету, який складається з представників УВКБ і партнерських організацій.

Представництво Управління Верховного комісара ООН у справах біженців в Україні підготувало «Багаторічну стратегію захисту та пошуку рішень із залученням багатьох партнерів України, 2018-2022 рр.». У цій стратегії сформульовано плани діяльності УВКБ ООН в Україні на п'ятирічний термін з 2018 по 2022 рр. Цей період синхронізовано з циклом Рамкової програми партнерства між Урядом України та ООН на знак визнання цінності використання згуртованого підходу серед організацій та установ, які займаються питаннями гуманітарної допомоги та розвитку в умовах довготривалого конфлікту на сході України, а також з метою забезпечення захисту і знаходження довгострокових рішень для ВПО, біженців та осіб без громадянства по всій країні. Через своїх виконавчих партнерів, громадські та правозахисні організації в регіонах (ГО «Десяте квітня», БФ «Право на захист», КримSOS и т. д.):

– надає безкоштовну первинну та вторинну правову допомогу, підтримує та зміцніє потенціал органів влади та

місцевих громад у боротьбі з нетерпимістю та дискримінацією стосовно ВПО;

- проводить, заохочує та підтримує заходи з інформування громадськості, спрямовані на захист ВПО;

- забезпечує більшу інформованість громадськості про проблеми вимушених переселенців та покращення ставлення до ВПО в суспільстві; зміцнює потенціал місцевих неурядових організацій у сфері адвокації, з метою захисту ВПО та розширення їхнього доступу до всіх державних послуг без дискримінації.

УВКБ ООН надає пріоритетну увагу партнерству з місцевими неурядовими організаціями та інвестує у збільшення їхнього потенціалу. Особи під опікою УВКБ ООН приймають активну участь в ініціативах розвитку громад і групах, які сприяють реалізації стратегії. Вони також співпрацюють з багатьма місцевими неурядовими організаціями, які мобілізувалися навколо проблем ВПО. Місцеві неурядові організації мають потенціал продовжувати відігравати свою роль у забезпеченні захисту і допомоги, а також сприяння пошуку рішень і після того, як міжнародні організації згорнуть свою діяльність в Україні.

П'ятий рік перебування ВПО в місцях переселення і невизначеність подальшої перспективи повернення в місця постійного проживання, де триває окупація території, гостро поставили питання інтеграції ВПО в територіальні громади за місцем їх фактичного проживання.

Глобальний масштаб проблеми ВПО вимагає глобальних правил щодо регулювання процесів, пов'язаних із ВПО та відповідних систем управління. Пріоритетним у політиці щодо ВПО має стати адаптація та соціально-економічна інтеграція. Більшість заходів, що вживались до цього часу, були заходами нагального реагування. Тепер потрібно шукати довгострокові рішення, спрямовані на забезпечення житлом, працевлаштування, соціальну інтеграцію ВПО, реалізацію позитивного потенціалу вимушеної внутрішньої міграції населення з урахуванням особливостей окремих регіонів та уроків міжнародного досвіду.

Стратегія державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб має спиратися на диференційний підхід до різних категорій переселенців. Підвищення контрольованості процесів масової вимушеної міграції можна домогтися шляхом узгодження інтересів основних акторів і вироблення загальних принципів міграційного управління в глобальному масштабі, закріплених у відповідних міжнародних інститутах. Тенденція до посилення співпраці в

рамках багатосторонніх інститутів, у першу чергу УВКБ, дозволяє говорити про початок становлення глобальної системи управління міграцією, у якій за акторами закріплюються специфічні для них функції, виробляється певний і постійний малюнок їх взаємодії, узгоджуються спільні цілі і завдання. Проте, існуючий формат міжнародної співпраці у сфері ВПО поки що не дозволило повною мірою та ефективно вирішити проблему ВПО у світі.

#### **4.9. Розв'язання етнічних проблем на принципах багаторівневості**

Поліетнічний склад населення України, зростання етнічної свідомості корінних народів та національних меншин України – з одного боку, а також процеси «етнічного згасання» деяких етнічних груп, потреби у формуванні єдиної багатонаціональної української нації разом із дотриманням міжнародних стандартів у цій сфері – з іншого, викликали необхідність виокремлення етнополітики, як специфічного напрямку внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Представники державницької школи дослідження етнополітики в Україні (В.І. Андріяш [6], Т.В. Безверха [18], І.І. Голос [54], Т.В. Запорожець [107], В.І. Коваль [126], Ю.О. Куц [156], А.О. Леонова [157], П.І. Надолішній [186], Т.О. Сенюшкіна [400], С.П. Тимофеев [425]) здебільшого визначають етнополітику як систему підходів та практичних дій держави для забезпечення розвитку етнонаціональної сфери.

У руслі такого підходу визначає етнополітику, зокрема, автор законопроекту про державну етнонаціональну політику М. Джемилев: «Державна етнонаціональна політика України органічна складова внутрішньої і зовнішньої політики держави, являє собою сукупність послідовних рішень і дій органів державної влади і органів місцевого самоврядування, спрямованих на задоволення соціальних, політичних та культурних потреб етнічних спільнот та окремих громадян, що належать до них, на утвердження у суспільстві атмосфери міжетнічної толерантності, на зміцнення загальнонаціональної єдності» [321].

Процедурно-технологічним втіленням будь-якої політики є система управління, яке характеризується місією (ієрархія цілей, стратегія розвитку), функціональною структурою (сукупність суб'єктів владарювання з їх функціями та завданнями), засобами

(технології, методи, процедури), ресурсами (фінансові, матеріально-технічні, технологічні, інформаційні, кадрові), адміністративною культурою й самою наукою управління [403, с. 41].

Ю. Шаровим та І. Чикаренко визначено трьохвимірну модель управління в контурі «врядування-адміністрування-менеджмент» [450, с. 299]. В цій системі врядування (governance) – процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників. Адміністрування (administration) – чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування.

В етнополітичній сфері України виокремлюються кілька рівнів, а саме:

- а) *наднаціональний;*
- б) *національний;*
- в) *регіональний;*
- г) *місцевий та локальний.*

Крім того, в процесі здійснення етнополітики на цих рівнях виділяють суб'єкти, що представляють: *урядовий сектор, сектор громадських об'єднань та бізнес сектор.*

Завданням урядового сектору є унормування (легалізація) суспільних відносин, надання відповідним нормам загальнообов'язкового характеру, реалізація або участь у реалізації прийнятих рішень, а також здійснення контролю щодо їх виконання та у випадку необхідності – застосування примусу щодо дотримання визначених норм.

Завданням громадського сектору є визначення інтересів суспільних спільнот, участь у визначенні балансу поміж суспільними інтересами, участь у реалізації визначеної урядовим сектором політики, а легітимізація відповідної політики.

До завдань сучасного бізнес-сектору належить підвищення своєї ефективності через соціальні інвестиції, що дозволяє збільшити рівень соціального капіталу як працівників, так й жителів території здійснення підприємницької діяльності.

Таким чином, в етнополітичній сфері формується система багаторівневого врядування. Багаторівневе врядування характеризується гнучкістю й диверсифікацією взаємодій управлінських суб'єктів у кросстериторіальному та кроссекторальному вимірах, коли, складаються різні комбінації

суб'єктів за характером і формою, ступенем формалізації та уніфікації взаємодії у різних галузях публічної політики тощо [141]. У результаті спільної, взаємоузгодженої діяльності всіх секторів та рівнів, кожен з яких не володіє монополією на представлення та реалізацію інтересів суспільства та його груп, формується як сучасна публічна політика, так і публічне управління.

Систему багаторівневого врядування етнонаціональними процесами можна представити таким чином (Додаток Г, рис. Г.1.):

Як зазначалося, об'єктами етнополітики є: державоутворююча українська нація, корінні народи та національні меншини, українська діаспора, міграційні спільноти.

Міжнародна ланка багаторівневого механізму етнонаціональними процесами представлена міжнародними урядовими та неурядовими організаціями. Проблематикою національних меншин на рівні ООН опікується Рада з прав людини як допоміжний орган Генеральної Асамблеї ООН. До її завдань належить здійснення періодичних оглядів, експертиз та вироблення рекомендацій із запобігання дискримінації будь-якого роду в державах-членах ООН відносно прав людини і основних свобод та захисту расових, національних, релігійних і мовних меншин [9]. Раду з прав людини очолює Верховний комісар ООН з прав людини. Однією з форм діяльності Ради з прав людини ООН є моніторингові місії. У 2014 р. Уряд України погодив розміщення Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні [239], до завдань якої належить:

- виявлення та оцінювання факторів ризику, що можуть вплинути на ситуацію з правами людини в Україні, або спровокувати насильство;
- надання інформації міжнародній спільноті з метою попередження потенційної кризи з правами людини;
- консультування Уряду України з питань дотримання норм міжнародного гуманітарного права;
- надання рекомендацій щодо усунення ключових проблем у сфері прав людини;
- відвідування мирних зібрань;
- сприяння діалогу між Урядом України та громадськими організаціями для пошуку найбільш ефективних рішень;
- підвищення обізнаності щодо прав людини.

Зокрема, моніторингова місія ООН у 2019 р. закликала Україну розробити спеціальний закон щодо захисту мовних прав національних меншин [177].

Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, надзвичайно важливим є європейський рівень багаторівневого механізму формування та реалізації етнополітики. На загальноєвропейському рівні захист прав національних меншин включає три ланки Раду Європи, ОБСЄ та ЄС.

Провідна роль у системі інституцій із захисту національних меншин на європейському рівні, безперечно, належить Раді Європи. В її структурі засновані спеціальні структури, що уповноважені здійснювати нагляд за дотриманням державами своїх зобов'язань у цій сфері.

У 1992 р. Парламентською асамблеєю Ради Європи було прийнято Європейську Хартію регіональних мов та мов меншин [99]. На виконання зазначеного документу держави-члени Ради Європи мають подавати спеціально утвореному Комітету експертів на періодичній основі звіт щодо виконання Хартії, за підсумками розгляду якого Комітетом міністрів Ради Європи приймаються рекомендації країнам-членам. Так, третя періодична доповідь України про виконання Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин була представлена у 2015 р. [430].

У 1994 р. Комітет міністрів Ради Європи прийняв Рамкову конвенцію про захист національних меншин [388] та створив систему моніторингу за її виконанням у вигляді Консультативного комітету, який надає відповідні висновки та рекомендації (наприклад, [436]). У 2017 р. Україна подала вже четверту періодичну доповідь про виконання зазначеної Рамкової конвенції [464].

Чимале значення в роботі Ради Європи відіграє Європейська комісія за демократію через верховенства права, що будучи консультативно-дорадчим органом надає висновки щодо законопроектів в державах-членах на відповідність верховенству права та європейським цінностям. Так, голова моніторингового комітету Парламентської асамблеї Ради Європи запросив висновок Венеціанської комісії щодо закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [43].

ОБСЄ діє на основі Заключного акту з безпеки та співробітництві в Європі 1975 р., у якому було закріплено, що держави, на території яких мешкають національні меншини, мають поважати права осіб, котрі належать до цих меншин, і створюватимуть для них можливості користування правами людини та основними свободами, захищатимуть їхні законні інтереси в цій сфері. Внаслідок зазначеного, у структурі ОБСЄ була

запроваджена посади Верховного комісара з питань національних меншин. Основний метод його роботи – «тиха дипломатія», а завдання – раннє попередження конфліктів та термінові дії із запобігання переростання міжетнічної напруги у конфлікт. Верховний комісар з питань національних меншин неодноразово відвідував Україну та надавав відповідні рекомендації у цій сфері (див., напр. [44] ).

Хоча Україна поки що не володіє статусом країни-апліканта щодо вступу до ЄС, тим не менш слід зазначити, що захист прав національних меншин є однією з вимог вступу до ЄС [160] .

Від самого початку проголошення державного суверенітету та формування новітньої Української держави етнонаціональна проблематика набула інституційно-утворюючого чинника щодо системи органів публічної влади. Провідне місце у організаційно-функціональній системі державного регулювання етнічним розмаїттям займає Верховна Рада України [8], що визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики України. За нашими підрахунками у період 1991-2019 рр. Верховна Рада України розглядала 174 законопроекти, що прямо, або побіжно стосувалися етнічній сфері.

У структурі Верховної Ради починаючи з 1991 р. також представлений спеціальний комітет, до відання якого належить питання забезпечення прав національних меншин та міжнаціональних відносин. Зокрема, у Верховній Раді України VIII скликання був утворений Комітет з прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин, що структурно складався із 7 підкомітетів, у т.ч. з питань:

- міжнаціональних відносин;
- етнополітики, прав корінних народів та національних меншин України, жертв політичних репресій;
- громадянства, міграційної політики та етнічних груп України.

У Верховній Раді України IX скликання відповідні функції покладені на Комітет з прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій в Донецькій і Луганській областях, деокупації Криму, прав національних меншин, міжнаціональних відносин.

Однією з форм діяльності Верховної Ради України є парламентські слухання. Так у 2012 р. відбулися парламентські слухання на тему: «Етнонаціональна політика України: здобутки та перспективи», у 2015 р. на тему «Роль, значення та вплив



громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні» [344].

У забезпеченні захисту прав національних меншин також значну роль відіграє Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Як гарант Конституції, прав та свобод громадян, Президент України утворив в якості консультативно-дорадчого органу Раду з питань національної єдності, до завдань якої відніс розгляд законопроектів, які пропонуються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України і стосуються, зокрема, питань гармонізації етнонаціональних та міжконфесійних стосунків [347]. Віддаючи належне необхідності вирішення проблем кримських татар, при Президентові України також утворена Рада представників кримськотатарського народу [339; 349] та утворена посада Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу [340].

Якщо аналізувати виконавчу гілку влади, то тут провідну роль відіграє Кабінет Міністрів України. У період 2014-2015 рр. при Кабінеті Міністрів України була утворена посада Урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики [370] зі статусом міністра, а також Рада міжнаціональної злагоди [348]. До повноважень Ради належить підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної етнонаціональної політики, спрямованої на дотримання прав національних меншин і корінних народів, збереження міжнаціональної злагоди в українському суспільстві, недопущення виникнення міжнаціональних конфліктів, проявів дискримінації за расовою, національною, мовною та релігійною ознаками; удосконалення законодавства з відповідних питань.

Актуалізація потреб етнонаціональних спільнот та розвиток міграційних процесів, необхідність практичної реалізації Закону України «Про національні меншини» [331] призвели до формування у 1993 р. на базі вищезгаданого комітету Міністерства України у справах національностей та міграції [324; 220], як органу, що не лише здійснював координацію, але й самостійно регулював та забезпечував реалізацію державної етнонаціональної політики [124]. Згодом зазначене міністерство двічі перетворювалося у зв'язку із зміною деяких його функцій у конфесійних відносинах [325; 374]. Проте вже у 1996 р. зазначене міністерство було ліквідоване та створений Державний комітет у справах національностей та міграції [318], хоча зазначимо, що

положення щодо нього так й не було затверджене й він керувався положенням ліквідованого міністерства.

У 1999 р. у зв'язку із адміністративною реформою фактично був проведений «експеримент» щодо передачі сфери етнонаціональних відносин до відання Міністерства юстиції України у формі Державного департаменту у справах національностей та міграції [319] в якості урядового органу державного управління, який займався виключно наданням відповідних адміністративних функцій у зазначеній сфері та не здійснював вироблення політики та відповідного регулювання. Однак, помилковою було визнано ліквідацію центрального органу виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин та відновлений Державний комітет у справах національностей та міграції [259].

Перехід до парламентсько-президентської системи у 2006 р. обумовив утворення нової системи центральних органів виконавчої влади, відповідно до чого у 2006 р. був утворений Державний комітет у справах національностей та релігій [371; 295]. Повернення президентської системи у 2010 р. суттєво вплинуло на сферу етнонаціональних відносин, адже центральний орган виконавчої влади у цій сфері був ліквідований, а його функції передані до відання Міністерства культури України [333; 327], де й був утворений Департамент у справах релігій та національностей. Зазначена система залишилася й після відновлення парламентсько-президентської системи у 2014 р.

Паралельно із трансформацією центрального органу виконавчої влади в етнонаціональній сфері подібні зміни відбувалися й на регіональному рівні, як правило за вектором «оптимізації», що використовувалося для прикриття скорочення персоналу та функцій відповідних підрозділів в обласних державних адміністраціях, до яких належить забезпечення законодавства України щодо прав національних меншин та виконання державних і регіональних програм в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин програм їх національно-культурного розвитку [327].

Так, на початку існування інституту державних адміністрацій у складі всіх обласних державних адміністрацій були утворені (в якості структурних підрозділів) управління у справах національностей, міграції та релігій [345]. У 2000 р. статус зазначених органів був зменшений до відділу у справах національностей [315, 369]. У 2007 р. було рекомендовано об'єднати в одному відділі питання національностей та релігій

[270], а у 2012 р. були об'єднані в одному структурному підрозділі питання культури, національностей та релігій [270]. У підсумку, лише у 14 обласних державних адміністраціях створені структурні підрозділи з питань національностей (як правило у поєднанні з функціями культури), в інших областях вони відсутні, а відповідні функції покладаються на інші структурні підрозділи.

Що стосується органів місцевого самоврядування, то, володіючи адміністративною автономією, вони мають широкі можливості щодо прийняття місцевих програм та проектів у сфері етнокультурного розвитку. Врахування історичних та національно-культурних особливостей розвитку місцевих громад має закріплюватися у статутах територіальних громад [326].

Одним із найважливіших конституційних прав громадян є їх право на об'єднання. Конституція України гарантує право на свободу об'єднання для здійснення та захисту своїх прав та свобод і задоволення політичних, економічних, культурних, соціальних та інших інтересів. Найпоширенішою формою об'єднання представників етнопонаціональних меншин в Україні є національно-культурні товариства як форма національної самоорганізації, що здатна сприяти вирішенню етнічними групами питань збереження та розвитку своєї етнічної самобутності [7].

Відтак, етнополітика – це система регулятивних, виконавчих, контрольних, ідеологічних та фінансово-економічних заходів, що здійснюються суб'єктами врядування (державою, місцевим самоврядуванням, громадськими інституціями) й які ґрунтуються на особливостях етнокультурного розвитку етнічних груп, спрямовані на задоволення їхніх потреб та сприяння мирному співіснуванню етнічних, а також з усунення етнічної напруги та конфліктів. Сучасна етнополітика України характеризується рядом проблем, що у цілому призвело до загрози втрати етнополітичного балансу України та згортання повноцінного діалогу між представниками різних етнічних груп.

Територіальні трансформації у поліетнічних регіонах України мають свою специфіку, пов'язану з формуванням перспективних планів та процесом добровільного об'єднання територіальних громад. Майже всі поліетнічні регіони України характеризуються, здебільшого, відсутністю перспективних планів щодо територій місць компактного проживання національних меншин або проблемами на етапах їх розробки і прийняття. Процес добровільного об'єднання територіальних громад, що характеризуються етнічною специфікою, є повільним, завдяки

чому більшість із подібних громад залишаються необ'єднаними. ОТГ з етнічною специфікою характеризуються відхиленням у бік зменшення показників за середньою кількістю населення, площею та кількістю громад, що об'єдналися. Етнічні меншини в регіонах розміщення їх основного масиву, в більшості випадків, намагаються зберегти існуючий територіальний розподіл або об'єднати всі територіальні громади одного етносу у одну територіальну одиницю районного рівня.

#### **4.10. Охорона та відтворення лісів: глобальний, національний, регіональний, локальний рівні**

Ліс – унікальна екосистема, від якої в значній мірі залежить стан навколишнього середовища. В результаті людської діяльності навколишнє природне середовище зазнає глобальних екологічних змін. У зв'язку з цим значимість лісів для унормування навколишнього середовища значно зростає. Забруднення довкілля спричиняє деградацію цінностей лісу та лісових екосистем в цілому, зокрема всихання хвойних насаджень.

Незважаючи на зусилля міжнародних організацій щодо стабілізації природного середовища та зміцненню екологічних і соціальних функцій лісів, ситуація в світі істотно не поліпшилася. Забруднення навколишнього середовища і вирубка лісів у світі продовжують зростати.

Відтворення і ефективне використання лісових ресурсів є особливо важливим питанням для України, яка характеризується відносно низьким середнім рівнем лісистості території і недостатністю лісових ресурсів. Санітарний стан лісів в результаті взаємодії екологічних чинників: абіотичних (клімат), біотичних (шкідники дерев та їх хвороби) антропогенних (діяльність людини), зокрема всихання ялинових насаджень в Карпатах, сосни й дуба на Поліссі та інших регіонах України можна характеризувати як екологічну катастрофу. За перше півріччя 2019 року площа всихання насаджень у лісах, підпорядкованих Державному агентству лісових ресурсів, становить 331,3 тис. га. [432].

Ліси в усіх регіонах України страждають від несанкціонованих випадків вирубування дерев. За інформацією Державного агентства лісових ресурсів України в 2017 році було скоєно 7045

випадків незаконних рубок, загальний обсяг яких складає 26 тисяч кубічних метрів. Сума нарахованої шкоди, заподіяної лісу, склала 157,5 млн. грн., з яких відшкодовано лише 7,6 млн. грн., що становить 5 %. Разом з тим, в 2017 році в лісах Держлісагентства сталась 2371 лісова пожежа на площі 5,5 тис. га [70]. Все це свідчить про необхідність вдосконалення державного впливу на ведення лісового господарства. В даному випадку може бути корисним досвід інших держав.

Словаччина є країною, що за такими критеріями співпадають з українськими: кліматичні і ґрунтово-гідрологічні умови, склад лісових насаджень, і не настільки економічно вирізняється, як інші європейські країни. Тому досвід управління лісовим господарством цієї країни може бути корисним для поліпшення лісового господарства в Україні, оскільки однією з основних умов ефективної реформи є аналіз досвіду більш розвинених країн в сфері ведення та управління лісовим господарством.

Площа лісонасаджень Словацької Республіки постійно зростала і в 2017 році досягла 2 016 тис. га. Лісовий покрив, який розраховується у відсотках від площі лісових володінь до загальної площі країни, в 2017 році досяг майже 41,1% [584]. Крім лісів на лісових землях, в Словаччині існує певний відсоток сільськогосподарських та інших земель, вкритих лісом. За результатами Національної інвентаризації та моніторингу лісів, яка проводилась в 2015 та 2016 роках, площа таких насаджень становила більше 288 тис. га. Таким чином, лісовий покрив країни, заснований на результатах Національної інвентаризації і розрахований як частка лісу на лісових і нелісових землях, в порівнянні з загальною площею Словаччини становить  $45,1\% \pm 1\%$  [564].

*Функції з державного управління лісовим господарством покладено на наступні органи державної влади:*

– Міністерство сільського господарства та розвитку сільської місцевості Словацької Республіки (далі – Міністерство сільського господарства), Департамент лісового господарства та деревообробки;

– районні органи;

– Міністерство оборони Словацької Республіки, Департамент лісового та мисливського господарства [574].

Міністерство сільського господарства Словацької Республіки є вищим органом управління лісами країни. На рівні району існує 8 сільськогосподарських департаментів, департаментів корегувальних заходів районних відділень в окремих регіонах та 49

земельних і лісових департаментів районних відділів. У військових лісах і лісах національного оборонного значення державний нагляд за лісовим господарством здійснюється Міністерством оборони Словацької Республіки через своє управління лісового та мисливського господарства.

Департамент лісового господарства та деревообробки Міністерства сільського господарства керує та контролює процеси управління лісовим та мисливським господарством районних органів - департаментів та районних управлінь, підрозділів земельних та лісових відділів, здійснює нагляд за виконанням їх діяльності, а також надає їм методичну допомогу.

Державне управління в лісах насамперед стосується процедур, пов'язаних з політикою прийняття рішень, головним чином, щодо розробки та затвердження програм ведення лісового господарства та їх змін. Крім того, мова йде про адміністративні процедури управління мисливським господарством. Не менш важливе значення має її консультативна роль в управлінні лісовим та мисливським господарством. Серед важливих завдань також є діяльність, пов'язана з видачою дозволів на втручання, що впливає на цілісність лісових угідь та їх захист, за виключенням заборонених видів діяльності в лісах, вирішення правопорушень та інших злочинів, пов'язаних з веденням лісового та мисливського господарства. Разом з тим, вона керує реалізацією програм, що пов'язані з лісовими репродуктивними матеріалами та земельними асоціаціями.

Державне управління на національному та регіональному рівнях організовано через окремі підрозділи районних відділень під керівництвом Міністерства Словацької Республіки. Методичне, контролююче та професійне керівництво органами державної влади лісового господарства здійснюється Департаментом лісового господарства та деревообробки. Органи державної влади лісового господарства у 2015 році провели понад 49 500 індивідуальних процедур, з яких 4700 згідно законодавства та 44 700 поза законом.

Міністерством сільського господарства засновані державні підприємства лісового господарства Словацької Республіки, державні підприємства лісів та маєтків Ulič, національний лісовий центр та державні ліси Національного парку «Татри». Державні підприємства лісів та маєтків Ulič - це економічні організації з постійною експлуатацією виробництва, бізнесу та права для надання послуг. До їх основних функцій відносяться забезпечення сталого управління лісами, що належать державі, відповідно до

принципів та критеріїв сталого розвитку, управління лісовим майном, сприяння торгівлі деревиною, а також надання послуг з полювання та риболовлі.

Національний лісовий центр надає послуги лісовому сектору в сфері досліджень лісів та їх розвитку, освіти, зв'язків із громадськістю, аналітики, а також обробки та керівництва Національною тематичною картою лісів. Національний лісовий центр складається з чотирьох спеціалізованих інститутів: Лісовий дослідницький інститут, Інститут лісового консалтингу та освіти, Інститут лісових ресурсів та інформації та Інститут планування управління лісами. Національний парк «Татри» здійснює управління лісовими землями, будівлями та обладнанням для лісового господарства, що належить Словацькій Республіці в районі Національного парку Татри, а також забезпечення громадської діяльності.

### *Власність та управління лісами*

Структура та тенденції в сфері володіння та управління лісом наведені на рисунку 4.10.1.

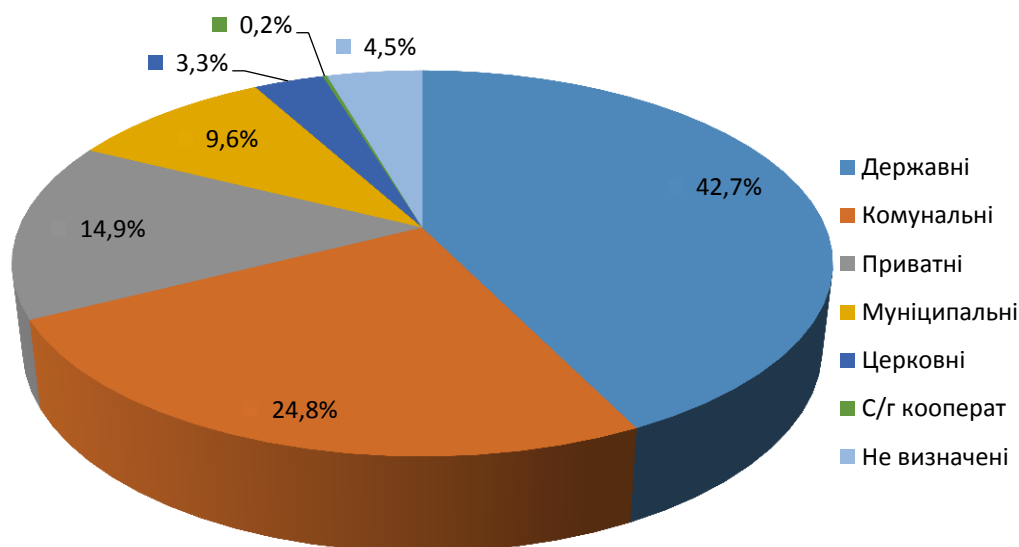


Рис. 4.10.1 Структура та тенденції в сфері володіння та управління лісом

У 2015 році у власності держави було 773 801 га лісових угідь, що складає 39,8%. До сфери управління державних підприємств входило 1 035 344 га лісу, або 53,3% загальної площі. У минулому

році було зареєстровано 358 743 га лісових угідь з невідомими власниками (18,5%) [524].

Процес передачі прав власності на володіння лісовими землями ще не завершено. Лісова земля, що є предметом передачі прав власності на володіння землею, передана її власникам державними підприємствами лісового господарства під керівництвом Міністерства сільського господарства та Міністерства оборони Словацької Республіки (ліси Словацької Республіки, військові ліси та маєтки Словацької Республіки і ін.). Неповернені лісові угіддя включають земельні ділянки фізичних та юридичних осіб, які вже заявили про свої права власності на лісові угіддя і в даний час займаються передачею землі, земельні ділянки осіб, які ще не вимагають цього, та осіб, проживання яких невідомо.

### *Професійні лісогосподарські організації, зацікавлені групи та асоціації*

У 2015 році в Словаччині існували такі зацікавлені групи та асоціації: Словацька лісогосподарська палата; Словацька мисливська палата; Асоціація роботодавців лісового сектору та Асоціація власників недержавних лісів, яка включає Словацький союз єпархіальних лісів, Словацьку асоціацію муніципальних лісів, Союз власників приватних, громадських і муніципальних лісів Банської Бистриці, а також Союз регіональних асоціацій власників недержавних лісів.

### *Міжнародна співпраця*

Міжнародна співпраця є особливо важливим напрямком для розробки політики, яка відповідає глобальним, а отже, і європейським лісам та лісовому господарству. У 2015 році відбулося декілька важливих міжнародних заходів з активною участю Словацької Республіки, з яких найважливішими були: 11-та сесія Форуму Організації Об'єднаних Націй по лісах, Нью-Йорк 04-15 травня 2015 р. Сесія прийняла рішення продовжувати використовувати Міжнародну угоду по лісах до 2030 року як основну політичну та виконавчу базу для прийняття та виконання рішень про світові ліси тощо.

Проаналізувавши досвід роботи системи управління лісами в Словаччині, ми можемо зробити наступні висновки.

По-перше, немає надмірної концентрації прийняття рішень. Автономність дозволяє швидко приймати рішення. У Словацькій Республіці між різними владними органами встановлено чітке



розмежування повноважень щодо організації, планування та контролю. Державний лісовий фонд не розділений між міністерствами і відомствами, так як це спостерігається в Україні, що дозволяє ефективно управляти і використовувати лісові ресурси відповідно до вимог сталого розвитку. Підприємства лісового господарства Словаччини є прибутковими, а Державний фонд розвитку лісового господарства надає необхідне фінансування для ефективного функціонування лісового сектора.

З метою підвищення ефективності ведення лісового господарства необхідно пізнати досвід державно-приватного партнерства в сфері надання підприємствам лісового господарства послуг приватними суб'єктами господарювання, що призведе до створення нових робочих місць, збільшення об'ємів заготівлі деревини, а це в свою чергу збільшить надходження податків до бюджету місцевих громад, а також спонукає до використання продуктів побічного користування та виробництва продукції з відходів деревини, забезпечить збереження лісів як важливої складової для проведення рекреаційної діяльності.

Використовуючи досвід Словаччини, можна стверджувати, що ефективне багаторівневе управління у системі управління лісами забезпечує підтримку у формуванні політики та в управлінні завдяки узгодженості дій, до яких долучені зацікавлені сторони як з боку державного, так і від приватного сектору на усіх рівнях – міжнародному, національному, галузевому, регіональному та місцевому. Ці зацікавлені сторони взаємодіють з метою більш ефективної постановки цілей, їх виконання, моніторингу та перегляду. Ефективне багаторівневе управління лісами підсилює участь таких зацікавлених осіб, що сприяє покращенню актуальності, підзвітності, прозорості, узгодженості, ефективності та дієвості лісової політики.

Тому досвід Словаччини важливий і цікавий в цьому процесі. Без сумніву, вміло застосовувати досвід сусідніх країн, пристосовуючи його до власних потреб, дасть можливість Україні швидко прогресувати в сфері збалансованого розвитку лісового господарства.

## ПІСЛЯСЛОВО

Успішне проведення сучасних реформ в Україні покладає велику відповідальність на органи публічної влади та зумовлює необхідність наукових пошуків у сфері шляхів та напрямків підвищення ефективності у системі органів публічної влади. Це процес об'єктивний і закономірний, який потребує вивчення та врахування як найкращих європейських практик у галузі публічного управління, так і вітчизняних традицій. MLG – це модель управління для всіх зацікавлених сторін, яка охоплює та спрощує просторові конфігурації діяльності з формування політики, а не лише прийняття управлінських рішень, призводить до різного ступеня централізації та децентралізації. Відтак, у реальному світі MLG як явище, і як наукова модель потребує критичної оцінки з метою сприяння дискусії щодо її результатів.

Проведене дослідження надало змогу сформулювати такі основні висновки:

1. Дослідження наукових праць зарубіжних та вітчизняних вчених свідчить, що багаторівневе управління є широким комплексом заходів, множиною систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що знаходяться в складних і таких, що постійно змінюються, стосунках один з одним. Таке розуміння дефініції, по суті, є «концепцією багаторівневості». В той же час, концепція багаторівневого управління присвячена політичній мобілізації, розробці державної політики і змінам в державному устрої, отже, будь-який теоретичний розгляд відбувається у рамках саме цих трьох аспектів. Вона є органічним поєднанням двох понять: федералізму і конфедералізму. Багаторівневе управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними національними установами, зокрема із залученням недержавних акторів. Відтак багаторівневе управління фактично є спробою певним чином нівелювати вплив політичного чинника (коли місцеву владу отримує інша політична сила і намагається скасувати рішення своїх попередників породжуючи таким чином нестабільність). Крім того, децентралізоване багаторівневе управління дозволяє частково вирішити проблеми вразливості конкретних регіонів.

Складовими елементами обґрунтування концептуальних засад багаторівневого управління регіональним розвитком в

Україні як системи є: принципи; правові норми; стандарти; національні адміністративні традиції; спільні соціальні та культурні цінності держави; спеціальні методи співробітництва у сфері діяльності органів публічного управління.

2. На підставі порівняльного аналізу та синтезу категорійно-понятійного апарату встановлено особливості трактування понять «глобальне врядування», «європейське врядування» та «багаторівневе врядування».

Врядування можна представити у трьох взаємопов'язаних вимірах: політичному – різні процеси, завдяки яким суспільство досягає консенсусу і реалізовує норми, закони та політики, забезпечує права людини і громадянина; економічному – архітектура національної та міжнародної активності, включаючи процеси управління виробництвом благ і наданням послуг, формування та захист природних, і людських ресурсів; соціальному – набір норм, цінностей, поглядів і переконань, які обумовлюють рішення та скеровують поведінку.

Глобальне врядування як засіб гарантування сталого розвитку, безпеки, миру та справедливості є комплексом офіційних та неофіційних інститутів, механізмів, відносин, норм та процесів між державами, ринками, громадянами та організаціями, як міжурядовими, так і недержавними, за допомогою яких на глобальному рівні формуються колективні інтереси, встановлюються права і обов'язки, а також врегульовуються розбіжності.

Стосовно багаторівневого європейського управління, то воно здійснюється через трансурядові мережі; передбачає наявність різних управлінських рівнів, компетенції яких взаємно перетинаються. При цьому акцент робиться на взаємодії учасників на різних рівнях управління (як мінімум: наднаціональному національному та субнаціональному).

Складна мережа взаємодій, яка охоплює всі рівні управління одночасно, є поєднанням стабільних децентралізованих відносин, які пов'язують різних «акторів» (державних чиновників, регіональних управлінців, профспілкових активістів і велику кількість експертів різноманітного професійного спрямування), що мають спільне відношення до європейської політики і співпрацюють заради спільної для усіх мети. Об'єднані за специфікою своєї діяльності в агентства чиновники різних країн і регіонів активно діляться інформацією один з одним і координують свої дії, встановлюючи прямі зв'язки. Через це члени

національного кабінету міністрів або голови національної виконавчої влади, погодившись на активність такого роду, з часом не надто часто і пильно їх контролюють.

3. Встановлено, що ефективність запровадження багаторівневого врядування перебуває у прямій залежності від дотримання ключових принципів (децентралізації; інтеграції і доповнення повноважень; узгодження власних інтересів з інтересами інших сторін; підзвітності партнерам і суспільству; особистої та спільної відповідальності (спів відповідальності)). При цьому вивчення кращих зарубіжних та вітчизняних практики свідчить про наявність таких тенденцій розвитку: зміщення центру реалізації програм і адміністративних дій на більш низькі рівні управління; оцінювання результатів роботи відбувається на підставі показників досягнутих результатів і корисності безпосередньо для споживачів державних послуг, що передбачає сувору відповідальність; відмова від вертикально-ієрархічної системи адміністративної звітності.

Регіоналізація та децентралізація є провідними принципами європейської та світової політики, що позначається на зростанні важливості багаторівневого управління і суттєвих змінах в організації регіонального рівня управління. Зрештою, процеси децентралізації, що відбуваються у більшості європейських країн, супроводжуються введенням і реалізацією принципів досконалого управління під впливом європейської регіональної політики.

Принципами ефективного врядування є: відкритість, участь, підзвітність, ефективність, злагодженість. Кожен принцип є важливим для посилення демократичності врядування. Вони підтримують демократію та принцип верховенства права у державах-членах ЄС, але можуть бути застосовані на усіх рівнях влади – світовому, Європейському, національному, регіональному і місцевому.

Організаційною гарантією формування партнерських відносин держави та громадянського суспільства є забезпечення прозорості та відкритості публічного управління в Україні, відкритості управлінських процесів для населення, як інструменту у забезпеченні верховенства права та захисту інтересів суспільства та окремих осіб. Зміст принципів прозорості та відкритості еволюціонував від широкої концепції відкритості до вузького підходу їх тлумачення в контексті діяльності публічної адміністрації. При цьому співвідношення відповідних понять та обсяг їх тлумачення може змінюватися залежно від сфери

застосування та рівня нормативно-правового закріплення. Вказані принципи закріплені нормами Європейського права, в яких визначено ключові методи й засоби впровадження цих принципів в діяльності органів публічної влади та сформульовано напрями проведення основних реформ.

Методом багаторівневого управління, для узгодження інтересів і дій, в країнах ЄС, є «відкритий метод координації» (Open Method of Coordination). Етапами відкритого методу координації є: визначення загальних цілей; розробка загальних показників; підготовка спільних багаторівневих стратегій та проектів; підготовка спільних доповідей на європейському рівні; оцінка і взаємне навчання.

4. Аналіз досвіду зарубіжних країн багаторівневого управління регіональним розвитком дає підстави для ствердження, що у більшості з них склалась триланкова система управління територіальним соціально-економічним розвитком. Відтак, у системі центральних органів влади створені й діють інституції, що безпосередньо опікуються регіональним розвитком. Механізм здійснення регіональної політики як єдиної політики Євросоюзу характеризується наявністю спільних для всіх країн принципів та підходів у ставленні до регіонального розвитку. Практична реалізація ж цих принципів належить до компетенції національних урядів, беручи до уваги особливості регіонального розвитку в кожній із країн-членів ЄС. Характерною рисою еволюції інституційного забезпечення регіональної політики в країнах ЄС є децентралізація на принципах субсидіарності.

Дослідження сучасних моделей регіонального розвитку показало, що регіональний розвиток сам по собі не пов'язаний з автоматичною необхідністю реформування держави або її політичних чи адміністративних інституцій. Чимало країн запровадили форми «регіонального розвитку», які фундаментально не вимагають суттєвої модифікації суспільних або державних органів, чи перегляду їхніх повноважень. Водночас, на практиці існували випадки, коли більш широкі процеси децентралізації або регіоналізації держави (як правило, з політичних або інших неекономічних міркувань) здійснювалися одночасно зі створенням структур регіонального розвитку або в рамках створення таких структур. У таких випадках підчас здійснюється перегляд конфігурації державних інвестицій (та час від часу податкових повноважень), внаслідок яких формується певна регіональна політика або навіть відбувається регіоналізація.

Саме це трапилося в Західній Німеччині, Іспанії, Італії, Бельгії, Великій Британії, Польщі, Чехії, Франції. І хоча при цьому вже проводилася політика функціонального регіонального розвитку в тій чи іншій формі на основі іншої логіки, однак поглиблене реформування держави призвело до децентралізації та регіоналізації

Європейський досвід багаторівневого управління підтверджує необхідність та важливість створення в Україні гнучкої, стійкої системи врегулювання локальних та загальних інтересів шляхом:

- реформи адміністративно-територіального устрою держави;
- визначення ієрархії, статусу регіонів за нормами європейського міжнародного права;
- формування ієрархії органів регіонального самоврядування з урахуванням регіональної специфіки (як використання головних принципів таких документів, як Європейської Хартії Місцевого Самоврядування, Хартії Конгресу місцевих і регіональних влад Європи);
- вироблення власне механізму дії інститутів на місцевому та регіональному рівнях, вироблення механізмів їх контролю.

5. Визначено основні рівні багаторівневого управління: національний; регіональний; субрегіональний; локальний. Кожен із яких функціонує у рамках власної сфери повноважень, визначених як нормативно-правовими засадами, так і об'єктивними потребами розвитку території.

Дослідження багаторівневого управління регіональним розвитком через аналіз різних сфер суспільного життя уможливило встановити взаємозв'язок процесів прийняття рішень ієрархічно незалежними суб'єктами (органами влади та органами самоврядування), які часто належать до різних ієрархічних рівнів держави і наділені різними компетенціями. Така система водночас не потребує суворої ієрархії чи виняткових компетенцій у її суб'єктів, бо означає широкий комплекс заходів, множину систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що знаходяться в складних і таких, що постійно змінюються, стосунках один з одним. Зазначений підхід дозволяє віднайти альтернативу ієрархічності у прийнятті рішень при запровадженні стратегічних підходів до розвитку країни, регіонів та громад. Вона активно використовується в практиці публічного управління розвинених країн.

Також підставою для класифікації основних рівнів багаторівневого управління регіональним розвитком є аналіз цільових програм планування регіонального розвитку в сучасній Україні, які відображають сутнісні характеристики багаторівневого управління на сучасному етапі державотворення України. Кожний виконаний проект змінює середовище для майбутніх оперативних дій і стратегічного планування. Змістове наповнення плану залежить від низки ключових факторів, серед яких – запровадження нових підходів, що сприятимуть реалізації потенціалу взаємодії між політичними, економічними і соціальними учасниками планування, кожного із зазначених вище, рівнів, підвищить ефективність вирішення питань суспільного значення.

Проблеми, які виникають на різних рівнях у процесі реалізації багаторівневого управління, мають об'єктивний (захист цілісності сфери повноважень) і суб'єктивний (забезпечення цілісності з точки зору законності, згоди і підзвітності) характер. Відтак, відповідно до концепції багаторівневого управління важливим є не лише зміцнення рівня місцевого самоврядування та посилення ролі громадськості в розробці та реалізації публічної політики, а й вертикальна та горизонтальна співпраця в багатосуб'єктній системі управління державою.

Отже, сам процес розвитку стає у цьому контексті багатосуб'єктним, таким, що вимагає узгодження потреб і інтересів численних юридичних та фізичних осіб, що призводить до послаблення ієрархічних зв'язків серед органів влади різних територіальних рівнів. Тож для побудови ефективної системи впливу управління, яка б ефективно діяла через міжрівневу взаємодію багатьох суб'єктів і забезпечувала сталий розвиток територій, необхідно застосовувати планування на основі моделі багаторівневого управління.

6. Встановлено, що багаторівневе врядування є надзвичайно динамічною системою, що характеризується гнучкістю й диверсифікацією взаємодій управлінських суб'єктів у кростериторіальному та кроссекторальному вимірах, коли складаються різні комбінації акторів за характером і формою, ступенем формалізації та уніфікації взаємодії у різних галузях публічної політики. Динамізм багаторівневого врядування задається його ексцентричністю (відсутністю центру) та принципом субсидіарності – зміна зовнішніх та внутрішніх параметрів системи багаторівневого врядування не може не

викликати постійні «зсуви» у рівності та коливання у пошуку оптимальної, найкращої комбінації взаємодії її суб'єктів у обставинах конкретного часу та конкретних умов. Механізм упорядкування функціонування системи багаторівневого врядування у цілому можна визначити як матрицю децентралізації (одне із значень латинського matrix – упорядкування елементів в межах цілісності).

Для визначення ролі децентралізації у механізмі багаторівневості треба виходити з того, що вона має листкову природу й може розглядатися у різних аспектах:

– як один із принципів багаторівневого врядування – основна ідея багаторівневого врядування, як комплексу скоординованих зусиль різнорівневих суб'єктів врядування;

– як метод багаторівневого врядування, побудований на розподілі управлінських функцій поміж численними автономними суб'єктами та створенні взаємної зацікавленості у їхньої спільної взаємоузгодженої діяльності;

– як режим багаторівневого врядування, тобто як особливий тип врядування, сукупність засобів і інструментів забезпечення оптимальної керованості через мінімізацію субординаційних відносин у системі та використання переважно координаційних інструментів у взаємодії автономних суб'єктів врядування;

– як форма організації багаторівневого врядування, побудована на багатовекторному розподілі функцій поміж незалежними один від одного владними суб'єктами;

– як процес розподілення та реалізації повноважень – система багаторівневого врядування передбачає постійний поділ та перерозподіл повноважень поміж суб'єктами врядування різних рівнів та секторів з метою досягнення найбільш оптимального результату, що фактично й є децентралізацією як процес;

– як елемент організаційної структури – децентралізація є впорядкованою сукупністю взаємопов'язаних елементів різних рівнів та секторів, поміж якими існують стійкі зв'язки, які забезпечують функціонування і розвиток системи багаторівневого врядування як єдиного цілого.

Отже, на тлі зазначеного і можна говорити про матрицю децентралізації у доктрині багаторівневого врядування. На наш погляд, матриця децентралізації є системою поглядів та процес функціонування публічної влади, що пов'язано із розумінням врядування як складного механізму, який реалізується сукупністю наділених владними повноваженнями автономних суб'єктів, що



перебувають в різних секторах, сферах та територіальних рівнях суспільної організації.

Матриця децентралізації у багаторівневому механізмі є досить складною конструкцією, яка, з одного боку, визначає засади, принципи, методи, форми, рівні та види децентралізованого впливу, встановлює об'єктивні закономірності та причинно-наслідкові зв'язки процесів та явищ у багаторівневій системі, є основним принципом сучасного публічного управління, а з іншого – включає до себе систему різних поглядів на використання децентралізованих форм та методів в різних сферах суспільного розвитку та управлінських конструктах, наприклад демократична децентралізація (політичний аспект), територіальна децентралізація (просторовий аспект), відомча децентралізація (організаційний аспект), нормотворча децентралізація (правовий аспект) тощо.

Матриця децентралізації складається із таких елементів: деконцентрація; делегування; деволюція; дивестиція

7. Дослідження основних механізмів функціонування системи багаторівневого управління надало змогу констатувати, що найбільш важливими серед цих механізмів є участь громадськості у складі громадських об'єднань, органів самоорганізації населення, благодійних, релігійних, профспілкових організацій, творчих спілок, громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів, що створюються при органах публічної влади. Також через міжсекторну співпрацю організацій громадянського суспільства з органами публічної влади та суб'єктами бізнесу (у формі соціального замовлення, муніципальних грантів, державно-приватного партнерства та ін.).

Однак на практиці поширення традиційних форм громадської участі у виробленні та реалізації місцевої політики здебільшого відбувається фрагментарно. Органи місцевого самоврядування не завжди сприяють розвитку усіх форм участі жителів громад у вирішенні питань місцевого рівня. Механізми громадських слухань, загальних зборів громадян за місцем проживання, впровадження іншого досвіду безпосередньої демократії реалізуються рідко. Поодинокими є випадки проведення громадських експертиз для перевірки діяльності влади на відповідність цієї діяльності вимогам чинного законодавства.

Тож основним завданням громадськості (громадських, благодійних, творчих, професійних, релігійних об'єднань, органів самоорганізації населення, консультативно-дорадчих органів,

громадян) є сприяти здійсненню вертикальної та горизонтальної координації дій органів публічної влади між собою та з іншими суб'єктами управління на різних рівнях управління, зокрема: на глобальному (наднаціональному) рівні, де головними стейкхолдерами, що приймають рішення, є ООН, Рада Європи, ЄС, міжнародні організації; на національному рівні: ВРУ, Президент, КМУ, ЦОВВ; на регіональному рівні: ВР АРК, РМ АРК, ОДА, Київська та Севастопольська МДА, облради, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, київські та севастопольські міські територіальні підрозділи ЦОВВ; на субрегіональному (районному, міжрайонному) рівні: РДА, райради, міжрайонні територіальні підрозділи ЦОВВ; на місцевому (міському, сільському, селищному) рівні: міські, сільські, селищні ради, їх виконавчі органи; на локальному (районному в місті, сільському у складі об'єднаних територіальних громад і територіальних громад, на рівні органів самоорганізації населення) рівні: районні в місті ради та їх виконавчі органи, райадміністрації в містах, органи самоорганізації населення.

Активне залучення громадськості на різних етапах вироблення публічної політики в умовах багаторівневості управління надає змогу:

- більш повно та адекватно представляти соціальні потреби та інтереси різних соціальних груп органам влади та публічним службовцям, які приймають управлінські рішення;

- залучати додаткові фінансові, матеріально-технічні, фізичні, інтелектуальні та духовні ресурси у процеси сталого розвитку територіальних громад і регіонів;

- забезпечувати зворотній зв'язок у зовнішньому оцінюванні ступеня та якості виконання органами публічної влади своїх соціальних завдань через застосування громадського контролю, громадської експертизи, громадського моніторингу;

- допомагати органам влади бути суспільно легітимними, тобто, такими, що викликають більшу довіру завдяки їх більшій відкритості, прозорості та доступності;

- розподіляти відповідальність за стан справ у суспільстві між органами публічної влади та громадянським суспільством на основі солідарної публічної відповідальності;

- забезпечувати належну реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства шляхом її ефективної імплементації на всіх рівнях вертикальної та горизонтальної взаємодії влади і громадськості;

– мати змогу впроваджувати у життя інструменти демократії участі та визначати ефективність кожного інструменту під час прикладної діяльності;

8. Запропоновано модель багаторівневого управління регіональним розвитком, побудовану із врахуванням системних законів та забезпеченні реалізації низки загальносистемних принципів. Ефективне функціонування запропонованої моделі можливо шляхом: зосередження цілей всіх рівнів на досягнення загальносистемної мети, а також синхронізації відповідно до цього і функцій; розмежування функцій між відносно самостійними компонентами системи, орієнтація кожного з них на відносно самостійний цикл взаємопов'язаних дій задля досягнення певного результату; узгодженості дій явної та латентної структур; спільних дій компонентів системи багаторівневого управління; поєднання «ціннісно-мотиваційного поля» системи та її компонентів.

Критеріями оптимальності процесу формування сучасної моделі багаторівневого управління регіональним розвитком є:

– гнучкість конструкції, тобто, можливість зміни структури без шкоди для наявної системи взаємозв'язків;

– змінність підсистем і способів їх функціонування при зміні умов зовнішнього середовища та в процесі розвитку самої системи;

– адаптивність суб'єкта управління до зміни умов функціонування та розвитку;

– мобільність самоорганізаційних реакцій системи на дисфункції будь-якої локалізації.

Очікуваними наслідками впровадження запропонованої моделі багаторівневого управління регіональним розвитком є:

– позитивні перетворення у системі публічного управління;

– забезпеченість додатковими ресурсами (людськими, фінансовими, технічними);

– сприятливі умови для реалізації курсу на децентралізацію;

– уникнення прояву корупційних ризиків;

– можливості розширення надання соціальних та інших суспільно значущих послуг тощо.

При цьому у взаємодії керуючої та керованої підсистем проявляється у синхронізації направляючих впливів, оскільки скоординованість дій та раціональне використання прихованого потенціалу надає змогу досягати максимальних результатів.

9. Визначено, що покращення процедур надання адміністративних послуг є кроком переходу до моделі сервісної держави, що цілком природно вкладається у концепт

багаторівневого врядування. Найбільш виразно потенціал багаторівневого врядування у наданні адміністративних послуг може бути представлений на прикладі сфери державної реєстрації актів цивільного стану (далі – ДРАЦС). Згідно із Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» адміністративні послуги забезпечуються низкою органів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, що становлять певну систему:

1) Міністерством юстиції України та його територіальними органами в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

2) виконавчими органами сільських, селищних та міських рад (крім міст обласного значення);

3) дипломатичними представництвами та консульськими установами України.

ДРАЦС не надаються на наднаціональному (міжнародному) рівні, адже інформація про персональні дані фізичної особи, що містяться в актовому записі, є конфіденційною і не підлягає розголошенню, а надаються лише:

– на національному рівні – Міністерством юстиції України;

– на регіональному (обласному) рівні – головними територіальними управліннями юстиції;

– на субрегіональному (районному) рівні – органами реєстрації актів цивільного стану головних територіальних управлінь юстиції;

– на місцевому рівні (рівень територіальної громади) – виконавчим органам сільських, селищних, міських рад (крім міст обласного значення) делеговано повноваження з проведення державної реєстрації народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті.

Загальним інструментом для покращення якості адміністративних послуг у сфері ДРАЦС за моделлю багаторівневості також має бути поглиблення процесів децентралізації, тобто передача відповідних повноважень органам місцевого самоврядування. За таких умов громадяни зможуть впливати на якість власних послуг і ефективно використовувати ресурси територіальної громади.

Інструментальним втіленням багаторівневості у сфері ДРАЦС є також використання технологій електронного урядування, які сприяють покращенню ефективності та якості адміністративних послуг, зниженню корупції, адміністративного тягаря для

громадян та бізнесу, а також сприяють демократії та конкурентоспроможності.

10. Система управлінських зв'язків на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях сприяють ефективній реалізації політики соціального захисту населення. Разом з цим, ефективність багаторівневого управління можлива тільки у разі чіткого розмежування функцій і повноважень суб'єктів управління на різних рівнях, вироблення чітких правил та принципів роботи зазначених суб'єктів. При цьому постійна оптимізація суб'єктів управління негативно впливає на міцність зв'язків між суб'єктами різних рівнів, що, в свою чергу, негативно позначається на якості надання соціальних послуг. Найбільш яскраво це можна спостерігати на місцевому рівні, зокрема в громадах.

Подвійне підпорядкування багатьох суб'єктів управління на різних рівнях також створює певні труднощі як щодо реалізації наданих повноважень, так і може виступати важелем стримування та противага, що позитивно впливає на роботу цих суб'єктів.

Основним інструментом, що забезпечує ефективність взаємодії суб'єктів управління різних рівнів є узгодження спільних дій, що досягається координацією. Координаційні зв'язки ґрунтуються на взаємній зацікавленості органів різних видів публічної влади в узгодженні своїх управлінських впливів. Основним вектором взаємодії в рамках подібної моделі є такі функції управління, як узгодження, установлення функціональної взаємозалежності дій і засобів досягнення цілей. Головне завдання, яке розв'язується в ході координаційної взаємодії, – узгодження інтересів місцевого співтовариства і загальнодержавних інтересів. На нашу думку, саме відносини координації є найбільш оптимальними для ефективної реалізації наданих повноважень суб'єктами управління різних рівнів.

11. У процесі здійснення етнополітики виокремлюються наднаціональний, національний; регіональний; місцевий та локальний рівні, а також суб'єкти, що представляють урядовий, громадський та бізнес сектори. Завданням урядового сектору є унормування (легалізація) суспільних відносин, надання відповідним нормам загальнообов'язкового характеру, реалізація або участь у реалізації прийнятих рішень, а також здійснення контролю щодо їх виконання та у випадку необхідності – застосування примусу щодо дотримання визначених норм. Завданням громадського сектору є визначення інтересів суспільних

спільнот, участь у визначенні балансу поміж суспільними інтересами, участь у реалізації визначеної урядовим сектором політики, а легітимізація відповідної політики. До завдань сучасного бізнес-сектору належить підвищення своєї ефективності через соціальні інвестиції, що дозволяє збільшити рівень соціального капіталу як працівників, так й жителів території здійснення підприємницької діяльності. У результаті спільної, взаємоузгодженої діяльності всіх секторів та рівнів, кожен з яких не володіє монополією на представлення та реалізацію інтересів суспільства та його груп, формується як сучасна публічна політика, так і публічне управління.

12. Багаторівневе управління простежується і в інших сферах та секторальних політиках сучасної України:

– у сфері освіти у розпорядженні регіональних та центральних органів влади урядів існують дієві інструменти впливу на освіту із залученням інститутів громадянського суспільства; суб'єкти освіти на регіональному та центральному рівнях активно взаємодіють із метою узгодження освітньої політики, результатом чого є пропозиції та рекомендації суб'єктам нижчих рівнів;

– у сфері контролю відбувається зміна змістовного наповнення поняття «контролю» із врахуванням того, що багаторівневе управління передбачає множини систем координації і переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного акторами, що знаходяться в складних і таких, що постійно змінюються, стосунках один з одним з метою досягнення необхідного результату, – за таких умов механізм розробки, ухвалення та реалізації узгоджених управлінських рішень ґрунтується на залученні багатьох, в інших обставинах політично незалежних акторів (державних і недержавних), на різних територіальних рівнях, що сприяє істотному підвищенню результативності державної та місцевої політики як на місцевому, так і регіональному та національному рівнях;

– у сфері забезпечення населення товарами першої необхідності держава здійснює комплекс політичних, соціально-економічних заходів, спрямованих на реалізацію задекларованих гарантій громадянам шляхом виконання функцій і завдань щодо забезпечення життєдіяльності населення, через діючу багаторівневу систему публічного управління (органи державного управління, органи місцевого самоврядування усіх рівнів, а також широке коло акторів, які залучаються до управлінських процесів у демократичному суспільстві – активне громадянське суспільство

через діяльність неурядових організацій – громадських організацій, представників великого і малого бізнесу, небайдужих громадян тощо);

– у сфері транскордонного співробітництва повноцінно функціонують чотири рівні його реалізації: міжнародний рівень (реалізується політика загальноєвропейських інтересів, здійснюється координація регіональних політик для збалансованого розвитку європейського простору); державний рівень (виробляється національна політика розвитку транскордонного співробітництва та узгоджуються інтереси з загальноєвропейськими, а також здійснюється гармонізація національних та регіональних цілей); регіональний рівень (реалізується регіональна політика транскордонного співробітництва з врахуванням інтересів держави та місцевих органів влади, здійснюється координація між регіонами сусідніх країн); місцевий рівень (здійснюється координація планів розвитку місцевої влади, істотною увагою до регіональних та національних інтересів, відбувається конкретна співпраця між суб'єктами прикордонних територій);

– у сфері управління морським транспортом прослідковується багаторівнева регуляторна полісуб'єктність, яка містить зовнішній та внутрішній компоненти для ринку морських транспортних послуг; у цій багаторівневості присутні публічно-управлінські системи, які є базовими щодо інших систематизованих суб'єктів та виступають основним актором; полісуб'єктне регулювання ринку морських транспортних послуг є вирішальним для реалізації його ключових принципів: принцип рівноваги, принцип конкурентності, принцип стійкості та принцип урегульованості (керованості);

– управління на рівні малого міста на принципах багаторівневості передбачає самостійність міської влади у складанні і реалізації планів відродження та розвитку малих міст з використанням для цього відповідної державної підтримки, врахування конкретних потреб таких міст в регіональних програмах і стратегіях розвитку, причому у рамках таких програм здійснюється конкретна робота над виробленням конкретних заходів покращення життєдіяльності малих міст;

– у вирішенні проблем міжнародної міграції та адаптації внутрішньо переміщених осіб основні положення теорії багаторівневого управління (фрагментація державної влади на користь недержавних акторів; інтеграція нових владних просторів,

що не збігаються з державними кордонами; наявність глобальних завдань і проблем, які потребують співпраці всіх задіяних акторів) встановлюють найкращі концептуальні та змістові рамки для охоплення акторів різного рівня, що мають схожі цілі і координуючих свої ресурси для більш ефективного і раціонального вирішення проблем ВПО.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авдеєнко Віктор. Труднощі перекладу: у чому небезпека ідеології команди Зеленського. Що не так з лібертаріанством «Слуги народу». URL: <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/2019-06-06/trudnosti-perevoda-v-chem-opasnost-ideologii-komandyi-zelenskogo/26226> (дата звернення: 17.07.2019).
2. Адамецьки К. О науке организации. Київ: Адамецьки. Москва: Экономика, 1972. 191 с.
3. Альгин А. П., Ачкасов В. А., Барыгин И. Н. и др. Государственная политика и управление в 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Л. В. Сморгунова. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2018. 395 с. URL: <https://biblio-online.ru/viewer/gosudarstvennaya-politika-i-upravlenie-v-2-ch-chast-1-konceptii-i-problemy-412316#page/2> (дата звернення: 17.08.2019).
4. Альтшулер Г. С. Найти идею: введение в теорию решения изобретательских задач. Новосибирск: Наука, 1986. 209 с.
5. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення. *Вісник книжкової палати*. 2009. № 4. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkr/2009\\_4/st11.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkr/2009_4/st11.pdf).
6. Андріяш В. І. Державна етнополітика України в умовах глобалізації: монографія. Миколаїв: ЧДУ, 2013. 324 с.
7. Андріяш В. Особливості громадської діяльності національних меншин як прояв інституціоналізації етнополітичних відносин. *Наукові праці (ІПЕНД). Державне управління*. 2013. Випуск 202. Том 214. С. 79–82.
8. Андріяш В.І. Верховна рада як національний інститут захисту прав національних меншин. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 3. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2014\\_3\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_3_5)
9. Асірян С. Р. Статус ради ООН з прав людини у системі Організації Об'єднаних Націй. *Право і суспільство*. 2014. № 1.2. С. 302–304.
10. Бабенко Марія. Либертаріанство по-українски. На что похожа официальная идеология «Слуги народа». 2019-06-05. URL: <https://focus.ua/economics/431057-zelenoe-libertarianstvo-kakuyu-ideologiyu-isproveduet-komanda-prezidenta> (дата звернення: 10.07.2019).
11. Багмет М. О., Євтушенко О. Н. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської Хартії місцевого самоврядування. *Миколаївський державний гуманітарний університет імені Петра Могили. Наукові праці. Політичні науки*. 2007. Вип. 56. Т. 69. С. 57.
12. Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г. та ін. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посіб. Київ: Ліра-К, 2017. 256 с.
13. Бакуменко В. Підходи і моделі у сучасному програмно-цільовому управлінні: зб. наук праць УАДУ. Київ: УАДУ. 2000. Вип. 1. С. 440–451.
14. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М., Арабаджи Г.І. Державне управління: основи теорії, історії і практика: навч. посіб. / за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. 394 с.
15. Балабаєва З. В. Демократичне врядування: поняття та сутність. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць*. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 3(31).С. 4–11.

16. Барвіцький В. У пошуках шляхів формування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід*: зб. матеріалів та документів; Науковий редактор: М. Пухтинський. Київ: Атіка-Н, 2006. 245 с. 744 с.
17. Бахрушин В. Відповідаємо на запитання. Що можуть і не можуть робити місцеві управління освіти. *Реанімаційний пакет реформ*. URL: <https://nus.org.ua/questions/vidpovidayemo-na-zapytannya-volodymyt-bahrushyn-pro-te-shho-mozhut-i-ne-mozhut-robyty-mistsevi-upravlinnya-osvity/>
18. Безверха Т.В. Державне управління етнонаціональними відносинами в контексті формування української національної ідеї: дис... канд. наук з держ. упр.; Дніпропетровськ, 2008. 210 с.
19. Безсмертна В. В. Стратегічне функціонального управління кадровим потенціалом підприємства. *Економіка и управление*. 2017. № 3. С. 48.
20. Бенц А. Багаторівневе переплетення в Європейському Союзі. *Європейська інтеграція / уклад.:* М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох; пер. з нім. М. Яковлева. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. С. 208–231.
21. Берсенева Т. П. Синергия и синергетика: категория исихазма и современная наука. *Вестник Томского государственного университета*. Томск. 2013. №369. С. 41–47.
22. Біла О. С., Шевченко, О. В. Кушнір М. О. та ін. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики. Київ: НІСД, 2013. 82 с.
23. Біла С. О., Шевченко О. В., Кушнір М. О., Жук В. І. та ін. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи. Київ: НІСД, 2012. 96 с.
24. Білорусов С. Г. Дослідження спеціальних та структурних ціннісних пріоритетів публічної служби. *Національні цінності й національні інтереси в системі публічного управління*: матеріали наук-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 12 жов. 2017 р.). Київ: НАДУ, 2017. Т. І. С. 66–70.
25. Білорусов С. Г. Дослідження спеціальних та структурних ціннісних пріоритетів публічної служби / *Національні цінності й національні інтереси в системі публічного управління*: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 12 жов. 2017 р.) / за заг. ред. В. С. Куйбіди, І. В. Розпутенка. Київ: НАДУ, 2017. Т. І. С. 66–70.
26. Білорусов С. Г. Пріоритети розвитку територіальних громад в контексті децентралізації влади: досвід Херсонської області. *Влада та управління*: зб. наук. праць. Чернівці: «Букрек», 2016. Вип. 4. С. 58–66.
27. Богданов А. А. Тектология: (Всеобщая организационная наука): В 2-х кн.: Кн. 1. / отв. ред. Л. И. Абалкин. Отд-ние экономики АН СССР. Ин-т экономики АН СССР. Москва: Экономика, 1989. 304 с.
28. Болотіна І. Ю., Бирюків К. В. Становлення європейської моделі публічного адміністрування в Україні. *Научный вестник Донбасской государственной машиностроительной академии*. 2016. № 2. С. 137–143. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvdgma\\_2016\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvdgma_2016_2_22)
29. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект. *Право України*, 2003. № 4. С. 12.
30. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. 212 с.

31. Брайлівський І. А. Інтереси і вигоди приватного сектору в державно-приватному партнерстві. *Бізнес Інформ*. 2013. № 8. С. 232–236.
32. Бриль К. І. Поняття децентралізації як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету "Одеська юридична академія"*. 2016. Вип. 3. С. 17–26.
33. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 20 с.
34. Бугай С. М., Мельничук В. І., Слівак А. Є. Державна підтримка розвитку малих міст: проблеми та шляхи вдосконалення. *Науково-технічна інформація*. 2009. № 3. С. 10–13.
35. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (18.07.2019)
36. Вакуленко В. М., Мамонова В. В., Шаров Ю. П. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: навч. посіб. Ужгород: Патент, 2004. 198 с.
37. Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А. и др. Государственно-частное партнерство: теория и практика: учеб. пособ. Москва: ИД Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. 287 с.
38. Василенко І. А. Адміністративно-державне управління в країнах заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина. Київ, 2006. 200 с.
39. Васильєва Н. В. Організація надання адміністративних послуг підприємцями Грузії: досвід для України: *наук. вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління»*. 2013. Вип. 3, 2013. С. 83–89.
40. Васюк Н.О. Україна Європейський союз: сучасний стан та перспективи розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 7. С. 148–153.
41. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2005. VIII, 1728 с.
42. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ-Ірпінь: Перун, 2007. 1137 с.
43. Венеціанську комісію просять перевірити український закон про мову на відповідність євроцінностям. URL: <https://hromadske.ua/posts/venecijska-komisiya-perevirit-ukrayinskij-zakon-promovu-na-vidpovidnist-jevrocinnostyam> (дата звернення 22.08.2019)
44. Верховний комісар ОБСЄ підтримав двомовну освіту в Україні. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/verhovnij-komisar-obsye-pidtrimav-dvomovnu-osvitu-v-ukrayini> (дата звернення 22.08.2019)
45. Вибори до Верховної Ради України 2019. Результати підрахунку голосів. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/07/21/7221526/> (дата звернення: 10.08.2019).
46. Винограй Э.Г. Общая теория организации и системно-организационный подход. Томск: Изд-во ТГУ, 1989. 236 с.
47. Войтко С. В., Гавриш О. А., Згуровський О. М., Нараєвський С. В. *Економіка зарубіжних країн*. Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського, Вид-во «Політехніка», 2017. 400 с.
48. Войтко С. В., Гавриш О. А., Згуровський О. М., Нараєвський С. В. *Економіка зарубіжних країн*. Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського, Вид-во «Політехніка», 2017. 400 с.

49. Впроваджуємо реформи. Реформа державного управління / Національна Рада Реформ. URL: <http://reforms.in.ua/ua/reformy/reforma-derzhavnogo-upravlinnya#docs>
50. Высшая школа экономики. Москва: издат гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. 287 с.
51. Гавкалова Н. Л. Модель багаторівневого управління: регіональний рівень. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 7 (20). С. 29–32.
52. Голинська О. В. Біфуркаційний підхід в управлінні дуальністю стратегічного планування та бюджетного програмування: Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. проаць ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 2(70). С. 54–58.
53. Головінов О. М., Дмитриченко Л. А. Теоретичні засади і прикладні аспекти державно-приватного партнерства. *Економіка та держава*. 2010. № 9. С. 4–8.
54. Голос І. І. Державний механізм етнонаціональної інтеграції суспільства: дис... канд. наук з держ. упр. Донецьк, 2006. 220 с.
55. Гончарук Н. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Вісник НАДУ*. 2016.
56. Горник В. Г., Кравченко С. О., Бакуменко В. Д. та ін. Розвиток публічного управління в Україні: теоретичні, методологічні та практичні аспекти: монографія / за ред. Горника В.Д., Кравченко С.О. Київ: УкрСІЧ, 2018. С. 280–299.
57. Гречко Т. К., Лісовський С. А., Романюк С. А., Руденко Л. Г. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку: навч. посіб. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 264 с.
58. Грицяк І. А. Врядування на регіональному рівні в умовах європейської інтеграції. *Аналітика і влада*. 2012. № 6. С. 144–149.
59. Грицяк І. Європейське управління: теоретико-методологічні засади: монографія. Київ, 2006. 398 с.
60. Гройсман В. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства. *Демократичне врядування*. 2015. Вип. 15. URL: [www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=DeVr\\_2015\\_15\\_22](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=DeVr_2015_15_22) (дата звернення 25.07.2019)
61. Громовий В. Як управляти шкільною освітою? Американський досвід на тлі українських освітніх реалій. URL: <https://osvita.ua/school/method/1012/>
62. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. канд. наук держ. упр.: Київ, 2008. 20 с.
63. Гумен Ю. Є. Демократичне врядування: сутність, поняття та зміст у контексті підходів сучасних вітчизняних дослідників. URL: [file:///C:/Users/nadolpi/Downloads/Ptdu\\_2015\\_1\\_18.pdf](file:///C:/Users/nadolpi/Downloads/Ptdu_2015_1_18.pdf) (дата звернення: 29.09.2019).
64. Давтян Степан, Єльчієва Оксана. Класифікація й аналіз основних рівнів multilevel governance: наднаціональний, національний, регіональний, субрегіональний, місцевий в системі соціального захисту населення. *Теоретичні*

та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фах. вид. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 23. С. 36–45.

65. Давтян Степан. Взаємодія органів публічної влади як умова ефективного управління. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*: електрон. наук. фах. вид. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 23. С. 100–106.

66. Дегтярьова І. О. Багаторівневе регіональне врядування та багаторівневе регіональне управління: аналіз співставлення сутнісних характеристик. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2016. №2(54). С. 124–129. URL: [http://ra.stateandregions.zp.ua/archive/2\\_2016/27.pdf](http://ra.stateandregions.zp.ua/archive/2_2016/27.pdf)

67. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук; Київський національний економічний університет. Київ, 2005. 20 с.

68. Делія О. В. Governance як концептуальний підхід до розуміння публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=869>

69. Державна аудиторська служба офіційний сайт: URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/uk/publish/category/132379>

70. Державне агентство лісових ресурсів України. URL: [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=118945&cat\\_id=118944](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=118945&cat_id=118944)

71. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / відпов. ред. проф. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.

72. Дерун Т. М. Алгоритм дослідження державної політики розвитку малих міст. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 12. С. 101–103.

73. Дерун Т. М. Державне регулювання як складова процесу формування та реалізації державної політики розвитку малих міст. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 3. С. 97–105.

74. Дерун Т.М. Інструменти формування і реалізації державної політики розвитку малих міст України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 11. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_11\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_11_6)

75. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. *Подолання стереотипів стосовно децентралізації на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив*: матеріали інформ. семінару. Український Інститут Міжнародної політики. 2015. 21 с.

76. Децентралізація під мікроскопом: експертний аналіз. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/1453>

77. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 823. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-zdijsnennya-derzhavnogo-naglyadu-ta-kontrolyu-za-doderzhannyam-zakonodavstva-pro-pracyu-s210819>

78. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 22 вересня 2016 р. № 688-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80#n80> (дата звернення 15.09.2019)

79. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
80. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 100. URL: <http://www.kmu.gov.ua>
81. Джеффри Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти: The World Bank Group. 2010. 250 с.
82. Дзьобань О. П. Развитие идей синергетики как новой парадигмы у природничо-научному і соціальному пізнанні. URL: [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/3590/1/Dzoban\\_3.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/3590/1/Dzoban_3.pdf)
83. Договір про Європейський союз // Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Г. Друзенка та С. Друзенко; за заг. ред. Г. Друзенка. Київ: «К.І.С.», 2010. С. 31–73.
84. Договір про заснування європейської спільноти // Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I. / Упоряд. Г. Друзенко; за заг. ред. Т. Качки. Київ: Вид-во Юстиніан, 2005. С. 45–183.
85. Додаткова угода № 1 між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу, до Угоди про фінансування "U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку" (ENI/2015/038-739): URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_003-18/print](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_003-18/print)
86. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети Київ: Наукова думка, 2006. С. 17.
87. Донченко К. А. Багатоструктурний підхід до поняття «децентралізація». *Політологічний вісник*. 2014. Вип. 76. С. 275–286.
88. Дороніна О. А. Обґрунтування архітекτονіки багаторівневої кадрової політики в системі соціально-економічного управління. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Херсон: ХДУ, 2015. Вип. 12. Ч. 2. С. 138–141.
89. Дорош У. М. До визначення поняття децентралізації влади. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 130–137.
90. Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідні умови реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2014. . Червень. С. 50–51.
91. Дуліна О. В. Організація системи внутрішнього контролю в органах публічної влади: сутність та складові елементи. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*: сб. науч. трудов. 2017. № 1 (23). Том 2. С. 65–73
92. Егоров В. С. Рационализм и синергизм. Москва: Советский спорт, 1997. 308 с.
93. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1. / Редкол.: ...С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ: Видавничий центр "Академія", 2000. 864 с.
94. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред.: Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ, 2011. 689 с.

95. Енциклопедія державного управління: довідкове видання. У 8 т. Т. 5: Територіальне управління. Харків, 2011. 408 с.
96. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; науКиїв-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. КИЇВ: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
97. Енциклопедія історії України. URL: [http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?Z21ID=&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu\\_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Magistrat](http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?Z21ID=&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Magistrat) (дата звернення: 15.10.2019).
98. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жов. 1985 р.) URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
99. Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин: Ратифікована Законом України від 24.12.1999 р. №1350-XIV. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_014](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014)
100. Європейське врядування. Біла книга. Комісія Європейських Співтовариств, Брюссель, 25.7.2001 COM(2001) 428.
101. Європейський кодекс соціального забезпечення. URL: [http://zakono.rada.gov.ua/laws/show/994\\_329/page2](http://zakono.rada.gov.ua/laws/show/994_329/page2)
102. Єгорова О. О. Спеціальні економічні зони України: результати, проблеми та перспективи. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Економічні науки*. 2014. Вип. 5(1). С. 168–174.
103. Журба І. Є. Пріоритетні форми трансформації транскордонного співробітництва в умовах наближення України до ЄС»: Монографія. Хмельницький: ХНУ, 2012. 295 с.
104. Загорський В. С., Красівський О. Я., Киричук О. С., Когут П. В., Котовська О. П. Європейський Союз у ХХІ столітті: функціонування та розвиток: монографія / ред.: В. С. Загорський, О. Я. Красівський; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2016. С. 600–631.
105. Замість громад з низькою спроможністю, Миколаївщина може вибудувати ефективну територіальну основу для місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11026?fbclid=IwAR2Ib44ETyLZAyorNokTHu5HZisXXEPvP7uEWdjYvcIFAv8JtjtCMRdMJw>
106. Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг. *Економіка і прогнозування*. 2010. № 4. С. 62–86.
107. Запорожець Т.В. Державні механізми запобігання та врегулювання етнополітичних конфліктів: дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2013. 218 с.
108. Звіт про стан реалізації реформ. URL: [http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/broshura\\_a4\\_ukr.pdf](http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/broshura_a4_ukr.pdf)
109. Здійснення органами місцевого самоврядування контролю за додержанням законодавства про працю: методичні рекомендації. URL: [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/334/metodychka\\_po\\_praci\\_web\\_o.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/334/metodychka_po_praci_web_o.pdf)
110. Зелінська Н. С. Удосконалення механізму упорядкування АТУ: регіональний рівень. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць*. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. № 2(36). С. 18–195.

111. Злупко С. М. Історія економічної теорії: навч. посіб. Київ: Знання 2005. 719 с.
112. Знайомство з державно-приватним партнерством. Програма розвитку державно-приватного партнерства. URL: [www.ppp-ukraine.org](http://www.ppp-ukraine.org)
113. Ідеолог Слуги народу: Інтерв'ю з представником В. Зеленського в Раді Русланом Стефанчуком – максимально коротко. 22 травня 2019. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/ideolog-slugi-narodu-interv-yu-z-predstavnikom-zelenskogo-v-radi-ruslanom-stefanchukom-maksimalno-korotko-50022944.html> (дата звернення: 10.06.2019).
114. Іжа М. М. Індекс децентралізації Європейських країн. *Держава і право*. 2010. Вип. 48. С. 629–634
115. Іжа М. М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи *Вісник СевНТУ. Серія: Політологі.*: зб. наук. праць. Севастополь, 2010. Вип. № 112/2010. С. 152–155.
116. Їжак О. Принципи субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні. URL: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm>
117. Ініціативна група зі створення політичної партії «Лібертаріанська партія України». URL: <http://libertarian.pp.ua/> (дата звернення: 10.09.2019).
118. Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу: монографія / за заг. ред. І.В. Яковюка. Київ: Ред. журн. «Право України». Харків: Право, 2013. 208 с.
119. Калінічева Г. І. Діяльність громадських об'єднань як індикатор розвитку громадянського суспільства в Україні. Історико-політичні студії. 2013. № 1. С. 95–102. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipc\\_2013\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipc_2013_1_15).
120. Карий О. І., Панас Я. В. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування: навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. Київ, ТОВ «Підприємство «Віеней», 2015. 176 с.
121. Касич А. О. Теоретичні аспекти впливу процесів децентралізації на економічний розвиток країни. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 8. С. 16–21.
122. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 34.
123. Керованість системи. URL: [http://znaimo.com.ua/Керованість\\_\(теорія\\_управління\)](http://znaimo.com.ua/Керованість_(теорія_управління)).
124. Кикоть П. Міністерство – центральний орган виконавчої влади України. *Право України*. 2000. № 1. С. 35–43.
125. Киричук О. Багаторівневе («мережеве») управління в Європейському Союзі: нові виклики для України. *Демократичне врядування: наук. вісник* 2009. Вип. 3. URL: [www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Kiruchuk.pdf](http://www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Kiruchuk.pdf)
126. Коваль В. І. Поліетнічність в Україні як об'єкт державного управління: теоретичний та історичний аспекти: дис. ... д-ра наук з держ. упр. Одеса, 2013. 228 с.
127. Козинець І. Г., Шестак Л. В. Міжнародні стандарти захисту та допомоги внутрішньо переміщеним особам. *Молодий вчений: наук. журнал*. Херсон, 2014. № 12 (15). С. 258–261.
128. Колесников О. Е-петиції у системі місцевої демократії: досвід обласних центрів України. Всеукр. асоц. сприяння самоорг. нас., 2017 URL:



<http://samoorg.com.ua/blog/2017/02/13/e-petitsiyi-u-sistemi-mistsevoyi-demokratiyi-dosvid-oblasnih-tsentriv-ukrayini/>

129. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. *Демократичне врядування: наук. вісник*. 2012. Вип. 10. С.1–22.

130. Колодій А. Поняття і концепції демократичного врядування як напрями політичних та управлінських досліджень. Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (Львів, 3 квіт. 2009 р.) Львів, 2009. С. 10–25.

131. Комплексна програма соціального захисту населення «Турбота» на період до 2020 року»: затверджена рішенням обласної ради від 22.12.2016 № 5. URL: <https://www.mk-oblrada.gov.ua/oblasni-programy> (дата звернення: 01.09.2019).

132. Конвенція про захист прав біженців 1951 р. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/428%28V%29>

133. Конвенція про статус біженців: Ратифікована Законом України від 10.01.2002 р. №2942-III. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text)

134. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. (зі змінами та доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

135. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР): поточна редакція: Прийняття від 29.04.1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 15.10.2019).

136. Концепція сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-14> (17.09.2019)

137. Копійка В., Шинкаренко Т. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2001. С. 89.

138. Корнійчук Л. Я., Атаренко Н. О., Поручник А. М. Історія економічних учень: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 1999. 562 с.

139. Косарецкий С. Г., Моисеев А. М., Седельников А. А., Шимутина Е. Н. Государственно-общественное управление образованием: от прецедентов к институту. Исследования и разработки: монограф. сборник / под общей редакцией Косарецкого С. Г., Шимутиной Е. Н. Москва, Вердана, 2010. 372 с.

140. Костас П. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської Конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи. Харків: Право, 2017. 151 с.

141. Котковський В. Багаторівневе управління як механізм розробки та реалізації державної політики. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук., праць*. 2015. Вип. 4. С. 21–25.

142. Криворучко О. О. Критерії та показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: *наукові праці. Державне управління*. 2017 Вип. 286. Том 298. URL: <http://official.chdu.edu.ua/article/download/130354/125995>

143. Кризис национального государства и идеология космополитизма. URL: <http://newsland.com/news/detail/id/891269/> (дата звернення: 18.09.2019).

144. Крупник А. С. Впровадження державно-управлінських рішень в умовах демократизації публічної влади. *Управління сучасним містом*. 2006. № 3-4/7-12 (23-24). С. 3–14. URL: [https://www.libr.dp.ua/text/USM2006\\_3\\_4.pdf](https://www.libr.dp.ua/text/USM2006_3_4.pdf)

145. Крупник А. С. Громадські ради пошук найкращого формату діяльності: аналіт. дайджест #8 с. 1–4. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2018/10/19/analitichniy-daydzhest-8-demokratichni-instrumenti/>
146. Крупник А. С. Регіональні координаційні ради з питань розвитку громадянського суспільства опорні ланки з реалізації національної стратегії / А.С.Крупник. *Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід*: матеріали Всеукраїнської наукової практичної конференції за міжнародною участю. (Одеса, 26 жовт. 2018 р.) Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. 524 с. С. 218–219. URL: [http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new\\_24\\_10\\_18.pdf](http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/new_24_10_18.pdf)
147. Крупник А. С., Голинська О. В., Саханенко С. Є. та ін. Соціальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування: оцінювання та забезпечення: аналіт. звіт. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. 91 с.
148. Крупник А. С., Калашнікова О. Є., Кіщенко В. В. Модельний статут сільської (селищної) територіальної громади. Одеса: ПП «Євродрук», 2016. 56 с. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2016/07/21/modelniy-statut-teritorialnoyi-gromadi-sela-selishha-vidano-drukom/>
149. Крупник А. С., Калашнікова О. Є., Кіщенко В. В. Модельний статут сільської (селищної) територіальної громади. Одеса: ПП «Євродрук», 2016. 56 с. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2016/07/21/modelniy-statut-teritorialnoyi-gromadi-sela-selishha-vidano-drukom/>
150. Крупник А. С., Орлова А. І. Застосування методики багаторівневого бенчмаркінгу при аналізі реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на регіональному рівні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*: електрон. зб. наук. праць. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2019. Вип. 1(21). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/vidannya\\_el.htm](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/vidannya_el.htm)
151. Куделя М., Самохін І. Освіта в руках громад: чи можливі зміни? URL: <https://cedos.org.ua/uk/articles/detsentralizatsiia>
152. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. Київ: МАУП, 2003. 568 с.
153. Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Толкованов В. В. Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів.. Київ: Крамар, 2009. 242 с.
154. Куйбіда В., Ткачук А., Забуковець-Ковачич Т. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід. / за заг. ред. Р. Ткачука. Київ: Леста, 2010. 224 с.
155. Куйбіда В., Ткачук А., Забуковець-Ковачич Т. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / за заг. ред. Р. Ткачука. Київ: Леста, 2010. 224 с.
156. Куц Ю.О. Етнополітичні державотворчі процеси в Україні: управлінський аспект. Харків: Видавництво «Магістр», 2002. 204 с.
157. Леонова О. Г. Политическое регионоведение. Политическая регионалистика. *Социально-гуманитарные знания*. 2012. № 3. С. 124–134.
158. Лесик О. В. Digital-Era Governance – новітня модель реформування державного управління. Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: матеріали VI Міжнародної наукової конференції. Київ: Інститут державного управління НАДУ, 2019. 10 с.

конф. аспірантів та докторантів із держ. упр. (Одеса, 22 трав. 2015 р.). Одеса, 2015. С. 31–34.

159. Лесик О. В. Становлення та розвиток вітчизняної моделі державного управління: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Одеса, 2018. 20 с.

160. Липчук О., Габльовська О. Захист прав етнопонаціональних меншин як вимога до країн-кандидатів на вступ до ЄС. *Вісник Прикарпатського університету. Політологія*. 2013. Вип. 6-7. С. 101–108.

161. Литвиненко Г. М. Становлення та перспективи розвитку районних(міських) методичних кабінетів. *Післядипломна освіта в Україні*. – 2013. № 1 (22). С. 51–54.

162. Літвінова О. М. Проблеми надання адміністративних послуг громадянам із використанням інформаційно-комунікаційних технологій в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2013\\_2\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_2_9) (дата звернення 30.08.2019)

163. Маастрихтський договір. URL: [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf)

164. Максимов С. І. Субсидіарність як принцип державного управління: методологічні перспективи *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. ДРІДУ НАДУ, 2005. № 2 (25). С. 101.

165. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія): монографія. Харків: Вид-во «Магістр», 2003. 220 с.

166. Маслюківська О. Державно-приватне партнерство. Програма розвитку державно-приватного партнерства. *Викладання ключових аспектів державно-приватного партнерства*: навч.-метод. семінар (Київ, 3–7 лист. 2014 р.), Київ. (Презентація)

167. Матійко С. А. Концептуальні підходи до забезпечення механізмів державної промислової політики. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 1. С. 94–102

168. Матійко С. А. Особливості державного регулювання розвитку транспортного комплексу України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електрон. наук. фах. вид. 2010. № 6. С. 128–134

169. Матійко С. А. Складові елементи механізму державного регулювання зв'язків у транспортній системі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 7.

170. Мельниченко В. І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 1-2. С. 282–288.

171. Методичні рекомендації з розроблення положень про структурні підрозділи з питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій: Наказ Міністерства соціальної політики України від 04.11.2016 р. № 1296. URL: <https://www.msp.gov.ua/documents/1942.html> (дата звернення: 18.07.2019).

172. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10653>

173. Методичні рекомендації щодо створення системи управління освітою об'єднаних територіальних громад / укладачі: Айдер Сеїтосманов, Олег Фасоля, Войцех Мархлевський. Розроблено разом з Департаментом освіти і науки Хмельницької обласної державної адміністрації. 2017. 22 с.

174. Методологія державного управління: словник-довідник / уклад.: В. Д. Бакуменко та ін.; ред. В. І. Лу-говий та ін]; Національна академія держ. управління при Президентові України, Інститут проблем держ. управління та місцевого самоврядування. Київ: Видавництво НАДУ, 2004. 195 с.
175. Методологія планування регіонального розвитку в Україні. Інструмент для розробки стратегій регіонального розвитку і планів їх реалізації. URL: [http://green.ucci.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/1\\_METODOLOG\\_YA\\_PLANUVANNYA\\_REG\\_ONALNOG\\_O\\_ROZVYTKU.pdf](http://green.ucci.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/1_METODOLOG_YA_PLANUVANNYA_REG_ONALNOG_O_ROZVYTKU.pdf) (дата звернення 03.09.2019)
176. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуревского. СПб.: Питер. 2004. 512 с.
177. Миссия ООН по правам человека призвала Украину разработать специальный закон о защите языковых прав меньшинств. URL: <https://gordonua.com/news/politics/missiya-oon-po-pravam-cheloveka-prizvala-ukrainu-razrabotat-specialnyu-zakon-o-zashchite-yazykovyh-prav-menshinstv-1037335.html> (дата звернення 22.08.2019)
178. Мікула Н. А., Шахраюк-Онофрей С. І. Факторні впливи на сталий розвиток сільських територій прикордонних регіонів. *Науковий вісник Буковинського державного фінансово-економічного університету. Економічні науки*. 2013. Вип. 1. С. 237–246.
179. Мікула Н.А., Толкованов В. В. Транскордонне співробітництво: посібник. Київ: «Крамар», 2011. 259 с.
180. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук доп. / за заг. ред. Ковбасюка Ю.В. Київ: НАДУ, 2014. 128 с.;
181. Моисеев Н.Н. Человек и ноосфера. Москва: Молодая гвардия, 1990. 351 с.
182. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf> (дата звернення 11.09.2019)
183. Музиченко П. П. Історія держави і права України: навч. посіб.: 4-те вид., стер. Київ: Т-во «Знання», КОО, 2003. 429 с.
184. Надолішній П. І. «Нова реальність» сучасної України. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 11 жов. 2019 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 30–32.
185. Надолішній П. І. Концепція демократичного врядування: зміна парадигми у постановці проблем публічного управління (Революція гідності чи «так звана Революція гідності»? ). *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 3 (спец. вип.). С. 169–177. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo\\_2015\\_3%28spets.\\_\\_\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_3%28spets.___27) (дата звернення: 17.09.2019).
186. Надолішній П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект. (Теоретико-методологічний аналіз): монографія. Київ; Одеса: Вид-во УАДУ; Астропринт, 1999. 304 с.
187. Надолішній П. І. Теоретико-методологічні засади публічного управління: концепція демократичного врядування. *Реформування публічного*

управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 26 жов. 2018 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. С. 226–228.

188. Надолішній П. І., Піроженко Н.В. Публічно-приватне партнерство в Україні: теоретико-методологічні засади і умови інституціалізації. URL: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2012\\_10/zmist/R\\_1/02%20Nadolishni.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2012_10/zmist/R_1/02%20Nadolishni.pdf)

189. Наскрізний зріз української історії від найдавніших часів до сьогодення. Прокопій Кесарійський про державу, культуру, вірування, звичаї та побут східних слов'ян (VI ст. н. е.) URL: <https://history.vn.ua/book/xrestomatia/22.html> (дата звернення: 15.10.2019).

190. Наумов Д. Ю. Державно-приватне партнерство як інструмент державного управління економікою України, розвитку ринку праці та трудового потенціалу промисловості. *Економіка та держава*. 2011. №2. С. 33–40.

191. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України / за заг. ред. В. Г. Кременя. Київ: Педагогічна думка, 2016. 448 с.

192. Нечаев Д. ФРГ: Принципы сотрудничества государства с неправительственными объединениями (90-е годы). *Мировая экономика и международные отношения*. 2002. №12. С. 28.

193. Новак А. Делегування повноважень у механізмі децентралізації державної влади в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 151–155.

194. Новітні тенденції регіональної політики та стратегічні засади ДСРР на період до 2020 р. У доповіді: Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи: Аналіт. доповідь / С.О. Біла, О.В. Шевченко, М.О. Кушнір, В.І. Жук, І.В. Валюшко, О.А.Баталов, І.П. Зарицька. 40. С. 29–96 с. Р. 3. Київ: НІСД, 2012.

195. Норт Д. К. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.

196. Оболенський О. Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. *Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т.* Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. С. 3–10. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Mater\\_konf\\_NADU/cd2037co-71c9-458f-aad6-946f6e8488c8.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Mater_konf_NADU/cd2037co-71c9-458f-aad6-946f6e8488c8.pdf) (дата звернення 25.09.2019).

197. Оболенський О. Ю., Королюк Ю. Г. Системна концепція категорії «механізми державного управління». *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 10. С. 79–84.

198. Овчаренко С. В. Філософські принципи форсайт-досліджень для публічного управління. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 11 жов. 2019 р.).* Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 6–10.

199. Олійник О. Л. Врядкування в Україні княжої та козацької доби: монографія. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2012. 320 с.

200. Онупрієнко, А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. *Форум права*. 2014. № 4. С. 224–227

201. Орлик Пилип. Конституція, маніфести та літературна спадщина. Вибр. твори. Київ: МАУП, 2006. 736 с.

202. Осадчий І. Г. Проектно-цільове планування. *Світло*. 1998. № 1. С. 21–23.
203. Осипов А., Карстанье П., Тумалев В., Зарубин В. О соціальному партнерстві в сфері освіти. *Социологические исследования*, 2008. № 11. Ноябрь, С. 108–115.
204. Офіс президента анонсував приватизацію Укрзалізниці. URL: <https://agropolit.com/news/13010-ofis-prezidenta-anonsuvav-privatizatsiyu-ukrzaliznitsi> (дата звернення 11.09.2019)
205. Офіційний сайт Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні. URL: <https://www.osce.org/uk/special-monitoring-mission-to-ukraine>.
206. Офіційний сайт Фонду ООН у галузі народонаселення в Україні. URL: <https://ukraine.unfpa.org/>
207. Оцінка громадянами ситуації в країні, ставлення до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: результати соціологічного дослідження / Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 4 по 9 березня 2018 року. URL: [razumkov.org.ua/.../otsinka-hromadianamy-sytuatsii-v-kraini-stavlennia-do-suspilnyk...](http://razumkov.org.ua/.../otsinka-hromadianamy-sytuatsii-v-kraini-stavlennia-do-suspilnyk...)
208. Павлов Д. М. Ефективність системи органів державного управління: поняття, умови та критерії оцінки. *Наук. вісн. Нац. академії внутрішніх справ України*. Київ: НАВСУ, 2003. № 1. С. 217–223.
209. Павлюк К. В., Павлюк С. М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави: наук. праці КНТУ. Економічні науки. 2010. № 17. URL: <http://www.nbu.gov.ua/>
210. Паливода Л., Вінніков О., Купрій В. та ін. Громадянське суспільство в Україні: звіт за результатами дослідження / упорядник: Л. Паливода. Київ: БФ «Творчий центр ТЦК», 2016. 74 с. URL: [https://issuu.com/undpukraine/docs/ukr\\_report2016](https://issuu.com/undpukraine/docs/ukr_report2016)
211. Панова В. Парадигма «нового регіоналізму» в Європейському Союзі. *Віче*. 2008. № 13–14. С. 47–49.
212. Паппі Ф. Геннінг КИЇВ Логіка прийняття рішень у системі ЄС. *Європейська інтеграція* / уклад.: М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох; пер. з нім. М. Яковлева. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. С. 189–208.
213. Партия Зеленского встала под знамена либертарианства. Что думают об этом либертарианцы? 2019-23-05. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-48377710> (дата звернення 25.07.2019).
214. Пасенко Н. Систематизація існуючих механізмів ІТ для забезпечення соціальної ефективності управлінських рішень. URL: <http://www.wayscience.com/wp-content/uploads/2019/04/Zbirnik-tez-dop.-6-mizhnarodnoyi-nauk-prakt-int.-konferentsiyi.pdf>
215. Пахтусова І. В. Оцінка рівня ефективності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. URL: [http://www.confcontact.com/2007mart/2\\_pahtus.htm](http://www.confcontact.com/2007mart/2_pahtus.htm) (дата звернення: 22.03.2018)
216. Паянова Л. В., Стрижакова А. Ю. Тенденції регіоналізації в країнах ЄС як фактор модернізації державної регіональної політики України. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук праць. Харків: Вид-во «Магістр», 2015. № 1(44). С. 342–349.
217. Петренко В., Прокопенко О. Ефективність роботи органів місцевого самоврядування сільських громад. *Аспекти самоврядування*. 2006. № 5. вересень-жовтень. С. 36–39.

218. Пильтяй О. В. Сучасні концепції та підходи до визначення державно-приватного партнерства. *Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства*. URL: <http://ukrppr.com/uk>.

219. Питання державного фонду регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 р. №656. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/656-2012-%D0%BF> (18.07.2019)

220. Питання Міністерства України у справах національностей та міграції: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.1993 р. №487. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487-93-%D0%BF> (дата звернення 23.08.2019)

221. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 61. *Урядовий кур'єр*. 2013. № 23.

222. Питання розроблення політики в деяких пріоритетних сферах діяльності: Розпорядження Кабінету міністрів України від 08.08.2016 р. № 612-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/612-2016-%D1%80>

223. Погребницький М. Л. Державне регулювання ринку транспортних послуг: дис... канд. наук з держ. упр. Київ, 2007. 220 с.

224. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / под ред. Т. Верхейна; пер. с англ. Москва: «Права человека», 2001. 512 с.

225. Поліщук В. С. Новий публічний менеджмент як посткласична парадигма державного управління: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2017. 22 с. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31447.pdf> (дата звернення 15.08.2019).

226. Положення про Головне управління (Управління) Державної служби України з питань праці в області: Наказ Міністерства соціальної політики України від 27.03.2015 № 340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-15> (дата звернення: 01.09.2019).

227. Положення про головні управління Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі: Постанова правління Пенсійного фонду України від 22.12.2014 № 28-2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0040-15> (дата звернення: 01.09.2019).

228. Положення про державну службу зайнятості: Наказ Міністерства соціальної політики України від 15.12.2016 № 1543. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1723-16> (дата звернення: 01.09.2019).

229. Положення Про Державну службу України з питань праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2019).

230. Положення про Державну службу України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 416. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/416-2014-%D0%BF#n12> (дата звернення: 18.07.2019).

231. Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2019).

232. Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF> (дата звернення: 18.07.2019).
233. Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2019).
234. Положення про Міністерство у справах ветеранів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2018-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2019).
235. Положення про Пенсійний фонд України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2014-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2019).
236. Попова Н. В., Шинкаренко В. Г. Сучасні тенденції розвитку транспортно-логістичних систем. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2016. № 53. С. 54–60.
237. Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. Київ: Смолоскип, 2002. 168 с.
238. Постол К. А. Види суб'єктів громадського управління освітою в Україні. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/handle/123456789/6869>.
239. Права людини: URL: <http://www.un.org.ua/ua/nasha-robota/un-reform>
240. Приходченко Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія. Одеса: Оптимум, 2009. 300 с.
241. Приходченко Л. Л., Лесик О. В., Панченко Г. О. Публічне управління, багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика: навч. посіб. / за ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
242. Приходченко Л. Л., Саханенко С. Є., Надолішній П. І. та ін. Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: монографія / за заг. ред. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.
243. Приходченко Л. Принципи багаторівневого врядування і децентралізація влади. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (Одеса, 11 жов. 2019 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. С. 13–14.
244. Приходченко Л. Система публічного управління України: механізми горизонтальної взаємодії. *Державне управління: теорія та практика*. 2016. Вип. 2. URL: [http://www.e-patp.academy.gov.ua/2016\\_1.html](http://www.e-patp.academy.gov.ua/2016_1.html)
245. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 3 (35). С. 269–274.
246. Приходченко Людмила, Голинський Владислав. Державне регулювання морської транспортної інфраструктури України: полісуб'єктність системи, принципи та інституційні джерела розвитку. *Актуальні проблеми*



державного управління: зб. наук. праць. ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 4(76). С. 75–81.

247. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення 30.08.2019)

248. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 р. № 2258-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19> (дата звернення 11.09.2019)

249. Про внесення змін до Державного реєстру актів цивільного стану громадян відомостей актових записів цивільного стану, складених виконавчими органами сільських, селищних, міських(крім міст обласного значення) рад в електронному вигляді: Наказ Міністерства юстиції України від 03.06.2013 р. №1057/5. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0873-13> (дата звернення: 30.08.2019)

250. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та наближення до громадян адміністративних послуг у сфері реєстрації актів цивільного стану: проект закону України. Рег. №6150 від 28.02.2017 р. URL: [/http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH4QU00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH4QU00A.html) (дата звернення: 30.08.2019)

251. Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»: Закон України від 26.03.1992 р. № 2234-XII. Втрата чинності: 12.06.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2234-12> (дата звернення:11.09.2019).

252. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону від 01.07.2015 р. № 2217а. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34>

253. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році: аналіт. доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2016. 688 с.

254. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році: аналіт. доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2018. 1300 с.

255. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF> (дата звернення 18.09.2019)

256. Про громадські об'єднання. Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення 11.09.2019)

257. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV. *Голос України*. 2003. № 139.

258. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>. (дата звернення 18.09.2019).

259. Про Державний комітет України у справах національностей та міграції: Указ Президента України 13.09.2001 р. № 836/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/836/2001> (дата звернення 23.08.2019)

260. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 10.06.2018 р. № 2017-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>

261. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>. (дата звернення 18.09.2019)

262. Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області: Закон України від 05.04.2001 р. №2352-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2352-14> (18.07.2019)

263. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. ВВР України. 2010. № 40. Ст. 524. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

264. Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 01.07.2010 р. № 2398-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>. (дата звернення 30.08.2019)

265. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 04.09.2019 р. № 647/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6472019-29441> (дата звернення: 30.08.2019)

266. Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг: Указ Президента України від 29.07.2019 р. №558/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5582019-28853> (дата звернення 30.08.2019)

267. Про деякі питання діяльності об'єднаної територіальної громади щодо соціальної підтримки населення та захисту прав дітей: Наказ Міністерства соціальної політики від 14.06.2018 р. № 890. URL: <http://www.msp.gov.ua/files/890.pdf> (дата звернення: 18.07.2019).

268. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. №№157-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 15.09.2019)

269. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Голос України. 2011. № 24.

270. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.10.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення 18.09.2019)

271. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України від 13.10.1992 р. №2673-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2673-12> (18.07.2019)

272. Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки: Закон України від 03.03. 2005 р. №2455-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2455-15> (18.07.2019)

273. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки: Закон України від 24.06.2004 р. №1869-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1869-15> (18.07.2019)

274. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Голос України*. 2014. № 206

275. Про засади адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону України від 07.02.2019 р. № 2679-VIII. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508)

276. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення 11.09.2019)

277. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення 15.09.2019)

278. Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002-2012 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2002 р. №1089. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2002-%D0%BF> (18.07.2019)

279. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>

280. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення 18.09.2019)

281. Про затвердження Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010-2015 роки: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2010 р. №243. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-%D0%BF> (18.07.2019)

282. Про затвердження Державної цільової економічної програми модернізації комунальної теплоенергетики на 2010–2014 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2009 р. №1216. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1216-2009-%D0%BF> (18.07.2019)

283. Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2010 р. № 1090. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1090-2010-%D0%BF> (18.07.2019)

284. Про затвердження Державної цільової соціально-економічна програми будівництва (придбання) доступного житла: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2009 р. №1249. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1249-2009-%D0%BF> (18.07.2019)

285. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 04.03.2004 р. № 1580-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1580-15> (09.07.2019)

286. Про затвердження Комплексної програми збереження та відтворення історико-архітектурного середовища м. Жовкви: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.05.2001 р. №517. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/517-2001-%D0%BF> (18.07.2019)

287. Про затвердження комплексної програми ліквідації наслідків підтоплення територій в містах і селищах України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 №160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2002-%D0%BF> (18.07.2019)

288. Про затвердження Методичних рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та

у підвідомчих бюджетних установах: Наказ Міністерства фінансів України від 14.09.2012 р. № 1200. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/app1>

289. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 р. № 75. URL: <http://www.minregion.gov.ua/base-law/norm-akts/?page=25>

290. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 266. Дата оновлення: 11.02.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF>(дата звернення:11.08.2019).

291. Про затвердження переліку галузей науки, з яких може бути присуджений науковий ступінь: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.1997 р. №1328. Втрата чинності: 24.11.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1718-2006-%D0%BF>(дата звернення:11.08.2019).

292. Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1406-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1406-2015-%D1%80> (дата звернення 11.09.2019)

293. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80> (дата звернення 15.09.2019)

294. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 №591-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80> (дата звернення 15.09.2019)

295. Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2007 р. №201. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201-2007-%D0%BF> (дата звернення 23.08.2019)

296. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету міністрів України від 03.02.2016 р. N 43– URL: <http://www.kmu.gov.ua>

297. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>

298. Про затвердження Положення про координаційну раду з питань сім'ї і жінок при облдержадміністрації та її склад: розпорядженням голови Миколаївської облдержадміністрації від 08.11.2013 р. № 330-р. URL: [http://www.mk.gov.ua/ua/oda/order/?doc\\_id=15965](http://www.mk.gov.ua/ua/oda/order/?doc_id=15965) (дата звернення: 01.09.2019).

299. Про затвердження Положення про освітній округ і опорний заклад освіти: Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 р. №532. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF#n78> (дата звернення 15.09.2019)

300. Про затвердження Положення про освітній округ: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 р. № 777. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-%D0%BF>

301. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 04.07.2018 р. № 578): Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. № 698. URL: <https://support.microsoft.com/ru-ru/help/17621/internet-explorer-downloads#!ru-ru/help/17621/internet-explorer-downloads>

302. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту інвестиційних проєктів: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.2018 р. № 740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/740-2018-%D0%BF>

303. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту державних (регіональних) цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 р. № 692. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/692-2018-%D0%BF>

304. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 №1147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1147-2018-%D0%BF>

305. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.03.2019 № 252. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-provedennya-derzhavnoyu-auditorskoyu-sluzhboyu-yiyi-mizhregionalnimi-teritorialnimi-organami-derzhavnogo-finansovogo-auditu-diyalnosti-subyektiv-gospodaryuvannya>

306. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту використання інформаційних технологій: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 517. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/517-2019-%D0%BF>

307. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади: Наказ Головного управління державної служби України від 29.07.2005 р. №189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0306-10> (дата звернення 25.07.2019)

308. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF> (18.07.2019)

309. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів: Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. №932. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF> (дата звернення 15.09.2019)

310. Про затвердження Програми радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2003-2012 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.05.2003 р. №656. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/579-2012-%D0%BF/stru?lang=uk> (18.07.2019)

311. Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2007 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2007-%D0%BF> (дата звернення 23.08.2019)

312. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту: Наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 р. № 1247. URL: <http://www.minfin.gov.ua/>

313. Про затвердження Типового положення про відділи державної реєстрації актів цивільного стану/головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України: наказ М-ва юстиції України від 11.04.2016 р. №1079/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0536-16> (дата звернення: 30.08.2019)

314. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. №563. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF> (дата звернення 11.09.2019)

315. Про затвердження Типового положення про управління (відділ) у справах національностей обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. №696. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/696-2004-%D0%BF/sp:max25> (дата звернення 23.08.2019).

316. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. №640 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF>

317. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80/stru>

318. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 26.07.1996 р. №596/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596/96> (дата звернення 23.08.2019)

319. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. №1573. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1573/99> (дата звернення 23.08.2019).

320. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page>

321. Про Концепцію державної етнонаціональної політики: проект Закону України від 02.09.2014 р. №1655-VI URL:

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=47852](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47852) (дата звернення 22.08.2019)

322. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (17.07.2019)

323. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>

324. Про Міністерство України у справах національностей та міграції: Указ Президента України від 26.04.1993 р. №145/93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145/93> (дата звернення 23.08.2019)

325. Про Міністерство України у справах національностей, міграції та культур: Указ Президента України від 25.07.1994 р. №408/94. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/408/94> (дата звернення 23.08.2019)

326. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.09.2019)

327. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. №586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення 11.09.2019)

328. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 07.12.1990 року №533-XII. Перша редакція. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12/ed19901207> (дата звернення:11.09.2019).

329. Про місцево-державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Каховка Херсонської області: проект Закону України. Рег. від 05.07.2012. р. № 10721 URL:[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=43969](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43969) (18.07.2019)

330. Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.04.2009 р. № 288. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/288-2009-%D0%BF> (17.07.2019)

331. Про національні меншини: Закон України від 12.12.2012 р. № 2494-XII. URL: (дата звернення 23.08.2019)

332. Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків: Закон України від 29.11.2001 р. №2866-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-14?find=1&text=%E4%E5%EB%E5%E3> (дата звернення 11.09.2019)

333. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. №1085/2010. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010> (дата звернення 23.08.2019)

334. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14?find=1&text=%E4%E5%EB%E5%E3%F3%E2> (дата звернення 11.09.2019)

335. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України № 5463-VI від 16.10.2012 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 13. ст. 110

336. Про основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2000 р. № 521. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2000-%D0%BF> (17.07.2019)

337. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> (дата звернення 11.09.2019)
338. Про Положення про міністерство культури України: Указ Президента України від 06.04.2011 р. №388/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388/2011> (дата звернення 23.08.2019)
339. Про Положення про Раду представників кримськотатарського народу: Указ Президента України від 07.04.2000 р. №573/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573/2000>
340. Про Положення про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу: Указ Президента України від 03.11.2014 р. 841/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841/2014> (дата звернення 23.08.2019)
341. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF> (дата звернення 18.09.2019)
342. Про представника Президента України: Закон України від 05.03.1992 р.. №2167-XII. Втрата чинності: 12.06.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12> (дата звернення:06.09.2019).
343. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018р. № 2269-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19?find=1&text=%E4%E5%EB%E5%E3> (дата звернення 11.09.2019)
344. Про прийняття за основу проекту Постанови Верховної Ради України про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Етнонаціональна політика України: здобутки та перспективи»: Постанова Верховної Ради України від 16.05.2012 р. №4707-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4707-17> (дата звернення 23.08.2019)
345. Про примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.1998 р. №7478. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/748-98-%D0%BF> (дата звернення 23.08.2019)
346. Про проведення та умови локального соціально-економічного експерименту в м. Куп'янську і Куп'янському районі Харківської області: проект Закону України. від 23.10.1998 р. №2032. URL [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=4806](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=4806) (18.07.2019)
347. Про Раду з питань національної єдності: Указ Президента України від 11.12.2015 р. №697/2015. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/697/2015> (дата звернення 23.08.2019)
348. Про Раду міжнаціональної злагоди: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 р. №195. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/195-2014-%D0%BF> (дата звернення 23.08.2019).
349. Про Раду представників кримськотатарського народу: Указ Президента України від 18.05.1999 р. №518/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/518/99> (дата звернення 23.08.2019)



350. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19%20>

351. Про реалізацію пілотного проекту у сфері державної реєстрації актів цивільного стану: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.06.2015 р. №669-р. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/go/669-2015-p> (дата звернення 30.08.2019)

352. Про реалізацію у м. Українка Проекту “Місто-модель місцевого самоврядування”: Постанова Кабінет Міністрів України від 24.06.2009 р. № 634. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/634-2009-%D0%BF> (18.07.2019)

353. Про реорганізацію та передачу в оперативне управління Доманівської селищної ради закладів освіти Доманівського району: рішення Доманівської районної ради від 26.06.2017 р. URL: <http://domanivka.mk.gov.ua/?c=vmenu&id=85>

354. Про спеціальну економічну зону "Славутич": Закон України від 03.06.1999 р. № 721-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/721-14> (18.07.2019)

355. Про спеціальну економічну зону «Рені»: Закон України від 23.03.2000 р. №1605-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1605-14> (18.07.2019)

356. Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець»: Закон України від 18.03.1999 р. № 514-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/514-14> (18.07.2019)

357. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. №1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18?find=1&text=%E4%E5%EB%E5%E3> (дата звернення 11.09.2019)

358. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

359. Про статус кримськотатарського народу в Україні: Проект закону України. від 29.08.2019 р. №1205 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66511](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66511) (дата звернення 11.09.2019)

360. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. №5/2015. *Офіційний вісник Президента України* від 20.01.2015 р. № 2. Ст. 154. С. 14

361. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 р. № 504-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF> (дата звернення 18.09.2019)

362. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 310-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/310-2018-%D1%80>

363. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80>

364. Про схвалення Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 308-р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2018-%D1%80> (дата звернення 11.09.2019)

365. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.01.2014 р. №333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 15.09.2019)

366. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 р. № 158-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>

367. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80/para#n9> (

368. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>

369. Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2000 р. №821. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2000-%D0%BF> (дата звернення 23.08.2019)

370. Про Урядового уповноваженого з питань етнопонаціональної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 р. №164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2014-%D0%BF> (дата звернення 23.08.2019).

371. Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. №1575. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1575-2006-%D0%BF> (дата звернення 23.08.2019)

372. Про утворення Державної аудиторської служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 868. URL: <http://www.kmu.gov.ua>

373. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. №1200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2018-%D0%BF/print> (дата звернення 11.09.2019)

374. Про утворення Міністерства України у справах національностей та міграції: Указ Президента України від 26.12.1995 р. №1176/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1176/95> (дата звернення 23.08.2019)

375. Про формування органів управління освітою: лист Міністерства освіти і науки України від 30.12.2015 р. № 1/9-633. URL: <http://ru.osvita.ua/legislation/other/49450/>

376. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/page2>

377. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 р. № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15?find=1&text=%E4%E5%EB%E5%E3> (дата звернення 11.09.2019)

378. Проведення дерегуляції в країнах Європи та в Україні. URL: <https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/piblications/69.pdf> (дата звернення 11.09.2019)
379. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) – URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)
380. Прокопенко Л. Л., Рудік О. М., Шумляєва І. Д., Рудік Н. М. Адаптація досвіду європейського врядування в Україні у контексті реформування системи публічного управління: наук. розробка. Київ: НАДУ, 2009. 36 с.
381. Проценко Т.О. Державні органи влади та органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Наука і правоохорона*. 2016. № 3. С. 33–42.
382. Прошко В. Принцип субсидіарності інструмент розподілу повноважень. *Аспекти самоврядування*. 2000. № 1 (6). С. 2–3.
383. Публічне управління в контексті неокласичної теорії. URL: [http://allref.com.ua/uk/skachaty/Publichne\\_upravlinnya\\_v\\_konteksti\\_neoklasichnoyi\\_teoriyi?page=4](http://allref.com.ua/uk/skachaty/Publichne_upravlinnya_v_konteksti_neoklasichnoyi_teoriyi?page=4) (дата звернення: 02.10.2018).
384. Публічне управління: стратегія реформ 2020: зб. тез XV Міжнар. наук конгресу (Харків, 23 квіт.2015 р.). Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. 400 с.
385. Публічний звіт про діяльність Державної аудиторської служби України за 2019 рік. *Державна аудиторська служба*. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/uk/publish/category/132379>
386. Путренко О.В. Сутність і зміст поняття «державно-правовий експеримент» в державному управлінні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 1. С. 108–111.
387. Пухтинський М. О., Ворона П. В., Власенко О. В. та ін. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: монографія / за заг. ред. П. В. Ворони. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
388. Рамкова конвенція про захист національних меншин: ратифікована Законом України від 09.12.1997 р. № 703-97/ВР. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_055](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055) (дата звернення 22.08.2019)
389. Рахункова палата України: звіт Рахункової палати за 2019 рік. URL: <https://rp.gov.ua/>
390. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід. Вид. друге, доп. / за заг. ред. А. Ткачука. Київ: Леста, 2011. 260 с.
391. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН (ГА) від 03.12.1949 р. №319 (IV) URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/319%28IV%29>
392. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R(95)19 про застосування принципу субсидіарності (прийнята 12 жовтня 1995 року). *Досвід децентралізації у країнах Європи* / пер. з іноз. мов; заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 146–147.
393. Рогач О. Відповідність українського законодавства міжнародним стандартам захисту прав внутрішньо переміщених осіб. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. №4/2. С. 175–183.
394. Розвиток транскордонного співробітництва: науково-аналітична доповідь НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» / наук. редактор В.С. Кравців. Львів, 2016. 125 с.

395. Розенау Дж. Н. Управление без правительства: порядок и изменения в мировой политике. URL: <http://www.worldpolit.ru/>
396. Сайт адміністрації морських портів України. URL: <http://www.uspa.gov.ua/ru/finansovaya-otchetnost>
397. Сайт Міжнародної морської організації. URL: <http://www.imo.org/en/Pages/2>
398. Сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&id=d61739b3-95d6-4570-8724-4ed1582d8460&tag=ReguliatornaPolitikaTaRozvitokPidpriemnistva> (дата звернення 03.05.2019)
399. Сейтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. Нова школа у нових громадах: посібник з ефективного управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. Київ, 2017. 128 с.
400. Сенюшкіна Т. О. Державні механізми управління етнічними конфліктами: дис. ... д-ра наук з держ. упр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. 441 с.
401. Сетров М. И. Основы функциональной теории организации. Ленинград: Наука, 1972. 164 с.
402. Синергетика и социальное управление. Москва: Изд-во РАГС, 1998. 352 с.
403. Словник системного аналізу в державному управлінні. Київ: НАДУ, 2007. 148 с.
404. Словник української мови: в 11 томах. Том 5, 1974. С. 346.
405. Смирнов Э. А. Управленческие технологии как объект функционального аудита. *Менеджмент в России и за рубежом*. Москва, 1998. № 6. URL: <http://www.cfin.ru/press/management/1998-6/10.shtml> (дата звернення: 14.06.2018)
406. Сморгунов Л. В. Государственная политика и управление: учеб. в 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики. М.: РОССПЭН, 2006. С. 94–103.
407. Сморгунов Л. В. Концепция “способностей государства”, конструктивизм и развитие государственного управления. Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: матеріалі 6-й ежегодной междунар. конф. Ф-та госуд. упр. МГУ им. Ломоносова. (Москва, 29–31 мая 2008 г.) Москва: МАКС Пресс, 2008. С. 403–418.
408. Сморгунов Л. В. Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции «e-government» к «e-governance» URL: <http://old.conf.infosoc.ru/2005/thes/68.pdf>
409. Снігова О. SMART-спеціалізація шанс для економічного відродження регіонів України. URL: <http://www.nas.gov.ua/UA/PersonalSite/Pages/default.aspx?PersonID=000001259>
410. Солових В. П. «Good governance» як одна із сучасних моделей державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2010. Вип. 1. С.112–121.
411. Солових В. П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика: монографія. Харків: Магістр, 2009. 164 с.
412. Стан здійснення ДПП в Україні. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=PravoviZasadiDiialnosti>

413. Сторонянська І. Механізм державного регулювання транскордонного співробітництва. *Регіональна політика та механізми її реалізації* / за ред. акад. НАНУ М. І. Долішнього. Київ: Наук. думка, 2003. С. 339–345.
414. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості: зб. матеріалів «круглого столу» / за ред. С.О. Білої. Київ: НІСД, 2011. 88 с.
415. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
416. Стратегія розвитку Рахункової палати на 2019–2024 роки / Затверджено рішенням Рахункової палати від 29.07.2019 р. № 18-1. URL: <https://rp.gov.ua/upload-files/About/Strategy/Strat2019-2024.pdf>
417. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету міністрів України від 01.08.2013 р. № 774-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>
418. Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні (затверджена Валенсійською декларацією, прийнятою на Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, 15–16 жов. 2007 р.). *Досвід децентралізації у країнах Європи*: зб. док. / пер. з іноз. мов; заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 40–48.
419. Стрежнева М. В. Структурирование политического пространства в Европейском Союзе (многоуровневое управление). *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. №12. С. 38–49.
420. Сурмін Ю. П., Бакуменко В. Д., Краснейчук А. О. Методологія державного управління як галузі науки: наукова розробка НАДУ при Президентові України, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж.; Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. Київ: НАДУ, 2010. 31 с.
421. Талан В. Коефіцієнт децентралізації як інструмент аналізу організаційних структур корпорацій. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. Вип. 105(2). С. 273–274.
422. Телешун С. О., Пухкал О.Г., Карлова В. В. та ін. Інструменти та механізми вироблення і впровадження публічної політики в Україні. *Наукова розвідка*. URL: [https://www.ukrinform.ua/rubric-other\\_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzenna-publicnoi-politiki-v-ukraini.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzenna-publicnoi-politiki-v-ukraini.html)
423. Телешун С. О., Титаренко О. Р., Ситник С. В., Вировий С. І. Публічна політика та управління: наук. розробка. Київ: НАДУ, 2010. 36 с.
424. Терещенко Г. В. Інноваційний фактор в контексті моделей розвитку регіонів. *Ефективна економіка*. 2012. № 12. С. 45–48.
425. Тимофєєв С.П. Удосконалення механізмів державного регулювання етнонаціональних відносин в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр. Миколаїв, 2012. 225 с.
426. Тимошук В. П'ять стратегічних напрямків реформи адмінпослуг мають рухатись збалансовано. URL: <https://decentralization.gov.ua>. (дата звернення 30.08.2019)
427. Ткачук А. Регіональна політика: правове регулювання. *Світовий та український досвід*. Київ: Леста, 2011. 260 с.
428. Тодорова О. Державна політика регіонального розвитку як вид багаторівневої публічної політики. Експерт: парадигми юридичних наук і

- державного управління: електрон. наукове вид. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. № 2(4) серпень. С. 194–207 URL: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/4/ekspert-2-4-2019.pdf>
429. Топчієв О. В., Безверхнюк Т. М., Тітенко З. В. Регіональний розвиток України і становлення державної регіональної політики: навч.-метод. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. 224 с.
430. Третя періодична доповідь України про виконання Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин. URL: <https://rm.coe.int/16806fofo9> (дата звернення)
431. Трофимова В. В. Концепція сталого розвитку як основа постіндустріальних моделей розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 8. С. 33–37.
432. У Карпатах відмічається значне зростання площ всихання ялини. Івано-Франківське обласне управління лісового та мисливського господарства. URL: <http://www.ifforestry.gov.ua/novyny/item/483>
433. У трьох регіонах України розпочнуться пілотні проекти смарт-спеціалізації промисловості. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=a43dbee5-485a-416f-9422-4c87d758303f&title=UTrokhRegionakhUkrainiRozpochnutsiaPilotniProektiSmartspe tsializatsiiPromislovosti>
434. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011\(2\)](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011(2))
435. Уёмов А. И. Системный подход и общая теория систем. Москва: Мысль. 1978. 272 с.
436. Украина должна гарантировать защиту языков и прав нацменьшинств – Совет Европы. URL: <https://ukranews.com/news/552628-ukrayna-dolzhna-garantirovat-zashhytu-yazykov-nacmeshynstv-sovet-evropy>: (дата звернення 22.08.2019)
437. Федоренко Н. П. Методологические проблемы совершенствования управления экономикой. *Вопросы философии*. 1974. №6. С. 3–15.
438. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС. Київ: К.І.С., 2007. 166 с.
439. Фукуяма Фрэнсис. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке / пер. с англ. О. Э. Колесникова, Н. Г. Кротовской, В. С. Кулагиной-Ярцевой та ін.; под общ. ред. О. Э. Колесникова. Москва: АСТ; ХРАНИТЕЛЬ, 2006. 220 с
440. Хакен Г. Интервью с Е. Н. Князевой. *Вопросы философии*. 2000. №3. С. 53–61.
441. Цели партии «5.10». URL: <https://510.ua/about/program/> (дата звернення: 22.09.2019).
442. Центр досліджень європейської політики. URL: [www.ceps.be](http://www.ceps.be)
443. Цього року ми проведемо земельну реформу – Президент України. 08.08.2019 р. URL: [https://pda.pravda.com.ua/news/id\\_7223067/](https://pda.pravda.com.ua/news/id_7223067/) (дата звернення: 22.08.2019).
444. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика: монографія. Вінниця: ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с.

445. Черленяк І. Синергетичні концепції та моделі оптимізації системи державного управління: автореф. дис. д-р наук з держ. упр. Київ, 2011. 39 с.
446. Четверта доповідь України про виконання Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин. URL: <https://detector.media/infospace/article/122781/2017-01-31-chetverta-dopovid-ukraini-pro-vikonannya-ramkovoї-konventsii-radi-evropi-pro-zakhist-natsionalnikh-menshin>. (дата звернення 22.08.2019)
447. Чихірьов В. Л. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб. *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. Вип. 2. С. 26–32.
448. Шаповалова О. М., Рябченко Г. С. Аналіз впливу прямих іноземних інвестицій на економічний розвиток регіонів, країни. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2014. № 1. С. 188–193
449. Шаров Ю. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. *Публічне управління: теорія та практика*: зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2010. № 1. С. 5–9.
450. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень. *Державне управління і місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 1(4). С. 295–304.
451. Шевченко М. Сутність державного управління освітою. URL: Lviv Polytechnic National University Institutional Repository <http://ena.lp.edu.ua>
452. Шевченко О. В. Щодо удосконалення Державної стратегії регіонального розвитку України до 2015 р.: аналіт. записка. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/strategiya\\_2015-a0536.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/strategiya_2015-a0536.pdf).
453. Шевчук Б. Концептуальні основи європейського врядування. *Ефективність державного управління*: зб. наук. праць. 2012. Вип. 30. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?c21com=2&i21dbn=ujrn&p21dbn=ujrn&zz21id=&image\\_file\\_download=1&Image\\_file\\_name=PDF/efdu\\_2012\\_30\\_10.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?c21com=2&i21dbn=ujrn&p21dbn=ujrn&zz21id=&image_file_download=1&Image_file_name=PDF/efdu_2012_30_10.pdf)
454. Шевчук Б. Реформи управління в Європейському Союзі: основні напрямки, принципи, інструменти. *Демократичне врядування*: наук. вісник 2013. – Вип. 11. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik11/fail/Shevchyk.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik11/fail/Shevchyk.pdf).
455. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні: аналіт. записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>.
456. Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. Москва: Эдиториал УРСС, 2004. 384 с.
457. Яценко Т. Багаторівневе управління: аспект планування територіального розвитку. URL: <https://eesa-journal.com/2017/03/14/bagatorivneve-upravlinnya-aspekt-planuvannya-teritorialnogo-rozvitku/> (дата звернення 03.09.2019)
458. Adaptive Administration. Practice Strategies for Dealing with Constant Change in Public Administration and Policy. American Society for Public Administration Series in Public Administration & Public Policy David H. Rosenbloom, Ph.D. Editor-in-Chief 254 p.

459. Administrative Capacity Building in Prospective and New EU Member States. Reference Guide for Horizontal Coordination / Ed. by Peter Goldschmidt, Marta Darulova, Toni Niculescu, Anton Stemberger. NISPACE, 2005.
460. Alesina, Alberto and Enrico Spolaore (2003) *The size of nations*. Cambridge: MIT Press. 261 p.
461. Alesina, Alberto, Ignazio Angeloni, and Ludger Schuknecht (2005) What does the European Union do? *Public Choice* 123(3-4), 275–319.
462. Amaral Alberto, Veiga Amélia THE EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA Various perspectives on the complexities of a multi-level governance system *Educação, Sociedade & Culturas*, nº 36, 2012, 25-48. URL: <http://C:/Users/%D0%90%D0%BD%D0%B4%D1%80%D0%B5%D0%B9/Desktop/%D0%91%D0%90%D0%93%D0%90%D0%A2%D0%9E%D0%A0%D0%AB%D0%92/2222222222.pdf>
463. Amaral, Alberto, & Neave, Guy (2009a). On Bologna, weasels and creeping competence. *European integration and governance of higher education and research*. Dordrecht: Springer. 2009. Pp. 271–289).
464. Anthony R. Zito. Multi-Level Governance, EU. Public Policy and the Evasive Dependent Variable In Multi-Level Governance: The Missing Linkages. 06 Jul 2015; 15-39. URL: <https://doi.org/10.1108/S2045-794420150000004002>
465. Awesti, A. (2007). The European Union, New institutionalism and types of multi-level governance. *Political Perspectives EPRU* 2(8), 1–23.
466. Bach S., Kessler I. Human Resource Management and the New Public Management. *The Oxford Handbook of Human Resource Management*. Oxford, Oxford University Press, 2008. P. 450–492.
467. Bache and Flinders 2004; Bache, Ian and Matthew Flinders. (eds.) (2004) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 237 pp. URL: <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199259259.001.0001/acprof-9780199259250>
468. Bache, I. (2008). *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14683851003606739>
469. Bauman, Z. (1998). *Globalisation: the human consequences*. Cambridge: Polity Press. URL: [https://www.amazon.com/Globalization-Human-Consequences-Zygmunt-Bauman/dp/023111429X#:~:text=In%20a%20chilling%20analysis%2C%20Bauman,c](https://www.amazon.com/Globalization-Human-Consequences-Zygmunt-Bauman/dp/023111429X#:~:text=In%20a%20chilling%20analysis%2C%20Bauman,creating%20a%20more%20homogenous%20world.)  
reating%20a%20more%20homogenous%20world.
470. Beisheim, M., Campe, S. and Schaferhoff, M. (2010). Global governance through public–private partnerships. in H. Enderlein, S. Wälti and M. Zürn (eds). *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar. Pp. 370–82
471. Benz, Arthur (2010). The European Union as a loosely coupled multi-level system. In: *Handbook on multilevel governance*. Henrik Enderlein, Sonja Wälti, and Michael Zürn (eds.). Cheltenham: Edgar Elgar: 214–227.
472. Bershidsky Leonid. Естонський електронний уряд, як приклад для наслідування. URL: <http://hvylya.net/analytics/tech/estonskiy-elektronniy-uryad-yak-priklad-dlya-nasliduvannya.html> (дата звернення: 07.06.2017)
473. Block Walter. «Libertarianism vs. Libertinism». *The Journal of Libertarian Studies: An Interdisciplinary Review*. (1994). Vol. 11. No. 1. Pp. 117–128.



474. Blom, T., Radulova, E. and Arnold, C. (2008). Theorizing modes of governance in the EU: institutional design and informational complexity. *European Governance Papers*. Eurogov, 1-34.
475. Börzel, T. A. and Panke, D. (2006). Network Governance: Effective and Legitimate? In Sørensen, E. and Torfing, J. (eds.). *Theories of Democratic Network Governance*. London: Routledge, 153–166.
476. Börzel, Tanja A. (2005). Mind the gap! European integration between level and scope. *Journal of European Public Policy* 12(2), 217-236.
477. Charles A. Murray. What It Means to Be a Libertarian: A Personal Interpretation Paperback. 1997. December 29, URL: <https://www.amazon.com/What-Means-Be-Libertarian-Interpretation/dp/0767900391> (дата звернення: 22.08.2019).
478. Charter for Multilevel governance in Europe, 20 February 2014: Document of Committee of the Regions (CoR) EU. URL: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Pages/charter-for-multiLevel-governance.aspx> (дата звернення 03.09.2019)
479. Charter for Multilevel Governance in Europe, opened to signature on 9 May 2014. URL: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/highlights/Pages/Charter-for-Multilevel-Governance-in-Europe-opens-for-signature.aspx>
480. Charter for Multilevel Governance in Europe. Committee of the Regions. on 20 August 2014. URL: <https://web.archive.org/web/20140820045051/http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Pages/charter-for-multiLevel-governance.aspx>
481. Charter for Multilevel Governance in Europe. Publish date: 3 April 2014. URL: <https://aer.eu/charter-for-multilevel-governance-in-europe/>
482. Charter for Multilevel Governance in Europe. Publish date: Tuesday, 17 June 2014. URL: <https://cepli.eu/charter-for-multilevel-governance-in-europe-12026599>
483. De la Porte, Caroline, & Pochet, Philippe (2004). The European employment strategy: Existing research and remaining questions. *Journal of European Social Policy*, 14(1), 71–78. doi:10.1177/0958928704039879.
484. De Prado, C. (2007). *Global Multi-level Governance: European and East Asian Leadership*, Tokyo: United Nations University Press: 2008. 260 p.
485. Decentralization: a sampling of definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance), October 1999. 40 p.
486. Del Castillo, H. J. and Elorduy, J. (2016), “Smart specialisation across the world: The case of Latin America”, Paper presented at the 1st SMARTER Conference on Smart Specialisation and Territorial Development, available at: [http://www.regionalstudies.org/uploads/CastilloPaton\\_INGLES.pdf](http://www.regionalstudies.org/uploads/CastilloPaton_INGLES.pdf) (Accessed 05 September 2018).
487. Dewey J. *The Public and Its Problems*. Ohio University Press. Athens, 1954 (Reprint, N.Y., 1927)
488. Donald F. Kettl. *THE GLOBAL PUBLIC MANAGEMENT REVOLUTION*. Washington: Brookings Institution Press, 2001. 108 p. URL: <https://epdf.pub/the-global-public-management-revolution-a-report-on-the-transference-of-governan.html> (дата звернення: 11.08.2019).
489. Drechsler Wolfgang Randma-Liiv Tiina. *The New Public Management Then and Now: Lessons from the Transition in Central and Eastern Europe*. Wolfgang Drechsler and Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics,

2014. no. 57. URL: [technologygovernance.eu/.../20130501125015](http://technologygovernance.eu/.../20130501125015). (дата звернення: 24.03.2018)
490. Edward Feser. What Libertarianism Isn't. December 22, 2001. URL: <https://www.lewrockwell.com/2001/12/edward-feser/what-libertarianism-isnt/> (дата звернення: 27.08.2019).
491. Eising, R. and Kohler-Koch, B. (1999a). Governance in the European Union. A Comparative Assessment. In Kohler-Koch, B. and Eising, R. (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge, 267–285.
492. Eising, R. and Kohler-Koch, B. (1999b). Introduction. Network Governance in the European Union. In Kohler-Koch, B. and Eising, R. (eds.). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge, 3–13.
493. Enderlein, Henrik, Michael Zürn, and Sonia Wälti. (eds.) (2010) *Handbook on Multi-Level Governance*. 512 pp. URL: <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/handbook-on-multi-level-governance-9781847202413.html>
494. European Commission (2010). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels. URL <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020>
495. European Commission (2012). *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations*. Brussels: European Commission. URL: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/RIS3+Guide.pdf/fceb8c58-73a9-4863-8107-752aef77e7b4>
496. European Commission (2016a) *European structural and investment funds*. Brussels: European Commission. URL: [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/funds\\_en.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_en.htm).
497. European Commission (2016b). *Smart Specialisation Platform*. Brussels: European Commission. URL: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>.
498. European Commission (2016a). *European structural and investment funds*. Brussels: European Commission. URL: [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/funds\\_en.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_en.htm).
499. European Governance. White paper. Commission of the European Communities. Brussels, 25.7.2001. COM (2001) 428 final. 35 p. URL: [http://pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE\\_BOOK\\_UKR\\_REV.pdf](http://pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf)
500. Felipe Barrera-Osorio. *Decentralized Decision-making in Schools : The Theory and Evidence on School-based Management*. World bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2632>
501. Foray D., Goenaga X. (2013). *Te goals of smart specialisation*. Luxembourg: Publications Ofce of the European Union.
502. George, Stephen (2004). *Multi-level governance and the European Union*. In *Multi-level Governance*. Ian Bache and Matthew Flinders (eds.) Oxford: Oxford University Press. Pp. 116-117.
503. Gregory Anthory. *The Minarchist's Dilemma. Strike The Root*. 10 трав. 2004. URL: <http://www.strike-the-root.com/4/gregory/gregory6.html> (дата звернення: 27.08.2019).
504. Haas, Ernst B. (1958). *The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-57*. Stanford: Stanford University Press. URL: <https://www.europarl.europa.eu/100books/file/EN-H-BW-0038-The-uniting-of-Europe.pdf>

505. Halpin, D. (1994). Practice and Prospects in Educational Policy Research, in D. Halpin & B. Troyna (Eds) *Researching Educational Policy: ethical and methodological issues*, London: Falmer Press. 1994. Pp. 198–206.
506. Harlow, C. and Rawlings, R. (2006) 'Promoting accountability in multi-level governance. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0386.2007.00383.x>
507. Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F. & Taylor, S. (2001). *The OECD, Globalisation and Education Policy*. Oxford: Pergamon Press. URL: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4020-6403-6\\_28](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4020-6403-6_28)
508. H eritier, A. (2003). New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness? In Börzel, T.A. and Cichowski, R. (eds.). *The State of the European Union, 6 – Law, Politics, and Society*. Oxford: OUP, 105–126.
509. Hill M., Hupe P. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. L.: Sage Publication, 2003. P. 98.
510. Hooghe and Marks, (2003). Hooghe, Liesbet and Gary Marks (2003) Unraveling the central state but how? Types of multilevel governance. *The American Political Science Review* 97(2), 233–243.
511. Hooghe and Marks, (2010), Hooghe, Liesbet and Gary Marks (2010). Types of multi-level governance. In *Handbook on multilevel governance*. Henrik Enderlein, Sonja W lти, and Michael Zürn (eds.). Cheltenham: Edgar Elgar: 17-31.
512. Hooghe, L. and Marks, G. (2008). A postfunctionalist theory of European integration. Printed in the United Kingdom. First published online 27 October 2008. URL: [https://www.researchgate.net/publication/228561001\\_A\\_Postfunctionalist\\_Theory\\_of\\_European\\_Integration\\_From\\_Permissive\\_Consensus\\_to\\_Constraining\\_Dissensus](https://www.researchgate.net/publication/228561001_A_Postfunctionalist_Theory_of_European_Integration_From_Permissive_Consensus_to_Constraining_Dissensus)
513. Iacobucci D., Guzzini E. (2016). Relatedness and connectivity in technological domains: Missing links in S3 design and implementation. *European Planning Studies*. Vol. 24. № 8. P. 1511–1526.
514. Jolly, Seth K, (2007). "The Europhile Fringe? Regionalist Party Support for European Integration. *European Union Politics* 8 (1, March), 109–130.
515. Jon Pierre, B. Guy Peters Maurice Falk. *Governing Complex Societies Trajectories and Scenarios*. USA, New York, 2005. 165 p. URL: <http://www.anewperspective.nl/wp-content/uploads/New-Public-Governance-PierrePeters.pdf>
516. Jordan, A. (2001) 'The European Union: an evolving system of multi-level governance. or government?'. *Policy and Politics*. 29(2), 193–208.
517. Kaiser, R. and Prange, H. (2004). Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy. *Journal of European Public Policy* 11(2), 249–66.
518. Keating, Michael and John Loughlin (eds.) (1997). *The political economy of regionalism*. London: Frank Cass. 1997. 504 p.
519. Kenis, P. and Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In Marin, B. and Mayntz, R. (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus, 25–59. URL: <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/policy-networks-and-policy-analysis-scrutinizing-a-new-analytical>
520. Kohler-Koch, B. (1996) Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 3, 3, 359–380.

521. Kohler-Koch, B. (1999) The Evolution and Transformation of European Governance. In idem. and Eising, R. (eds.). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge, 14–35.
522. Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage. 1993. 280 p.
523. Kroll H., Muller E., Schnabl E., Zenker A. (2014). From smart concept to challenging practice — How European regions deal with the commission’s request for novel innovation strategies. Working Paper Policy and Region № R2/2014. Karlsruhe: Fraunhofer ISI.
524. Lesy Slovenskej republiky. The FOREST EUROPE report ‘State of Europe’s Forests 2015’ (SoEF 2015). URL: <http://foresteurope.org/7th-forest-europe-ministerial-conference/>
525. Littoz-Monnet, A. (2010). Dynamic multi-level governance – bringing the study of multi-level interactions into the theorising of European integration. *EIoP* 14(1). URL: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2010-001.pdf> (accessed 25 February 2020).
526. Marks G., Hooghe L. *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford, 2001. 251 p.
527. Marks, G. (1993). Structural policy and multi-level governance in the EC’, in A. Cafruny and G. Rosenthal (eds), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder, CO: Lynne Rienner. Pp. 391–411.
528. Marks, G. and Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance, in I. Bache and M. Flinders (eds), *Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 15–30.
529. Marks, Gary (1992). Structural policy in the European Community. In: *Europolitics. Institutions and policymaking in the ‘new’ European Community*. Alberta M. Sbragia (ed.). Washington, DC: The Brookings Institute. Pp.191–225.
530. Marks, Hooghe and Blank, (1996). Marks, Gary, Liesbet Hooghe, and Kermit Blank (1996). European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies* 34(3): 341–378.
531. Martens, Kerstin, Balzer, Carolin, Sackmann, Reinhold, & Weymann, Ansgar (2004). Comparing governance of international organisations: The EU, the OECD and educational policy (TransState Working Papers No.7). Bremen: Collaborative Research Center 597, University of Bremen. Retrieved January 20, 2012. URL: <http://www.sfb597.uni-bremen.de/pages/pubApBeschreibung.php?SPRACHE=en&ID=8>
532. Mayntz, R. (1998). *New Challenges to Governance Theory*. In Jean Monnet Chair Paper Series No. 50. Florence: Robert Schuman Centre at the European University Institute.
533. McCann P., Ortega-Argilés R. (2014). Smart specialisation in European regions: Issues of strategy, institutions and implementation. *European Journal of Innovation Management*. Vol. 17. № 4. P. 409–427.
534. McCann P., Ortega-Argilés R. (2016). The early experience of smart specialization implementation in EU cohesion policy. *European Planning Studies*. Vol. 24. № 8. P. 1407–1427.
535. Moravcsik, Andrew (1998). *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press. 1998. 514 p.

536. Multi-level governance and partnership practices in development and implementation of Sustainable Energy Action Plans (SEAP). European Union, 2016. P.2.
537. Multilevel Governance and Partnership. The Van den Brande Report. Prepared at the request of the Commissioner for Regional and Urban Policy Johannes Hahn. October 2014. 70 p.
538. Multilevel governance: building Europe in partnership. Committee of the Regions. 20 August 2014.
539. Multi-level governance: linking and networking the various regional and local levels: Report of working group 4c. Brussels, 2001. URL: [http://ec.europa.eu/governance/governance\\_eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/index_en.htm)
540. Murray N. Rothbard. Power and Market. Government and the Economy. – 07/20/1970. URL: <https://mises.org/library/power-and-market-government-and-economy> (дата звернення: 27.08.2019).
541. Novoa, A. (2000) The Restructuring of the European Educational Space: changing relationships among states, citizens and educational communities, in T. Popkewitz (Ed.) *Educational Knowledge Changing Relationships Between the State, Civil Society and the Educational Community*, pp. 31–57. Albany: State University of New York Press
542. Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich 1972. Pp. 256. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/fiscal-federalism-by-wallace-e-oates-new-york-harcourt-brace-jovanovich-1972-pp-256-795/4A4792497E127D903CE8347AFCCDB958>
543. Obydenkova, A. (2010). Multi-level governance in post-Soviet Eurasia: problems and promises, in H. Enderlein, S. Walti and M. Zürn (eds), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham: Edward Elgar. 2010. Pp. 292–307.
544. OECD (2013b) *Innovation-driven growth in regions: The role of smart specialisation*. Paris: OECD. URL: <https://www.oecd.org/sti/inno/smart-specialisation.pdf>
545. Osterkamp and Eller, (2003). Osterkamp, Rigmar and Markus Eller (2003) How decentralized is government activity? *Cesifo Dice Report* 1, 32–35.
546. Paul Stephenson. Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?'. *Journal of European Public Policy*, Taylor & Francis (Routledge). 2013, 20 (6), pp. 817–837. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>
547. Peters, B. and Pierre, J. (2004). Multi-level governance and democracy: a Faustian bargain? in I. Bache and M. Flinders (eds), *Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press. Pp. 75–89.
548. Peterson, J. (2004). Policy Networks. In Wiener, A. and Diez, T. (eds.). *European Integration Theory*. Oxford: OUP. 117–135.
549. Piattoni, Simona, (2010). *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press Published to Oxford Scholarship Online: May 2010. URL: <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199562923.001.001/acprof-9780199562923>
550. Plumptre T., Graham J. Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives. *Institute On Governance*. December 3, 1999. 27 p. URL: [https://iog.ca/docs/1999\\_December\\_govgoodgov.pdf](https://iog.ca/docs/1999_December_govgoodgov.pdf) (дата звернення: 22.09.2019).

551. Pollitt C. and Bouckaert G. Public Management Reform: a comparative analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3rd edn), United States, Oxford University Press Inc., New York. 2011. 367 pp.

552. Prykhodchenko Liudmyla, Lesyk Olena. Theory and practice of strategic priorities of sustainable development implementation of Ukraine: archetypal paradigm. *Public Management. Special edition*. 2019. 3(18). P. 369–382.

553. Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006 URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/regulation-eu-no-13032013-european-parliament-and-council>

554. Rhodes R. A. W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. (Public Policy & Management) Paperback. 1997. 1 May. URL: <https://www.amazon.co.uk/Understanding-Governance-Reflexivity-Accountability-Management/dp/0335197272> (дата звернення: 27.09.2019)

555. Robinson J. A. Why Nations Fail. URL: <http://norayr.am/collections/books/Why-Nations-Fail-Daron-Acemoglu.pdf>

556. Rosamond, B. (2001). Discourses of Globalisation and European Identities, in T. Christiansen, K. Jorgensen & A. Wiener (Eds). *The Social Construction of Europe*. London: Sage. Pp. 158–173.

557. Sartori, G. (1970) Concept misformation in comparative politics, *American Political Science Review* 64(4), 1033-1053.

558. Schakel H., Liesbet Hooghe, and Gary Marks (2014). Multilevel Governance and the State Arjan. *The Oxford Handbook of Transformations of the State* (Forthcoming) Edited by Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, and John D. Stephens PRINTED FROM OXFORD HANDBOOKS ONLINE. Oxford University Press, 2014. Subscriber: Oxford University Press - Master Gratis Access; date: 03 November 2014.

559. Schakel, Arjan H., Liesbet Hooghe and Gary Marks (2015). Multilevel governance and the state. In *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, and John D. Stephens (eds.). Oxford: Oxford University Press. Pp. 266–282.

560. Scharpf, F. (1997b). Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. *Journal of European Public Policy* 4(4), 520–38

561. Schmitter, P. and Kim, S. (2005). The experience of European integration and the potential for Northeast Asian integration, *East-West Center Working Papers* 10, 1–23.

562. Sharpe, L. Jim. (1993). 'The European meso: an appraisal.' In *The rise of meso government in Europe*. London: Sage Publications. Pp.1-39

563. Shore, C. (2000) *Building Europe: the cultural politics of European integration*. London: Routledge. 272 p. URL: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781315008462>

564. Správa o lesnom hospodárstve v Slovenskej republike za rok 2016. URL: <http://www.mpsr.sk/sk/download.php?fid=14412>

565. Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. & Henry, M. (1997). *Educational Policy and the Politics of Change*. London: Routledge. 208 p.
566. Charter for Multilevel Governance in Europe. The Committee of the Regions 9 May 2014. URL: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/highlights/Pages/Charter-for-Multilevel-Governance-in-Europe-opens-for-signature.aspx>
567. The Open Method of Coordination. EPRS | European Parliamentary Research Service Author: Martina Prpic, Members' Research Service. PE 542.142. URL: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)
568. The Role of Parents in the Education Systems of the European Union. EURYDICE. The information network on education in Europe. *European unit of EURYDICE*, 2010. 132 p. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/19d16c4b-940e-4830-b246-f1a62b490c5c>
569. The Smart Specialisation Platform, 2015. URL: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>
570. Thompson, G. F. and Pforr, C. (2005). Policy Networks and Good Governance – A Discussion. *Curtin University of Technology, School of Management*. Working Paper Series 2005: no. 1.
571. Tiihonen S. From Governing to Governance. A process of change. Tampere: Tampere University Press, 2004. 323 c.
572. Tissen M., Oort F., Diodato D. (2013) Integration and convergence in regional Europe: European regional trade flows from 2000 to 2010. Te Hague. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. URL: [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL\\_2013\\_European%20Regional%20Trade%20Flows%20from%202000-2010\\_1036.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2013_European%20Regional%20Trade%20Flows%20from%202000-2010_1036.pdf).
573. Warleigh, A. (1999). *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi-level Governance?* London: Kogan Page. 1999. 72 p.
574. Zelená správa (publikácia). URL: <http://www.mpsr.sk/sk/download.php?fID=14414>
575. Zito, A. and Schout, A. (2009). Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning', *Journal of European Public Policy*. 16(8), 1103–23
576. Zürn, Michael, (2012). Global Governance as Multi-level Governance. In *The Oxford Handbook of Governance*, ed David Levi-Faur. Oxford: Oxford University Press. Pp. 730–744.



**РІВНІ ТА МЕХАНІЗМИ ВЛАДНО-ГРОМАДСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ**

Рівень взаємодії	Механізм владно-громадської взаємодії	Форми громадської участі	Результат
<b>0</b>		Мирні протестні акції; волонтерський рух; участь громадськості у створенні та діяльності громадських об'єднань, ОСНів, благодійних, релігійних, профспілкових організації, творчих спллок	 Зниження ефективності діяльності влади, зростання соціальної напруги у громаді
<b>I</b>		Брифінги, звітування представників влади; загальні збори, сходи, конференції членів територіальної громади за місцем проживання; публічні консультації органів влади	 Зростання поінформованості громадськості та кращого розуміння нею дій влади, зростання довіри
<b>II</b>		Загальні збори, конференції членів територіальної громади за місцем проживання; консультативні опитування; індивідуальні та колективні звернення жителів; електронні петиції; публічні консультації	 Підвищення обґрунтованості владних актів і дій, зростання у громадян відчуття сопричетності
<b>III</b>		Громадські обговорення; громадські слухання; участь громадськості у створенні та діяльності громадських об'єднань, ОСНів, ОСББ; дискусійні майданчики	 Зростання продуктивності дій влади, включеності та поінформованості громади; краще взаємне розуміння
<b>IV</b>		Місцеві ініціативи; участь громадськості у роботі органів публічної влади; участь громадськості у створенні та діяльності громадських об'єднань, ОСНів та у роботі консультативно-дорадчих органів при органах влади	 Взаємне сприяння кращому виконанню владою і громадою своїх конституційних обов'язків
<b>V</b>		Участь громадськості у бюджетному процесі; участь громадськості у місцевих толоках; участь громадськості у міжсекторній співпраці з органами публічної влади та суб'єктами бізнесу; публічно-приватне партнерство	 Підвищення ефективності спільного розв'язання суспільних проблем; солідарна відповідальність
<b>VI</b>		Громадські слухання; громадська експертиза та громадська антикорупційна експертиза проєктів актів, чинних актів та діяльності органів публічної влади	 Забезпечення публічності та підконтрольності влади громаді, зниження рівня корупції у владі
<b>VII</b>		Місцеві та всеукраїнські вибори, референдуми; відзиви депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів за народною ініціативою	 Формування громадою влади, самостійне ухвалення громадою суспільно важливих рішень



**АКТИ ЗАКОНОДАВСТВА,  
ЯКІ РЕГЛАМЕНТУЮТЬ УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ  
У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

1. Конституція України від 28.06.1997. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 № 280/97-ВР. URL: <http://zakono.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <http://zakono.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
4. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
5. Про громадські об'єднання: Закон України від 16.06.1992 № 2460-12. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-171.21>.
6. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>
7. Цивільний кодекс України: затверджений Законом України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
8. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). Ратифіковано Законом України від 06.07.1999 № 832-XIV. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015)
9. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
10. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>
11. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>
12. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
13. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>
14. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008. URL: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/7417.html>
15. Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 № 150. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/150-2004-%D0%BF>

16. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 № 1302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF>
17. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд»: постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 208. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF>
18. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%do%bf>
19. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>
20. Про затвердження Класифікатора звернень громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 858. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-%D0%BF>
21. Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2010 № 924. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/924-2010-%D0%BF> Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2009 № 712.
22. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 № 2263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF>
23. Про затвердження Типового положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1569. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1569-2003-%D0%BF>
24. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>
25. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 № 7. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0220-07>
26. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04>
27. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>
28. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>
29. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для

виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка: Постанова КМУ від 12.10.2011 № 1049. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF46>

30. Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів: постанова КМУ від 29.04.2013 № 324. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF>

Таблиця Б.1.

## Взаємодія між інститутами ЄС

Найменування інституції	Статус	Повноваження	Склад
Європейська Рада	вищий політичний орган ЄС; зібрання глав держав ЄС	розвиток вищого політичного органу ЄС і спонукати подальшу інтеграцію	глави держав ЄС Раду скликають 4 рази на рік з метою визначення порядку денного Союзу
Європейська комісія	виконавчий, колегіальний, незалежний від урядів наднаціональний орган	призначений для прийняття рішень в інтересах ЄС	складається з 28 членів (рахуючи президента), які призначаються на п'ять років національними урядами, але повністю незалежні у виконанні своїх обов'язків. Склад Комісії затверджується Європейським Парламентом. Кожен член Комісії відповідає за певну сферу політики ЄС і очолює відповідний Генеральний Директорат
Рада Європейського Союзу (Рада міністрів)	основний орган ухвалення рішень	представництво урядів країн-учасниць для координації діяльності В рамках Ради представники урядів держав-членів обговорюють законодавчі акти ЄС і приймають або відкидають їх шляхом голосування	складається з представників урядів міністрів національних урядів держав-членів, і його склад змінюється залежно від обговорюваних питань: Рада міністрів закордонних справ, Рада міністрів економіки і так далі
Європейський парламент	законодавчий орган	для вивчення законопроектів і затвердження бюджету. приймаю спільні рішення з Радою Міністрів з конкретних питань і контролюють роботу Рад ЄС і Європейській Комісії	зібрання з 751 депутата, що безпосередньо обираються громадянами країн-членів ЄС строком на п'ять років. Голова Європарламенту обирається на два з половиною роки.

<i>Найменування інституції</i>	<i>Статус</i>	<i>Повноваження</i>	<i>Склад</i>
Комітет регіонів	консультативний орган Ради ЄС і Комісії	відіграє важливу роль у передбаченні тенденцій та розробці стратегії регіонального розвитку; вносить свої пропозиції та корективи у структурну політику ЄС, залучаючи регіональні й місцеві органи влади в процес ухвалення рішень на загальноєвропейському рівні; розробляє висновки з усіх питань, що зачіпає інтереси регіонів	складається з 317 членів — представників регіональних і місцевих органів, повністю незалежних у виконанні своїх обов'язків
Економічний і соціальний комітет	консультативний орган ЄС	спостерігає за функціонуванням єдиного внутрішнього ринку . Комітет складається з 317 членів – представників регіональних і місцевих органів, повністю незалежних у виконанні своїх обов'язків	складається з 317 членів, які представляють різні сфери економіки і соціальні групи і незалежні у виконанні своїх обов'язків.
Європейський суд	судовий орган ЄС вищої інстанції	регулює розбіжності: між державами-членами ЄС; між державами-членами ЄС і самим Європейським Союзом; між інститутами ЄС; між ЄС і фізичними або юридичними особами	призначався урядами країн-членів
Європейський суд аудиторів	орган ЄС	проведення аудиторської перевірки бюджету ЄС і його інститутів	
Європейський Омбудсмен		Займається скаргами європейських приватних і юридичних осіб на інститути і установи ЄС	
Європейський	Фінансовий	визначає валютну	

Найменування інституції	Статус	Повноваження	Склад
ий центральний банк	й орган ЄС	політику країн ЄС; встановлює ключові процентні ставки; управляє офіційними резервами Європейської системи Центральних Банків (ESCB), головним завданням якої є підтримка стабільності цін; має право санкціонувати емісію банкнот в межах валютного союзу	
Європейський інвестиційний банк	Фінансовий орган ЄС	сприяння розвитку, інтеграції і співпраці шляхом надання інвестиційних позик. Позики надаються під однаковий відсоток, що забезпечує збалансованість управління позикою в частині погашення заборгованості. Позики надаються для розвитку відсталих європейських регіонів і реалізації проектів, що представляють спільний інтерес.	
Європейський соціальний фонд	Фінансовий орган	запобігання тривалому безробіттю та полегшення адаптації осіб, які тривалий час були безробітними, а також професійно-технічна адаптація молоді та осіб, які повернулися до роботи; сприяння забезпеченню рівних можливостей доступу ринку праці, особливо тих осіб, яким загрожує суспільна ізоляція; покращення професійної	призначався урядами країн-членів

Найменування інституції	Статус	Повноваження	Склад
		та загальної освіти; сприяння підготовці кваліфікованої, високоосвіченої і здатної до швидкої адаптації робочої сили, інноваційним рішенням, гнучкості в організації праці та підприємництва; покращення тендерної рівності на ринку праці.	
Європейський фонд регіонального розвитку	Фінансовий орган	фінансування переважно у формі інвестицій до 75% потреб проектів розвитку інфраструктури соціальної сфери і науки для регіонів, що мають рівень валового регіонального продукту (ВВП для країн-регіонів) нижче 75% від середнього по спільноті; підтримка у розмірі до 25% фінансових потреб проектів, спрямованих на диверсифікацію економіки, створення нових підприємств, розвиток людського потенціалу в інших регіонах, які перебувають у стані економічних змін.	

**Організаційно-функціональна складова механізму  
здійснення багаторівневого управління регіональним  
розвитком в зарубіжних країнах**

<b>Країна</b>	<b>Орган</b>	<b>Функції</b>
<b>Австрія</b>	<b>Адміністрація Федерального Канцлера (до її складу входить спеціальний департамент з регіональної політики)</b>	Координація проектів в усіх політичних сферах
<b>Бельгія</b>	<b>Регіональне Міністерство економіки</b>	Покладено практично всю відповідальність за проведення регіональної політики
	<b>Регіональні інвестиційні компанії</b>	- стимуляція створення, реконструкцію та розширення приватних фірм, - сприяння створенню нових державних компаній
	<b>Регіональні корпорації розвитку</b>	- управління регіональними банками даних; - підтримка секторальних інтереси; - участь в управлінні фірмами, які потрапляють у важкі умови.
<b>Греція</b>	<b>Міністерство національної економіки</b>	Покладено практично всю відповідальність за проведення регіональної політики
<b>Ірландія</b>	<b>Державні відомства, підзвітні Міністру підприємництва та зайнятості</b>	Покладено практично всю відповідальність за проведення регіональної політики
<b>Канада</b>	<b>Комітет Кабінету Міністрів з питань економічного та регіонального розвитку</b>	Покладено практично всю відповідальність за проведення регіональної політики



Продовження Додатку В

Нідерланди	<b>5 державних компаній регіонального розвитку</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- стимуляція розвитку власного потенціалу провінцій та посилення зв'язків між регіональною та національною промисловістю,</li> <li>- допомогу малим та середнім підприємствам,</li> <li>- дольова участь у діяльності окремих фірм.</li> </ul>
	<b>ОСОБЛИВІСТЬ Спеціальна адміністрація з представників центрального уряду, провінції і муніципалітетів</b>	Створена на початку реконструкції регіону яку розпустили, як тільки поставлені цілі були досягнуті.
Польща	<b>Державна рада територіального розвитку</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- підготовка пропозицій щодо формування державної регіональної політики;</li> <li>- оцінка ефективності територіального планування.</li> </ul>
	<b>Польське агентство регіонального розвитку</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- координація досліджень з питань регіонального розвитку;</li> <li>- допомога у втіленні програм на місцях.</li> </ul>
	<b>Агентство промислового розвитку</b>	
	<b>Національна асоціація агентств регіонального розвитку</b>	<p>Покладено освітні функції:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- організація навчальних програм, для урядовців регіонального та місцевого рівнів,</li> <li>- проведення семінарів, круглих столів,</li> <li>- обмін інформацією,</li> <li>- консультації.</li> </ul>
Португалія	<b>Генеральний директорат з регіонального розвитку Міністерства планування та регіонального розвитку</b>	Покладено практично всю відповідальність за проведення регіональної політики

*Продовження додатку В*

<b>США</b>	<b>Президентська комісія з проблем федералізму</b>	Підготовка аналітичних звітів і рекомендацій для президента та Конгресу; - вироблення шляхів удосконалення федеративних відносин, - координація поточної діяльності федеральної адміністрації з питань удосконалення міжрегіональних відносин.
<b>Угорщина</b>	<b>Національна рада регіонального розвитку</b>	- підготовка відповідних законопроектів, урядових рішень, - гармонізація діяльності галузевих міністерств, інших державних установ; - адміністрування діяльності організацій, які займаються просторовим розвитком, - участь у складанні регіональних програм розвитку.
<b>Фінляндія</b>	<b>Міністерство внутрішніх справ</b>	Формування регіональної політики
	<b>Різні центральні міністерства</b>	Реалізація регіональної політики
<b>Швеція</b>	<b>Адміністративні ради графств</b>	Розробка стратегії розвитку регіонів.
	<b>Підрозділи при Міністерстві промисловості і торгівлі</b>	- розробка регіональної політики щодо слаборозвинених районів; - контроль за проведенням політики; - здійснення зв'язку з Європейською Комісією.
<b>Японія</b>	<b>Економічна консультативна рада та Консультативна рада планування комплексного розвитку території при Кабінеті Міністрів</b>	Розробка державної регіональної політики, програм і планів регіонального соціально-економічного розвитку
	<b>Управління Економічного планування</b>	

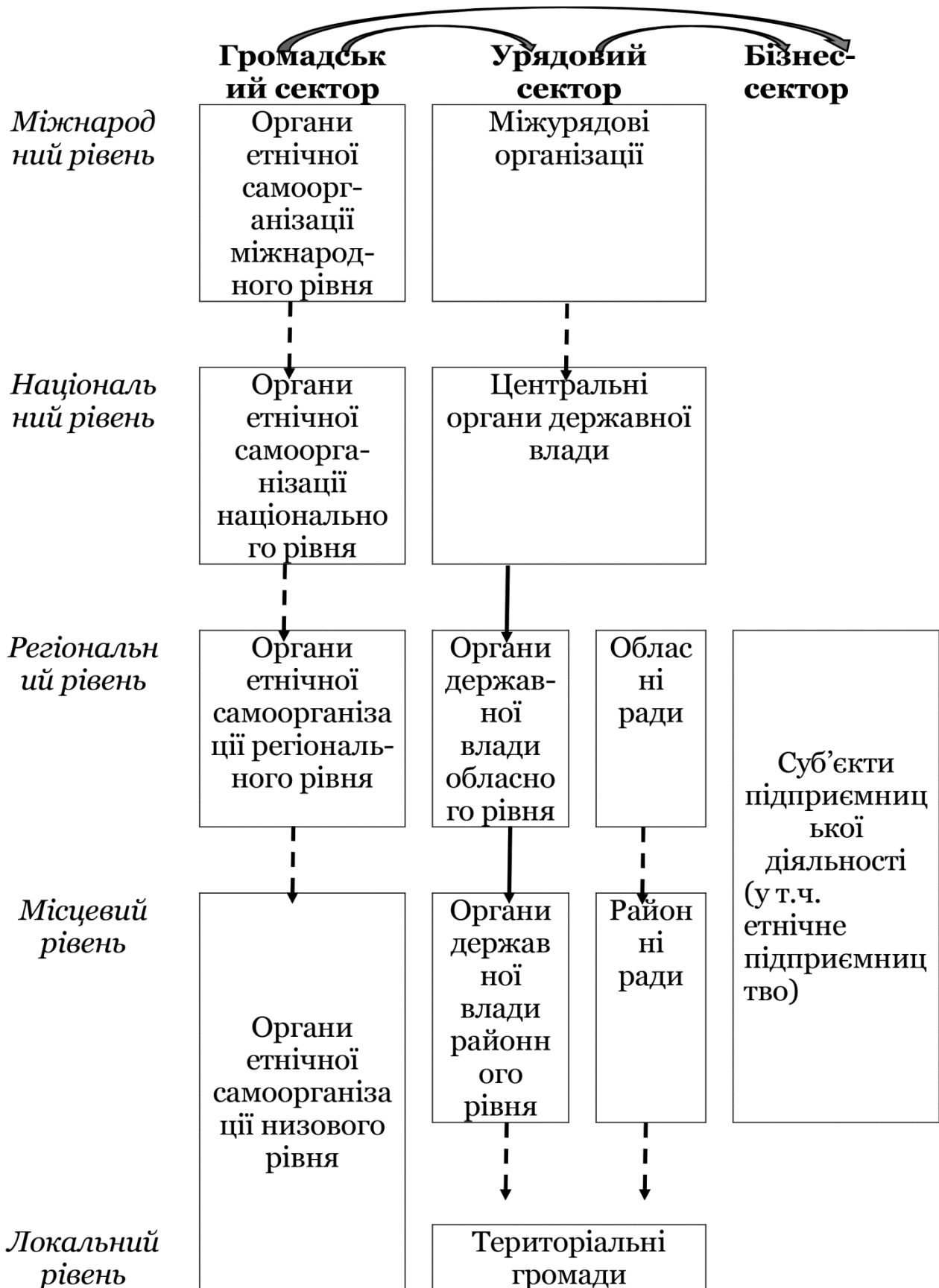
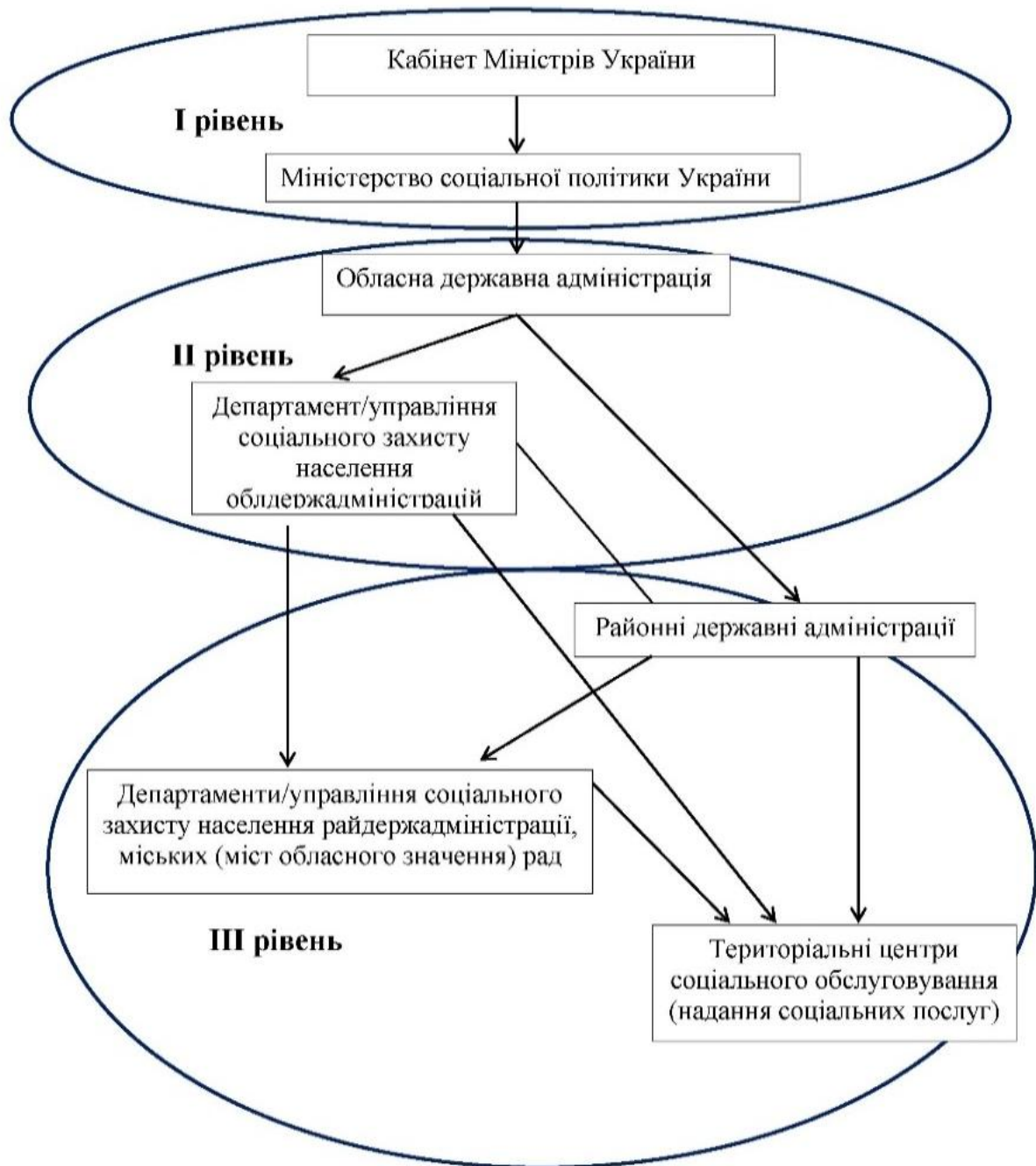
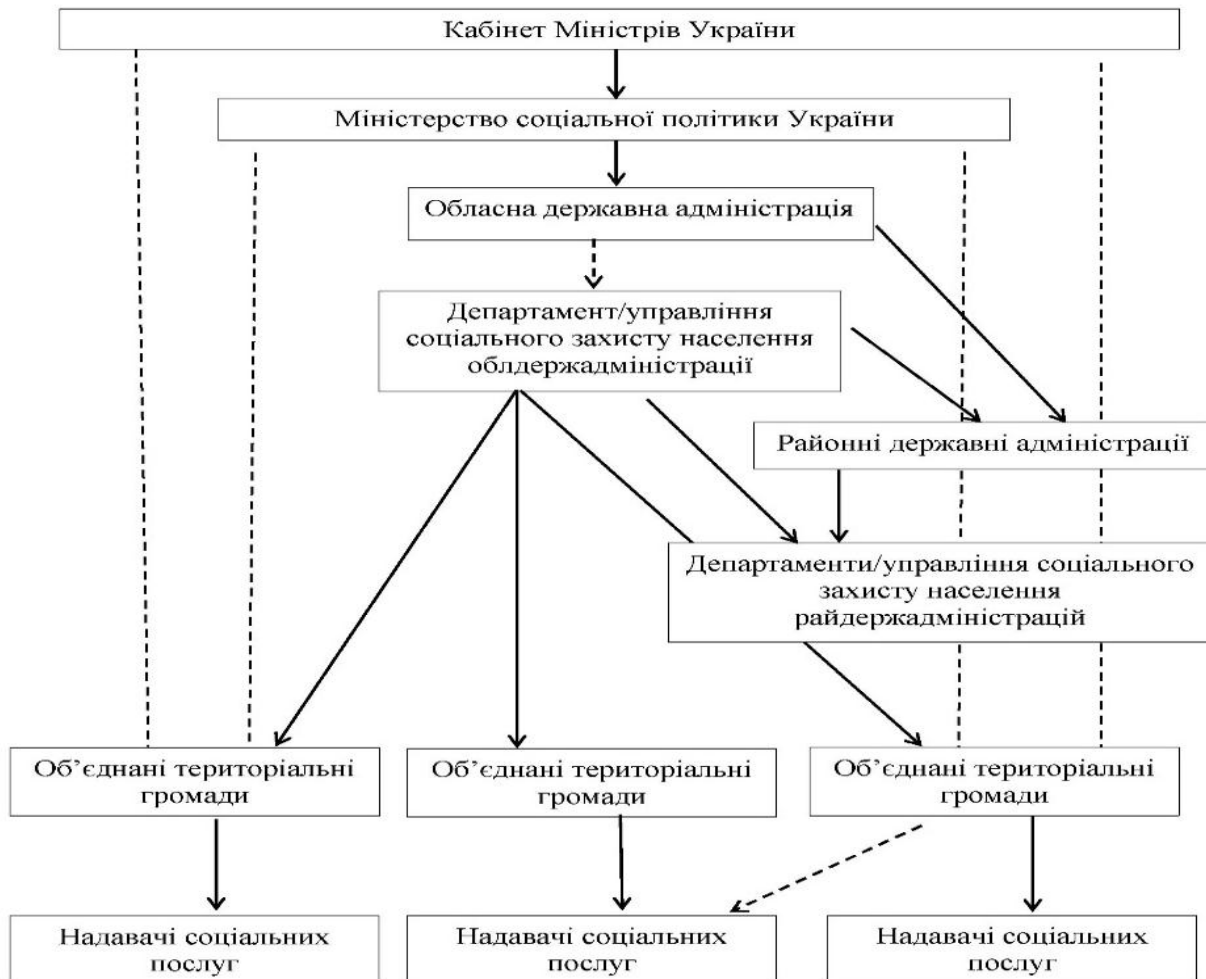


Рис. Г. Система багаторівневого врядування етнонаціональними процесами

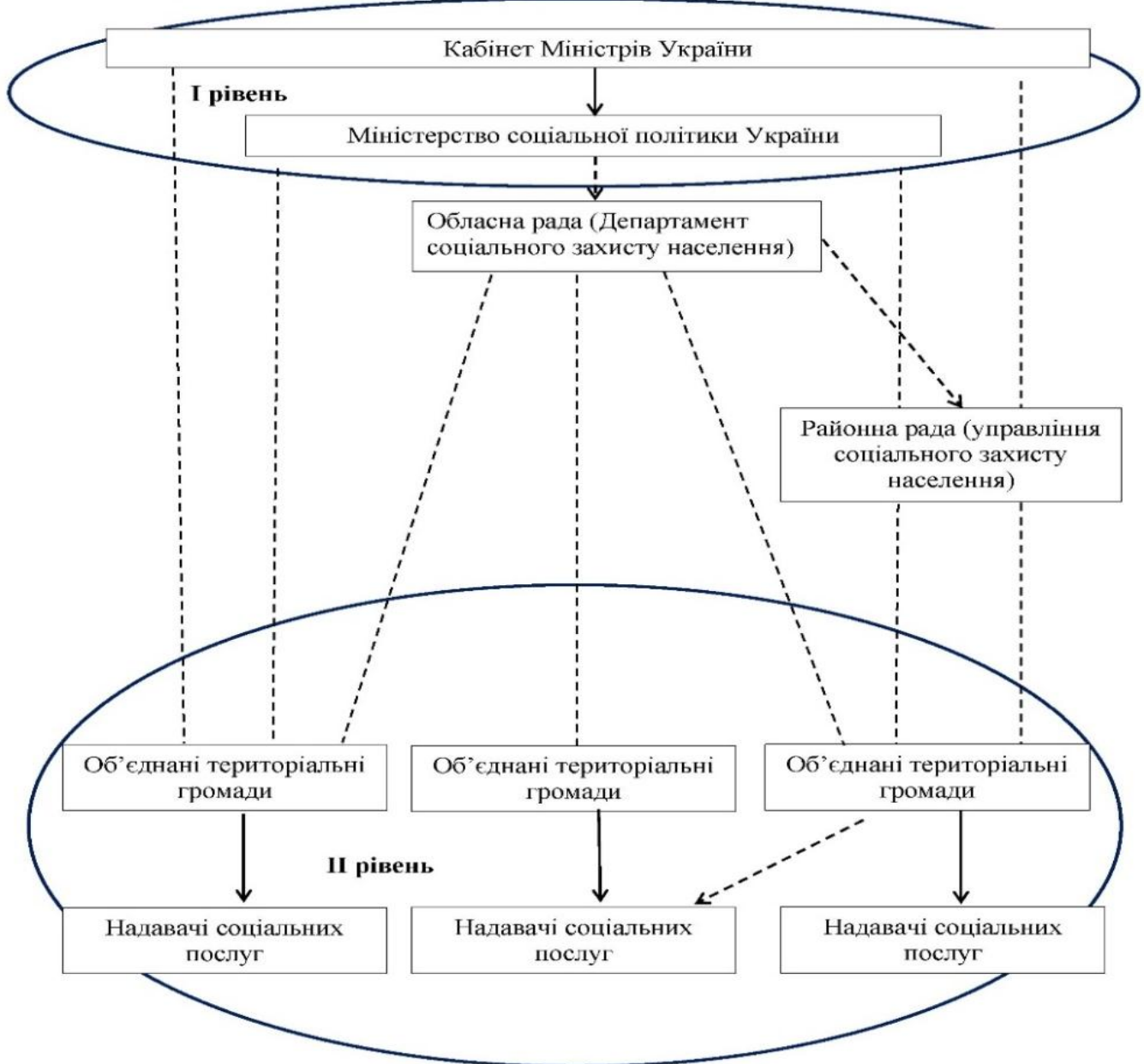
ЦЕНТРАЛІЗОВАНА СИСТЕМА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ



**ДЮЧА СИСТЕМА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ**



**ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНА СИСТЕМА НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ**



## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

1. **Іжа Микола Михайлович**,  
професор, доктор політичних наук,  
Заслужений працівник освіти України,  
директор ОРІДУ НАДУ при Президентові  
України  
підрозділ 1.3.
2. **Надолішній Петро Іванович**,  
професор, доктор наук з державного  
управління, Заслужений працівник освіти  
України  
підрозділ 1.1.
3. **Приходченко Людмила Леонідівна**,  
професор, доктор наук з державного  
управління, завідувач кафедри  
публічного управління та регіоналістики  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України  
передмова, підрозділ 1.2,  
підрозділ 1.5.  
(у співавторстві  
з Лесик О.В.), післяслово
4. **Саханенко Сергей Єгорович**,  
професор, доктор наук з державного  
управління, професор кафедри  
публічного управління та регіоналістики  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України  
підрозділ 2.1  
(у співавторстві  
з Дроботом І.О.)
5. **Дробот Ігор Олександрович**,  
професор, доктор наук з державного  
управління, професор кафедри  
державного управління ЛРІДУ НАДУ при  
Президентові України  
підрозділ 2.1  
(у співавторстві  
з Саханенком С.Є.)
6. **Попов Микола Петрович**,  
доцент, кандидат наук з державного  
управління, доцент кафедри публічного  
управління та регіоналістики ОРІДУ  
НАДУ при Президентові України  
підрозділи 3.1 (у  
співавторстві з  
Комаровським І.В.),  
3.6 (у співавторстві з  
Колесніченко Н.М.)
7. **Білорусов Сергій Георгійович**,  
доцент, кандидат технічних наук,  
заслужений працівник освіти України,  
директор Херсонського обласного центру  
перепідготовки та підвищення  
кваліфікації працівників органів  
державної влади, органів місцевого  
самоврядування, державних підприємств,  
установ і організацій  
підрозділ 4.2.

8. **Давтян Степан Гургенович**, доцент, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 4.5 (у співавторстві з Єльчієвою О.Р.)
9. **Дуліна Оксана Василівна**, кандидат юридичних наук, докторантка кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 2.4.
10. **Зелінська Наталя Сергіївна**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри освітнього менеджменту та публічного управління, Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д.Ушинського» підрозділ 4.1.
11. **Колісніченко Наталя Миколаївна**, доцент, кандидат наук з державного управління, завідувач кафедри української та іноземних мов ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 3.6 (у співавторстві з Поповим М.П.)
12. **Комаровський Віктор Вікторович**, доцент, кандидат технічних наук, доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою підрозділ 3.4.
13. **Крупник Андрій Семенович**, доцент, кандидат політичних наук, доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділи 2.3 (у співавторстві з Орловою А.І.), 2.5 (у співавторстві з Пасенко Н.К.)
14. **Лесик Олена Василівна**, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 1.5. (у співавторстві з Приходченко Л.Л.), післяслово
15. **Мошак Олена Володимирівна**, доцент, кандидат політичних наук, професор кафедри конституційного та міжнародного права Одеського державного університету внутрішніх справ підрозділ 1.4.



16. **Піроженко Наталя Вікторівна**, доцент, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 2.2. (у співавторстві з Чорномазом В.Ц.)
17. **Панченко Ганна Олександрівна**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 3.2, післяслово.
18. **Оганісян Михайло Сергійович**, доцент, кандидат філософських наук, доцент кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 3.7. (у співавторстві з Ковтун Ю.Є.)
19. **Тодорова Ольга Леонтіївна**, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 3.3., післяслово
20. **Чорномаз Віктор Цезаревич**, доцент, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри соціальної медицини, медичного права та менеджменту, Одеського національного медичного університету, директор КНП «Центр первинної медико-санітарної допомоги №12 Приморського району м. Одеса» підрозділ 2.2. (у співавторстві з Піроженко Н.В.)
21. **Бабич Олександр Володимирович**, Голопристанський міський голова, аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 3.8.
22. **Голінський Владислав Вячеславович**, офіцер торгового флоту, аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 4.4.

23. **Єльчієва Оксана Русланівна**, директор Департаменту соціального захисту населення Миколаївської обласної державної адміністрації, аспірантка кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 4.5 (у співавторстві з Давтяном С.Г.)
24. **Зейтуллаєва Ельвіра Зеврїївна**, аспірантка кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 4.8.
25. **Ковтун Юлія Євгенїївна**, аспірантка кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 3.7. (у співавторстві з Оганісяном М.С.).
26. **Комаровський Іван Вікторович**, начальник заповнення грантових заяв, Одеської регіональної торгової промислової палати, аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 3.1 (у співавторстві з Поповим М.П.).
27. **Мусїйовський Андрїй Йосипович**, головний спеціалїст відділу використання лісових ресурсів, Державного агентства лісових ресурсів України, аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 4.10.
28. **Мустафаєва Ельзара Талятівна**, аспірантка кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 4.9.
29. **Новак Геннадїй Дмитрович**, менеджер з надання інформації, ТОВ «Ремтехморпорт», аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики ОРІДУ НАДУ при Президентіві України підрозділ 4.3.

30. **Орлова Алла Іванівна**,  
начальник відділу аналітичної роботи та  
комунікацій, Одеської обласної ради,  
аспірантка кафедри публічного  
управління та регіоналістики ОРІДУ  
НАДУ при Президентіві України
- підрозділ 2.3  
(у співавторстві  
з Крупником А.С.).
31. **Пасенко Наталія Костянтинівна**,  
начальник відділу аналітичної роботи та  
комунікацій КП Херсонської обласної  
ради "Центр електронного  
самоврядування", аспірантка кафедри  
публічного управління та регіоналістики  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України
- підрозділ 2.5  
(у співавторстві  
з Крупником А.С.)
32. **Робочий Віктор Валентинович**,  
науковий співробітник науково-  
організаційного відділу Військової  
академії (м. Одеса), аспірант кафедри  
публічного управління та регіоналістики  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України
- підрозділи 3.5, 4.6.
33. **Ющенко Маргарита Вікторівна**,  
аспірантка кафедри публічного  
управління та регіоналістики ОРІДУ  
НАДУ при Президентіві України
- підрозділ 4.7.

*Наукове видання*

**Колектив авторів**

**БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ  
(MULTI-LEVEL GOVERNANCE)  
В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ  
І СТАНОВЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ  
В УКРАЇНІ**

*Колективна монографія*

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*

Підписано до друку 03.07.2020.  
Формат 60x84/16. Папір друкарський.  
Гарнітура «Times». Друк цифровий.  
Обл.-вид.арк. 27,3. Тираж 300 прим.  
Зам. № 85/07.

Видавництво  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України  
**Свідоцтво ДК № 1434  
від 17 липня 2003 р.**  
65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22  
тел. (048) 705-97-48  
[www.oridu.odessa.ua](http://www.oridu.odessa.ua)