

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ ОПИС ТА АНОТАЦІЯ

Адаптація європейського досвіду організації багаторівневого врядування в Україні, магістерська робота: 281«Публічне управління та адміністрування» / Мосійчук Артем Олександрович / Навч. наук. інститут публіч. управл. та держ. служби; каф. Регіональної політики; наук. кер.: В.С. Колтун, д.наук., проф., зав. кафедри. – Київ, 2023. – 117 с.

Зміст роботи. В роботі проведено аналіз співвідношення сутнісних характеристик багаторівневого врядування та багаторівневого управління, розглянуто багаторівневе врядування як механізм розробки та реалізації державної політики, досліджено досвід реалізації реформ у сфері модернізації системи багаторівневого врядування таких європейських країн, як Франція, Італія, Німеччина та Іспанія. Проведено оцінку діяльності органів публічної влади як суб'єктів багаторівневого врядування щодо управління регіональним розвитком, запропоновано мережеві моделі управління як напрям модернізації багаторівневого врядування.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, державна політика, багаторівневе врядування, регіональне управління, реформи, європейські країни, органи публічної влади, децентралізація, співробітництво.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION AND ABSTRACT

Adaptation of European Experience in Organizing Multilevel Governance in Ukraine, master's thesis: 281 «Public Administration and Management» / Artem Oleksandrovich Mosiychuk / Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv; Department of Regional Policy; academic supervisor: V.S. Koltun, Ph.D., Prof., Head of the Department. - Kyiv, 2023. - 117 pages.

Content of the work: The thesis conducts an analysis of the correlation between the essential characteristics of multilevel governance and multilevel management. It considers multilevel governance as a mechanism for developing and implementing state policy, investigates the experience of implementing reforms in the field of modernizing the multilevel governance system in European countries such as France, Italy, Germany, and Spain. The work evaluates the activities of public authorities as subjects of multilevel governance in managing regional development and proposes network management models as a direction for modernizing multilevel governance.

Keywords: public administration and management, state policy, multilevel governance, regional management, reforms, European countries, public authorities, decentralization, cooperation.

АПРОБАЦІЯ

РЕЗУЛЬТАТИВ

ДОСЛІДЖЕННЯ

Дослідницькі ідеї автора та отримані результати презентовані: Мосійчук А.О. Особливості побудови системи багаторівневого врядування Федеративної республіки Німеччина // Матеріали Міжнародного круглого столу «Відкритий діалог «Добре багаторівневе демократичне врядування в Україні», 05.12.2023 Київ, Україна.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ	9
1.1. Багаторівневе врядування та багаторівневе управління: аналіз співвідношення сутнісних характеристик	10
1.2. Багаторівневе врядування як механізм розробки та реалізації державної політики	15
Висновки до Розділу 1	26
РОЗДІЛ 2. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ: ШЛЯХИ АДАПТАЦІЇ ДО ВІТЧИЗНЯНИХ УМОВ	27
2.1. Досвід реалізації реформ у сфері модернізації системи багаторівневого врядування Франції та Італії	27
2.2. Система багаторівневого врядування Італії	36
2.3. Особливості побудови системи багаторівневого врядування Федеративної республіки Німеччина	50
2.4. Досвід багаторівневого врядування Іспанії	58
Висновки до Розділу 2	69
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	72
3.1. Оцінка діяльності органів публічної влади як суб'єктів багаторівневого врядування щодо управління регіональним розвитком	72
3.2. Мережеві моделі управління як напрям модернізації багаторівневого врядування	88
Висновки до Розділу 3	103
ВИСНОВКИ	105
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	109

ВСТУП

Актуальність теми. Напрямок модернізації України, враховуючи політику європейської інтеграції, створення інститутів демократії та розвиток громадянського суспільства, встановлює нові пріоритети, завдання та принципи функціонування органів влади. Потреба у формуванні ефективного публічного управління в Україні в умовах глобалізації визначає актуальність комплексного вирішення завдань реформування системи управління регіональним розвитком. Це передбачає впровадження нового рівня регіональної політики, яке спрямоване на поєднання завдань модернізації економіки країни і комплексного забезпечення збалансованого розвитку регіонів. Ця стратегія базується на кращих практиках публічного управління за кордоном, зокрема, адаптації європейської моделі багаторівневого врядування через впровадження нових інструментів, технологій, засобів та організаційних форм.

Активізація процесу формування системи багаторівневого врядування в Україні в наш час визначається суттєвими змінами та обумовлена рядом тенденцій. Серед них важливо відзначити наростаючу концентрацію економічної активності на регіональному рівні, де спостерігається стійке зростання концентрації економічної діяльності в обласних центрах та суміжних районах; нерівномірний розвиток територій, що призводить до зростання міжрегіональних соціально-економічних диспропорцій; виникнення неефективної системи публічного управління регіональним розвитком і наявність непрозорого механізму фінансового забезпечення розвитку регіонів протягом тривалого періоду; відсутність чіткої державної політики у сфері регіонального розвитку, що впливає з недосконалої системи територіальної організації влади та зволікання з реалізацією адміністративно-територіальної реформи.

У контексті перетворення українського суспільства особливо важливим стає впровадження сучасної моделі «багаторівневого врядування», яка на

сьогодні успішно застосовується в країнах ЄС. Суть цієї моделі полягає в широкому спектрі заходів та системі координації та переговорів між формально незалежними, але функціонально залежними один від одного учасниками, які знаходяться у складних і постійно змінних взаємозв'язках на різних рівнях управління.

Мета дослідження – поглиблення теоретичних засад багаторівневого врядування та обґрунтування напрямів модернізації системи багаторівневого врядування в Україні в контексті європейського досвіду.

1. Для досягнення зазначеної мети були поставлені наступні **завдання**:
2. провести аналіз співвідношення сутнісних характеристик понять «багаторівневе врядування» та «багаторівневе управління»;
3. дослідити багаторівневе врядування як механізм розробки та реалізації державної політики;
4. проаналізувати досвід реалізації реформ у сфері модернізації системи багаторівневого врядування в країнах ЄС: Франції, Італії, Німеччини, Іспанії;
5. провести оцінку діяльності органів публічної влади як суб'єктів багаторівневого врядування щодо управління регіональним розвитком;
6. дослідити мережеві моделі управління як напрями модернізації багаторівневого врядування в Україні.

Об'єктом дослідження є процес створення ефективної системи багаторівневого врядування.

Предметом дослідження є адаптація європейського досвіду організації багаторівневого врядування в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення визначеної мети була використана методологія науки у галузі публічного управління та адміністрування, регіонального управління, сучасна теорія управління і закони діалектики. Використано систему загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, включаючи:

- системний підхід – для аналізу багаторівневого врядування регіональним розвитком як цілісної системи;
- аналіз – для дослідження теоретико-методологічних досягнень в галузі публічного управління та управління регіональним розвитком, законодавчих актів України та Європейського Союзу;
- синтез – для розкриття сутності та визначення понять багаторівневого врядування шляхом поєднання окремих компонентів, які були виділені під час критичного аналізу існуючих підходів до їх розуміння;
- компаративний та логіко-семантичний методи – для вивчення категорійно-понятійного апарату предмета дослідження;
- логічне узагальнення та метод порівняльного аналізу – широко використовувалися на різних етапах роботи, зокрема при виявленні проблем, що стали основою для удосконалення теоретико-методологічних засад багаторівневого врядування в контексті модернізації публічної влади в Україні, формулюванні висновків і рекомендацій.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в трансформації теоретичних положень і висновків на конкретні рекомендації, спрямовані на модернізацію територіальної організації влади в Україні та удосконалення діяльності територіальних органів публічної влади. Результати даного магістерського дослідження можуть служити основою при розробці стратегій і програм у рамках проведення реформи з метою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, а також при формулюванні законодавства у сфері регіонального розвитку.

Наукова новизна полягає у вирішенні конкретного науково-прикладного завдання, що включає розробку теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо удосконалення територіальної організації влади в Україні. Це дослідження враховує європейський досвід як важливий фактор у контексті сприяння регіональному розвитку.

Структура і обсяг роботи. Робота викладена на 116 сторінках формату А4 і складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, який включає 68 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ

1.1. Багаторівневе врядування та багаторівневе управління: аналіз співвідношення сутнісних характеристик

Світовий досвід, зокрема європейський, демонструє, що розвиток регіонів виявляється більш успішним, коли досягається краще співробітництво між їх політичними, економічними та соціальними групами, і коли всі зусилля спрямовані на спільні завдання. Цей підхід відомий як багаторівневе врядування (Multi-level governance). В Хартії багаторівневого врядування в Європі (Charter for Multi-level Governance in Europe), прийнятій Комітетом регіонів Європейського Союзу у 2014 році, визначається як узгоджені зусилля ЄС, держав-членів та місцевих та регіональних органів влади, що базуються на партнерстві та спрямовані на розробку та впровадження політики ЄС. В цьому документі також відзначається необхідність включення в регіональну політику інших суб'єктів, таких як бізнес, громадські організації, населення тощо.

На сьогодні цей підхід також отримав визнання в Україні. Державна стратегія регіонального розвитку вказує на необхідність процесу формування та впровадження державної політики регіонального розвитку на принципах багаторівневого управління [37].

В Угоді про асоціацію, в статті 466 розділу 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво», зазначено, що «Сторони зобов'язуються сприяти взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики, зокрема методів формування та впровадження регіональних політик, з особливим акцентом на багаторівневе управління та партнерстві, розвитку відсталих територій та територіальному співробітництві. При цьому створюються канали зв'язку та підтримується обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами

влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства» [44].

У вітчизняних наукових роботах використовуються різні терміни для опису одних і тих самих концепцій. Наприклад, у дослідженні С. Романюка, говориться про «багаторівневу систему дій, націлену на підвищення внутрішнього регіонального потенціалу», «модель багаторівневої координації», та «багаторівневі системи управління» [39]. У роботі Д. Чернікова та Р. Хорольського виділяється розвиток «багаторівневого врядування, в якому беруть участь регіональні влади, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство та інші зацікавлені сторони» [28]. Багато наукових досліджень присвячені впливу на об'єкти з багаторівневого підходу, але деякі з них використовують термін «врядування», тоді як інші акцентують увагу на «управлінні».

Таким чином, існує певна термінологічна і концептуальна неоднозначність щодо багаторівневого управління та багаторівневого врядування. Для системного розвитку теоретичних основ та практичних рекомендацій з питань сталого розвитку і конкурентоспроможності регіонів, регіональної політики, необхідно уточнити сутність цих термінів та структурні аспекти відповідних моделей.

Проведемо аналіз за походженням та структурою зазначених понять. Згідно з тлумачними та енциклопедичними словниками, управління – це керівництво діяльністю, керівництво чимось або кимось; перебування на чолі кого-небудь або чогось; направлення ходу певного процесу або вплив на розвиток чогось тощо [43]; це процес впливу певних суб'єктів на об'єкти з конкретними цілями [15, с. 722].

Врядування (походить від грецького «kubernân» – керувати судном) може бути визначено як процес розробки та впровадження публічної політики на основі партнерської співпраці між державними та місцевими органами влади з метою досягнення стратегічних цілей суспільного розвитку [15, с. 103]. Слово «врядування» має давню історію і спочатку вказувало на наявність осіб,

які керували судном, і було вжите ще давньогрецьким філософом Платоном (у 5 столітті до н.е.). Пізніше цей термін розширився і став застосовуватися в галузі бізнесу та державного управління. В сучасному розумінні врядування отримало своє значення в 1990-х роках і активно використовується економістами, політологами та міжнародними організаціями для позначення мистецтва або методу управління державою. Цей термін вийшов за межі управління публічними органами та охоплює спроби розвивати нові методи управління державою, зокрема, шляхом залучення громадянського суспільства на всіх рівнях – національному, місцевому, регіональному і міжнародному.

У наш час термін «врядування» застосовується до різних галузей, коли особливо актуальним є співробітництво на різних рівнях та між різними секторами, і коли потрібно приймати спільні рішення різними учасниками для досягнення спільних цілей. Усі нові визначення цього терміну передбачають узгоджену діяльність у плануванні, організації, моніторингу та контролі поза межами окремих установ та вимагають залучення інших зацікавлених сторін до цих процесів.

Слід зауважити, що термін «governance» українською мовою перекладається як «управління» або «влада». Однак ці переклади не віддзеркалюють повну сутність цього поняття. Українська мова не має точного еквівалента для терміну «governance», і це ускладнює його передачу українськими словами.

На основі інформації з різних джерел і аналізу природи управління і врядування, можливо провести порівняльний аналіз цих понять, визначивши їх основні суттєві характеристики та ознаки (табл. 1.1).

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 інших сторін; принцип інтеграції і доповнення повноважень; принцип підзвітності партнерам та суспільству; принцип особистої та спільної відповідальності
Реалізація повноважень	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

Джерело: сформовано автором на основі [12]

Враховуючи описані характеристики в табл. 1.1, можна стверджувати, що концепція багаторівневого врядування передбачає сприяння розвитку регіонів шляхом реалізації проєктів, програм та стратегій, які формуються та впроваджуються за участю публічних органів влади у партнерстві з іншими суб'єктами публічного та приватного секторів, таких як освітні установи,

культурні установи, медичні заклади, підприємства, громадські організації, іноземні структури, окремі громадяни та фахівці. Отже, ця модель покликана забезпечувати розвиток регіонів за допомогою взаємодії значної кількості суб'єктів на різних рівнях, включаючи центральні виконавчі органи, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, освітні та культурні установи, медичні заклади, підприємства, громадські об'єднання, іноземні структури, окремих громадян і експертів. Ця взаємодія відбувається одночасно на горизонтальному та вертикальному рівнях, як зображено на рис. 1.1.



Рисунок 1.1. Суб'єкти багаторівневого врядування та їх взаємодія [12]

Нагадаємо, що взаємодія – це взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена між ким-, чим-небудь [43].

У багаторівневому врядуванні вертикальна взаємодія відображає спілкування та відносини між вищими та нижчими рівнями в системі публічного врядування. Для створення ефективних вертикальних відносин необхідно вдосконалювати стратегії та підходи регіональних органів влади з метою поліпшення співпраці з центральними органами влади як потенційними союзниками у вирішенні конкретних регіональних проблем. Це обумовлено

тим, що центральні органи влади можуть бути не повністю обізнані з місцевими та регіональними питаннями.

З іншого боку, горизонтальна взаємодія охоплює співробітництво між державними та приватними суб'єктами, які функціонують на однаковому рівні, чи то національному, регіональному, місцевому тощо.

Система багаторівневого врядування функціонує завдяки узгодженій вертикальній та горизонтальній співпраці. Наприклад, коли національний уряд приймає рішення щодо розподілу компетенцій за певними питаннями, важливо визначити ролі та повноваження різних суб'єктів на горизонтальному рівні. В цей час, ці суб'єкти можуть самостійно встановлювати зв'язки та форми співпраці, якщо вони не врегульовані законодавством і не є обов'язковими.

Важливо розуміти, що багаторівневе регіональне врядування полягає в розробці політики через конкретні спільні ініціативи, такі як проекти публічно-приватного партнерства, програми та стратегії, які створюються і впроваджуються через співпрацю двох або більше сторін з метою досягнення загальної користі. При цьому будь-який суб'єкт може запропонувати рішення важливих завдань, брати участь у їх організації та координації відповідної діяльності та інше.

Для успішного впровадження моделі багаторівневого врядування необхідна певна соціальна та політична зрілість громадян та суспільних інститутів, які повинні усвідомлювати свою роль у розвитку регіонів і бути готовими активно приймати участь у відповідних процесах. Загалом ця модель є найбільш важливою для забезпечення сталого розвитку та конкурентоспроможності регіонів. Однак в Україні на сучасному етапі неможливо належним чином впровадити її через нестабільну політичну та економічну ситуацію, низький рівень довіри суспільства до органів влади й інші фактори. Проте це не означає, що потрібно припиняти зусилля для створення умов, сприятливих для розвитку багаторівневого врядування в державі. Навпаки, необхідно робити акцент на забезпечення прозорості

діяльності регіональних урядовців і надавати реальні можливості приватним та громадським суб'єктам для їх участі в розробці та впровадженні політики регіонального розвитку. Також важливо переглянути цілі та завдання у сфері регіонального розвитку, зробити їх більш конкретними, актуальними й реалістичними, видалити програми, які не фінансуються, та забезпечити якісне інформування населення регіонів про стан, тенденції та політику регіонального розвитку. Найголовніше – забезпечити не лише інформованість громадян, але й зміну їхньої поведінки, зробивши їх активними учасниками регіонального розвитку, сприяючи зміні їхньої ролі в цьому процесі з об'єктів на суб'єкти.

Отже, узагальнення та аналіз ключових характеристик багаторівневого управління та багаторівневого врядування дозволили виділити їх відмінності. У порівнянні з управлінням, багаторівневе врядування виявляється складнішим і ситуаційно залежним, вимагаючи встановлення ефективної взаємодії та партнерства між різними типами суб'єктів, якими є органи державної влади, приватні підприємства і громадські організації.

1.2. Багаторівневе врядування як механізм розробки та реалізації державної політики

Концепція багаторівневого врядування (відома також як «multi-level governance» або «multi-tiered governance») має за мету розглянути ключові її аспекти з метою подальшого застосування їх для вирішення завдань суспільного розвитку. Багаторівневе врядування визначається як система постійної неієрархічної взаємодії між урядовими структурами, представниками громадського суспільства та підприємствами на різних рівнях врядування – включаючи наднаціональний, регіональний, національний, субнаціональний та місцевий рівні – з метою узгодження, розробки та впровадження конкретної публічної політики. Ця концепція була сформована під впливом теорії мереж, доктрини врядування та парадигми глобального врядування.

Багаторівневе врядування, як вкрай динамічний комплекс, що відрізняється за своєю гнучкістю і різноманітністю міжсекторних та міжрегіональних взаємодій управлінських суб'єктів, потребує ретельного наукового розгляду, аналізу відповідних концепцій та перспектив розвитку.

Для розкриття особливостей концепції багаторівневого врядування важливо звертатися до теоретичних джерел. Питання багаторівневості вивчали різні автори, такі як Г. Петерс і Ф. Шміттер, які досліджували міжурядові відносини. С. Валті та М. Зурн докладали зусиль для розкриття основ багаторівневого врядування. Б. Пападопулос аналізував різні рівні врядування, включаючи національний, європейський та міжнародний рівні. Т. Вайс та Р. Такур досліджували глобальне врядування, в той час як С. Бергер і П. Сімона аналізували глобальний рівень врядування та рівень ЄС.

Українські вчені також внесли свій вклад у вивчення питань багаторівневого управління. Наприклад, В. Котковський досліджував механізми участі місцевих органів влади в формуванні та реалізації державної політики. П. Надолішний приділяв увагу концепції демократичного врядування, водночас А. Колодій досліджував публічне (нове) врядування. В. Зозуля аналізував розвиток демократичного врядування в умовах глобалізації, а В. Козак розвивав теорію публічного управління, ґрунтуючись на принципах мережевого підходу. Згруповані науковці з ОРІДУ НАДУ при Президентові України, під керівництвом С. Саханенка, провели комплексне дослідження багаторівневого управління в контексті модернізації публічної влади в Україні.

Ф. Шміттер надає таке визначення багаторівневому врядуванню: це «домовленість про прийняття обов'язкових рішень, до якої залучається безліч політично незалежних або взаємозалежних акторів, як приватних, так і урядових, на різних рівнях територіальної організації, щодо більш-менш постійного обговорення та виконання. В цьому контексті немає чіткої політичної компетенції жодного з цих рівнів, і не існує жорсткої ієрархії політичної влади» [68, с. 72]. Це визначення віддзеркалює ключову концепцію

багаторівневого управління, яка полягає в існуванні різних «рівнів територіальної організації», де відбуваються немонопольні (координаційні) відносини між суб'єктами з різних секторів врядування.

Іншим коротким і більш абстрактним визначенням багаторівневого врядування є «немонопольні обміни між інститутами на транснаціональному, національному, регіональному і локальному рівнях» [63, с. 131]. В іншому визначенні багаторівневе врядування розглядається як «набір загальних або функціональних одиниць, які мають певний ступінь автономії всередині загального механізму управління, і суб'єкти цих одиниць прагнуть до тривалої співпраці для досягнення загального блага» [73, с. 4].

Різні автори, намагаючись дати визначення концепції багаторівневого врядування, виходять із різних спостережень на практиці та теоретичних моделей. Важливим є підкреслення відсутності концентрації влади й компетенцій на національному рівні або в іншому єдиному центрі. Управління відбувається на декількох рівнях і навіть може передаватися неурядовим акторам [25, с. 21]. Зазначено, що ці актори «формально незалежні, але функціонально взаємозалежні» та «перебувають у складних взаємозв'язках один з одним» [64, с. 12].

У Глосарії з питань управління та державного управління визначено, що демократичне врядування є формою управління, що передбачає взаємодію трьох основних категорій суб'єктів: держави, громадського суспільства та приватного сектору (бізнесу) на основі фундаментальних і суспільних принципів. До цих принципів входять участь, підзвітність, відкритість, верховенство закону, розподіл влади, доступність, субсидіарність, рівність і свобода преси [9].

За словами П. І. Надолішнього, «демократичне врядування» не обмежується врядуванням у звичайному розумінні, тобто не зводиться до виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади, навіть коли існують стійкі зв'язки з громадськістю. «Врядування» вказує на те, що різні суспільні групи мають природне (суверенне) право на самостійне регулювання

свого життя і діяльності (самоврядування), з обмеженням – не на шкоду іншим і не за рахунок інших. Демократичне врядування розглядається як механізм, що гарантує функціонування суспільства як єдиної саморегульованої системи та забезпечує формування та виконання публічної влади. Це досягається шляхом врахування потреб суспільного розвитку в публічній політиці, активної участі громадян у розробці та впровадженні цієї політики, співпраці трьох основних секторів (публічного, приватного та громадського) для вирішення важливих соціально-економічних проблем, а також постійного контролю різних сегментів суспільства над функціонуванням публічної влади [33, с. 171–172].

Державне управління впровадило доктрину врядування головним чином через концепцію «нового публічного управління» (new public management). Ця концепція спрямована на підвищення ефективності функціонування держави та її інституцій шляхом впровадження корпоративних методів управління та ринкових механізмів. Вона передбачає використання приватного сектору для виконання певних функцій, а також наголошує на принципах орієнтації на клієнта, використанні ринкової оцінки діяльності державних структур та створенні конкурентного середовища. Концепція «нового публічного управління» базується на ідеї активної співпраці між державними установами та приватним сектором, відмові від ієрархічного контролю, переходу до угодних зобов'язань та контролю, який проводиться на відстані, що представляє собою один зі способів втілення концепції врядування [23].

Попри те, що концепція «нового публічного управління» стимулювала пошук більш ефективних управлінських рішень, нововведення, впроваджені в її рамках, призвели до виникнення ряду негативних наслідків, таких як нестача координації між урядовими структурами й руйнування системи державної служби. У відповідь на ці недоліки з'явилася концепція «належного врядування» (Good Governance) наприкінці 20 століття. Модель «належного врядування», яка врешті-решт офіційно сформулювалася в 1997 році в рамках

Програми розвитку ООН, націлена на максимальне розширення участі суспільства у процесах управління державою [27].

Згідно з Програмою розвитку ООН, «належне врядування» має наступні характеристики: участь громадян; верховенство закону; прозорість; відповідальність; орієнтація на досягнення консенсусу; справедливість; ефективність та результативність; обліковість/підзвітність; стратегічне бачення [57].

Згідно із Білою книгою Європейської Комісії, належне врядування – це система управління, яка вимагає відповідності, співробітництва, ефективності, своєчасності та ясності в усіх процесах завдяки належній звітності та відповідальності. Біла книга визначає п'ять принципів належного врядування:

1. Відкритість – це відкритість діяльності установ.
2. Участь – це включеність громадян у процес формування та реалізації політики, не обмежуючись лише процесом формування.
3. Звітність – це зрозумілість законодавчих та виконавчих процесів для широкої громадськості.
4. Ефективність – це розробка політики на основі чітких цілей, урахування попереднього досвіду, оцінка поточної ситуації та передбачення майбутніх наслідків.
5. Узгодженість – це політичне керівництво, яке несе відповідальність перед інститутами з метою забезпечення послідовного підходу в складній системі [56].

У цьому контексті, належне врядування розглядається як системна взаємодія, що також відзеркалюється в Угодах про партнерство з країнами, що розвиваються. Визначення належного врядування звучить так: «належне врядування – це прозоре та підзвітне управління людськими, природними, економічними та фінансовими ресурсами з метою забезпечення справедливого та сталого розвитку» [62].

Отже, можна зробити висновок, що належне врядування включає в себе комплекс національно встановлених принципів, стандартів і практик,

спрямованих на підвищення ефективності публічного управління та адміністрування, підтримку демократії й сталого розвитку держави. Це досягається шляхом нормативно регульованої процедури партнерської взаємодії між державою та приватним сектором на основі рівності, взаємної відповідальності за прийняті рішення та їхні результати [17, с. 76].

Додатковий розгляд нових управлінських явищ у контексті «врядування» призвів до сформулювання концепції «скоординованого управління» (Joined up Government). Ця концепція була винайдена з метою подолання розкиданості та «надмірної автономії» державних інститутів та установ в рамках моделі «нового публічного менеджменту» і вирішення складних проблем, які виникають на перетині інтересів та пріоритетів окремих відомств, організацій та рівнів управління. Тому ця модель налаштована на об'єднання зусиль як горизонтально, так і вертикально. В рамках цієї моделі основна увага приділяється підвищенню координації, стратегічному плануванню, інтеграції ресурсів та зусиль, а також підтримці взаємодії між включеними структурами та персоналом [2].

За думкою численних дослідників, найбільш яскраво концепція врядування реалізована через парадигму мережевого управління (network management), що сформулювалася під впливом теорії мереж. Основні принципи цього мережевого управління включають такі:

- 1) урядові інститути не повинні мати більше впливу на публічну політику, ніж неурядові інститути;
- 2) урядові структури, бізнес та структури третього сектору є рівноправними партнерами в управлінських мережах, створених для розробки та/або реалізації публічної політики в різних суспільних сферах;
- 3) діяльність держави в управлінні мережею виключає використання механізмів примусу та тиску; вона орієнтована на створення сприятливого середовища для функціонування існуючої мережі,

- підвищення якості взаємодій між її учасниками, подолання бар'єрів у комунікації між ними та стимулювання інтенсивних щільних взаємодій;
- 4) в окремих випадках держава може втручатися в діяльність мережі для її модифікації, використовуючи інструменти впливу «другого покоління»;
 - 5) орієнтація на пошук консенсусу, проведення переговорів та розроблення способів вирішення конфліктних ситуацій між учасниками мережі, які можуть мати суперечливі інтереси;
 - 6) спільне розв'язання проблем, узгодження інтересів;
 - 7) менеджмент мережі може бути здійснений не лише урядовими інститутами, але й неурядовими організаціями [21].

Безумовно, кожна з концепцій, що втілює доктрину врядування, враховує її з урахуванням конкретних рис і особливостей. Але загалом можна погодитися з А. Бенцом і Я. Попадопулусом, які визначають ознаки врядування в державному управлінні в контексті формування концепції багаторівневого врядування наступним чином: існування кількох центрів для прийняття рішень; відсутність чіткої ієрархії серед цих центрів; використання мережевої організації взаємодії між суб'єктами, залученими в процесах ухвалення рішень; рухомість, а не чіткість меж у мережі; участь представників експертної спільноти, приватних організацій та громадських структур у процесах взаємодії; побудова управлінського процесу на основі переговорних процедур, пошуку консенсусу, укладання угод та співпраці, а не на примусі, контролі та наказах; домінування горизонтальних відносин між суб'єктами та використання неформальних моделей ухвалення рішень; державні інститути грають другорядну, а не домінуючу роль у цьому процесі [49].

Таким чином, відповідно до доктрини врядування, для подолання неефективності управління громадським сектором важливо об'єднати багато суперечливих інтересів через горизонтальну співпрацю та механізми колективного прийняття рішень, замість централізованого управління. Унаслідок цього розвиток доктрини врядування призвів до формування концепції багаторівневого врядування.

Не менш важливий вплив на формування концепції багаторівневого управління справила парадигма глобального врядування (Global Governance), яка на початку 1990-х років замінила ідею глобального уряду (Global Government). За словами Д. Карамишева, концепція глобального врядування набула особливого значення, оскільки вона передбачає перехід від управління до врядування, що означає принципову заміну традиційних ієрархічних форм організації владних і суспільних відносин мережевими з метою задоволення колективних інтересів на глобальному рівні [18, с. 9]. Це означає:

- особливий вид діяльності, що передбачає неінституційні, неієрархічні глобальні владні відносини, засновані на консенсусі;
- динамічні зміни на національному рівні під впливом глобальних інститутів, що передбачають деієрархізацію відносин між урядовими структурами та суспільством, відмову від традиційних ієрархічних інститутів шляхом передачі прийняття рішень на секторальний рівень і у систему перемовин – політичну мережу;
- сукупність інститутів, юридичних та неюридичних регуляторів та механізмів, за допомогою яких різні актори обговорюють та вирішують глобальні проблеми;
- процес трансформації світової системи, де систему суверенних держав заміщує наднаціональні інститути з участю недержавних акторів;
- політичну концепцію управління, засновану на визнанні того, що відносини, які будуються на місцевому, регіональному, національному, глобальному рівнях, перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності один від одного.

Узагальнене визначення глобального врядування можна сформулювати наступним чином: «Глобальне врядування – це сукупність формальних та неформальних інститутів, механізмів, відносин та процесів, що співіснують та взаємодіють один з одним і охоплюють держави, ринки, окремих громадян та організації, що представляють як урядовий, так і неурядовий сектори. Через

цей комплекс засобів на глобальному рівні визначаються колективні інтереси, встановлюються права та обов'язки й вирішуються конфлікти» [70, с. 8].

На основі аналізу, можна зазначити, що концепція багаторівневого управління відображає ряд значущих тенденцій, що зазнали змін у практиці публічного управління у XXI столітті та отримали відповідне теоретичне обґрунтування. Спершу, це передбачає перерозподіл влади як на наднаціональний рівень, так і на субнаціональні та місцеві рівні від держави. Ця ключова риса супроводжується затуханням розмежування між сферами діяльності публічного та приватного секторів, що передбачає включення різноманітних неурядових акторів різних видів та географічного походження до системи управління. Деякі дослідники стверджують, що концепція багаторівневого управління розвиває межі між зовнішнім та внутрішнім, центром та периферією, державою та громадськістю. Якщо уявити ці аспекти як основні напрямки, то можна спостерігати, як утворюється концептуальний простір багаторівневого управління (рис. 1.2).

В точці перетину трьох напрямків розташований конкретний тип публічного управління, що визначає повноту влади в урядових структурах. Перша лінія (вимір «центр – периферія») показує перехід від централізованого до децентралізованого типу управління. Друга лінія (вимір «зовнішнє – внутрішнє») вказує на рух від субординації до кооперації у взаємовідносинах. Третя лінія (вимір «державна – суспільство») показує перехід від чіткого розподілу між сферами публічного та приватного управління до явища державно-приватного управління.

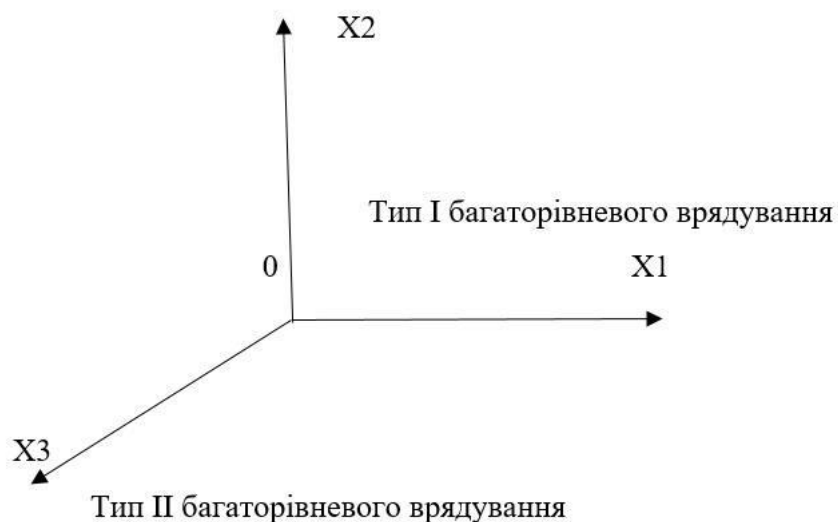


Рисунок 1.2. Концептуальний простір багаторівневого врядування

Джерело: сформовано автором на основі [64]

Чим далі від початку – тим більше груп акторів задіяні у прийнятті та реалізації рішень. Перша і друга лінії створюють теоретичну сферу, де акцент здійснюється на формуванні різних рівнів управління – від локального до наднаціонального, які непосредньо та без посередньої ієрархії взаємодіють один з одним. Друге поле виникає з першої і третьої осей. Тут розглядаються можливості участі громадянського суспільства в ухваленні публічних рішень і їх взаємодія з процесами передачі влади (децентралізацією). Друга і третя осі утворюють третю теоретичну область – область мобілізації соціальних рухів на різних рівнях ієрархії [64].

Багаторівневе управління є дуже динамічною системою, яка характеризується гнучкістю і різноманітністю взаємодій між управлінськими суб'єктами у територіальному та секторальному контексті. Різні комбінації акторів формуються відповідно до характеру та форми взаємодії, рівня формалізації та стандартизації взаємодії в різних галузях публічної політики. С. Саханенко вважає, що динаміка багаторівневого врядування обумовлена його відсутністю централізації та принципом субсидіарності. Зміни зовнішніх і внутрішніх параметрів системи багаторівневого врядування призводять до постійних зрушень у рівні і коливань у пошуку оптимальних комбінацій

взаємодії між її суб'єктами в конкретний час і за конкретних умов. З цього випливає, що основним механізмом упорядкування функціонування системи багаторівневого врядування в цілому є матриця децентралізації [4].

Децентралізація визначає загальний напрямок системи багаторівневого врядування і може розглядатися у кількох аспектах:

- як принцип багаторівневого врядування, що передбачає розподіл влади між різнорівневими суб'єктами управління;
- як метод багаторівневого врядування, який ґрунтується на розподілі управлінських функцій між численними автономними суб'єктами і сприяє їхній спільній координованій діяльності;
- як режим багаторівневого врядування, який передбачає мінімізацію субординаційних відносин та використання координаційних інструментів у взаємодії автономних суб'єктів управління;
- як форма організації багаторівневого врядування, що ґрунтується на розподілі функцій між незалежними владними суб'єктами;
- як процес розподілення та виконання повноважень, який передбачає постійний поділ і перерозподіл влади між суб'єктами управління різних рівнів і секторів для досягнення найкращих результатів;
- як елемент організаційної структури, де децентралізація включає в себе взаємопов'язані елементи різних рівнів і секторів, які підтримують функціонування та розвиток системи багаторівневого врядування як єдиного цілого.

Згідно з С. Саханенком, матриця децентралізації включає в себе наступні аспекти [41]:

- деконцентрація – це розподіл функцій управління між різними органами в межах одного сектору багаторівневого врядування;
- делегування – це передача повноважень на певний час та за певних умов з одного сектору до іншого сектору багаторівневого врядування;
- деволюція – це повна передача влади та управлінських функцій автономним одиницям, які набувають виключні повноваження;

- дивестиція – це пряма передача регулятивних та адміністративних функцій від урядових структур до організацій неурядового сектору;
- перехід між різними формами децентралізації визначає багато аспектів динаміки системи багаторівневого врядування.

Висновки до Розділу 1

В розділі уточнені поняття «багаторівневе управління» та «багаторівневе врядування». Розкриті значення горизонтальної і вертикальної взаємодії у процесі здійснення багаторівневого формування політики розвитку.

Основні риси багаторівневого врядування можна охарактеризувати наступним чином: рішення не є виключною компетенцією держави; натомість вони приймаються колективно різними акторами на різних рівнях і в різних секторах; колективне прийняття рішень зазвичай супроводжується втратою державної монополії на контроль над цим процесом; різні рівні та сектори управління перетинаються і взаємодіють, а не ізолюються один від одного. Політико-управлінський процес у рамках багаторівневого врядування включає в себе постановку постійних цілей, систему заохочення та санкцій для досягнення цих цілей, а також контроль за реалізацією завдань. Це призводить до необхідності розподілу ресурсів між різними рівнями і секторами.

РОЗДІЛ 2. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ: ШЛЯХИ АДАПТАЦІЇ ДО ВІТЧИЗНЯНИХ УМОВ

2.1. Досвід реалізації реформ у сфері модернізації системи багаторівневого врядування Франції та Італії

Більшість розвинених країн світу в рамках модернізації своїх систем управління на протязі останніх 20-30 років провели ряд реформ, серед яких важливою була децентралізація влади та оновлення державної регіональної політики.

За останні чотири десятиліття уряд Франції делегував значний обсяг повноважень регіонам, департаментам (еквівалент районів в українській системі адміністративно-територіального устрою) та, в певній мірі, громадам [4]. Щоб краще зрозуміти особливості цього процесу, доцільно розглянути систему територіальної організації влади в цій республіці.

Відносини між центральною владою та субнаціональними (нижчими за центральний рівень) органами влади у Франції визначаються конституцією та законами, які стосуються передачі повноважень від центрального уряду. У країні існують три типи субнаціональних владових органів:

1. Муніципалітети (комуни): це найнижчі субнаціональні органи влади у Франції. Країна нараховує 36,500 комун, 89% з яких мають менше 2,000 мешканців [42]. Кожен муніципалітет керується обраною муніципальною радою (Conseil Municipal). Починаючи з 1999 року, центральний уряд зробив зусилля щодо підвищення компетентності комун і їхньої ефективності через вдосконалення взаємовідносин. Для цього були створені асоціації, що складаються з фахівців у сфері публічного управління, які мали на меті поліпшення співпраці між різними комунами.
2. Департаменти (райони): це середня ланка у системі територіальної організації влади. Усього існує 101 департамент, чотири з яких не мають кордонів з основною частиною Франції. Населення департаменту

становить близько 300,000 осіб, від 2,1 мільйона (Париж) до 73,500 (Лозер) [7]. Департаментом керує обрана рада. Паралельно працюють префекти як представники центрального уряду та деякі міністерські служби.

3. Регіони: в країні існують 26 регіонів (22 на материковій частині, включаючи Корсику). Регіони мають середню чисельність населення близько 2,5 мільйона мешканців. Кожен регіон керується обраною регіональною радою. Як і у випадку з департаментами, центральний уряд представлений префектом на цьому рівні.

У Франції центральний уряд має покладені на себе три ключові сфери відповідальності:

1. Блок оборони, безпеки та дипломатії: Центральний уряд зберігає контроль над цими стратегічними сферами державної діяльності. Субнаціональні органи можуть укласти угоди з відповідними органами інших країн через децентралізовану співпрацю, однак вони не мають права мати власні дипломатичні представництва.
2. Блок контрольної та арбітражної діяльності: Лише центральний уряд має верховну владу і, отже, право контролювати дії субнаціональних утворень. Наприклад, фінансовий контроль здійснюється через «Chambres Regionales de Comptes» – регіональні аудиторські суди.
3. Блок соціального захисту: Тільки центральна влада визначає заходи, пов'язані з соціальною справедливістю, установлює соціальні стандарти та норми. Критерії перерозподілу національних ресурсів серед громадян визначаються виключно центральним урядом, який вкладає велику увагу національній єдності та «справедливості» серед громадян та мешканців різних регіонів [34].

Процес децентралізації у Франції включав в себе перерозподіл відповідальностей на різних інституційних рівнях, використовуючи два ключові підходи. По-перше, було глобально визначено компетенції, розділяючи їх на «блоки компетенцій» для кожного рівня, щоб уникнути

дублювання владних повноважень. По-друге, не було встановлено ієрархії між субнаціональними органами влади одного рівня («non tutelle d'une collectivité locale sur l'autre»). У цьому контексті держава залишала за собою право арбітражувати можливі конфлікти, які можуть виникнути між різними субнаціональними органами влади.

Перший етап процесу децентралізації влади у Франції відбувся на початку 1980-х років і був ініційований прийняттям парламентського акту в серпні 1981 року [29]. Другий етап, відомий як «Акт II» децентралізаційного процесу, припав на 2003 рік (згідно з Конституційним законом від 28 березня) та 2004 рік (відповідно до Закону про місцеві свободи та обов'язки від 13 серпня). Ці закони не лише посилили передачу повноважень і обов'язків, але й викликали конституційні зміни. Повноваження регіонів були закріплені у конституції, а фінансова автономія субнаціональних урядів, якою вони вже користувалися, була зміцнена. Закони передбачали, що податки та інші джерела власних доходів повинні становити «певну частину всіх ресурсів» [46]. Крім того, було визначено, що передача відповідальності з центрального уряду на субнаціональні органи влади повинна супроводжуватися розподілом еквівалентних ресурсів.

Разом із передачею влади на місця, збільшувалися вимоги до представників центрального уряду на субнаціональному рівні, а саме до префектів. Іншими словами, процес децентралізації (передача компетенцій субнаціональним суб'єктам) було посилено процесом деконцентрації (збільшення відповідальності цих суб'єктів і представників центрального уряду в регіонах). Блоки обов'язків, які покладаються на місцеві органи влади у Франції, можна описати наступним чином (табл. 2.1):

Розподіл повноважень між різними органами влади у Франції

Рівень	Повноваження	Зміст повноважень
Комуни	Містобудування, землекористування («droit des sols») та безпека (міська поліція), дошкільна освіта	Вирішення нагальних місцевих проблем, які не відносяться до сфери компетенції інших субнаціональних органів
Департаменти	Місцеві дороги, транспорт, соціальні послуги, пожежна та швидка допомога, середня освіта, інвентаризація історичних пам'яток, спадщини	Будівництво та утримання середніх шкіл Реалізація програм підтримки малого та середнього бізнесу Створення, управління та обслуговування аеродромів, рибних портів, організація транспортного сполучення на відповідній території Допомога в будівництві сільського соціального житла Соціальна допомога людям похилого віку Утримання історичних пам'яток тощо
Регіони	Регіональне планування, регіональний економічний розвиток, вища освіта, великі інфраструктурні об'єкти	Реалізація програм, що реалізуються за підтримки Європейського Союзу Підготовка генерального плану розвитку інфраструктури та транспорту Реалізація програм зайнятості населення Координація туристичної політики Відповідальність за якість надання соціальних та медичних послуг

Джерело: сформовано автором на основі [47]

Звернемо увагу на дві ключові особливості контролю за діяльністю субнаціональних органів влади.

По-перше, контроль над діяльністю будь-якої субнаціональної інституції є «законним», що вказує на обов'язкове дотримання законів кожним субнаціональним органом влади. Префект забезпечує юридичну відповідність, забезпечуючи, що будь-яке порушення закону може бути оскаржено у судовому порядку. Важливо відзначити, що, хоча контроль є юридичним, він не є політичним, що надає регіональним та місцевим органам влади політичну відповідальність за їхні власні рішення. Децентралізація тут фактично заміщує політичний контроль правовим [32].

По-друге, в кожному регіоні існує відділ аудиту, який має на меті контроль витрат субнаціональної влади та перевірку фінансових документів. У сфері фінансів національна підтримка для субнаціональних органів влади здійснюється через систему фінансових ресурсів субнаціональних органів влади. Ці ресурси включають відшкодування державних податків, гранти для управління та обладнання, а також можливість залучення кредитів. Обрані представники мають велику свободу в плануванні витрат та розподілі державних ресурсів [40].

Однією з ключових цілей децентралізації у Франції стала перебудова системи стратегічного планування регіонального розвитку. У зв'язку з цією метою, в 1980-х роках було проведено реорганізацію системи регіонального планування. Центральним інструментом став «Contrats de Plan Etat-Region» (CPEP) – документ, в рамках якого держава та регіони зобов'язуються реалізовувати довгострокові програми та проекти в галузі землекористування, розвитку інфраструктури, підтримки ключових секторів економіки та спільно фінансувати їх. Інші учасники, зокрема, місцеві громади, також можуть брати участь у CPEP, якщо вони беруть на себе зобов'язання фінансувати проекти, які стосуються їхніх інтересів [11].

Варто відзначити, що використання договірної практики в Франції є старою традицією. Контракти в сфері регіонального та місцевого розвитку

активно використовувалися ще в 1970-х роках, до початку процесу децентралізації [24]. Сам процес децентралізації лише підкреслив і зміцнив важливу роль контрактів у взаємовідносинах між центральними та субнаціональними органами влади. Система «регіонального планування», створена у 1982 році, внесла кілька інновацій. Однією з них була зміна підходів до формування національного плану стратегічного розвитку. Раніше він затверджувався на центральному рівні та слугував основою для розробки регіональних планів. Після реформи національний план фактично став складовою регіональних планів, з урядовим завданням забезпечити їх узгодженість. Це досягалося завдяки практиці укладання контрактів. В 1982 році прийнятому законі було визначено, що центральний уряд може укладати договори з регіонами, державними або приватними підприємствами та іншими юридичними особами, спираючись на взаємні зобов'язання сторін для досягнення цілей регіонального плану. Перші такі контракти були укладені у 1984 році. При цьому процедура планування базувалася на принципі «знизу вгору» [45].

Зазначені угоди вдосконалили механізми взаємодії між центральними та субнаціональними органами влади в чотирьох ключових напрямках.

1. Інформаційний.

У традиційному вигляді обидві сторони мали обмежений рівень інформації щодо двох аспектів: повноважень субнаціональних (регіональних та місцевих) та центральних органів влади. Зокрема, вони були невпевнені, які саме повноваження призначені субнаціональним органам, і наскільки ефективно можна використовувати ці компетенції для реалізації державної політики. В результаті угоди стали засобом обміну належною інформацією між сторонами.

Важливо зауважити, що вже сьогодні в Франції існує значний досвід співпраці в даній області. Однак як центральний уряд, так і регіони акцентують, що угоди виступають чудовою можливістю підвищення рівня інформованості.

2. Функціональний.

Ця особливість є результатом характеру децентралізації, де блоки компетенцій, делеговані на кожному рівні, охоплюють усі аспекти регіональної діяльності. Сфера функцій субнаціональних органів влади розширилася, включаючи компетенції щодо певної інфраструктури, наприклад, доріг, які тепер все частіше переходять під відповідальність департаментів і більше не будуть включатися в майбутні угоди. Отже, децентралізація поширюється на все більше аспектів публічної політики і сприяє чіткому розподілу функцій між різними органами влади.

3. Координаційний.

Третім значущим аспектом є постійна координація діяльності між центральними та регіональними органами влади, що формує систему міцних вертикальних взаємозалежностей між центральними та субнаціональними структурами. Фактично, процес децентралізації призвів до передачі регіонам повноважень, які неможливо виконати ізольовано від дій, що здійснюються на центральному рівні та в інших регіонах. Отже, делеговані функції і повноваження повинні гармонізуватися з політикою, що реалізується на центральному рівні. Покрім взаємозалежності між регіональними та національними цілями, також існують взаємозалежності між самими регіонами, які, головним чином, є опосередкованими. Оскільки кожен регіон повинен обирати цілі, що відповідають національним цілям та сприяють їх досягненню, координація між регіонами відбувається переважно фактично, а не формально.

4. Процедурний.

СРЕР є угодами, які слід виконувати згідно з конкретною і чітко визначеною процедурою. З цього точку зору важливо виокремити два аспекти, щоб підкреслити характер ситуації у Франції. По-перше, контроль за угодами, підписаними урядом, здійснюється через адміністративні суди. Однак судді не оцінюють зміст угоди, а лише процедуру її виконання. Другий значущий момент полягає в тому, що регіони можна вважати політично відповідальними

за виконання угоди лише тоді, коли стратегічні цілі дійсно визначаються регіоном.

Існує чотири основні особливості, що визначають СРЕР:

- угоди укладаються між представником центрального уряду, яким є регіональний префект, і головою обласної ради, обраною посадовою особою. Інші регіональні учасники, такі як асоціації та фірми, відіграють важливу роль у формуванні регіонального стратегічного плану, але не підписують його;
- СРЕР включають територіальний компонент, що складається з конкретних субпідрядів, виконуваних на місцевому рівні. Ці субконтракти є невід'ємною частиною СРЕР і формують його структуру. Таким чином, навіть при вирішенні різних завдань ці контракти належать до єдиної структури – угоди про планування розвитку регіону;
- виконання СРЕР забезпечується співфінансуванням. Сторони заздалегідь домовляються про реалізацію конкретних завдань та джерела їх фінансування. Таким чином, кожне завдання для регіонів, департаментів чи інших субнаціональних органів влади фінансується належним чином;
- термін дії СРЕР складає сім років, при тому, що початковий термін перших контрактів становив п'ять років.

Ми вважаємо, що процедура укладання контрактів має свою унікальність. Наприклад, однією з передумов укладання контрактів є наявність переддоговірної стадії, під час якої проводяться переговори між регіоном і префектом. На цьому етапі обидві сторони здійснюють різноманітні дослідження. З одного боку, регіони залучають експертів для аналізу місцевої ситуації, визначення її переваг і недоліків, а також намагаються прогнозувати розвиток подій. З іншого боку, префект (від імені центрального уряду) розробляє регіональну стратегію впровадження державної політики,

документ, який пояснює, як центральна влада адаптує свою національну стратегію до конкретного контексту кожного регіону.

Другою передумовою є чітке визначення причин, що можуть призвести до перегляду контракту. Таким чином, кожен CPER включає статтю, де зазначається, яким чином можливі зміни умов контракту, його цілей і використання ресурсів. З точки зору набуття знань, такі пункти перегляду надзвичайно важливі, оскільки нова інформація, отримана в результаті досліджень, може вимагати перегляду контракту.

Третьою передумовою є обов'язкове визначення та узгодження національних та регіональних цілей.

Існування «національних цілей» у контрактах забезпечує, що кожен регіон буде активно працювати над їх виконанням. Часто центральний уряд встановлює національні цілі для регіонів, департаментів, міст і т.д. Один із типових прикладів такої практики – це включення фінансування високошвидкісної залізничної лінії в різні CPER. У цьому випадку перед регіонами ставиться завдання розвинути спеціальну місцеву інфраструктуру, таку як будівництво та облаштування станцій та вокзалів.

Важливо зазначити, що різноманітні великі інфраструктурні проекти, які фінансує центральний уряд на регіональному рівні, піддавалися розгляду міжвідомчим комітетом регіонального планування та конкурентоспроможності (CIACT). CIACT – це комітет, в якому збираються представники кожного міністерства, щоб запропонувати проекти, які вони вважають важливими для регіонального розвитку. Цей комітет діє під прямим керівництвом прем'єр-міністра Франції.

Варто відзначити, що оцінка виконання регіональних контрактів здійснюється на двох рівнях: національному та регіональному. Національний рівень відповідає Міжвідомчій делегації територіального планування і регіональної привабливості (DATAR), яка відповідає за оцінку з 1 січня 2005 року. Регіональний рівень включає спеціальний комітет, що складається з представників центрального уряду та регіонів. Зазначимо, що у Франції не

існує однієї універсальної моделі для оцінки виконання контрактів. Отже, процедура оцінки не є стандартизованою та централізованою; скоріше, вона є децентралізованою та неформалізованою.

Узагальнюючи, можна відзначити, що в розвитку регіонів у Франції відіграють ключову роль процеси децентралізації та декоцентрації влади, а також реалізація довгострокових контрактів між центральними та регіональними органами управління. У французькій системі контракти можна сприймати як інструменти довгострокового регіонального управління, що конкретизують рамки партнерства між державою та регіонами. Однією з ключових особливостей контрактів є визначення конкретної процедури їх виконання, цілей, які мають бути досягнуті, та завдань, що повинні бути виконані протягом визначеного періоду. Практично, контракти охоплюють всі аспекти регіональної політики. Ще довгий час СПЕР розглядалися як інструменти, які дозволяють центральному уряду втілювати свою політику на регіональному рівні. Але в сучасному контексті ці контракти будуються на засадах «знизу вгору» і перетворилися на проекти регіонального розвитку, що розробляються самими регіонами і спрямовані на досягнення в основному регіональних цілей.

2.2. Система багаторівневого врядування Італії

Аналогічним є регіональний розвиток в Італії, процес забезпечується через використання специфічного інструменту стратегічного планування, відомого як «Accordo di Programma Quadro» або «APQ». APQ є ключовим елементом італійської політики регіонального розвитку і визначає основні засади взаємодії між державою та регіонами. Цей інструмент є складним та багатоцільовим, спрямованим на досягнення загальних цілей розвитку всіх адміністративно-територіальних одиниць [50].

Важливо зауважити, що згідно з Розділом V Конституції Італії, адміністративно-територіальна система складається з муніципалітетів, провінцій, міст-метрополій, регіонів і держави [53]. Регіони, в яких є 20 в

Італії, відіграють ключову роль і можуть бути поділені на «звичайні» та «спеціального статусу». Останні, як, наприклад, Трентіно-Альто-Адідже, мають більше законодавчих та адміністративних повноважень і можуть нагадувати регіональну структуру.

Легітимність різних рівнів субнаціональної влади в Італії ґрунтується на нормах, викладених у Розділі V Конституції країни. Згідно зі статтею 114 зазначено, що «муніципалітети, провінції, міста і регіони є автономними установами, які мають власні статuti, повноваження і функції відповідно до принципів, закріплених у Конституції».

Важливо відзначити, що реформа децентралізації в Італії була реалізована протягом 1990-х років і включала кілька ключових аспектів:

- Реформу публічного управління, що передбачала передачу повноважень від центральних до регіональних та місцевих органів влади.
- Фіскальну реформу, спрямовану на забезпечення фінансової автономії регіонам і провінціям через участь у національних податкових надходженнях, можливість встановлення додаткових ставок у деяких випадках і впровадження власних податків.
- Бюджетну реформу для спрощення та чіткого визначення територіального розподілу фінансування та витрат.
- Реформи, що посилили повноваження міських голів та голів провінцій у справах місцевого розвитку та введення системи прямих виборів для цих органів.

Процес децентралізації відчув значний поштовх завдяки конституційній реформі 2001 року, яка істотно розширила повноваження регіонів і зробила територіальну організацію влади аналогічною структурі федеральної держави. Суттєвим було чітке визначення повноважень центральних органів влади в Конституції. У випадках, коли повноваження не були чітко закріплені за центральним урядом, вони автоматично передавалися регіонам. Переглянута конституція також звільнила регіональні нормативні акти від попереднього державного контролю та узгодження.

Однак система публічного управління в Італії має свої відмінності порівняно з іншими країнами, зокрема, з Францією.

Перша особливість пов'язана з розподілом законодавчих повноважень між центральною та регіональною владою. Важливо відзначити, що значна частина цих повноважень залишається віднесеною до центральних органів влади, включаючи цивільне, кримінальне і процесуальне законодавство [38]. Розподіл законодавчих повноважень поділяється між національним та регіональним рівнями відповідно до трьохкратної категоризації, що визначає сфери, які належать виключно державі, сфери, де і держава, і регіони мають рівні законодавчі повноваження, і сфери, де вирішення питань покладено виключно на регіони (табл. 2.1).

Таблиця 2.2

Розподіл законодавчих повноважень між державою і регіонами в Італії

Виняткові законодавчі і виконавчі повноваження центрального рівня	Виключні законодавчі та виконавчі повноваження регіонального рівня
<p>Адміністративна судова система</p> <p>Безпека та безпека праці</p> <p>Виборче законодавство</p> <p>Громадський порядок та безпека</p> <p>Громадянські права, що гарантуються на всій території країни</p> <p>Енергетика</p> <p>Захист навколишнього середовища, екосистеми</p> <p>Охорона культурної спадщини</p> <p>Зовнішня політика</p> <p>Зовнішня торгівля</p> <p>Митна справа</p> <p>Оборона і збройні сили</p> <p>Освітні стандарти</p> <p>Податкова політика</p> <p>Правосуддя</p>	<p>Регіональний та місцевий розвиток (промисловість, торгівля, ремесла, туризм)</p> <p>Сільське господарство</p> <p>Видобуток корисних копалин</p> <p>Трудова політика</p> <p>Водні ресурси</p> <p>Полювання</p> <p>Житло та містобудування</p> <p>Регіональні мережі транспорту</p> <p>Регіональне управління</p>

Процесуальне право Релігія Соціальне забезпечення Стандарти публічних послуг, у тому числі у сфері охорони здоров'я Фінансова та кредитна політика Функції муніципалітетів, провінцій і мегаполісів Центральна адміністрація Цивільне та кримінальне право Цивільний захист	
---	--

Джерело: сформовано автором на основі [53]

Додаткова особливість полягає в тому, що регіональний рівень влади не належить до категорії з привілейованими нормативними повноваженнями порівняно з місцевим рівнем влади (провінції, муніципалітети та мегаполіси). Зазначено, що «муніципалітети, провінції та столичні міста мають регуляторні повноваження з організації та виконання функцій, що покладені на них». Щодо адміністративних функцій, вони закріплюються за принципами субсидіарності, диференціації та пропорційності і, як правило, виконуються муніципалітетами, якщо це не вимагає погодження з вищим рівнем місцевого самоврядування. Важливо відзначити, що поточний розподіл законодавчих функцій між державою та регіонами в Італії породжує багато проблем інтерпретації. З одного боку, існують певні невизначеності та неузгодженості щодо розподілу компетенцій між різними рівнями влади. Деякі компетенції (енергетика, зовнішня торгівля, культура, охорона навколишнього середовища та інші) є, за думкою деяких експертів, занадто централізованими [53]. Інші компетенції потребують створення національних рамок, але були покладені виключно на регіональні повноваження (розвиток у промисловому, торговельному, ремісничому та туристичному секторах).

У цьому контексті місцеві органи влади володіють значним рівнем фінансової автономії. Наприклад, у статті 119 Конституції чітко визначено, що муніципалітети, провінції, столичні міста та регіони мають автономію у справах доходів і витрат [55]. Вони всі мають право встановлювати та збирати податки, а також здобувати власні доходи, включаючи частку податкових надходжень на їхній території.

Варто відзначити певну різницю між регіональними та місцевими органами влади. Регіони мають повноваження стягувати податки на підставі свого власного законодавства, яке повинно відповідати Конституції та принципам координації державних фінансів і податкової системи [71]. Натомість місцеві органи влади можуть збирати податки лише в межах національного або регіонального законодавства.

У цьому контексті субнаціональний рівень може скористатися двома додатковими джерелами доходу: «фондом вирівнювання» та «спеціальним фондом» [55]. Фонд вирівнювання призначений для надання підтримки територіям з меншою оподаткованою спроможністю на душу населення, з метою забезпечення рівного рівня якості публічних послуг, що надаються законодавчо, на всій території країни. Другий фонд спрямований на подолання інфраструктурних дисбалансів між різними територіями.

Узагальнено варто зауважити, що впровадження стратегії регіонального розвитку в Італії ґрунтується на двохрівневій системі, яка відзначає різницю між регіональною та національною політикою. Регіональна політика орієнтована на подолання соціально-економічних нерівностей між різними територіями і фінансується за рахунок додаткових ресурсів, які надходять із бюджету ЄС і національного бюджету. Державна політика, у свою чергу, базується на фінансових ресурсах з державного бюджету і націлюється на широкі цілі розвитку, які не обмежуються конкретними територіями. Обидві стратегії здійснюються національним урядом через ряд органів, таких як:

1. Міністерство економічного розвитку, яке, взявши на себе попередні обов'язки Міністерства фінансів, відповідає за:

- планування, координацію та моніторинг реалізації державної політики та ініціатив з територіального розвитку. Стратегія територіального розвитку базується на плануванні регіонального розвитку, яке здійснюється у співпраці між компетентними центральними та регіональними урядовими органами. Департамент політики розвитку, що є частиною структури Міністерства, координує цю ініціативу;
 - розвиток виробничої системи та надання прямих фінансових стимулів підприємствам.
2. Міжвідомчий комітет з економічного планування («CIRE»), що відповідає за координацію та направлення економічного планування, забезпечуючи місце для узгодження фінансово-господарської діяльності не лише серед відповідних міністерств, але й серед інших зацікавлених сторін, включаючи органи влади на субнаціональному рівні.
 3. Національне агентство «Свілуппо-Італія», відповідальне за підтримку центральних та місцевих адміністрацій, сприяння інноваціям та впровадження реформ [54].

Засоби впровадження італійської політики регіонального розвитку зорієнтовані на договірний та узгоджений підхід. Основний акцент робиться на спільних формах територіального планування та використанні договірних механізмів для багаторівневого управління, що формується під впливом політики регіонального розвитку ЄС [50].

Ключовими інструментами для конкретного застосування цих підходів є два види договірних угод: «Intese Istituzionali di Programma» (ІІР) і «Accordi di Programma Quadro» (АРQ). Обидва документи мають виражений договірний характер і представляють собою варіант інструмента «переговорного програмування» [54, с. 64]. «Intese Istituzionali di Programma» – це попередній стратегічно орієнтований акт, тоді як «Accordi di Programma Quadro» – це фактична програма його впровадження. Щодо інших засобів «переговорного програмування», то до них відносяться Територіальні пакти, Контракти відповідних програм та регіональні контракти [54, с. 88]. На відміну від

перших двох інструментів, останні передбачають залучення приватних організацій.

Усі форми «переговорного програмування» підконтрольні «СІРЕ», яке також відповідає за схвалення кожного контракту і моніторинг їх виконання.

Зазначимо, що починаючи з 2005 року всі рівні субнаціональних органів влади брали участь у розробці Стратегічного національного плану на періоди 2007-2013 і 2014-2020 років («Quadro Strategico Nazionale»), який Італія зобов'язана була представити Комісії ЄС для отримання фінансування.

Метою складання цього документа було досягнення кількох взаємопов'язаних цілей. По-перше, це передбачало забезпечення співпраці між різними суб'єктами публічного управління для здійснення сталого стратегічного розвитку відповідно до європейських принципів. По-друге, це передбачало уніфікацію планування регіонального розвитку. По-третє, це передбачало вдосконалення системи регіонального управління, включаючи перехід до багаторівневого управління.

Один із найбільш ефективних засобів досягнення цих цілей – це впровадження актів «Accordi di Programma Quadro» (APQ), які реалізуються в межах програм «Intese Istituzionali di Programma» (ІІР). Ці документи виникають на основі широкої угоди між центральним урядом і регіонами щодо визначення цілей регіонального розвитку і підтримки конкретних галузей і сфер. APQ підписується відповідним регіоном, Міністерством економіки та фінансів, а також одним або кількома центральними органами влади, залежно від характеру та сектора втручання. У випадках, коли передпідписання ІІР призводить до успішних результатів, ІІР і APQ можуть бути укладені одночасно.

Основною метою APQ є узгодження дій численних суб'єктів публічного управління на різних рівнях, що відзначається явним вираженням багаторівневого врядування, що беруть участь у формуванні політики територіального розвитку з метою досягнення більшої узгодженості, якості та ефективності у вирішенні актуальних проблем регіону. Ці цілі досягаються

через попередній процес обговорення стратегічних метоцільей і інструментів реалізації регіональної політики, а також визначення конкретних взаємних зобов'язань і чіткого графіку виконання завдань. Кожен APQ визначає:

- заходи, які мають бути реалізовані, їх графік та форму, в якій повинні бути представлені результати;
- агенти, відповідальні за виконання кожного заходу;
- фінансове забезпечення та джерела фінансування;
- процедури моніторингу та агентів, відповідальних за цей процес;
- зобов'язання кожного договірною партнера та відповідальність у випадку затримки або невиконання договірних умов;
- процедуру примирення або врегулювання конфліктів.

На сьогоднішній день APQ розділяється на дві частини: розділ втілення («sezione attuativa») та розділ програмування («sezione programmatica»).

У першому розділі містяться заходи, для яких вже доступне фінансове забезпечення та які мають бути активовані негайно після укладання APQ.

Другий розділ включає заходи, що відповідають загальним цілям APQ, проте для їх реалізації на момент укладання угоди не повністю виконані технічні чи фінансові умови.

Узгодження щодо внесення змін до розділу програмування досягається під час втілення APQ. Регіон вносить відповідні пропозиції, а Міністерство економіки та фінансів затверджує їх протягом 15 днів. Зазвичай це стосується заходів у таких сферах як:

- природні ресурси: ініціативи, спрямовані на використання водних ресурсів, сміття, енергетики, забруднених об'єктів та природних ресурсів;
- культурні ресурси: збереження та розвиток культурної та історичної спадщини;
- людські ресурси: підтримка зайнятості, освіти, підготовки кадрів, досліджень і розробок;

- інноваційні технології: розвиток промисловості, удосконалення процесів підприємств, технологічні інновації;
- розвиток міст: поліпшення інфраструктури та соціальних послуг, підтримка громад та громадських організацій;
- мережі та вузли послуг: покращення транспорту, телекомунікацій, інновацій та безпеки.

Зауважимо, що спочатку APQ задумувався як інструмент для виділення державних фінансових ресурсів на розвиток регіонів. Зараз джерела фінансування APQ охоплюють державні кошти, кошти спеціальних фондів, фінансування ЄС, а також ресурси від громад і приватних суб'єктів.

Однак APQ, укладені у різних секторах, відзначаються значним різноманіттям. Це впливає з самого формату APQ, спрямованого на спрощення процедур, сприяння координації та прискорення втручань в різних секторах за допомогою різноманітних інструментів. Наприклад, коли об'єктом угоди стає план, спрямований на розвиток транспортної або водної інфраструктури, як це відбувається у більшості APQ, укладених до цього моменту, фінансування повинно бути розподілено симетрично як зі сторони центрального уряду, так і зі сторони регіонів. Проте існують випадки, коли це правило може бути виключене.

APQ також виявляє значну неоднорідність у складності проєктів, які вони мають реалізувати. З одного боку, існують технічно складні проєкти, які можуть бути добре відомими заздалегідь. Це особливо стосується інфраструктурних проєктів у сферах транспорту, водопостачання, телекомунікацій та енергетики. З іншого боку, є проєкти, що об'єднують декілька сфер, але спрямовані на досягнення однієї розв'язкової мети. Це означає, що кількість інструментів, які потрібно задіяти, і кількість учасників у виконанні політики є значними. Це особливо важливо для проєктів, пов'язаних з якістю освіти, підготовкою кадрів, політикою зайнятості для покращення інноваційного середовища або проєктами, спрямованими на

збереження культурної або художньої спадщини. У випадку останніх завдань точна природа реалізації проекту не може бути однозначно визначена наперед.

Незважаючи на різноманітність проєктів, для більшості АРQ взаємозалежність між партнерами, як правило, є високою і визначається численними факторами.

По-перше, навіть при тенденції італійських інституційних рамок територіальної організації влади до децентралізації, історично громадяни традиційно спрямовують всю відповідальність на центральні органи влади. Це призводить до невеликого тиску на органи влади на рівні регіонів. Відсутність досвіду у місцевих та регіональних органах влади у вирішенні місцевих проблем поглиблює цю взаємозалежність між центральним урядом і регіонами.

По-друге, при реалізації проєктів і програм регіонального розвитку зазвичай передбачаються конкретні двосторонні інвестиції як з боку центрального уряду, так і з регіонів. У цьому контексті АРQ визначає конкретні взаємні зобов'язання, сприяючи поліпшенню здатності регіонів розробляти довгострокову політику через більш стабільні очікування.

По-третє, сама структура АРQ характеризується значною попередньою специфікацією зобов'язань, показників ефективності та механізмів моніторингу. Це, в свою чергу, передбачає постійне залучення центрального уряду до реалізації політики і сприяє високому рівню взаємозалежності між суб'єктами публічної політики.

По-четверте, АРQ включає механізми, пов'язані з логікою та сенсом укладання контрактів, а також механізми, пов'язані з його виконанням, а саме умовні «ex ante» і «ex post» механізми.

Щодо механізмів «ex ante», слід відзначити, що АРQ не ставить перед собою завдання делегування обов'язків від центрального уряду регіонам. Замість того, процес укладання контрактів у АРQ спрямований на спільне визначення цілей політики та засобів їх реалізації всіма учасниками: центральним урядом, регіональними та місцевими органами влади.

Сам процес укладання контрактів включає чотири основні етапи. На першому етапі центральний уряд надсилає інформацію щодо розподілу бюджетних та позабюджетних ресурсів до регіонів та автономних областей (до 31 липня). На другому етапі регіони та автономні провінції подають свої пропозиції щодо секторального розподілу цих коштів (до 30 вересня). На третьому етапі регіони, автономні області і центральні адміністрації повинні укласти стратегічні рамки APQ, які визначають, серед іншого, крайній термін для підписання APQ. Ці стратегічні рамки передаються до CIPE та служби з питань політики територіального розвитку.

CIPE проводить оцінку APQ, керуючись двома основними критеріями:

- 1) Співпадіння APQ з критеріями та завданнями, визначеними в інших інструментах регіонального розвитку (на рівні регіону, національному та ЄС).
- 2) Рівень взаємодії проєктів, що входять до APQ.

Це обумовлено тим, що однією з ключових мет APQ є координація політики, яка традиційно має фрагментарний характер. Важливим етапом попередньої процедури є попередня оцінка запропонованого APQ з точки зору якості програмування.

З метою полегшення процесу оцінювання APQ, центральні та регіональні адміністрації створюють Групу оцінки («Nucleo di Valutazione»), яка зобов'язана представити звіт щодо запропонованого APQ до CIPE.

Зазначений звіт включає в себе:

- 1) Оцінку внутрішньої узгодженості запропонованого APQ;
- 2) Оцінку узгодженості APQ з іншими інструментами розвитку, які використовуються відповідною адміністрацією;
- 3) Оцінку можливого соціально-економічного впливу пропозиції;
- 4) Оцінку наявних техніко-економічних обґрунтувань запропонованих заходів;
- 5) Визначення заходів, вартість яких перевищує 10 млн. євро, що вимагає подальшого аналізу для забезпечення їх належної реалізації.

За 30 днів до закінчення визначеного терміну укладення контракту, центральні та місцеві адміністрації узгоджують розподіл фінансових зобов'язань як для розділу реалізації, так і для розділу програмування АРО. На заключному етапі (зазвичай, до 31 грудня) безпосередньо укладається сам контракт.

Щодо механізмів «ex post», слід відзначити, що суб'єкти, відповідальні за виконання АРО, повинні подавати Комітету зі спільної реалізації («Paritetico di Attuazione dell'Intesa») звіт кожні шість місяців. У цьому звіті вказують стан виконання угоди, можливі технічні чи фінансові труднощі, зміни в кількісному визначенні витрат або в термінах виконання, а також зміни в нормативно-правовій базі, які впливають на реалізацію проекту.

Суттєвим компонентом у кожному АРО є система заохочень та покарань, аналогічна резервному фонду ЄС [50]. Відповідно до цього, механізми стимулювання передбачають виділення:

- коштів з бюджетних фондів ЄС (до 4% коштів від загального бюджету розподіляються на основі здатності дотримуватися критеріїв, таких як швидкість програмування і витрат, а також якість моніторингу, контролю та оцінки);
- національних бюджетних коштів, пов'язаних зі структурними фондами ЄС (6% коштів виділяються на основі дотримання критеріїв адміністративної ефективності);
- додаткових внутрішніх ресурсів для забезпечення сталого територіального розвитку (розмір визначається у кожному випадку окремо).

Зазначимо також, що регіональні органи влади отримують підтримку від центральних владних структур у сфері освіти і просвіти. Однією з ініціатив, що реалізуються в рамках цього напрямку, є «Проект моніторингу» (рішення CIPE № 17/2003), спрямований на поліпшення здатності державних адміністрацій отримувати та розробляти інформацію щодо ходу виконання їхніх проектів [55]. Ще одна ініціатива розглядає можливість місцевих

адміністрацій отримати підтримку від «Sviluppo Italia» для поліпшення організації публічних закупівель, зокрема в сфері місцевого розвитку та міських територій [54].

Щодо вирішення конфліктів під час виконання APQ, важливо розглянути дві аспекти. По-перше, варто звернути увагу на механізм бонусів, який був описаний вище. Оскільки доступ регіонів до наявних ресурсів залежить від досягнення стандартів ефективності, система премій та санкцій створює конкурентне середовище між регіонами, відкриваючи можливості для відкритої конкуренції та зменшуючи поле для конфліктів.

По-друге, в кожному контракті визначено особу, яка виконує роль арбітра та намагається узгодити всі конфліктні ситуації. У випадку, якщо ця процедура не призводить до вирішення конфлікту, суперечки розглядаються в правовому полі. З цього погляду важливим є правовий статус APQ. Хоча деякі дослідники вважають, що APQ може бути розглянутий як контракт у традиційному розумінні цього терміну (і, отже, підпадає під регулювання приватного права) [54], більшість експертів вважає, що APQ є унікальною формою, а саме адміністративним актом громадського характеру [50]. Згідно з цією точкою зору, конфлікти, пов'язані з укладанням, виконанням та виконанням угоди, вирішуються в адміністративному порядку.

Важливо зазначити, що Міністерство економіки та фінансів проводить оцінку APQ на підставі п'яти основних критеріїв:

1. Якість програмування.
2. Розмаїтість охоплених сфер.
3. Ефективне використання власних ресурсів у зобов'язальних обов'язках.
4. Обсяг загальних витрат на реалізацію.
5. Розмір залучених приватних ресурсів.

Під час розгляду можливості подальшого удосконалення процедур укладання та реалізації APQ в Італії, фахівці вказують на кілька ключових напрямків [53].

1. Спрощення процедур. Незважаючи на те, що APQ пришвидшили процес планування, їхнє управління залишається вкрай складним. Це може впливати не лише на ефективність взаємодії між різними рівнями влади, але й може призвести до «узурпації» цього інструменту бюрократичними структурами. Іншими словами, складні бюрократичні процедури можуть обмежувати участь багатьох приватних суб'єктів у APQ.
2. Підвищення гнучкості. Оскільки більшість APQ призначені для вирішення складних проблем, важливо, щоб внутрішня структура управління була гнучкою та пристосованою до змін у навколишньому середовищі. Співпраця відбувається в контексті змін, тому створення умов для неї, включаючи неформальні норми взаємодії та спільну базу даних, має вирішальне значення. Крім того, важливо вдосконалити механізми внутрішньої зміни у зобов'язаннях.
3. Підвищення підзвітності регіональних і місцевих адміністрацій. Збільшення підзвітності субнаціональних рівнів влади може призвести до численних позитивних результатів, включаючи підвищення їхньої внутрішньої мотивації, що сприяє виконанню укладених контрактів.
4. Підвищення прозорості та участі громадянського суспільства. Це може сприяти не лише підвищенню відповідальності, але й допомагати регіональним та місцевим адміністраціям, які беруть участь у підписанні APQ, зробити обґрунтований вибір стосовно включених у APQ проектів.

Отже, в Італії APQ є високофункціональним інструментом багаторівневого управління, спрямованим на оптимізацію та підвищення ефективності державної регіональної політики, яка традиційно відзначалася значною фрагментацією та складністю бюрократичних процедур. Цей інструмент визначає ролі держави, регіональних та місцевих органів влади та приватних агентів у вирішенні нагальних завдань регіонального та місцевого розвитку.

2.3. Особливості побудови системи багаторівневого врядування Федеративної республіки Німеччини

Паралельно з традиційними демократіями та унітарними державами, такими як Франція та Італія, для України може бути цікавим досвід країн, які звільнилися від тоталітарних режимів із високим рівнем централізації влади, зокрема, Федеративної Республіки Німеччини та Іспанії. Незважаючи на важку історію (Німеччина була розділена протягом понад 40 років, одна з частин перебувала під «радянським впливом», а Іспанія протягом близько 40 років до середини 1970-х років була під владою диктатора Франко), ці країни сьогодні, завдяки створенню ефективних систем багаторівневого управління, є лідерами ЄС і ведучими силами європейської економіки.

Федеративна Республіка Німеччина протягом багатьох років вважається науковцями та практиками взірцем федералізму. Цей федералізм відзначається високою взаємозалежністю між федеральним, регіональним та місцевим рівнями управління, при цьому кожна адміністративно-територіальна одиниця має високий рівень самостійності, що конституційно закріплено. На сьогоднішній день ФРН об'єднує 16 земель, 439 районів і приблизно 14 000 муніципалітетів [69, с. 14]. Згідно зі статтею 70 Конституції ФРН, землі мають найбільше конституційно закріплених повноважень, і федеральні органи мають право втручання лише для забезпечення «рівних умов життя» або збереження «правової та економічної єдності» [69, с. 16].

Особливості взаємодії між федеральними землями та державою базуються на принципах, визначених як «рамкове законодавство» [58, с. 38]. Це означає, що федеральний рівень встановлює загальні межі, всередині яких землі можуть приймати своє законодавство. Таблиця 2.3 надає інформацію про виключні повноваження різних рівнів влади в ФРН.

Таблиця 2.3

Конституційний розподіл повноважень між різними федеральним центром та землями у ФРН

Рівень законодавства, яким визначаються повноваження	Стаття	Повноваження
Виключно федеральне	Ст. 73	Іноземні справи; Оборона; Громадянство Свобода пересування, паспортні питання, імміграція, еміграція; Грошова та кредитна політика; Митні і торговельні зони; Повітряний транспорт; Залізниця; Поштові справи; Соціальне забезпечення
«Рамкове законодавство»	Ст. 74	цивільне право, кримінальне право і виконання вироків; судова організація реєстрація народжень, смертей, шлюбів; реєстрація зброї, вибухових речовин; трудове право; вища освіта; охорона здоров'я; культура; правовий статус осіб, які перебувають на публічній службі
Законодавство земель	Ст. 75	постачання води та енергії; поводження з відходами; шкільна та дошкільна освіта; правовий статус преси; полювання; охорона природи, управління ландшафтом; розподіл землі; управління водними ресурсами реєстрація місця проживання / місця проживання та посвідчень особи; громадський транспорт; торгівля

Джерело: сформовано автором на основі [58]

Як відзначено, у «німецькій моделі федералізму» значна законодавча компетенція належить федеральному рівню, при цьому землі в багатьох питаннях діють в межах «рамкового законодавства» і несуть великий «адміністративний тягар». Ця система відома як «адміністративний федералізм» у науковій літературі. Важливо відзначити, що багато федеральних законів для своєї дії вимагають згоди палати, що представляє землі (Бундесрат).

Щодо оподаткування, згідно з конституцією, землі та муніципалітети не мають повноважень збирати податки. Однак вони мають право на власні джерела доходу для забезпечення фінансової автономії. Таким чином, вони мають компетенцію в установленні податків на місцеве споживання та витрати, такі як податок на напої, податок на собак, мисливський податок, податок на розваги (ст. 105). Доходи від цих податків частково або повністю направляються до регіональних або місцевих бюджетів.

У ФРН визначається розмежування між «системою поділу» (Trennsystem) та «системою інтеграції» (Verbundsystem). Доходи від податків, що входять до першої категорії, спрямовані виключно до федерального бюджету, тоді як ті, які належать до другої (їх також називають спільними податками), розподіляються між землями та муніципалітетами. Важливо відзначити, що система інтеграції має більший вплив, оскільки до неї відноситься 70% загальних податкових надходжень земель.

Найефективнішим механізмом розподілу фінансових ресурсів між землями є «схема державного фінансового вирівнювання» («UinderFinanzausgleich») [67, с. 252]. Ця схема організована у чотири етапи: на першому етапі («первинне вирівнювання») доходи від усіх податків, на які землі мають виключне право, разом із їхньою часткою в податку на прибуток фізичних осіб та корпорацій розподіляються відповідно до місцевих податкових надходжень. Первинне вирівнювання уточнюється через вторинне вирівнювання, що включає три подальших етапи:

- 1) 75% державної частки надходжень податку на додану вартість розподіляється з урахуванням кількості населення землі. Решта 25% розподіляється між фінансово вразливими землями (відомими як «додаткові акції»), з метою наближення їхніх фінансових показників до середнього значення інших земель.
- 2) Наступний етап часто називають «схемою вирівнювання» з метою досягнення «наближення соціальних стандартів» між землями. Це означає, що фінансово міцні землі надають субсидії фінансово слабким.

3) Останній етап включає додаткові виплати від центрального уряду слабким землям, відомим як «федеральні додаткові завдання». Ці виплати призначені для реалізації проєктів, що можуть збільшити доходи земельних бюджетів у майбутньому.

Важливо відзначити, що крім отримання податків від федерального бюджету, землі також зобов'язані дозволяти муніципалітетам брати участь у розподілі спільних податків. Крім того, землі можуть допускати участь муніципалітетів у розподілі надходжень від земельних податків (за умови факультативних податкових угод). Фактично, землі мають широкий розмаїття можливостей у прийнятті рішень щодо того, наскільки вони дозволяють муніципалітетам брати участь у зборі податкових надходжень [13].

Отже, в податковій сфері існують значущі взаємозалежності між федеральним рівнем та землями, а також між землями і муніципалітетами. Ці взаємозалежності включають схему фінансового вирівнювання, спільні завдання та докладну систему розподілу доходів.

Важливо відмітити, що у ФРН відсутні явні контракти між різними рівнями влади. У німецькій Конституції (ст. 83) зазначається, що землі повинні дотримуватися федеральних законів і виконувати свої повноваження, які визначені конституційно [16].

У той же час конкретні сфери «політики регіонального розвитку», які визначені в конституції, спільно управляються федеральним урядом і землями через механізм «Спільних завдань щодо поліпшення регіональних економічних структур» (*Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*) з 1969 року [10]. Ці «Спільні завдання» є ключовим інструментом для координації регіональної політики та уникнення надмірної конкуренції між різними землями в рамках ФРН. У процесі їх реалізації кожен центральний уряд спільно визначає обов'язкові умови для регіональних програм, які розгортаються на рівні регіонів, при цьому спільно забезпечуються фінансово у пропорції 50% на 50%.

Конституційне обґрунтування «Спільних завдань» передбачає вертикальні взаємозалежності між різними рівнями влади, які вимагають надання цільових грантів чи спеціальних програм підтримки (наприклад, програми розвитку міст), згідно зі статтею 104. Один із прикладів цього підходу – видання паспортів громадянина ФРН муніципалітетами [1].

Виділяють три основні моделі впровадження багаторівневого управління в Німеччині, які базуються на реалізації «спільних завдань». Зокрема:

- Пряма програма «спільних завдань» (ст. 91a і b Конституції ФРН);
- Виконання широких «спільних завдань», які не є визначеними як такі (ст. 104a Конституції ФРАН);
- Програма «InnoRegio» як інноваційний приклад багаторівневого управління.

1. Програма «Спільні завдання».

Відповідно до Конституції ФРН, «спільні завдання» включають у себе наступне:

- Покращення регіональної економічної інфраструктури;
- Удосконалення аграрної структури та захисту берегів;
- Розвиток освітньої системи.

Отже, федеральний уряд не лише фінансує відповідні регіональні програми в цих областях, але також бере участь у їх спільному плануванні, яке координується комітетом з планування, що включає представників як федеральних, так і земельних урядів.

У статті 91b Конституції зазначено можливість відмовного співробітництва між федеральним та земельними урядами в різних сферах, таких як наука та освіта. Однак така форма співпраці визначається спеціальними угодами. Існування цієї статті надає федеральному уряду можливість фінансувати проекти в області регіональної освіти. Федеральна комісія з планування освіти (Bund-Under-Kommission fur Bildungsplanung) діє як постійний форум для обговорення питань, пов'язаних з освітньою

системою та науково-дослідницькими проектами, які важливі для інтересів обох рівнів уряду протягом багатьох років [48]. Мета комісії полягає в забезпеченні певної єдності в розвитку системи освіти та ініціюванні модельних реформ. Рекомендації комісії мають враховуватися земельними урядами у визначенні їхньої освітньої політики. Проте ці рекомендації стають юридично обов'язковими лише для тих штатів, які виражають бажання приєднатися до таких програм.

2. Широкі «спільні завдання»

Окрім формальних «спільних завдань», в Німеччині також існують неофіційні спільні завдання, які реалізуються відповідно до статті 104а Конституції. У обох випадках уряд та землі мають спільні фінансові зобов'язання та можливості впливу на політику. У випадку реалізації «неформальних спільних завдань» зусилля розподіляються між федеральним рівнем і землями так, що федеральний уряд передає цільові гранти, самостійно визначаючи адресата. Більшість переказів, що становить близько 60 мільярдів євро щорічно, відповідає цьому опису [38, с. 24]. Прикладами виконання таких широких «спільних завдань» є будівництво федеральних автомобільних доріг, надання житлових субсидій або субсидій на освіту. Щодо квартирних субсидій, наприклад, федеральний рівень несе половину витрат, а у сфері освіти - 65%.

Крім того, федеральний рівень може брати участь у особливо важливих інвестиціях земель або муніципалітетів. При цьому землі абсолютно самостійні в своїй інвестиційній політиці.

3. Конкурсні пропозиції.

Помимо традиційних засобів підтримки, протягом останніх років у ФРН було впроваджено кілька новаторських програм, які також можна вважати прикладами «багаторівневого управління». Основною метою цих програм є сприяння регіональному та місцевому розвитку. Програма «InnoRegio» є типовим прикладом таких ініціатив.

Запущена у 1999 році, програма «InnoRegio» спрямована на підвищення інноваційного потенціалу східних земель [6]. Концепція впровадження проекту базується на припущенні, що інноваційний потенціал буде виявлятися більш повно, якщо регіональні учасники, такі як підприємці, політики, асоціації, торговельні палати, дослідницькі інститути та інші, об'єднують свої зусилля за спільною метою та будуть пов'язані за допомогою певних інституціоналізованих структур.

Впровадження кожної програми розподіляється на етап кваліфікації, етап розвитку та етап виконання. Під час першого етапу заявники повинні продемонструвати інноваційний потенціал своїх регіонів, потенційні вигоди від участі в програмі для їхнього регіону і надати уявлення про те, як подальші заходи можуть бути реалізовані в їхньому регіоні. Найважливішими критеріями для відбору є рівень інновацій, якість мереж співпраці, сприяння інноваціям та потенційний прибуток для регіону.

На наступному етапі, на стадії розробки, кожний регіон, який успішно пройшов кваліфікацію, отримує фінансову підтримку у розмірі 150 тис. євро для розробки докладного плану втілення свого проекту. Під час цього етапу приділяється увага таким ключовим аспектам:

- ступінь інноваційності проекту;
- його актуальність у контексті конкурентоспроможності та робочої ситуації в регіоні;
- динамічний потенціал проекту для регіонального розвитку (зняття інноваційних бар'єрів);
- конкретна додана вартість проекту для регіону;
- стійкість розвитку, яку викликає проект у регіоні;
- реалізованість та практична втіленість проекту;
- якість взаємодії між учасниками;
- рівень та інтенсивність мережі учасників;
- кількість залучених суб'єктів;

- можливість передачі отриманого досвіду реалізації в інші регіони [35, с. 112].

Для фінансової підтримки визначено 23 області, головною частиною яких є східна частина країни. Реалізація програми «InnoRegio» призвела до удосконалення ряду «м'яких факторів» [35, с. 113]. Більшість компаній та науково-дослідницьких установ, що брали участь у програмі, зауважили, що вона сприяла встановленню важливих контактів з суб'єктами регіону, з якими вони не взаємодіяли до початку конкурсу. Ці контакти є ключовими для постачальників та покупців продукції з високим рівнем наукового знання. Крім того, фінансова підтримка на етапі виконання вперше дозволила деяким малим і середнім підприємствам розпочати власну науково-дослідну діяльність.

Отже, система багаторівневого управління в Німеччині має широкі конституційні, інституційні та фінансові основи. Політика регіонального розвитку у вузькому розумінні організована як «спільне завдання» згідно зі статтею 91а Конституції ФРН. «Переговори» між регіонами та центром відбуваються в інституційних комітетах з планування, у яких беруть участь представники федеральних та регіональних урядів. Ці переговори враховують регіональні особливості, що дозволяє максимально ефективно виконувати кожне завдання.

Окрім «спільних завдань», останнім часом федеральні та регіональні уряди використовували конкурентний тендерний процес для підтримки регіональних інновацій та розвитку. До таких прикладів відносяться програми «BioRegio» (підтримка розвитку біотехнологій), «InnoRegio» (підтримка розвитку східних регіонів за рахунок підвищення їхньої інноваційної привабливості) та програма «Місто 2030» (дослідницький проект з розробки стратегії розвитку німецьких міст). При реалізації цих програм окремим регіонам давалася можливість конкурувати за національне фінансування, і найбільш перспективні пропозиції обиралися та підтримувалися фінансово [59].

Поза фінансовими відносинами, федеральні та регіональні уряди також співпрацюють в інших сферах. Один із прикладів нематеріальних взаємозалежностей – це регіональне планування («Raumordnung»), яке операційно працює за принципом «зустрічного потоку» [52]. Такий підхід до планування передбачає взаємодію елементів зверху-вниз і знизу-вгору: на вищому рівні визначаються певні вимоги, тоді як на нижчому рівні публікують свої потреби, вносять пропозиції та обмінюються інформацією. У контексті «теорії контрактів», цю співпрацю можна визначити як специфічну форму колективного вирішення проблем.

Отже, крім того, що конституційно зафіксовано як «спільні завдання», в Німеччині існує значна кількість проектів, які також мають спільне керівництво залученими федеральними, регіональними та місцевими владними органами. Більшість участі в таких програмах є добровільною і пов'язана виключно із бажанням земель та муніципалітетів.

2.4. Досвід багаторівневого врядування Іспанії

Протягом останніх чотирьох десятиліть в Іспанії відбувся процес децентралізації, що передав важливі повноваження від центрального уряду до регіонів. Незважаючи на існування численних регіонів із великим ступенем автономії, таких як Каталонія, Іспанія не має статусу федеративної держави, але представляє собою регіональний компонент унітарної країни. Стаття 2 іспанської Конституції заявляє про суверенітет і єдність іспанської території, а також визнає і гарантує право на самоврядування національностей і регіонів, з яких вона складається. Тим не менш, Іспанія може бути охарактеризована як політично децентралізована країна з трьома рівнями публічного управління (центральним, регіональним та місцевим), де розподіл функцій та система управління дуже схожі на ті, що характерні для федеральної держави. Регіональні уряди, відомі як «автономні спільноти» (АС), мають свою власну законодавчу та виконавчу владу, виявляючи високий рівень незалежності.

Більше того, право на існування АС визначається не лише Конституцією Іспанії, але також базовим законом кожної АС, відомим як «Статут автономії».

На сьогоднішній день Іспанія складається з 17 автономних спільнот (АС), які були утворені протягом періоду з 1978 по 1983 рік. Повноваження кожної з них дуже подібні. Варто відзначити, що Конституція Іспанії передбачає два різних набори відповідальностей. Згідно зі статтею 148, регіони можуть взяти на себе обов'язки, визначені цією статтею, в той час як стаття 149 визначає області виключної компетенції центрального уряду. Питання, які не включені до переліку в Конституції, підпадають під компетенцію центрального уряду, якщо вони не врегульовані «Статутом автономії».

У таблиці 2.4 подано різні обов'язки, які Конституція відносить до обох рівнів влади. Слід відзначити, що, окрім зазначених обов'язків, Конституція (ст. 150) також враховує можливість передачі центральному уряду або делегування регіонам додаткових повноважень. Проте це вимагає згоди парламентської більшості. Таким чином, іспанські автономні спільноти мають широкий спектр повноважень у ключових сферах, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальні послуги, навколишнє середовище, житло, сільське господарство, туризм і т. д.

Загалом, процес децентралізації в Іспанії був складним і важким для адміністративного управління. До того ж, як свідчать останні події у Каталонії, цей процес не завершився і до сьогодні. Важливо відзначити, що оскільки автономні спільноти були створені з нуля, сам процес децентралізації вимагав тісної співпраці обох рівнів влади. Національний уряд і кожен регіон повинні були узгоджуватися щодо тлумачення делегованих повноважень і розподілу матеріальних та фінансових ресурсів для їх виконання. Цей процес переговорів був формалізований через двосторонні форуми співпраці, так звані «Comisiones Mixtas de Valoraciones». Для кожного конкретного передачі обов'язків між центральним урядом та автономними спільнотами укладалася угода, відома як «Acuerdo de Traspaso», де чітко визначалися обов'язки та

передані ресурси. Цей процес мав асиметричний характер через конституційну нерівність в компетенціях та затримки у переговорах з різними регіонами [51, с. 32].

Таблиця 2.4

Розподіл повноважень між центральною владою та регіонами в Іспанії

Сфери впливу держави	Сфери впливу регіонів
Сфери, виключних повноважень держави: імміграція та еміграція; міжнародні справи; оборона; юстиція; комерційна, кримінальна, трудова, промислова та інтелектуальна власність; цивільне право (крім питань, що регулюються традиційним регіональним правом); зовнішня торгівля; грошова система, державна скарбниця; інфраструктура національного масштабу (міжрегіональні дороги, залізниці та водний транспорт, а також торговельні порти і аеропорти); морський промисел	Сфери, виключних повноважень АС: організація самоврядування; зміни в муніципальних межах і створення надмуніципальних органів; планування землекористування; житлова політика; інфраструктури регіонального масштабу (наприклад, регіональні дороги, залізниці та водний транспорт, а також некомерційні порти та аеропорти); сільське господарство; лісове господарство та рибальство; внутрішня торгівля та ярмарки; туризм; культура (музеї, бібліотеки, історична спадщина, культурне просування тощо); розвиток спорту; публічні послуги; екологічна політика
Сфери повноважень держави, що реалізуються разом з регіонами: банківська та страхова діяльність; охорона здоров'я; соціальна безпека; освіта	
Сфери, де центральна влада має повноваження, але основні важелі впливу знаходяться у регіонах координація та сприяння науково-технічній діяльності; планування економічної діяльності; забезпечення рівності всіх іспанців у здійсненні їх конституційних прав і обов'язків.	

Джерело: сформовано автором на основі [51]

На даний момент іспанські автономні спільноти (АС) функціонують за двома різними системами фінансування. З одного боку, 15 з 17 АС оперують в межах «загального режиму», де їх фінансування здійснюється за рахунок механізмів спільного розподілу податків з вираженим «вирівнювальним

компонентом». Система фінансування «загального режиму» розробляється центральним урядом, але обговорюється на спеціально створеній Раді фіскальної та фінансової політики [8].

З іншого боку, дві АС, а саме «Країна Басків» і Наварра, користуються «спеціальним режимом», де вони автономно збирають всі податки і виплачують квоту центральному уряду для фінансування послуг, наданих державою мешканцям цих регіонів. Квота періодично обговорюється на двосторонніх переговорах, і, отже, ці два регіони не беруть участь у багатосторонньому процесі на Раді фіскальної та фінансової політики. У результаті цих особливостей ці два регіони не вносять внесок у фонд вирівнювання і мають відносно високий рівень доходів на душу населення.

У той час як інші автономні спільноти, що функціонують у рамках «загального режиму», отримують різноманітні джерела доходів, важливі з них включають:

- 1) Власні податки, які встановлюються самим регіоном;
- 2) Обов'язкові державні податки, виділені центральним урядом для регіональних бюджетів (такі як податок на багатство, податок на спадщину та інші);
- 3) 33% частка податку на прибуток;
- 4) 35% частка ПДВ і акцизів;
- 5) Грант вирівнювання («Fondo de Suficiencia»), який покриває різницю між очікуваними витратами та ресурсами, отриманими з пунктів 1-4;
- 6) Певні конкретні трансферти з національних програм і проектів, що впливають із угод між центральним урядом і автономними спільнотами, або з регіональних та європейських фондів;
- 7) Кредитні ресурси [51, с. 34].

У цьому контексті центральна влада виконує суттєву роль у регіональній політиці, зокрема, у формуванні та координації загального планування економічної діяльності, будівництві портів і аеропортів, а також магістралей та доріг, які перетинають більше одного регіону. Важливу роль в здійсненні

регіональної економічної політики в Іспанії також відіграють Структурні фонди ЄС та Національний інвестиційний фонд, відомий як «Міжрегіональний компенсаційний фонд» [20]. Центральний уряд виконує функцію розподілу фінансових ресурсів між регіонами відповідно до критеріїв ЄС та подальшого розподілу між муніципалітетами. Цей розподіл здійснюється на основі критеріїв ЄС, зокрема, врахування видатків та дотримання фінансової дисципліни. Рішення про надання конкретної підтримки обговорюється в спеціальних робочих групах, організованих Міністерством фінансів. Іноді кошти ЄС використовуються для спільного фінансування програм та проектів, які реалізуються в рамках угод, укладених між центральним урядом і регіонами [19].

Ключову роль у взаємодії між центральною владою та регіонами відіграє Конституційний суд, оскільки саме йому належить вирішення правових конфліктів між центральним урядом і автономними спільнотами (АС), а також внутрішніх конфліктів між різними АС. Завдяки великому авторитету та незалежності, цей суд стає суттєвим елементом системи публічного управління в Іспанії [30]. Однак Конституційний суд рідко втручається у відносини між центральною та регіональною владою.

Щодо системи багаторівневого управління в Іспанії, важливу роль відіграють інструменти, такі як двосторонні форуми («Comisiones Mixtas»), де обговорюються питання щодо передачі фінансових ресурсів регіонам для виконання конкретних обов'язків та повноважень, а також багатосторонні форуми («Comisiones Sectoriales»), що координують процес прийняття рішень щодо реалізації спільних проектів з участю центрального та регіональних урядів. На сьогодні в Іспанії діє приблизно 30 таких «майданчиків», більшість з яких включають профільних міністрів та керівників регіонів [5].

Більше того, процес децентралізації, що супроводжувався збільшенням фінансових ресурсів у регіонах, зробив центральну владу більш залежною від рішень автономних спільнот (АС) і, отже, в певному сенсі, призвів до її більш тісної співпраці з регіонами. Це пояснюється тим, що на додаток до

регулярних форумів співпраці, які були згадані вище, центральний уряд і АС укладають угоди про співпрацю для прийняття рішень з певних конкретних питань.

Формальним результатом такого взаємодії є укладення Конвенцій про співпрацю («Convenio de Colaboracion») [51]. Ці угоди представляють собою специфічні контракти, що визначають обов'язки сторін під час реалізації конкретних програм або проектів. Обидві сторони, як центральний уряд, так і АС, можуть самостійно вирішувати, чи бажають вони брати участь у таких договірних відносинах, ініціюючи їх або приймаючи пропозиції від іншої сторони. Укладені угоди є юридичними документами, і сторони можуть звертатися до судів для забезпечення виконання їхніх умов.

Важливо зауважити, що більшість укладених угод стосуються співпраці в галузі регіонального розвитку та вирішення проблем в таких сферах, як:

- розвиток людського капіталу, що включає в себе освіту, професійне навчання, активну політику зайнятості і інші аспекти;
- науково-дослідні розробки;
- розвиток мереж автомобільного та залізничного транспорту;
- удосконалення водних транспортних мереж;
- підтримка використання відновлюваних джерел енергії;
- збереження навколишнього середовища [5].

Узагальнюючи, можна виділити декілька видів таких документів за правовою (табл. 2.5) а також цільовою ознакою (табл. 2.6).

Види конвенцій за правовою ознакою

Вид документів	Опис змісту
Безпосередньо конвенції («Convenios»)	Змістовний та ґрунтовний документ, який визначає права і обов'язки сторін у розробці та реалізації конкретної програми або проекту
Генеральні протоколи («Convenios marcos»)	Подібний до конвенції, але дуже загальний; встановлює формат, в межах якого будуть розвиватися договірні відносини сторін; потребує подальшого доопрацювання шляхом написання додаткових контрактів, які визначають обов'язки кожної сторони щодо діяльності, що буде здійснюватися
Спеціальні конвенції («Convenios específico»)	Визначають напрямки реалізації Генеральних протоколів
Додаткові угоди («Acuerdos»)	Використовуються для зміни деяких положень Конвенції, а саме: розширення періоду контрактування (Acuerdo de prorroga); зміна фінансових зобов'язань (Acuerdo de desarrollo); зміна інших пунктів контракту (Acuerdo de modificacion)

Джерело: сформовано автором на основі [51]

Історично конвенції використовувались центральною владою як інструмент для впровадження публічної політики у регіонах. Однак в сучасності значна частина укладених угод ініціюється самими регіонами, які виявляють зацікавленість у співпраці для реалізації проектів, пов'язаних з розвитком великих наукових інфраструктур, управління аеропортами, вдосконаленням системи оподаткування та іншими напрямками [3]. У цьому контексті центральний уряд, як правило, виконує функції адміністративної, організаційної та фінансової підтримки проектів, тоді як на автономні спільноти покладаються обов'язки з їх впровадження.

Вид конвенцій відповідно до цілей угод, що укладаються

Мета конвенції	Особливості відповідальності центрального уряду	Особливості відповідальності АС
Обмін інформацією	Фінансування створення бази даних	Ведення бази даних
Створення цільових фондів для конкретних АС	Наповнення фонду	Розробка спеціальної програми для обдарованої молоді, співфінансування програми
Створення цільових національних фондів для всіх АС	Фінансування фондів	Реалізація освітніх та інших програм для мігрантів
Технічна підтримка	Надання програмного забезпечення	Надання послуг
Адміністративна підтримка	Надання управлінських консультацій, алгоритмів розрахунків	Надання субсидій
Об'єднання ресурсів для досягнення спільних цілей	Постачання спеціального обладнання для лікування військовослужбовців та військових пенсіонерів	Співфінансування, організація надання медичних послуг
Передача активів	Держава віддає будівлю в безкоштовне використання	Реставрація будинку
Створення адміністративного форуму (для центрального уряду, урядів АС та усіх зацікавлених суб'єктів)	Надання майданчиків для обговорення, їх матеріально-технічне та інформаційне забезпечення	Делегування представників
Спільне управління	Фінансування проекту, створення і організація роботи національної та	Реалізація заходів, спрямованих на забезпечення інтеграції

	регіональних груп щодо реалізації проекту	арабів та інших мусульман в іспанське суспільство
--	--	--

Джерело: сформовано автором на основі [3]

Характеристики конвенцій, що укладаються між центральним та регіональними урядами в Іспанії, включають:

1. Тимчасовість, оскільки вони угодуються на обмежений термін і не є постійними.
2. Гнучкість, оскільки багато з них періодично оновлюються та змінюються, дозволяючи розширення та зміни без необхідності розпочинати процес з початку.
3. Інституціоналізованість, що передбачає створення тимчасових організаційних структур для прийняття рішень.
4. Високий рівень прозорості, оскільки текст конвенцій публікується в офіційному бюлетені центрального уряду, надаючи можливість громадянам контролювати виконання угод.
5. Постійний моніторинг виконання, який здійснюється незалежною комісією з моніторингу.
6. Низьке використання показників ефективності для оцінки успішності конвенцій через політичну децентралізацію та добровільний характер співробітництва в Іспанії.

Розглянемо приклад реалізації Конвенції на прикладі впровадження Стратегії розвитку міста Теруель в Арагоні. Важливо зауважити, що Арагон не відповідає фінансовим вимогам ЄС [61], тому не має можливості отримувати підтримку від Структурних фондів ЄС та брати участь у розподілі коштів Міжрегіонального компенсаційного фонду. На момент укладення Угоди Теруель був відсталим муніципалітетом із спеціалізацією в галузі сільського господарства та видобутку корисних копалин.

Стратегія розвитку Теруеля була розроблена у 1992 році та оновлювалася тричі, останній раз у 2005 році. Основні стратегічні цілі

розвитку включали підтримку підприємницької діяльності, поліпшення інфраструктури та підвищення якості життя для запобігання еміграції [65]. Для реалізації цих завдань центральний уряд надав підтримку у розмірі 30 млн. євро, спрямовану на підтримку проектів, спрямованих на стимулювання нових підприємницьких ініціатив, будівництво промислових зон, розвиток туристичної, транспортної, енергетичної та екологічної інфраструктури. Це відбувалося в рамках Угоди з Арагонською АС. Перелік відповідних проектів та комісія з моніторингу, що включала представників центрального уряду і АС, були визначені на основі підписаної Конвенції на певний період часу.

В рамках укладеної конвенції було створено інвестиційний фонд з метою надання підтримки новому бізнесу за допомогою пільгових позик. Керівництвом цього фонду займалася публічна корпорація «SEPIDES», яка спеціалізується на розвитку бізнесу в відсталих районах і є частиною іспанського державного промислового холдингу «SEPI». У період з 2006 по 2008 рік розмір фонду становив 12 мільйонів євро і включав внески, здійснені центральним урядом, урядом Арагону та банками регіону. Навіть при управлінні «SEPIDES», угода була підписана всіма учасниками, включаючи додаткову комісію з моніторингу, що включала представників центрального уряду, Конституційного суду та особистих банків. Ця комісія встановлювала основні критерії для надання фінансування та здійснювала подальші заходи на підтримку схвалених проектів.

Конвенція, що стосується розвитку Теруеля, характеризувалася високим рівнем взаємозалежності між центральною та регіональною владою. Однак внаслідок реалізації цього проекту Теруель перетворився на один з найуспішніших муніципалітетів Іспанії та визнаний туристичним центром країни.

Ще одним прикладом успішної реалізації спільного проекту є створення лабораторії синхротронного випромінювання «АЛБА» в муніципалітеті Сердаліон, розташованому поблизу Барселони. Цей проект призначений для забезпечення переваг не лише місцевим громадам (завдяки участі місцевих

технологічних компаній та наукової спільноти), але й всій країні в цілому, оскільки лабораторія стала унікальним науково-дослідним об'єктом.

Угода була укладена у 2002 році між Міністерством науки і технологій Іспанії, урядом Каталонії та муніципалітетом Сердаліону. Згідно угоди, будівництво об'єкта фінансувалося спільно центральною та регіональною владою в однакових частках. Протягом періоду з 2003 по 2008 рік було виділено загалом 164 млн. євро [72].

Цікаво відзначити, що угода не встановлювала обов'язок здійснення внесків для покриття операційних витрат, передбачаючи, що ці витрати будуть повністю оплачені користувачами - науковими групами, які використовують прискорювач часток. Проте у самій угоді було зафіксовано, що у випадку виникнення операційного дефіциту комісія з моніторингу мала право ініціювати укладення нової додаткової угоди («Addenda»), в якій б визначалися умови розподілу нових фінансових зобов'язань.

В угоді також були визначені особливості управління об'єктом після його завершення, зокрема, передбачалося створення консорціуму. Структура управління консорціуму була ретельно розроблена. Відповідно до цього, стратегічні рішення повинен був ухвалювати політичний орган, відомий як «Consejo Rector» (своєрідне правління), що складалося з по чотири представників центрального та регіонального уряду. Цей орган був відповідальний за ключові рішення. Керівництво консорціуму здійснювалося через «Comision Ejecutiva» (виконавчий комітет), до якого також входили по дві особи від кожного рівня влади. Президент, обирається на один рік представниками обох рівнів влади, очолював «Consejo Rector» і визначав загальні напрямки діяльності, затверджував річний бюджет та плани діяльності та проектів, а також встановлював правила взаємодії з користувачами об'єкта. «Comision Ejecutiva» відповідала за повсякденне управління, включаючи надання послуг користувачам та визначення тарифів за користування.

Зазначимо, що впровадження цієї конвенції стикалося з труднощами через те, що обидва рівні влади виявили недостатні знання та досвід у будівництві подібних об'єктів. Жоден з них раніше не мав досвіду у будівництві та управлінні такими проектами, і ймовірно, що в майбутньому подібні завдання також залишаться унікальними. Крім того, проект мав інші ризики: ризик, пов'язаний з будівництвом (точна локалізація, детальний дизайн будівлі, бюджетні зсуви), науковий ризик (невдачі в експлуатації об'єкта, пов'язані з використанням випромінювача) та ризик управління (зумовлений відсутністю фахівців із досвідом управління в цій сфері). Однак проект був успішно реалізований завдяки добре структурованому багаторівневому врядуванню.

Отже, можна зробити кілька висновків.

По-перше, в Іспанії міжурядові угоди (конвенції) відіграють ключову роль у регіональному розвитку. Ці конвенції, що ґрунтуються на принципах законності, публічності, прозорості, гнучкості та рівності всіх зацікавлених сторін, є ефективним інструментом для вирішення спільних завдань центрального уряду та регіонів. Вони передбачають створення на партнерських засадах постійних робочих органів (моніторингові комісії, консорціуми та інші), які відповідають за процес та результати реалізації укладених угод.

Тим не менше, дуже часто конвенції в Іспанії служать не лише інструментом для планування політики центрального уряду, але й засобом вирішення поточних або потенційних конфліктів інтересів між центральним урядом та автономними спільнотами. Отже, не випадково, що конвенції в Іспанії спрямовані не лише на стратегічні завдання, але також допомагають вирішувати актуальні регіональні та місцеві проблеми.

Висновки до Розділу 2

Останнім часом система управління на регіональному та місцевому рівнях у більшості розвинених європейських країн, таких як Франція, Італія,

ФРН і Іспанія, зазнала значних змін, вбудовуючи ряд спільних підходів та принципів. Серед цих змін можна виділити децентралізацію та деконцентрацію влади, стратегічне планування, укладання угод між різними зацікавленими сторонами (представниками центрального, регіонального та місцевого уряду, приватними підприємствами, громадськими організаціями і т. д.), ясний розподіл функцій між різними управлінськими суб'єктами, гнучкість управління, підзвітність органів влади на піднесеному рівні перед громадянами та їх підконтрольність центральному уряду і так далі. Ці принципи зумовили виникнення системи регіональних угод, аналогічних CPER у Франції, APQ в Італії, та Конвенцій в Іспанії, що забезпечують стійкість та передбачуваність розвитку регіонів у цих країнах.

На підставі аналізу зарубіжних практик регіонального управління встановлено, що цей процес, будучи невід'ємною складовою системи, ґрунтується на ясному розподілі повноважень між владними органами різного рівня та забезпеченні незалежності місцевого самоврядування. Водночас при будівництві відносин між центром та регіонами кожна країна враховує свої історичні, культурні, національні, релігійні та інші особливості. Це підкреслює необхідність відмови від прямого копіювання зарубіжного досвіду та соціально-економічних моделей, адже це непридатно до наших реалій, і вимагає адаптації, розробки чітких та конкретних планів розвитку кожного аспекту життя регіону. Це стратегічне планування має на меті створення комфортних умов для мешканців та ефективного використання різноманітних соціальних, трудових, економічних, природних та інших ресурсів, сприяючи загальному покращенню якості життя у регіоні.

Пропонується використовувати для формування системи державного управління регіональним розвитком в Україні наступні принципи, що були розроблені країнами ЄС та спрямовані на досягнення цілей у сфері регіональної політики: стійка законодавча база; підтримка структурних реформ; сприяння залученню інвесторів; просторова орієнтованість регіональної політики; наявність координованого політичного підходу тощо.

Для України визначено корисними механізми програмного підходу та планування, які широко застосовуються в Західній Європі. Це включає: програмний підхід Структурного Фонду; німецьку систему Спільного Вирішення Завдань; Французькі Контракти Планування між державою і регіонами, які різняться за цілями та механізмами, але об'єднують різні елементи управління в регіональному розвитку та спрямовують їхні зусилля. Розглядається відповідність трьох етапів політики: етапу проектування принципів устрою, етапу колективного вибору/планування та етапу оперативного вибору і реалізації, які, через механізми програмного підходу та планування, висвітлюють характер завдань та розподіл відповідальності під час впровадження регіональної політики.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Оцінка діяльності органів публічної влади як суб'єктів багаторівневого врядування щодо управління регіональним розвитком

У рамках процесів європейської інтеграції основною метою стратегії регіонального розвитку в Україні є створення умов для динамічного та збалансованого розвитку територій, усунення нерівностей у розвитку різних регіонів країни, активізація залучення людського потенціалу регіонів з метою забезпечення конкурентоспроможності місцевої економіки [31].

У контексті глобальних тенденцій у розвитку України, Стратегія сталого розвитку країни до 2030 року націлена на досягнення визначених розвиткових цілей, і вона оперує Національним планом дій (дорожньою картою), що сприяє переходу України до сталого розвитку. Дана стратегія закладає загальну систему стратегічних та оперативних цілей для переходу до комплексного економічного, соціального та екологічного зростання країни до 2030 року. Вона також визначає інституційні засади для впровадження стратегії, напрями співпраці між секторами та між галузями, ключові рушійні сили та інструменти для її втілення.

Стратегія ґрунтується на новій світоглядній парадигмі, що представляє собою політичну та практичну модель розвитку країн, спрямовану на забезпечення потреб поточного покоління без втрати можливостей майбутніх поколінь у задоволенні їх власних потреб. Ця модель акцентує на досягненні оптимальної рівноваги між економічним, соціальним та екологічним компонентами розвитку. У своїй візії на 2030 рік, Україна ставить перед собою мету стати країною, яка зцілює рани від воєнних подій і розвивається відповідно до принципів сталого розвитку.

Основним документом з нормативно-правової сфери в Україні, що визначає стратегічні цілі та напрями підтримки регіонів держави до 2027 року, є Державна стратегія регіонального розвитку (ДСРР) на вказаний період. Ця стратегія, затверджена рішенням Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року №695, спрямована на формування єдиної держави у соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах. Метою є підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів та розвиток ефективної багаторівневої системи врядування [36].

Оновлені принципи, що лежать в основі формування та реалізації державної регіональної політики, в Державній стратегії регіонального розвитку до 2027 року, включають в себе наступне: розвиток економічних, інфраструктурних, соціально-культурних зв'язків та взаємодії на рівнях національного, регіонального та місцевого; прискорення економічного зростання регіонів та територій з низьким рівнем соціально-економічного розвитку, з фокусом на поліпшенні стану природного середовища; підвищення якості та доступності послуг для населення, які надаються державними та місцевими органами управління, незалежно від їх місця проживання, включаючи цифровізацію; збереження культурної спадщини та традиційної атмосфери у населених пунктах.

Війна росії проти України, розпочата 24 лютого 2022 року, створила значні виклики, загрози і проблеми для розвитку України як держави у короткостроковій та довгостроковій перспективах [14].

Протягом останніх місяців країна зіткнулася з впливом різноманітних деструктивних факторів, таких як значні втрати людського потенціалу, значний перерозподіл трудових ресурсів усередині країни та структурно-функціональні зміни регіональних ринків праці. Це також включає припинення діяльності малого та середнього бізнесу та закриття великих підприємств у зоні бойових дій, руйнування критичної інфраструктури та житла, скорочення обсягів ключових експортних позицій, загрози

продовольчій та енергетичній безпеці країни, падіння економічної активності, фіскальний та бюджетний дефіцит, зниження інвестицій через високий ризик.

Такі умови підкреслюють необхідність вдосконалення системи управління регіональним розвитком в Україні. Цю необхідність підтверджують результати експертного соціологічного дослідження на базі кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ при Президентові України у місцевих органах влади Львівської, Волинської та Рівненської областей. Основною метою проведеного дослідження було оцінювання поточного стану та визначення шляхів підвищення ефективності функціонування місцевих органів влади в умовах децентралізації та в умовах війни. Об'єктом опитування стали працівники як центральних, так і місцевих органів виконавчої влади, представники органів місцевого самоврядування, а також приватних, державних і комунальних підприємств і члени громадських організацій. Загальна кількість респондентів становила 247 осіб, опитування проводилося шляхом використання анкет.

Більшість представників органів влади позитивно сприймає процес реформи децентралізації та об'єднання територіальних громад (рис. 3.1).

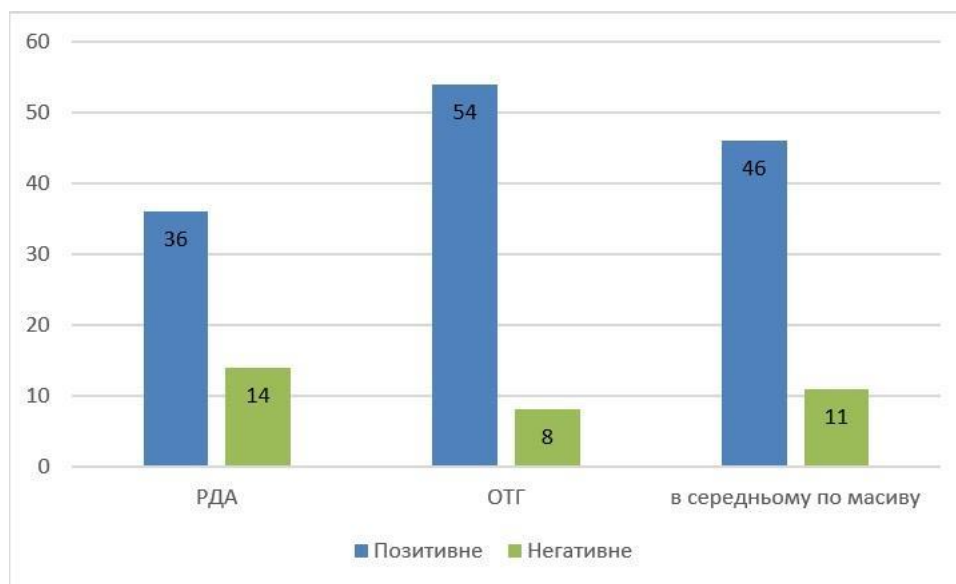


Рисунок 3.1. Ставлення до реформи децентралізації серед представників різних органів влади

Найбільш обережним виявляється ставлення працівників РДА до реформи, оскільки вони турбуються про невизначеність свого майбутнього на посаді та можливість втрати роботи. Загалом більшість мешканців недостатньо інформована про сутність децентралізації влади та її можливі наслідки. Незважаючи на це, населення вже відчуло певні позитивні зміни, такі як поліпшення благоустрою та освітлення вулиць у всіх трьох районах.

Більшість представників місцевих органів влади вважає, що за останні рік-два, з моменту утворення об'єднаних територіальних громад, істотних змін у вирішенні проблем не відбулося. При цьому близько половини опитаних визнають успішність реформ децентралізації влади в їхньому районі, зокрема, в контексті місцевого самоврядування (рис. 3.2).

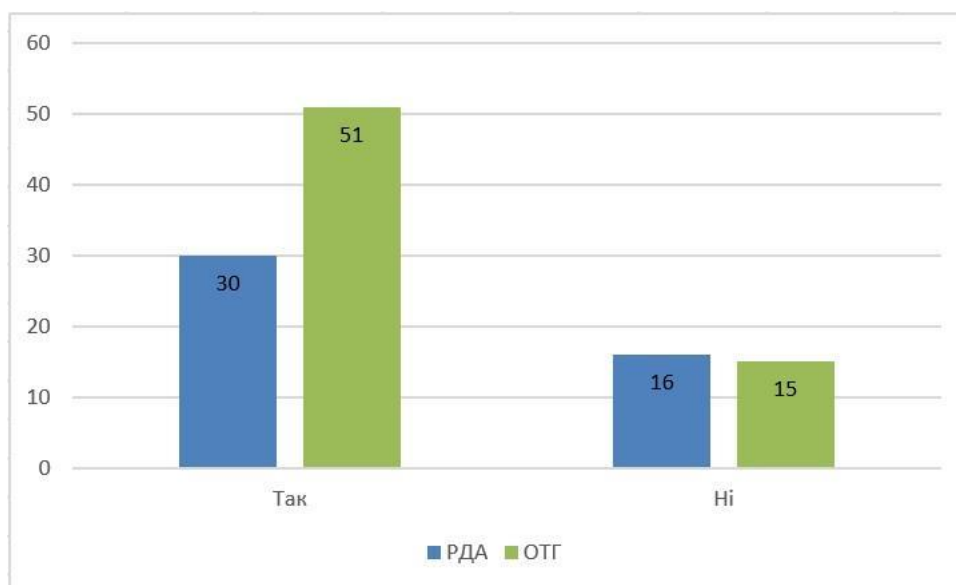


Рисунок 3.2. Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання «Чи вважаєте Ви успішними реформи щодо децентралізації влади у Вашому районі?»

Щодо поточного економічного стану України, більшість респондентів висловлює негативну думку. 60% опитаних вважають, що ситуація є критичною у багатьох економічних галузях. Четверть учасників опитування (25%) зафіксували глибоку кризу та спад у всіх секторах економіки. Лише 8% опитаних виявили позитивне ставлення до ситуації (рис. 3.3).

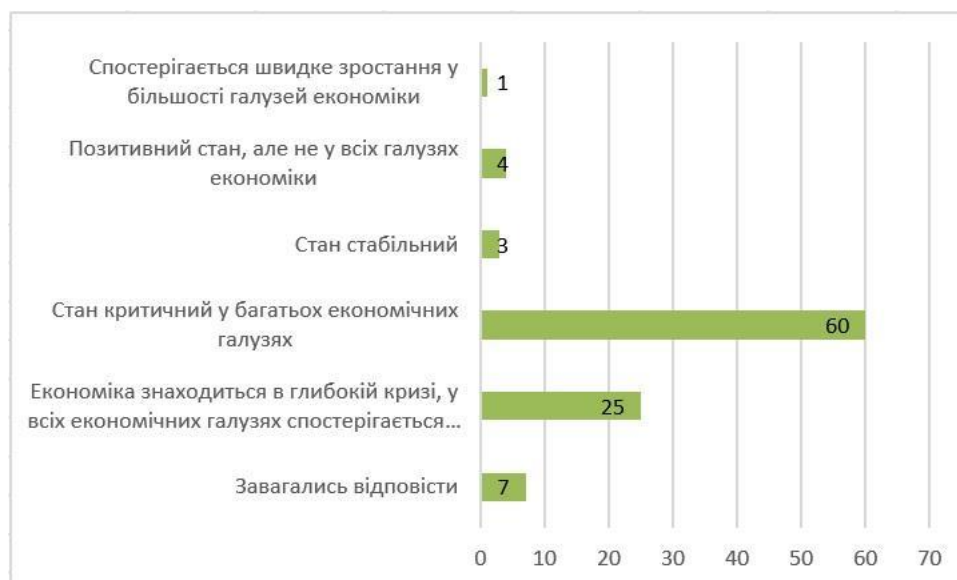


Рисунок 3.3. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Як Ви оцінюєте нинішній стан економіки України?»

Хто несе основну відповідальність за труднощі, що виникають у процесі економічного розвитку України? За даними опитування, 39% респондентів вважають, що це, передусім, представники великого бізнесу та олігархи, які контролюють основні ресурси і владу, а також нинішній уряд (36%). Значна частина відповідальності, на думку респондентів, лежить на самому народі України (31%) (рис. 3.4).



Рисунок 3.4. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Хто, на Вашу думку, несе основну відповідальність за труднощі, які мають місце в економічному розвитку України?»

Згідно з результатами опитування, 93% респондентів висловили негативну оцінку динаміки економічної ситуації в Україні за останні два роки (55%). Лише 7% учасників опитування було важко дати чітку оцінку цьому питанню.

Щодо стану економічної ситуації в Україні в найближчому майбутньому, а саме, через рік, думки респондентів розділилися. 22% вважають, що ситуація поліпшиться з умовою завершення війни, 44% вважають, що економічна ситуація залишиться без змін, і третина респондентів (34%) взагалі вагаються в оцінці економічної ситуації в Україні у майбутньому.

Удосконалення загальної економічної обстановки в країні, за висновками респондентів, вимагає реалізації ряду заходів. В першу чергу, важливим вважається перемога у війні (83%) та залучення ресурсів на відбудову й відновлення (80%), настає потреба в посиленні боротьби з корупцією на рівні центральних органів влади (55%) та створенні сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій (54%). Також, важливим вважається

спрощення умов для діяльності малого і середнього підприємництва (50%). Здійснення «податкової амністії» для виведення економіки з «тіні» (41%) та зміни податкової системи, включаючи зниження податків на вітчизняних виробників (39%), також визнається ефективними заходами для покращення загальноекономічної ситуації в Україні (рис. 3.5).

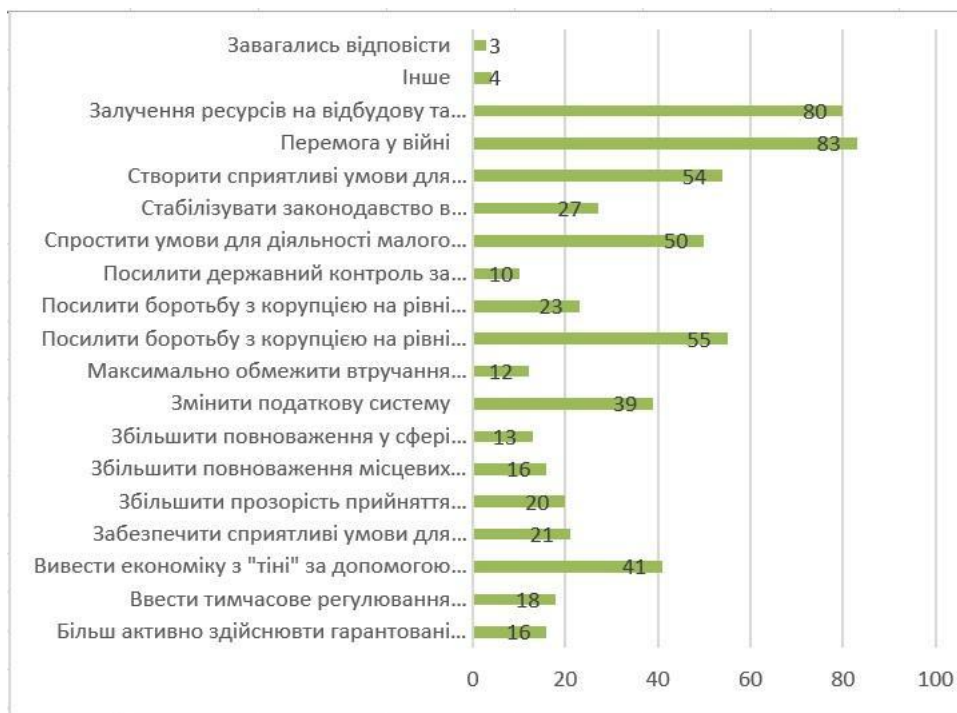


Рисунок 3.5. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Які заходи, на Вашу думку, необхідно здійснити в першу чергу, для поліпшення загальної економічної ситуації в Україні?»

Сільське господарство визнається як пріоритетна галузь, яку слід надавати перевагу для стимулювання економічного зростання в регіонах, де опитані проживають за сучасних умов. Це підкреслили 67% респондентів. Крім того, як ключові для підтримки, в опитаних поглядають на галузь медицини (44%), машинобудування (39%), паливно-енергетичний комплекс (29%) та освіти (28%). За висновками учасників опитування, розвиток

комунікаційних мереж (9%), фармацевтична промисловість (7%) та індустрія розваг (5%) не потребують негайної підтримки в сучасних умовах.

Щодо економічного підйому міст/районів, опитані вважають сільське господарство також перспективним напрямком, що стосується 54%. Крім того, в містах/районах також визначено розвиток машинобудування (27%), освіти (26%), сфери послуг (23%) та легкої промисловості (21%) як важливі для підтримки галузі. За висновками респондентів, фармацевтична, важка та вугільна промисловість (8%, 8% та 6% відповідно), транспортна сфера (7%) та комунікаційні мережі (4%) вважаються менш перспективними для забезпечення економічного підйому у містах (рис. 3.6).

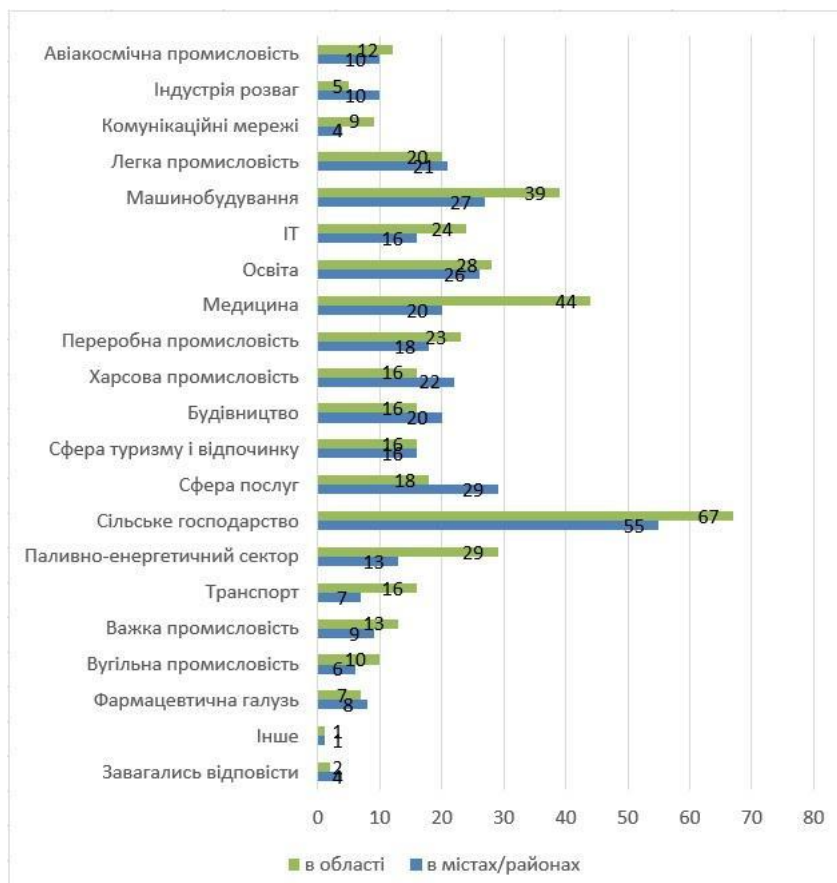


Рисунок 3.6. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Які галузі, на Ваш погляд, необхідно підтримувати в першу чергу для здійснення економічного підйому в...?»

Під час опитування визначали ступінь відповідності діяльності суб'єктів публічного управління інтересам мешканців міст/районів, де опитувани

проживають. Найменший вплив на інтереси громади виявили податкові органи (див. табл. 3.1). Голови обласних державних адміністрацій, сільські (селищні) голови, сільські (селищні) ради, а також голови обласних рад та міські голови проявили найбільший інтерес до проблем мешканців міст/районів.

Таблиця 3.1

Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Наскільки співпадає з інтересами населення міст/районів, де Ви мешкаєте діяльність...»

Суб'єкт	Оцінка
Голів районних державних адміністрацій Вашої області	3,08
Голів районних рад Вашої області	3,03
Голови обласної державної адміністрації Вашої області	3,28
Голови обласної ради Вашої області	3,25
Громадських організацій/об'єднань Вашої області	3,17
Міських голів Вашої області	3,25
Міських рад Вашої області	3,18
Обласної ради	3,20
Податкових органів Вашої області	2,72
Районних рад Вашої області	3,04
Селищних (сільських) голів Вашої області	3,27
Селищних (сільських) рад Вашої області	3,28

Мешканці міст/районів найбільше ознайомлені із роботою міських голів області, голів обласної державної адміністрації, керівників обласних рад та місцевих рад області (табл. 3.2)

Таблиця 3.2

Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Оцініть рівень інформованості мешканців міст/районів, де Ви мешкаєте, про діяльність...» різних суб'єктів

Суб'єкт	Оцінка
Голів районних державних адміністрацій Вашої області	3,11
Голів районних рад Вашої області	3,08
Голови обласної державної адміністрації Вашої області	3,41
Голови обласної ради Вашої області	3,30
Громадських організацій/об'єднань Вашої області	3,07
Міських голів Вашої області	3,49
Міських рад Вашої області	3,30
Обласної ради	3,26
Районних рад Вашої області	3,11
Селищних (сільських) голів Вашої області	3,11
Селищних (сільських) рад Вашої області	3,11

Найвищий рівень довіри виявлено серед мешканців міст/районів до міських голів та селищних (сільських) рад. З іншого боку, найменше довіри відчують до голів райдержадміністрацій та районних рад області (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Оцініть рівень довіри мешканців міста/району, де Ви мешкаєте, до...» різних суб'єктів

Суб'єкт	Оцінка
Голів районних державних адміністрацій Вашої області	2,85
Голів районних рад Вашої області	2,84
Голови обласної державної адміністрації Вашої області	3,08
Голови обласної ради Вашої області	3,07
Громадських організацій/об'єднань Вашої області	2,92
Міських голів Вашої області	3,11
Міських рад Вашої області	3,04
Обласної ради	3,02

Районних рад Вашої області	2,96
Селищних (сільських) голів Вашої області	3,09
Селищних (сільських) рад Вашої області	3,13

Лише 20% учасників опитування висловили позитивну думку про ефективність публічного управління в Україні. Щодо решти оцінок, більшість розподілилася між тими, хто вважає публічне управління не ефективним (44%), та тими, хто не зміг визначитись з цього питання (36%).

У питанні про ступінь ефективності публічного управління в окремих сферах в Україні, жодна з них не отримала достатньо високих оцінок. За висновками учасників опитування, найбільш ефективне публічне управління спостерігається у сферах культури, освіти, науки та розвитку ЗМІ. Також високу оцінку отримала державна служба.

Найнижчі оцінки були віддані ефективності публічного управління в медичному обслуговуванні та енергетиці (нафтогазовій сфері) (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Оцініть ступінь ефективності публічного управління в Україні сьогодні по окремих сферах...»

Суб'єкт	Оцінка
Державна служба	3,06
Публічні фінанси	2,77
Медичне обслуговування населення	2,38
Розвиток енергетики, в т. ч. нафтогазової сфери	2,48
Розвиток житлово-комунального господарства	2,54
Розвиток ЗМІ	3,18
Розвиток культури	3,28
Розвиток освіти і науки	3,15
Розвиток підприємництва	2,84
Розвиток промисловості	2,56
Сільське господарство	3,06
Соціальний захист населення	2,72
Транспортна інфраструктура	2,77

Управління державною власністю	2,60
Фіскальна, зокрема, податкова політика	2,66

Головним фактором, який ускладнює ефективний соціально-економічний розвиток міст/районів, є високий рівень корупції (46%). Згідно з висновками, посилення боротьби з корупцією на місцевому рівні є найважливішим заходом для поліпшення загальної економічної ситуації.

Також, відповідно до висловленого респондентами, відсутність належних умов для розвитку малого та середнього бізнесу (41%), низький рівень доходів населення (35%), і відсутність інвестицій (35%) розглядаються як основні перешкоди для ефективного соціально-економічного розвитку міст/районів (рис. 3.7). Додатково, п'ята частина опитаних (20%) вказали на проблеми, пов'язані із існуючою податковою системою.

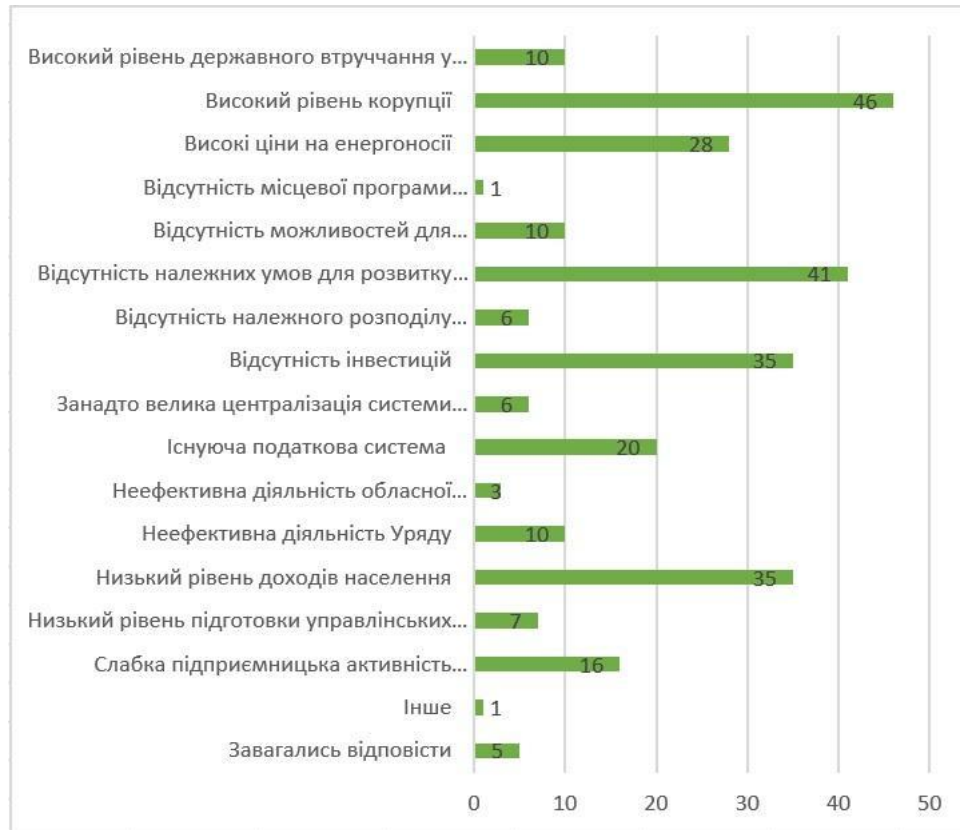


Рисунок 3.7. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Які фактори найбільше сьогодні перешкоджають ефективному соціально-економічному розвитку Вашого міста/району»

За висновками респондентів, першочерговими заходами для поліпшення управління соціально-економічним розвитком міста/району повинні бути такі кроки (рис. 3.8): налагодження більш ефективного взаємозв'язку між органами влади та населенням (36%); активне використання міжнародного досвіду управління територією (33%); введення обов'язкової особистої адміністративної відповідальності для працівників владних структур на всіх рівнях за невиконання (неналежне виконання) їхніх функціональних обов'язків (27%); підтримка створення та розвитку різних форм самоорганізації населення (26%); проведення найсуворіших заходів проти корупції (22%).

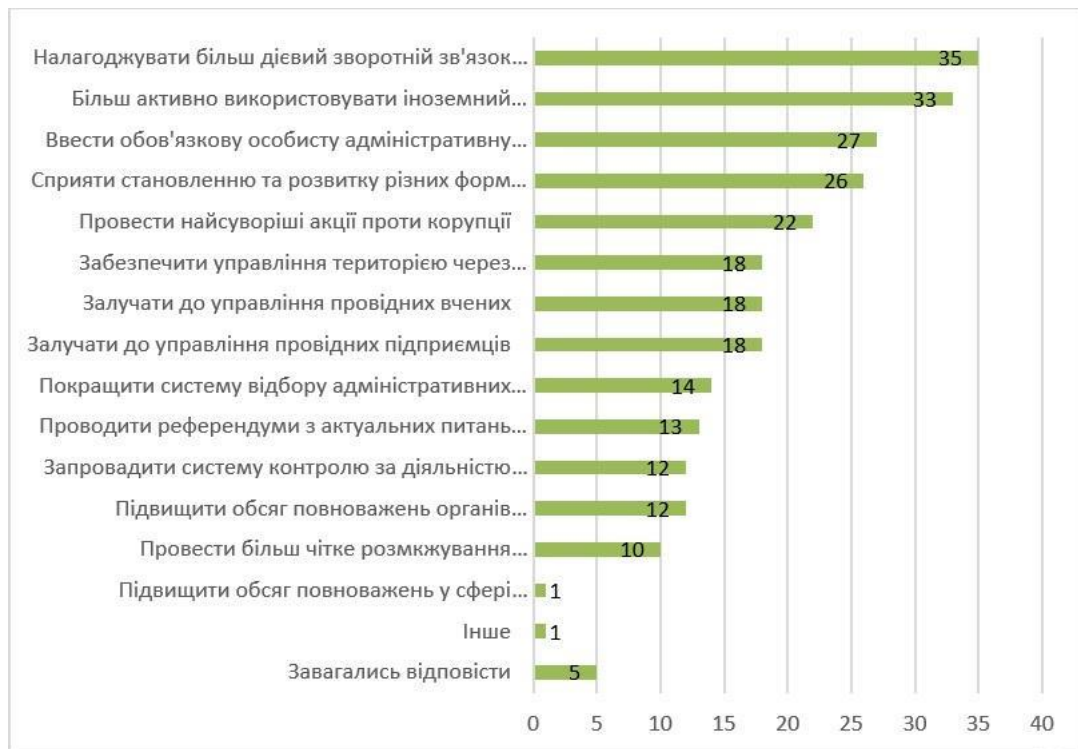


Рисунок 3.8. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Які дії мають бути першочерговими для покращання управління соціально-економічним розвитком міста/району»

За висновками учасників опитування, ключовими критеріями для оцінки загальної ефективності діяльності органів публічного управління (органів виконавчої влади і місцевого самоврядування) є (рис. 3.9): рівень добробуту населення (62%); рівень задоволеності громадян діяльністю органів публічного управління (49%); рівень використання можливостей, які надає чинне законодавство (25%).

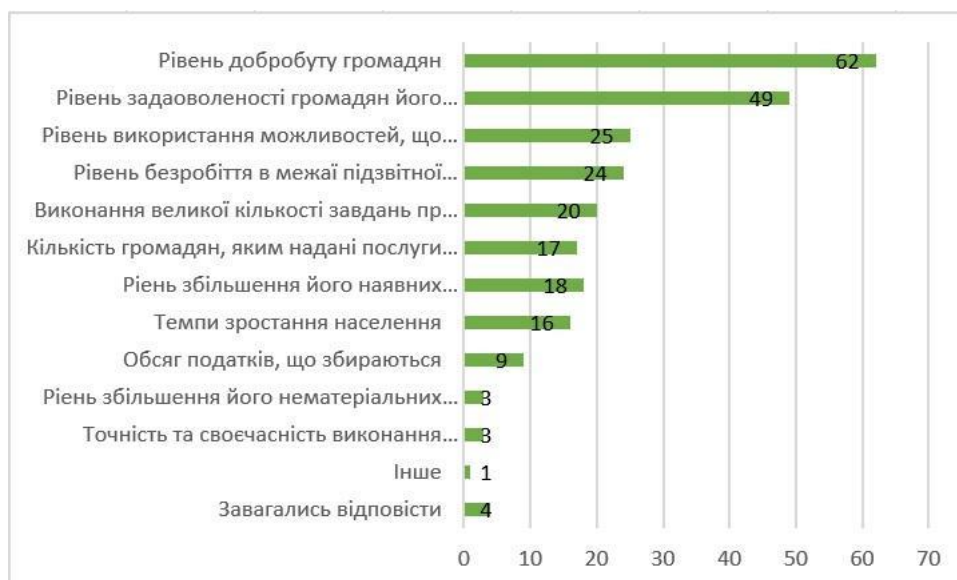


Рисунок 3.9. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «За якими показниками можна оцінювати загальну ефективність діяльності органів публічного управління (органів виконавчої влади і місцевого самоврядування)»

За загальним висновком 55% учасників опитування оцінили середнім рівень ефективності роботи органів публічного управління у місті/районі. Високий рівень ефективності підтримали 25% опитаних, тоді як 15% визнали його низьким (рис. 3.10).

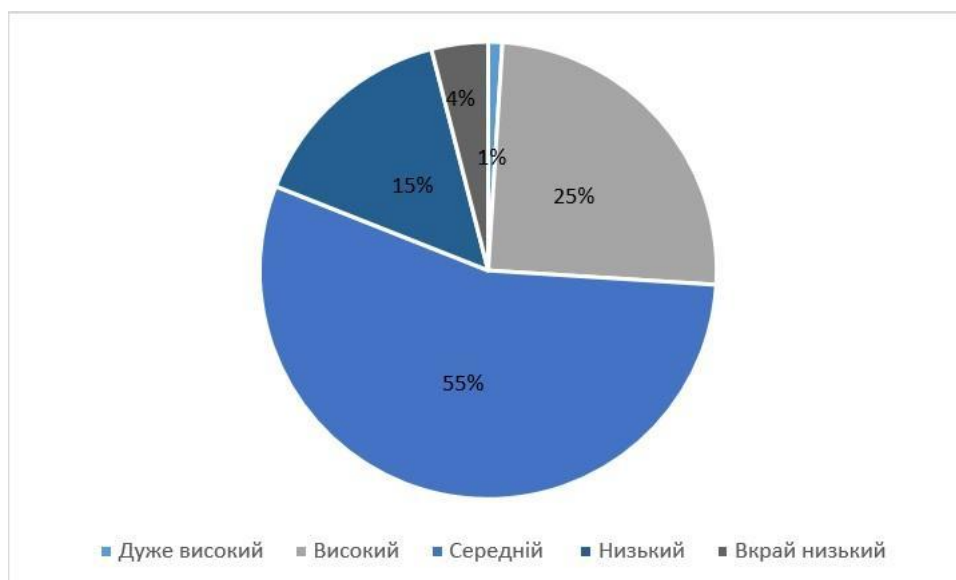


Рисунок 3.10. Розподіл відповідей респондентів на запитання: «Як би Ви оцінили загальний рівень ефективності роботи органів публічного управління міста/району, де Ви мешкаєте, сьогодні»

Отже, в контексті таких негативних настроїв респонденти висловлюють негативну оцінку поточного економічного стану України. Вони вважають, що основну відповідальність за цю ситуацію несуть представники великого бізнесу та олігархи, а також сам народ України.

У зусиллях поліпшення загальної економічної ситуації в країні респонденти вважають, що пріоритетним заходом є посилення боротьби з корупцією на рівні центральних і місцевих органів влади. Крім того, вони вважають, що для поліпшення управління соціально-економічним розвитком міста/району слід активніше забезпечувати зворотний зв'язок між органами влади та населенням та використовувати іноземний досвід управління територією.

Ключовими критеріями для оцінки загальної ефективності діяльності органів публічного управління (органів виконавчої влади та місцевого самоврядування) є рівень благополуччя населення, задоволеність громадян діяльністю влади та використання можливостей, що надає чинне законодавство. Найбільш успішне публічне управління визнають у сферах культури, освіти і науки, а також в державній службі, як на загальнодержавному рівні, так і на місцевому. У той час як управління в сфері медичного обслуговування залишається менш ефективним.

Першочерговими факторами, які утруднюють ефективну роботу виконавчої влади та органів місцевого самоврядування міст/районів, є великий рівень бюрократизму та поширена практика корупції і хабарництва.

Узагальнено, вплив на ефективність публічного управління в Україні суттєво визначають низький соціальний статус та доходи державних службовців, недостатні кваліфікаційні характеристики вищого рівня управлінських кадрів і більшість державних службовців, їх непідготовленість до дії в нових умовах, несформована судова система, високий рівень залежності судової гілки влади, а також значний рівень корупції в центральних і місцевих органах влади.

3.2. Мережеві моделі управління як напрям модернізації багаторівневого врядування

Механізми взаємодії між центральними та регіональними органами влади в Україні залишаються малоефективними, переважно через нерівномірний розподіл функцій між різними владними органами, що не відповідає вимогам сучасності. Навіть при здійсненні реформ та змінах у структурі держави, відображених у зміні її функцій, пріоритетів, та перетворенні характеру влади, а також утворенні мережевого політичного простору, недостатній рівень загального та регіонального розвитку свідчить про необхідність більш глибокого та обґрунтованого покращення процесів державного управління. Аналіз переходу від ієрархічного управління до мережевих систем у світовій практиці свідчить, що ці процеси часто стають результатом тривалих криз, у тому числі політичних, та неефективності та хаосу в державній політиці, особливо в контексті регіонального розвитку. Територіальні публічно-управлінські мережі (ТПМ) ставлять перед собою завдання активізувати знання, ресурси та зусилля соціально відповідальних громадян, структур громадянського суспільства, місцевої влади та приватного бізнесу, утворюючи тим самим основу для спільного управління та встановлення характеру взаємодій між державними та недержавними інститутами.

Актуальність та інтерес до регіоналізації, зокрема визначення компетенцій регіональних владних структур, визначається у сучасних дискусіях у наукових колах. Серед питань, що входять до цього обговорення, розглядаються аспекти визначення місцезнаходження, контролю та використання державної власності.

Агранофф Р. вказує на необхідність впровадження системи регіональної організації виборчого органу влади з численними мотиваціями, включаючи [1]:

- забезпечення базових комунальних послуг (пожежної безпеки, будівництва житла, водопостачання, санітарного контролю) в селах та селищах, які самі не можуть їх забезпечити;
- виконання діяльності служб в регіоні, які мають ширший охоплення, ніж адміністративна одиниця (такі, як транспорт, програми професійного розвитку, освіта, культурні та дозвільні програми);
- вирішення комплексних проблем, таких як забруднення повітря, водою та річок;
- здійснення комплексного підходу до економічного планування та регіонального розвитку;
- представництво демократичного органу влади на рівні між адміністративним підрозділом та державою;
- забезпечення швидкості надання послуг, таких як медична допомога та діяльність правоохоронних органів;
- сприяння регіональному культурному розвитку, відпочинку та туризму;
- адміністративне управління наданням державних послуг з урахуванням особливостей регіону;
- наявність органу влади, що представляє державу, на більш низькому рівні та ближче до населення.

У сучасних умовах будь-яка реформа структури державної системи влади породжує специфічні виклики для країни в цілому та її регіонів, особливо в контексті модернізації публічного управління шляхом децентралізації та нового організаційно-управлінського механізму влади. Впровадження мережевого підходу в публічному управлінні породжує значні трансформації у функціях та структурі держави, методах та технологіях управління, що вимагає змін у професійній підготовці державних службовців.

Світовий досвід вказує, що традиційна, вертикально організована система взаємодії між суб'єктами всередині країни та її ключовими учасниками може обмежити можливості впровадження інноваційних технологій у сферу управління та призвести до сповільнення соціально-

економічного розвитку країни, регіонів та окремих інститутів через високу динаміку та непередбачуваність зовнішнього середовища.

Поширення мережевих структур у демократичних країнах обмежує область обов'язкового впливу на стратегії учасників. Згідно з В. Козаком [21], новий формат взаємодії між інституційно залежними учасниками ефективно демонструє непряме, мотиваційне регулювання поведінки суб'єктів мережевих структур, підкреслюючи важливість налагоджених комунікацій та ціннісних аспектів взаємодії, зокрема ділової репутації та іміджу.

Характер завдань, які розв'язуються органами місцевого самоврядування, свідчить про їх поточний потенціал і важливість для правильного функціонування:

- здатність місцевих і регіональних органів влади та соціальних груп висловлювати свої погляди і представляти пропозиції, ефективно впливаючи на конфігурацію системи державного управління;
- забезпечення демократичного процесу управління, включаючи проведення виборів, забезпечення свободи слова та участь громадян у процесах державного управління;
- здатність застосовувати права від імені громади для прийняття рішень в рамках, що не суперечать вищим органам влади;
- самоврядування, ґрунтоване на неофіційних принципах взаємоповаги в ієрархії міжвладних стосунків.

Оскільки система комунікації лежить в основі територіальних публічно-управлінських мереж, раціональною вважається конструювати їх, використовуючи принципи взаємодії. Цей принцип, вже визнаний та широко застосований в законодавстві та практиці, можна наочно визначити за визначенням В. Котковського. Він розглядає взаємодію як співпрацю суб'єктів соціальної дії на основі координації, з чітким дотриманням узгоджених правил гри, при цьому ніякому учаснику процесу не надається перевага [26, с. 53]. З урахуванням попередніх теоретичних концепцій, можна визначити наступне

для подальшого висвітлення механізму формування територіальних публічно-управлінських мереж.

Ключовими ознаками взаємодії є такі утвердження:

- 1) Взаємодія визначається спільною діяльністю кількох суб'єктів, що виникає внаслідок їхніх спільних зусиль. Залежно від мети вона може бути обов'язковою, добровільною, активною, пасивною, постійною або епізодичною, але завжди присутня, оскільки втрата зв'язку в мережі призводить до порушення єдності та цілісності системи (системний компонент);
- 2) Взаємодія учасників мережі формується внаслідок взаємовідповідальних впливів (процесуальний компонент);
- 3) Взаємодія є системою взаємопов'язаних соціальних дій, пов'язаних з циклічністю причинно-наслідкової залежності, де дії одних суб'єктів одночасно є причиною і наслідком відповідних дій інших суб'єктів (ситуаційний компонент);
- 4) Взаємодія в мережі – це узгоджена діяльність різнопланових суб'єктів, що ґрунтується на стійких зовнішніх зв'язках відповідно до їхніх функцій і взаємних інтересах у комунікаціях (функціональний компонент);
- 5) Процес взаємодії має давати суб'єктам, які співпрацюють, можливість реалізувати владні повноваження, забезпечуючи виконання визначених завдань та, як наслідок, досягнення конкретної мети державної політики (владний компонент).

Суб'єкти, які беруть участь у мережах публічного управління, виявляються різноманітними за характеристиками, віднесенням до різних секторів, впливом на ухвалення управлінських рішень, рівнем підзвітності та іншими аспектами. Таким чином, взаємодії між учасниками мереж охоплюють різні види ресурсів, можуть бути як слабкими, так і сильними, формальними або неформальними, представляти собою носії адміністративних ресурсів та мати різні ступені відкритості та динаміки, концентруватися на вхідних

параметрах чи результативності. В такий спосіб мережева взаємодія може включати в себе різноманітні інструменти регулювання, функції та проблеми у різних сферах.

Крім того, К. Прован і П. Кеніс, розглядаючи особливості соціальних та управлінських мереж, виокремили три типи управління ними, а саме: самоуправління, централізоване та адміністративне управління [66, с. 243]. Розглянемо їх особливості більш детально.

Мережеве самоуправління представляє собою найпростішу форму, при якій учасники мережі приймають управлінські рішення на основі формально проведених зборів або, частіше, за допомогою неформальної взаємодії найвпливовіших учасників мережі.

Централізоване управління мережами передбачає концентрацію управлінських повноважень в одного учасника мережі, що означає, що управління відбувається через головну організацію мережі. Зазвичай така організація бере на себе управлінські витрати.

Адміністративне управління мережами здійснюється спеціально створеною адміністративною структурою. Її метою є забезпечення активності мережі. На відміну від моделі централізованого управління, може бути створений невеликий штаб чи офіс, які не мають власних інтересів, окрім управління, і, отже, не є самостійними учасниками мережі.

У кожного типу управління є свої переваги та недоліки, що створює можливості для розвитку та формування територіальних публічно-управлінських мереж.

Розглядаючи міжорганізаційні мережі та їх взаємодію, важливо з'ясувати, чому саме цей тип взаємодії вписується у специфіку діяльності органів влади. Замість того, щоб вживати ієрархічний, топ-довідковий підхід, вони можуть сприяти взаємовигідним і взаємодоповнюючим заходам. Це рішення базується на твердженні, що мережі в кінцевому підсумку є більш гнучкими та динамічними, ніж ієрархічні структури. Визначення, яке є коректним і загальноприйнятим для мереж у сфері державного сектору,

звучить так: «Мережі – це структури взаємозалежності з участю декількох організацій, де жодна одиниця не є просто формальною чи підлеглою. Мережі сприяють взаємодії, ухваленню рішень, співпраці та навчанню, надаючи допоміжні послуги та знання, пов'язані з проблемами. Вони базуються на визнаних моделях взаємодії, загальних правилах та організаційних формах, а іноді на спільній діяльності» [60, с. 49]. Також вважається, що мережеві організації управління є більш ефективними порівняно з ієрархією та ринком, оскільки вони ґрунтуються не на моноцентричному підпорядкуванні, а на поліцентричному узгодженні інтересів.

Українські органи публічної влади повинні вжити більше заходів, ніж просто встановлення себе як мережевих систем. Для успішного функціонування в сучасних умовах політичне місцеве самоврядування повинно переосмислити свою роль і розглядати себе як не просто складову частину органу, але і активну учасницю міжурядової мережі, готову адаптуватися та взаємодіяти. Ураховуючи взаємозалежність, ця роль виходить за рамки вирішення місцевих проблем і розглядає політичну участь на регіональному та опосередковано загальнодержавному рівні. Це вимагає від посадовців органів влади активної участі в політичних і управлінських процесах на різних рівнях, що є необхідною відповіддю на глобальні тенденції, такі як глобалізація та інтеграція.

Досвід США, Німеччини, Великобританії та Італії підтверджує позитивну практику міжурядових і транскордонних мереж. Один із таких прикладів – це транснаціональна мережа сталого розвитку, представлена Містами для захисту клімату, тепер відомими як ICLEI. Зараз у цій мережі залучено понад 1000 місцевих органів влади, що активно сприяють реалізації місцевих ініціатив у сфері боротьби з кліматичними змінами.

Отже, ICLEI, що заснована в інтересах стійкого розвитку у 1990 році як Міжнародна рада з місцевих природоохоронних ініціатив, визначається як глобальна мережа міст, селищ і регіонів, спрямована на створення стійкого майбутнього. ICLEI втілює концепцію відходу від державності як основного

пріоритету, пропонуючи багаторівневе врядування та співпрацю в рамках національних, регіональних і міжнародних мереж. Цей тип мережі динамічно розвивається, посиляючи свій вплив на міжнародне право і політику. Очевидно, що такі мережі представляють собою органічне розширення внутрішнього регулювання, вони виконують функцію експорту регуляторних засад та, що не менш важливо, сприяють збільшенню конвергенції політики за рахунок формування бюрократичних можливостей. Такі мережі сприяють вдосконаленню внутрішнього регулювання, підвищуючи ефективність і дотримання важливих угод.

Отже, поняття мережі включає в себе різноманітні структурні можливості, включаючи елементи, що утримуються зв'язками влади, обмінними відносинами та коаліціями на основі спільних інтересів.

Усі різновиди мереж мають свої характеристики: стабільний або визначений статус, регулярні зустрічі, систему зв'язку, лідерів та учасників, цільові чи робочі групи, формальну чи неформальну структуру управління, конкретних партнерів і певну форму розподілу обов'язків. Формалізовані мережі, як правило, організовані у форму адміністративної організації та є суб'єктом внутрішньої влади і переговорів, включаючи політичні інтереси учасників і, таким чином, стикаються з власними типами політичної динаміки. З іншого боку, неформалізовані мережі, які не мають такого формального правового статусу, відрізняються постійною присутністю та діяльністю, регулярними зустрічами, конкретними діями у вирішенні проблем, веб-сайтами, інформаційними бюлетенями і т. д. Зазвичай їх важче розмістити в каталогах або на веб-сайтах порівняно з формалізованими структурами. Тим не менш, ті, які не мають сталого статусу, можуть бути так само життєздатними організаціями.

Мережі влади можуть приймати форму як вертикальних (міжурядових), так і горизонтальних (між організаціями, включаючи об'єднання місцевих органів влади). Ці мережі виявляються в різних аналітичних сферах, таких як глобальні фінансові, мультимедійні, політичні, військові, з питань безпеки,

культурні, кожна з яких має свої внутрішні взаємовідносини. Вони будують інфраструктуру і створюють умови для виконання завдань, що є основою влади. Державні органи приєднуються до цих мереж за умовчанням для належного функціонування всіх їх компонентів. Створюючи спільноту і здобуваючи символічну владу, вони проникають у зайняті простори, надаючи їм соціальний характер, що в кінцевому підсумку перетворює їх у політичний простір. Сутність мережевих соціальних рухів полягає в інтерактивних формах організованих міжорганізаційних структур.

Алгоритм визначення доцільності створення мереж для вирішення питань регіонального розвитку можна сформулювати таким чином. Існують обставини (бар'єри), при яких створення мережі не є обов'язковим або необґрунтованим:

- проблеми є малозначущими і можуть бути легко вирішені двосторонньо;
- неочевидність того, що саме потрібно координувати в мережевій діяльності;
- потенційне небажання партнерів до спільної діяльності або їх бажання вирішувати питання іншими методами;
- відсутність вищого рівня адміністративної чи виконавчої підтримки (повноважень);
- відмова партнерів вкладати ресурси в обраному напрямку;
- відмова від вирішення складних і потенційно конфліктних питань;
- труднощі, пов'язані з оформленням, комунікаціями та відсутністю довгострокового зобов'язання тих, хто бере участь у взаємодії.

По суті, має бути високий рівень «коефіцієнту домовленостей» для подолання цих бар'єрів.

І навпаки, існують ознаки, що свідчать про необхідність створення мережі. Серед основних можна визначити такі:

- представники широкого кола адміністраторів з різних секторів згодні, що проблеми є многогранними, складними і вимагають комплексного розв'язання;

- існує можливість для нового навчання, взаємного вирішення проблем і наявний потенціал для знаходження різних шляхів розв'язання проблем;
- можливо визначити конкретний перелік завдань та обов'язків для інституційного забезпечення процесу регіонального розвитку з довгостроковою перспективою;
- існує рівень взаємної поваги та готовності до обговорення, зростання і навчання.

Можливо, не всі ці умови повинні бути негайно виконані для створення мережі, але відсутність достатньої їх кількості може ускладнити успішну організацію та управління мережами.

Прийняття рішення щодо створення мережі вимагає розуміння сутності її управління. Основні принципи мережі включають такі:

1. Не всі мережі ідентичні, оскільки деякі обмінюють інформацією, інші створюють потенціал партнерства, а деякі взаємодіють у стратегічних програмах та міжорганізаційному програмуванні. Деякі можуть охоплювати більше одного з цих напрямків.
2. Мережі не мають ієрархічної структури; вони об'єднують бюрократії з відкритими структурами, подібними до організацій. Неофіційні лідери, чемпіони, технічні ядра та інші цінні співробітники відіграють ключову роль.
3. Управління знаннями пов'язане з процесом управління мережею, оскільки воно враховує проблеми мультиорганізаційної та багатонаціональної орієнтації, сприяючи виявленню, організації та управлінню знаннями.
4. Мережі взаємодіють з ієрархіями організацій-учасників, впливаючи, але не контролюючи рішення внутрішніх органів. Діяльність державних органів продовжується незалежно.
5. Мережі сприяють загальнодоступності, допомагаючи різним організаціям виявляти проблеми, обмінюватися інформацією,

адаптувати технології, брати участь у управлінні знаннями та розробці спільних стратегій і програм.

Отже, територіальні публічно-управлінські мережі можуть виконувати різноманітні, часто багатогранні функції. Вони потребують децентралізованого управління, що залучає участь багатьох осіб у різних ролях, іноді відмінних від тих, які вони виконують у своїх власних організаціях. Виявлення цінних знань виступає як важливий погінний фактор у цих структурах інформаційного суспільства. Мережі функціонують паралельно із існуючими організаціями, сприяючи тим самим вирішенню різноманітних завдань. Не лише як інструмент публічного вирішення проблем, але й через різноманітні ініціативи, мережі можуть виявитися ключовими чинниками у громадських зусиллях для забезпечення регіонального розвитку.

Узагальнено, менеджмент мережі аналізується численними вченими як управління комплексом міжорганізаційних взаємодій. У ролі керівника мережі можуть виступати не лише державні, а й недержавні інститути. З погляду менеджменту існують відмінності в методах та прийомах, пов'язаних із функціонуванням та розвитком мережі. Функціонування мережі - це процес, під час якого різні умови та властивості наявної мережі призводять до різних результатів. З іншого боку, розвиток мережі більш пов'язаний зі змінами властивостей мережі, окремих її елементів чи переходом на новий етап, зміною формату функціонування. З огляду на складність проблем побудови загального механізму управління мережею, особливо враховуючи різні типи мереж, автор обмежується аналізом аспектів, пов'язаних із формуванням загального управління та стратегією розвитку ТПМ.

На рис. 3.11 представлений алгоритм керівництва територіальними публічно-управлінськими мережами з урахуванням унікального стратегічного підходу.

Обґрунтування та вибір стратегії розвитку ТПМ повинні ґрунтуватися на створенні ефективної системи її формування, що базується на результатах системного аналізу впливу факторів як внутрішнього (організаційно-

методичне забезпечення взаємодії в мережі), так і зовнішнього середовища (макро- та мікрорівні). Важливо розглядати вплив цих факторів з урахуванням їхньої двоїстої природи.

З одного боку, ефективність стратегічного формування ТПМ залежить від наявності кваліфікованого персоналу, інформаційних ресурсів, необхідної технічної бази та методик, які необхідні для своєчасного та адекватного прийняття управлінських рішень. З іншого боку, рівень розвитку та характер взаємозв'язків визначають адаптивність і вплив ТПМ на зовнішні фактори для досягнення обраного напрямку регіонального розвитку. У стратегічному контексті важливими елементами процесу управління територіальною публічно-управлінською мережею є вибір стратегії взаємодії в мережі та стратегічний контроль.

Управління мережею, що стосується керування взаємодією, може включати активацію мережі для вирішення конкретних проблем чи питань (активація мережі), створення спеціальних організаційних заходів для підтримки взаємодії (збір ініціатив), об'єднання рішень, проблем та партій (брокерство), сприяння спільним діям (спрощення процедур) та управління конфліктами (посередництво та арбітраж).

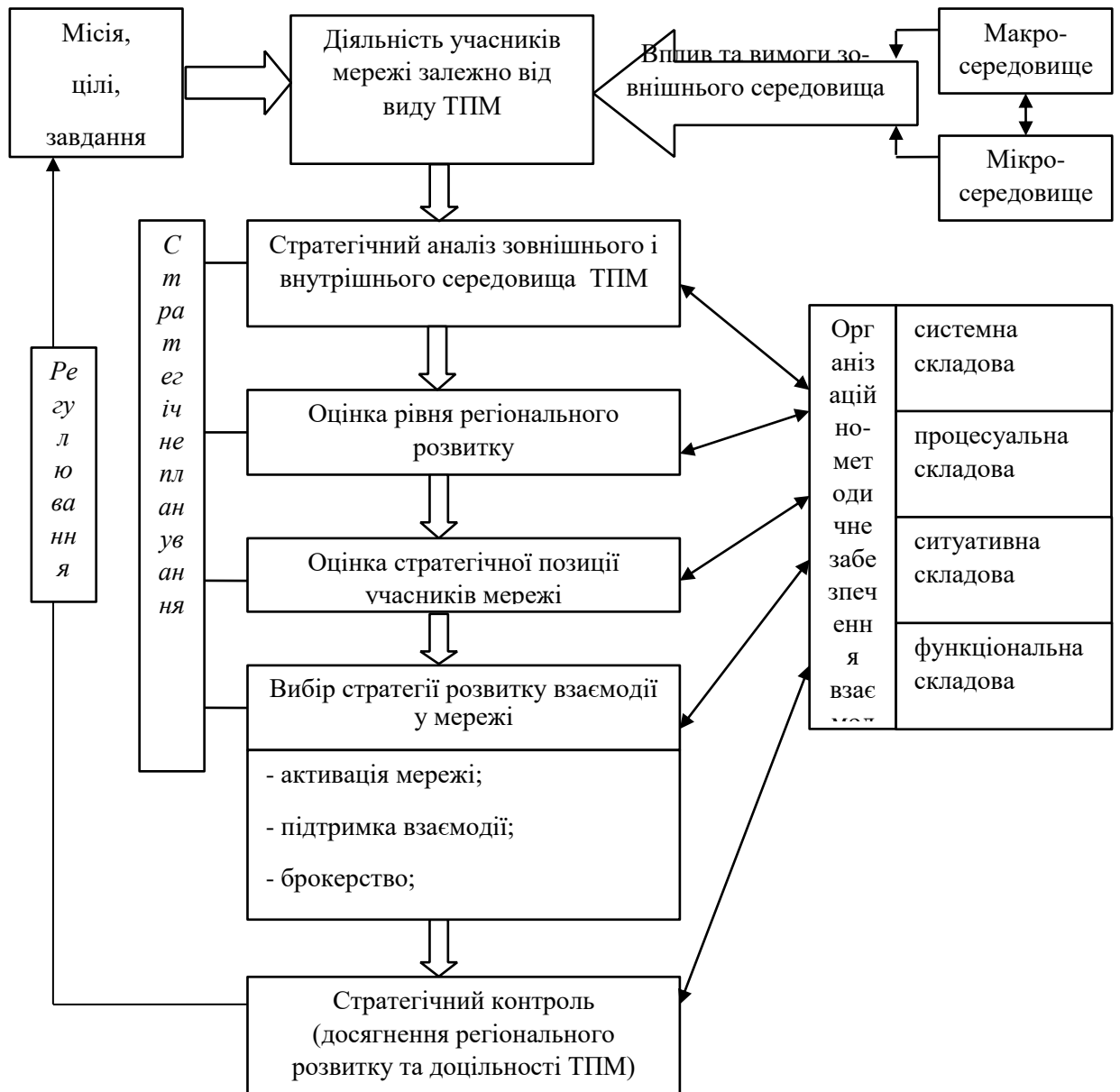


Рисунок 3.11. Алгоритм здійснення управління територіальною публічно-управлінською мережею на основі стратегічного підходу

Джерело: сформовано автором на основі [47]

Більшість вчених вказують на мету управління мережею як на процес, що передбачає відносну рівність і владу серед зацікавлених сторін. Ці сторони спільно діляться головною місією, працюють в напрямку широкої перспективи або «погляду на цілепокладання», встановлюють спільні цінності, розвивають нові відносини, засновані на довірі, та спрямовані на системні зміни. Отже, важливо розглядати всі можливості та загрози, визначати особливості стратегічного та інституційного контексту, в межах

якого вирішується проблема, визначати механізми координації між відповідними суб'єктами, виявляти потреби і вимоги, а також вирішувати конфлікти, зокрема за допомогою взаємного навчання у мережі. Усе це підкреслює важливість стратегічного підходу до аналізу складних мереж, таких як територіально-публічно-управлінські мережі.

Взагалі, формування мережевих структур у сфері публічного управління для сприяння регіональному розвитку визначається рядом факторів:

- неспроможність вирішення складних проблем регіону силами та ресурсами одного суб'єкта, навіть за наявності відповідних повноважень;
- відносно висока взаємозалежність між суб'єктами, які діють у сфері конкретних проблем;
- значний ризик та ступінь невизначеності;
- існування складної структури взаємодії між учасниками, які, як правило, мають власне бачення щодо шляхів вирішення проблем та власні інтереси.

Управління в міжорганізаційних мережах можна порівняти з організаційним управлінням в певному контексті. Загалом, ці мережі формуються та керуються представниками організацій із значним досвідом спільної діяльності. На практиці виявлено, що стратегічні орієнтації мереж можуть відрізнятися за своїми первинними характеристиками, і це зумовлено, насамперед, специфікою мережі та її основною метою. Так, неприбуткові комунальні мережі акцентують увагу на «умовній координації», підприємницькі комерційні мережі будуються навколо цінностей ринкового сектора, тоді як мережі державного сектору світової практики частіше спрямовані на управління за ієрархічною директивою та активною координацією. Змішані мережі, ймовірно, повинні ґрунтуватися на комбінації та коригуванні цих управлінських підходів в рамках «багатосекторальної трилеми», тобто бути готовими до потреби у певній комбінації координації, ринкових механізмів і ієрархічного управління.

Також слід підкреслити, що учасники організацій у мережах все більше виступають як «відкриті організації», проводячи різноманітні заходи (наприклад, грантові програми, контрактні угоди, регуляторні ініціативи), які перетинаються і взаємодіють зі структурними межами відносин. Директори мереж, фахівці програм, місцеві виборні представники, керівники громадських організацій та співробітники приносять у мережу свої уявлення та навички. Вони привносять досвід роботи як зв'язківці та члени правління асоційованих організацій, адептів операційних процедур інших структур, технічних і допоміжних працівників, а також користувачів відомих методів організації (наприклад, бюджетування та звітності). Це визначає головну конкурентну перевагу та джерело синергетичних ефектів. Отже, при формуванні територіальної публічно-управлінської мережі важливо вийти за межі цього досвіду, створюючи структури, які утримують членів різноманітних груп разом, щоб вони могли спільно розробляти програми та стратегії, обмінюватися та поширювати знання, а також спільно визначати та вирішувати проблеми. Цей процес є складним і постійним, і саме на ньому повинне ґрунтуватися управління мережами.

Незважаючи на будь-які поверхневі прояви вирівнювання потужності в мережах через об'єднану організацію, реальна і диференційована влада проявляється регулярно. Зазвичай ядро управління виявляється неієрархічно розподіленим і диференційованим. Це вказує на те, що використання влади сторонами та установами є різноманітним і нерівномірним у процесі роботи. Навіть при тому, що мережа представляє собою практику обміну владою щодо визначення проблем та їх вирішення, різні інтереси можуть внести нерівний вплив і визначити свої переваги та контролювати рішення при доступі (до політичних осіб, які приймають рішення), встановленні порядку денного та узгодженні питань. У співпраці, навіть при наявності нерівної потужності в мережах, динаміка влади, пов'язана зі співпрацею, загалом передбачає перехід від елітарного прийняття рішень до більш активного, рівноправного доступу до сфери прийняття рішень. Це може розглядатись як і недолік у складності

управління, і як перевага, яка стимулює підвищення загальної ефективності мережі.

Висновки щодо особливостей формування та функціонування ТПМ можна сформулювати таким чином:

1. Структура мережі не є єдиним способом спільного управління.
2. Менеджери продовжують виконувати свою основну роботу в межах ієрархії своїх домашніх організацій.
3. Включення до мережі приносить низку переваг, що привертає увагу зайнятих адміністраторів.
4. Мережі відрізняються від організацій та їх структури, але не зовсім є альтернативними, оскільки організації лишаються на виході.
5. Не всі мережі взаємодіють із політикою та програмними корекціями в літературі.
6. Спільні рішення або угоди, які виникають від мереж, є результатом певного виду взаємного навчання та адаптації.
7. Найбільш описовою та поширеною сферою діяльності всіх мереж є управління знаннями у державному секторі.
8. Незважаючи на дух співпраці та аурую об'єднання у спільних зусиллях, мережі не уникнули проблем конфліктів та розподілу влади.
9. Мережі мають свої спільні витрати (час, енергію, фіскальні ресурси, програмний контроль), а також вигоди.
10. Мережі перетинають межі держави, але, зазвичай, лише на маргінальному рівні; в більшості випадків вони, здається, не заміщають державну бюрократію.

Ці твердження отримали практичне підтвердження і лишаються в основному актуальними, навіть у зведенні ще одного десятиліття мережевого досвіду. Хоча позитивні очікування не завжди виправдовуються, і виникають складні конфліктні ситуації, але несумнівно, що мережа залишається ефективною альтернативою бюрократичним структурам із всіма їх недоліками. Створення територіальних публічно-управлінських мереж

вимагає високого рівня професіоналізму, готовності до навчання і адаптації, пошуку компромісів. Зрозуміло, що менеджери при цьому витрачають все більше часу на співпрацю, але вони також функціонують у межах своїх структур і зіткуються з деякими витратами та залученням зовнішніх ресурсів, яке базується на внутрішньому попиті. Незважаючи на певні труднощі у реалізації мережевого підходу в контексті публічного менеджменту, важливо відзначити, що саме мережева діяльність повинна стати ядром багаторівневого урядування (MLG) для забезпечення регіонального розвитку.

Щодо розвитку концепції мереж в Україні важливо відзначити, що їх інституалізація на рівні системи публічного управління сприятиме соціальній інтеграції, регіональному розвитку та формуванню системи прийняття та обґрунтування управлінських рішень, що базуються на врахуванні інтересів різних осіб, обумовлене сучасними тенденціями суспільного розвитку. Використання зазначеного методичного підходу до управління територіальними публічно-управлінськими мережами в стратегічному контексті дозволяє системно оцінити специфіку створення та розвитку ТПМ в Україні, враховуючи різні аспекти їх взаємодії (системні, процесуальні, ситуативні та функціональні). Крім того, цей підхід підсилює обґрунтованість управлінських рішень щодо стратегічних напрямків регіонального розвитку.

Висновки до Розділу 3

В Україні існує потужна законодавча база для управління регіональним розвитком. Проте, через свою внутрішню суперечливість, ця база вимагає суттєвої модернізації та реформування. Основною метою такого вдосконалення є приведення територіальної організації влади у відповідність до сучасних європейських стандартів і впровадження багаторівневого урядування.

Дослідження показало, що пріоритетним заходом для поліпшення загальної економічної ситуації є посилення боротьби з корупцією на рівні центральних та місцевих органів влади. Також важливими кроками для

вдосконалення управління регіональним розвитком міста/району мають бути встановлення ефективного механізму зворотного зв'язку між органами влади та населенням та активне використання іноземного досвіду управління територією.

Визначено, що основними факторами, які утруднюють ефективну діяльність виконавчої влади та органів місцевого самоврядування міст/районів, є високий рівень бюрократизму та поширена практика корупції і хабарництва. Загалом, на результативність публічного управління в Україні впливають низький соціальний статус та доходи державних службовців, обмежений рівень кваліфікації у вищому керівництві та низький фаховий рівень більшості службовців, їхнє неузгоджене призначення в нових умовах, недосконала судова система, велика залежність судової гілки влади, а також високий рівень корупції в центральних і місцевих органах влади.

Важливим елементом багаторівневого врядування є співпраця, існують різноманітні стратегії підтримки цього процесу. По-перше, акцент робиться на співпраці між різними суб'єктами громадської служби для обміну новими ідеями та їх перевірки в практичній діяльності. По-друге, впроваджується стратегія підтримки зв'язків з іншими організаціями та відомствами для ідентифікації, трансформації, адаптації та впровадження найуспішніших інновацій. По-третє, існують партнерські стратегії, що передбачають випробування та реалізацію новаторських ідей через співпрацю між урядовими та громадськими організаціями, які об'єднують свої зусилля та використовують різноманітні ресурси. По-четверте, мережеві стратегії сприяють обміну ідеями, взаємному навчанню та спільній діяльності, охоплюючи кілька сторін. По-п'яте, використовуються стратегії, які використовують ІКТ (наприклад, Інтернет), для налагодження зв'язків між непоіменованими співпрацівниками для вирішення конкретних проблем.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного магістерського дослідження було сформульовано, відповідно до поставлених завдань, наступні теоретичні висновки та практичні рекомендації, що виносяться на захист та становлять наукову новизну.

1. Основні риси багаторівневого врядування можна охарактеризувати наступним чином: рішення не є виключною компетенцією держави; натомість вони приймаються колективно різними акторами на різних рівнях і в різних секторах; колективне прийняття рішень зазвичай супроводжується втратою державної монополії на контроль над цим процесом; різні рівні та сектори управління перетинаються і взаємодіють, а не ізолюються один від одного. Політико-управлінський процес у рамках багаторівневого врядування включає в себе постановку постійних цілей, систему заохочення та санкцій для досягнення цих цілей, а також контроль за реалізацією завдань. Це призводить до необхідності розподілу ресурсів між різними рівнями і секторами.
2. Система управління на регіональному та місцевому рівнях у більшості розвинених європейських країн, таких як Франція, Італія, ФРН і Іспанія, зазнала значних змін, вбудовуючи ряд спільних підходів та принципів. Серед цих змін можна виділити децентралізацію та деконцентрацію влади, стратегічне планування, укладання угод між різними зацікавленими сторонами (представниками центрального, регіонального та місцевого уряду, приватними підприємствами, громадськими організаціями і т. д.), ясний розподіл функцій між різними управлінськими суб'єктами, гнучкість управління, підзвітність органів влади на піднесеному рівні перед громадянами та їх підконтрольність центральному уряду і так далі. Ці принципи зумовили виникнення системи регіональних угод, аналогічних CPER у Франції, APQ в Італії, та Конвенцій в Іспанії, що забезпечують стійкість та передбачуваність розвитку регіонів у цих країнах. На підставі аналізу зарубіжних практик регіонального управління встановлено, що цей процес, будучи

невід'ємною складовою системи, ґрунтується на ясному розподілі повноважень між владними органами різного рівня та забезпеченні незалежності місцевого самоврядування. Водночас при будівництві відносин між центром та регіонами кожна країна враховує свої історичні, культурні, національні, релігійні та інші особливості. Це підкреслює необхідність відмови від прямого копіювання зарубіжного досвіду та соціально-економічних моделей, адже це непридатно до наших реалій, і вимагає адаптації, розробки чітких та конкретних планів розвитку кожного аспекту життя регіону. Це стратегічне планування має на меті створення комфортних умов для мешканців та ефективного використання різноманітних соціальних, трудових, економічних, природних та інших ресурсів, сприяючи загальному покращенню якості життя у регіоні.

3. Пропонується використовувати для формування системи державного управління регіональним розвитком в Україні наступні принципи, що були розроблені країнами ЄС та спрямовані на досягнення цілей у сфері регіональної політики: стійка законодавча база; підтримка структурних реформ; сприяння залученню інвесторів; просторова орієнтованість регіональної політики; наявність координованого політичного підходу тощо. Для України визначено корисними механізми програмного підходу та планування, які широко застосовуються в Західній Європі. Це включає: програмний підхід Структурного Фонду; німецьку систему Спільного Вирішення Завдань; Французькі Контракти Планування між державою і регіонами, які різняться за цілями та механізмами, але об'єднують різні елементи управління в регіональному розвитку та спрямовують їхні зусилля. Розглядається відповідність трьох етапів політики: етапу проектування принципів устрою, етапу колективного вибору/планування та етапу оперативного вибору і реалізації, які, через механізми програмного підходу та планування, висвітлюють характер

завдань та розподіл відповідальності під час впровадження регіональної політики.

4. Дослідження показало, що пріоритетним заходом для поліпшення загальної економічної ситуації є посилення боротьби з корупцією на рівні центральних та місцевих органів влади. Також важливими кроками для вдосконалення управління регіональним розвитком міста/району мають бути встановлення ефективного механізму зворотного зв'язку між органами влади та населенням та активне використання іноземного досвіду управління територією. Визначено, що основними факторами, які утруднюють ефективну діяльність виконавчої влади та органів місцевого самоврядування міст/районів, є високий рівень бюрократизму та поширена практика корупції і хабарництва. Загалом, на результативність публічного управління в Україні впливають низький соціальний статус та доходи державних службовців, обмежений рівень кваліфікації у вищому керівництві та низький фаховий рівень більшості службовців, їхнє неузгоджене призначення в нових умовах, недосконала судова система, велика залежність судової гілки влади, а також високий рівень корупції в центральних і місцевих органах влади.
5. Важливим елементом багаторівневого врядування є співпраця, існують різноманітні стратегії підтримки цього процесу. По-перше, акцент робиться на співпраці між різними суб'єктами громадської служби для обміну новими ідеями та їх перевірки в практичній діяльності. По-друге, впроваджується стратегія підтримки зв'язків з іншими організаціями та відомствами для ідентифікації, трансформації, адаптації та впровадження найуспішніших інновацій. По-третє, існують партнерські стратегії, що передбачають випробування та реалізацію новаторських ідей через співпрацю між урядовими та громадськими організаціями, які об'єднують свої зусилля та використовують різноманітні ресурси. По-четверте, мережеві стратегії сприяють обміну ідеями, взаємному навчанню та спільній діяльності, охоплюючи кілька сторін. По-п'яте,

використовуються стратегії, які використовують ІКТ (наприклад, Інтернет), для налагодження зв'язків між непоіменованими співпрацівниками для вирішення конкретних проблем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. Часопис Київського університету права. 2009. № 3. С. 8–14.
2. Береза А. В. ПостНПУ реформи та демократія. Актуальні проблеми політики. 2014. Вип. 51. С. 43–50
3. Белоусова О. С. Міжнародний досвід трансформації відносин центральної та місцевої влади в процесі децентралізації та її вплив на ефективність державного управління. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2014. Вип. 3. С. 42–50.
4. Білуха Л. А. Децентралізація та реформа адміністративно-територіального устрою Франції : досвід для України. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2018. Вип. 3. С. 196–201.
5. Вакарчук К. В. Іспанська модель децентралізації : досвід для України. Політикус. 2016. Вип. 4. С. 46–48.
6. Васильєва Н. Ф. Інноваційна політика Німеччини в контексті її неоіндустріального розвитку : досвід для України. Стратегія і механізми регулювання промислового розвитку. 2014. С. 95–107.
7. Ворона П. В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць – департаментів : досвід для України. Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид. 2008. № 2. URL: [http:// www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/5/13.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/5/13.pdf)
8. Гвоздинський С. Л. Регіональна держава як форма компромісу між унітаризмом та федералізмом (іспанський досвід). Вісник Луганського національного університету імені Тараса Шевченка. Історичні науки. 2010. № 23. С. 12–19.

9. Глосарій з питань управління і державного управління. URL : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>
10. Гоблик А. В. Завдання та зміст регіональних планів : досвід Німеччини. Містобудування та територіальне планування. 2012. Вип. 46. С. 150–159.
11. Давидова Ю. В., Пасічник М. В. Роль децентралізації в системі публічного менеджменту : досвід Франції. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління. 2012. Вип. 1. С. 20–29.
12. Дегтярьова І.О. Багаторівневе регіональне врядування та багаторівневе регіональне управління: аналіз співвідношень сутнісних характеристик. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2016. № 2(54). С. 132-137.
13. Демиденко Л., Наконечна Ю. Фіскальна децентралізація : німецький досвід та українські реалії. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. 2015. Вип. 2. С. 49–54.
14. Економіка регіонів України в умовах війни: ризики та напрямки забезпечення стійкості: науковоаналитичне видання / наук.ред. Сторонянська І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України, 2022. 70 с.
15. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. 820 с.
16. Євтушенко О. Н. Демократизація державної влади і місцевого самоврядування на принципі субсидіарності : досвід Німеччини. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер. : Політологія. 2008. Т. 93. Вип. 80. С. 76–81.

17. Зозуля В.О. Розвиток демократичного врядування в умовах глобалізації: теоретико-методологічний аналіз: дис. ... к. держ.упр. Київ, 2018. 243 с.
18. Карамішев Д. В. Домінанти Global Governance у вимірах глобального розвитку. Теорія та практика державного управління. 2018. Вип. 4. С. 8–20
19. Ковальчук А. В. Європейський досвід фінансової децентралізації публічних видатків. Публічне управління та митне адміністрування. 2016. № 1. С. 139–147.
20. Ковальчук В. Європейський досвід державного управління регіональним розвитком. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2013. № 2. С. 132–139.
21. Козак В. І. Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі. Публічне адміністрування : теорія та практика. 2017. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_6
22. Козак В. І. Модернізація публічного управління на засадах мережевого підходу. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 1. С. 14–21
23. Колодій А.Ф. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. Демократичне врядування. 2012. Вип. 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_10_3
24. Колодій О. М. Досвід децентралізації у Франції. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. 2018. Т. 29(68). № 1. С. 195–199.
25. Котковський В. Р. Багаторівневе управління як механізм участі місцевих органів влади у виробленні та реалізації державної політики. Актуальні проблеми державного управління. 2015. Вип. 4. С. 21–25

- 26.Котковський В. Р. Участь місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики : монографія. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. 248 с.
- 27.Кохалик Х.М. «Добре врядування»: принципи та ознаки. Ефективність державного управління. 2012. Вип. 33. С. 50–57.
- 28.Кузьо М., Черніков Д., Павлюк С., Хорольський Р. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: зміст та імплементація. К. : ГО “Лабораторія законодавчих ініціатив”, 2015. 50 с.
- 29.Курілов Ю. Ю. Адміністративна реформа в Україні : від витоків до майбутнього. Аспекти публічного управління. № 7(9-10). 2019. С. 62–78.
- 30.Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади : досвід Іспанії щодо адміністративно-територіального поділу. Публічне адміністрування : теорія та практика. 2017. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_7
- 31.Ладонько Л., Орлова Н., Чечель А., Мірко Н., Калінько І. Фінансування державних і місцевих програм і проектів в Україні та Польщі. Financial and credit activity problems of theory and practice. 2021. №36(1). С.58-67.
- 32.Маєв А. Децентралізація влади у Франції : досвід для України. Актуальні проблеми державного управління. 2012. Вип. 3. С. 85–88.
- 33.Надолішній П. І. Концепція демократичного врядування: зміна парадигми у постановці проблем публічного управління (Революція гідності чи «так звана Революція гідності»?). Актуальні проблеми державного управління. 2015. Вип. 3 (спец. вип.). С. 169
- 34.Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України : монографія. ПП «АУТДОР-ШАРК». Ужгород, 2015. 126 с.
- 35.Перегида Є. В., Семко В. Л. Зарубіжний досвід довгострокового планування енергопрограм на прикладі ФРН. Гілея: науковий вісник. 2018. Вип. 139(3). С. 110–113.

36. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.12.2023).
37. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Офіц. вісник України. 2014. № 70.
38. Рогозян Ю. С. Німецький та італійський досвід реалізації міжрегіонального співробітництва. Економіка та право. 2016. № 3. С. 23–27.
39. Романюк С. Еволюція підходів до підтримки регіонального розвитку в країнах світу. Ефективна економіка: електронне наук. фахове видання 2013. № 2. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1829>
40. Савостенко Т. О., Матвеева О. Ю. Система фінансового забезпечення місцевого самоврядування Франції в умовах децентралізації управління : досвід для України. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. Вип. 2. С. 271–278.
41. Саханенко С. Багаторівневе управління (multilevel governance) в умовах модернізації публічної влади в Україні: колективна монографія / За заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2019. 452 с.
42. Сірик З. О. Адміністративно-територіальний устрій Франції : актуальний досвід для України. Регіональна економіка. 2015. № 3. С. 116–124.
43. Словник української мови : [в 11 т.] / [АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні] ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. - Київ : Наук. думка, 1970 - 1980.
44. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми

державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. URL:
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

- 45.Фелонюк Т. А. Особливості французької моделі місцевого самоврядування : досвід для України. Молодий вчений. 2017. № 7. С. 401–405.
- 46.Француз-Яковець Т. А. Окремі аспекти взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади : досвід Французької Республіки. Правничий вісник Університету «КРОК». 2017. Вип. 27. С. 52–58.
- 47.Черняк М.Є. Модернізація територіальної організації влади в Україні як чинник регіонального розвитку : дис...док. філософі : 281 – публічне управління та адміністрування / Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Харків, 2020. 241 с.
- 48.Яншина А. М. Національна політика сталого зростання : досвід Німеччини та Японії. Інвестиції : практика та досвід. 2013. № 18. С. 48–53.
- 49.Benz A., Papadopoulos Y. Introduction: Governance and Democracy: Concepts and Key Issues. Governance and Democracy: Comparing National. European and International Experience. L., 2006. P. 1–26
- 50.Bobbio L. Produzione di Politiche a Mezzo di Contratti nella Pubblica Amministrazione Italiana. Stato e Mercato. 2000. №. 58. PP. 111–141.
- 51.Bogason P., Miller H. and Kensen S. Local democratic governance : allocative, integrative or deliberative? Tampering with Tradition : The Unrealized Authority of Democratic Agency. Lanham, MD : Lexington Books. 2004.
- 52.Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat : Paradoxes of the Management Agenda. Berlin : Duncker & Humblot, 2002. 26 p.
- 53.Cassetti L. Il Regionalismo Italiano e la Multi-level Governance dopo le Recenti Riforme Costituzionali. Le Istituzioni Economiche del Federalismo. 2004. № 1. PP. 111–122.

54. Danson M., Halkier H. and Cameron G. Governance, Institutional Change and Regional Development. London : Ashgate. 2000.
55. De Grazia D. L'Autonomia Finanziaria degli Enti Territoriali nel Nuovo Titolo V della Costituzione. Le Istituzioni del Federalismo. 2002. № 2. PP. 268–304.
56. European governance: a White Paper / European Commission. Brussels, 25.7.2001. URL : http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm
57. Governance for sustainable human development a UNDP policy document. United Nations Development Programme. 1997. January. URL : <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>
58. Gunlicks A. The Lander and German Federalism. Manchester : Manchester University Press. 2003. 409 p.
59. Huber B. Länderfinanzen. Handwörterbuch der Raumordnung (ed.). Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover. 2005. PP. 543–551.
60. Klijn E.-H., Koppenjan J. F. Network Management and Decision Making in Network : A Multi-Aktor Approach to Governance. Paper presented to the Third International Research Symposium on Public Management (IRSPM III). Aston University Business School. Birmingham : UK. 1999. PP. 25–33.
61. Moreno J. Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain. The Journal of Federalism. 1997. Vol. 27. PP. 65–84.
62. Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part : 2000/483/EC, signed in Cotonou on 23 June 2000. Protocols Final Act Declarations. Official Journal. L317. 15.12.2000. №. 3353. URL : <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/>

63. Peters B.G., Pierre J. Developments in intergovernmental relations: Towards multilevel governance. *Policy & Politics*. 2001. №29(2). Pp. 126–139
64. Piattoni S. Multi-level governance in the EU. Does it Work? *Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger*. MIT, May 8 and 9, 2009. Pp. 12–16
65. Pike A., Rodriguez-Pose A. and Tomaney J. *Local and Regional Development*. New York : Routledge. 2016. 386 p.
66. Provan K. and Kenis P. Modes of Network Governance : Structure, Management and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18. № 4. PP. 229–252.
67. Scharpf F. The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*. 1988. Vol. 66. PP. 239–278.
68. Schmitter P. Democracy in Europe and Europe's Democratization. *Journal of Democracy*. 2003. №14. P. 70–79
69. Umbach M. *German Federalism : Past, Present, Future*. Basingstoke : Palgrave Macmillan. 2002. 215 p.
70. Weiss Th., Thakur R. *The UN and Global Governance: An Idea and its Prospects*. University of Indiana Press, 2003. 348 p
71. Zanardi A. and Arachi G. Designing Intergovernmental Fiscal Relations : Some Insights from the Recent Italian Reform. *Fiscal Studies*. 2004. Vol. 25. № 3. PP. 325–365.
72. Zapico E. Budget for Results in Spain : Lessons Learned After Two Decades of Reform. OECD, 2002. URL: www.oecd.org/dataoecd/4/13/2497137.pdf
73. Zürn M., Enderlein H., Walti S. *Handbook on MultiLevel Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010. 465 p.