

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352/354–027.21(477)

**І. О. Дегтярьова**

доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

### БАГАТОРІВНЕВЕ РЕГІОНАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ ТА БАГАТОРІВНЕВЕ РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ: АНАЛІЗ СПІВВІДНОШЕННЯ СУТНІСНИХ ХАРАКТЕРИСТИК

*У статті уточнені поняття «багаторівневе регіональне управління» й «багаторівневе регіональне врядування». Розкриті значення та специфіка вертикальної і горизонтальної взаємодії у процесі здійснення багаторівневого формування політики регіонального розвитку. Визначені передумови ефективного багаторівневого регіонального управління, та обґрунтована його важливість для подальшого становлення багаторівневого регіонального врядування.*

**Ключові слова:** багаторівневе регіональне управління, багаторівневе регіональне врядування, партнерство, принципи, вертикальна і горизонтальна взаємодія.

**Постановка проблеми.** Світовий, зокрема європейський, досвід доводить, що розвиток регіонів відбувається більш успішно, коли краще налагоджена взаємодія між їх політичними, економічними та соціальними акторами, й зрештою поєднуються зусилля для вирішення конкретних спільних завдань. Такий підхід отримав назву багаторівневого врядування (Multi-level governance), яке Хартією багаторівневого врядування в Європі (Charter for Multi-level Governance in Europe), ухваленій Комітетом регіонів Європейського Союзу (далі – ЄС) у 2014 р. [7], визначено як скоординовані зусилля з боку ЄС, держав-членів та місцевих і регіональних органів влади, засновані на партнерстві та спрямовані на розробку й реалізацію політики ЄС. Документом також визнається необхідність участі в регіональній політиці інших суб'єктів: бізнесу, громадськості, населення тощо.

На сьогодні значення цього підходу усвідомлено і в Україні. У Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р. йдеться про те, що процес формування та реалізації державної політики регіонального роз-

витку повинен базуватися, серед іншого, на засадах багаторівневого управління [2].

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 на 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» [5].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняних наукових працях також використовуються різні поняття. Наприклад, у праці С. Романюка йдеться про «багаторівневу систему дій центральних та місцевих органів влади, спрямовану на підвищення ендогенного регіонального потенціалу», «модель багаторівневої

координації», «багаторівневі системи управління» [3]. У праці Д. Чернікова, Р. Хорольського та О. Синьоокого наголошується на становленні «багаторівневого врядування за участю регіональних влад, органів місцевого самоврядування, а також громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін» [6, с. 10]. Багато наукових досліджень присвячено проблемі багаторівневого впливу на певні об'єкти, проте іноді йдеться про врядування, а іноді наголошується на управлінні.

Отже, маємо певну термінологічну і сутнісну невизначеність багаторівневого регіонального управління та багаторівневого регіонального врядування. Системна розробка теоретичних положень і практичних пропозицій щодо забезпечення сталого розвитку і конкурентоспроможності регіонів, регіональної політики потребує уточнення сутності відповідних понять та структурних характеристик відповідних моделей.

**Мета статті.** Отже завданням дослідження є уточнення сутності й особливостей багаторівневого регіонального управління та багаторівневого регіонального врядування.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед здійснимо структурно-етимологічний аналіз зазначених понять. Відповідно до тлумачного та енциклопедичного словників *управління* – це спрямування діяльності, роботи кого-, чого-небудь; перебування на чолі когось, чогось; спря-

мування ходу якогось процесу, вплив на розвиток, стан чого-небудь тощо [4]; процес впливу певних суб'єктів на об'єкти з певними цілями [1, с. 722].

*Врядування* (від гр. *kubernân* – керувати судном; англ. – *governance*) означає вироблення і реалізацію публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування для досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку [1, с. 103]. Вважається, що вперше термін був використаний древньогрецьким філософом Платоном (5 ст. до н. е.) для позначення факту наявності керівних осіб судна. Далі термін розвивався і став уживатися стосовно бізнесу та державного управління. Сучасне його розуміння набуло свого змісту в 1990-х рр., зокрема почало активно вживатися економістами, політологами та міжнародними інститутами (ООН, Всесвітній банк, МВФ) для позначення мистецтва або способу управління державою, зокрема термін виходив за межі управління органів влади з метою просування нового режиму управління розвитком держави на основі участі громадянського суспільства на всіх рівнях (національних, місцевих, регіональних, міжнародних) [8].

Нині термін «врядування» вживається щодо багатьох сфер, коли актуалізується важливість міжрівневої і міжсекторної взаємодії й необхідність прийняття різними суб'єктами спільних

Таблиця 1

### Ключові сутнісні характеристики «управління» та «врядування»

Типові характеристики управління	Типові характеристики врядування
Вертикальний підхід (ієрархічна модель) – підпорядкування єдиному центру управління	Горизонтальний підхід (мережева модель) – відсутність єдиного центра управління, але наявність координаційного центра
Ключовий суб'єкт – керівник або керуюча структура	Усі учасники є партнерами і можуть виступити в ролі ключового суб'єкта
Ключові типові принципи: – принцип централізації; – принцип підпорядкування власних інтересів загальним інтересам; – принцип розподілу повноважень; – принцип влади та підзвітності вищестоящому керівництву; – принцип персональної та інституційної відповідальності	Ключові принципи: – принцип децентралізації; – принцип узгодженості власних інтересів з інтересами інших сторін; – принцип інтеграції і доповнення повноважень; – принцип підзвітності партнерам та суспільству; – принцип особистої та спільної відповідальності (співвідповідальності)
Реалізація повноважень (переважно обов'язків)	Реалізація прав та ініціатив
Примус щодо здійснення певних дій	Добровільність у здійсненні певних дій, або усвідомленість їх потреби
Управління діяльністю інших	Управління власною діяльністю та її узгодження з діяльністю інших сторін
Виконання доведених «зверху» вимог нормативно-правових актів та вказівок	Участь у формуванні нормативно-правових та інших умов діяльності
Інформування інших сторін про автономно визначені напрями дій	Перемовини з іншими сторонами щодо визначення напрямів дій та їх участь у їх реалізації
Наявність авторитету	Наявність довіри

багаторівневих рішень для досягнення спільних цілей. Усі його нові види (публічне врядування, приватне 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 причетних сторін.

Необхідно відзначити, що "governance" перекладається російською мовою як «управление», «руководство», «власть». Вказані слова не відображають сутності цього поняття. Так, у російській мові аналога слову врядування немає. Огляд словникової бази та аналіз російськомовних наукових праць також не дав змогу встановити, який термін відповідає українському «багаторівневе регіональне врядування».

На основі джерел використаних у цій праці, а також аналізу сутності управління та врядування можна здійснити порівняльний аналіз цих категорій, запропонувавши їх ключові сутнісні характеристики – ознаки (див. табл. 1).

Враховуючи представлені в Таблиці 1 характеристики, можна сказати, що *багаторівневе регіональне врядування* передбачає забезпе-

чення 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. Так, подана модель передбачає, що розвиток регіонів забезпечується діяльністю значної кількості суб'єктів різних рівнів: центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, закладів освіти, культури, охорони здоров'я, підприємств, громадських організацій, зарубіжних структур, окремих громадян та експертів тощо завдяки одночасній горизонтальній і вертикальній взаємодії (рис. 1).

Нагадаємо, що *взаємодія* – це взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь [4].

*Вертикальна взаємодія* в багаторівневому врядуванні передбачає зв'язки між вищими і нижчими рівнями у системі публічного врядування (національний, регіональний, місцевий



Рис. 1. Суб'єкти багаторівневого регіонального врядування та їх взаємодія

Джерело: розвинуто на основі поданого джерела [9, с. 7]

тощо). Побудова ефективних вертикальних відносин вимагає більш активних стратегій і підходів з боку регіональних органів влади для поліпшення їх взаємодії з центральними органами влади як потенційними партнерами у розв'язанні певних регіональних проблем, адже в центральних органах влади об'єктивно не можуть досконало знати про місцеві й регіональні проблеми.

*Горизонтальна взаємодія* охоплює як державних, так і приватних суб'єктів, які функціонують на одному рівні (національному або регіональному, або місцевому тощо).

Так, 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 статусу обов'язкових.

Важливо розуміти, що процес багаторівневого регіонального врядування характеризується виробленням політики через конкретні спільні

ініціативи, наприклад, проекти публічно-приватного партнерства, проекти, програми і стратегії, які формуються й 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. Суб'єктом може бути, наприклад, громадська організація або навіть окрема особа.

Для застосування моделі багаторівневого регіонального врядування необхідний певний ступінь соціальної та політичної зрілості громадян та суспільних інститутів, усвідомлення ними своєї ролі у забезпеченні розвитку регіонів та готовності безпосередньо взяти участь у відповідних процесах. Загалом ця модель є безальтернативною для подальшого забезпечення сталого розвитку і високої конкурентоспроможності регіонів. Однак в Україні на сучасному етапі вона не може бути належним чином реалізована, оскільки у нас лише формується громадянське суспільство, ми маємо складну політичну та економічну ситуацію, низький рівень довіри суспільства до органів влади тощо. Водночас це не означає, що сьогодні не потріб-



Рис. 2. Суб'єкти багаторівневого регіонального управління та їх взаємодія

но створювати умови для становлення багаторівневого регіонального врядування в державі, навпаки – необхідно забезпечувати прозорість діяльності органів регіонального управління, реальні можливості для приватних і громадських суб'єктів щодо їх участі у розробці та реалізації політики регіонального розвитку тощо, на що, власне, і спрямовані сучасні українські реформи. Окрім того, необхідно переглянути цілі й завдання щодо регіонального розвитку відповідно до ознак конкретності, актуальності та реалістичності; прибрати програми, які не фінансуються, але потребують адміністрування; якісно інформувати населення регіонів про стан, тенденції, політику розвитку регіонів 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.

З урахуванням того, що багаторівневе регіональне врядування потребує нової культури життєдіяльності, становлення якої потребує тривалого часу, можна стверджувати, що особливу актуальність для сучасної України має *багаторівневе регіональне управління*, оскільки 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. 2). При цьому 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.

Модель багаторівневого регіонального управління, на наш погляд, 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. Прикладами такого управління є 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 цих рівнів

та бажано на основі принципу субсидіарності. Зрештою багаторівневе регіональне управління формує основи для становлення багаторівневого регіонального врядування.

Вважаємо, що ефективне 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;
- комунікативна компетентність, а також обізнаність про складові і принципи суб'єкт-суб'єктного владного партнерства;
- 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 (базується переважно на попередньому досвіді взаємодії).

**Висновки і пропозиції.** Узагальнення та аналіз сутнісних характеристик багаторівневого регіонального управління та багаторівневого регіонального врядування дали змогу встановити їх особливості. Так, управління має більш чітко окреслені механізми, процедури, алгоритми, є ієрархічно зумовленим, хоча передбачає й горизонтальні відносини, характеризується посиленою відповідальністю за регіональний розвиток кола уповноважених суб'єктів регіонального управління, на відміну від врядування, яке є більш складним і ситуаційно зумовленим і потребує налагодження взаємодії та партнерства між різними суб'єктами: публічними, приватними, громадськими.

Спільною ключовою ознакою багаторівневого управління та багаторівневого врядування є налагоджена горизонтальна і вертикальна взаємодія. 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;

відповідно, взаємодія в багаторівневому регіональному врядуванні 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.

З урахуванням зазначеного та недостатньої готовності суспільства брати участь в регіональній політиці на сучасному етапі розвитку України більш 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.

#### Список використаної літератури:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін.] ; [за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Офіц. вісник України. – 2014. – № 70.
3. Романюк С. Еволюція підходів до підтримки регіонального розвитку в країнах світу / С. Романюк // Ефективна економіка: електронне наук. фахове видання. – 2013. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1829>.
4. Словник української мови : в 11 т. [ред. колегія: І. Білодід та ін.]. – К. : Наукова думка. – 1970–1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ukrlit.org/slovnuk/slovnuk\\_ukrainskoi\\_movu\\_v\\_11\\_tomakh](http://ukrlit.org/slovnuk/slovnuk_ukrainskoi_movu_v_11_tomakh).
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00\\_Ukraine-EU\\_Association\\_Agreement\\_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf).
6. Регіональна політика та Угода про асоціацію між Україною та ЄС / [Д. Черніков, Р. Хорольський, О. Синьоокий]. – К. : ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», 2015. – 31 с.
7. Charter for Multi-level governance in Europe : Document of Committee of the Regions (CoR) EU [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>.
8. Étymologie du terme “gouvernance” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf).
9. Good multi-level governance for vocational education and training : the paper of European Training Foundation, 2013. – Torino : European Training Foundation. – 49 p.

#### Дегтярева И. А. Многоуровневое региональное управление<sup>1</sup> и многоуровневое региональное администрирование: анализ соотношения существенных характеристик

*В статье уточнены понятия «многоуровневое региональное управление» и «многоуровневое региональное администрирование». Раскрыты значение и специфика вертикального и горизонтального взаимодействий в процессе многоуровневого формирования политики регионального развития. Определены предпосылки эффективного многоуровневого регионального администрирования, и обоснована его важность для дальнейшего становления многоуровневого регионального управления.*

**Ключевые слова:** многоуровневое региональное управление, многоуровневое региональное администрирование, партнерство, принципы, вертикальное и горизонтальное взаимодействие.

#### Dehtyarova I. O. Multi-level regional governance and multi-level regional administrative: an analysis of the relationship between essential characteristics

*The article specifies the essence and features of the multi-level regional governance and multi-level regional administrative. Revealed the significance and specificity of the vertical and horizontal interactions in the process of forming a multi-level regional development policy. Summarizes the preconditions of effective multi-level regional administrative and proved its importance for the further formation of multi-level regional governance.*

**Key words:** multi-level regional governance, multi-level regional administrative, partnership, principles, vertical and horizontal interactions.

<sup>1</sup> У російській мові немає точного перекладу слова «врядування» (англ. governance), тому в цьому випадку переклад здійснено з урахуванням найчастіше вживаного слова «управління»; «адміністрування» ж тут розглядається як аналог українського слова «управління».