

3. Надзвичайно актуальним є завдання створення або розширення соціальної бази прихильників політики реформ. Впродовж двох десятиріч модернізації такими прихильниками виступали переважно тільки великий капітал, що отримував економічні преференції від влади, та бюрократичний корумпований істеблішмент, який комфортно функціонував в умовах суперцентралізації управління. Необхідно створити засади суспільного діалогу, який би дав змогу враховувати альтернативні позиції щодо запропонованих реформаторських проектів. Це дасть змогу залучити представників різних соціальних верств і політичних сил до модернізації.

4. Автори політики реформ повинні визначити бенефіціарів впровадження модернізаційних змін. Реформи матимуть успіх, якщо вони будуть спрямовані на розвиток середнього класу - самозайнятого економічно активного прошарку, який створює товари, послуги, інтелектуальний продукт. Саме цей соціальний прошарок здатний забезпечити стійкий економічний розвиток і соціальну стабільність.

5. Державна політика реформ повинна супроводжуватися відповідними інституційними змінами в системі державного управління. Зміст цих змін полягає в тому, що функції формування і реалізації політики реформ повинні бути закріплені за єдиним органом виконавчої влади. Предметом дискусії є питання визначення такого органу влади. Однак очевидно, що необхідно скасувати дуалізм в реалізації політики, коли президентський апарат або парламент переймається підготовкою "доручень", а уряд перетворюється на господарчо-розпорядчий орган в реалізації політики реформ. Досвід невдалих реформ показує, що запорукою успіху є належне інституційне забезпечення політики реформ.

УДК 352:061.1ЄС

**Грицяк І.А.,**

*доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри європейської інтеграції НАДУ,  
заслужений діяч науки і техніки України*

### **Врядування на регіональному рівні в умовах європейської інтеграції**

Врядування на регіональному рівні, яке ще називають регіональним врядуванням, є невід'ємним елементом системи місцевого самоврядування та складовою частиною національної системи публічного управління і лише проходить етап свого становлення. Це відбувається в складних і навіть суперечливих умовах внутрішнього розвитку держави та на фоні динамічних явищ і процесів на європейській та міжнародній арені.

Сучасні тенденції його становлення виявляються також у проявах, які відображають намагання запровадити в Україні демократичні принципи державного управління, гармонізувати українське законодавство з європейськими та міжнародними стандартами і нормами з метою забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Становлення врядування на регіональному рівні відбувається в контексті реалізації Україною стратегічної мети з вирішення двох взаємопов'язаних завдань, першим з яких є створення ефективної моделі публічної влади на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, другим - інтеграція в європейський та світовий публічний, соціально-економічний та цивілізаційний простори. Тому вивчення питань, пов'язаних з врядуванням на регіональному рівні, є актуальним і важливим.

За останні роки напрацьовано багато наукового матеріалу, присвяченого різним аспектам теорії і практики місцевого самоврядування як в Україні, так і в європейських країнах. Проте досліджень, спрямованих на аналіз можливостей використання європейських підходів у сучасних умовах українських реалій становлення врядування на регіональному рівні, ще небагато. Тому реформа публічного управління на регіональному рівні передбачає визначення напрямів поєднання європейських підходів, принципів, стандартів і норм врядування на регіональному рівні з вітчизняними традиціями, здобутками та з урахуванням політико-адміністративних і соціально-економічних особливостей регіонів України.

Теоретичну базу дослідження окремих проблем державного (публічного) управління становлять наукові доробки таких вітчизняних науковців, як В.Бакуменка, Т.Безверхнюк, М.Білін-

ської, В.Борденюка, Т.Бутирської, І.Бутка, Д.Дзвінчука, Н.Драгомирецької, І.Дробуша, В.Керецьмана, А.Колодій, О.Коротич, О.Лазора, Н.Липовської, В.Мамонової, П.Надолішнього, В.Олуйка, Л.Приходченко, М.Пухтинського, С.Саханенка, С.Серьогіна та ін.

Питання державного (публічного) управління, зокрема на регіональному та місцевому рівнях, постійно висвітлюються у працях таких вітчизняних науковців, як О.Бабінова, М.Багров, З.Балабаєва, А.Балашов, О.Батанов, О.Бондар, М.Бондаренко, В.Вакуленко, З.Варналій, М.Долішній, М.Лендєл, С.Максименко, В.Малиновський, С.Мітряєва, А.Некряч, О.Оржель, А.Ткачук, В.Толкованов, Е.Топалова, О.Черчатий та ін.

Схожі проблеми місцевого та регіонального масштабів висвітлюються у працях таких зарубіжних науковців, як Ж.-Я.Бландіньєр, Ж.Ван Каувенберг, М.Говлет, В.Ігнатов, В.Бутов, М.Китинг, С.Копус, Д.Осборн, Т.Геблер, Дж.Грехем, А.Генсон, Т.Клайтон та ін.

*Огляд останніх публікацій* свідчить, що науковці та експерти активно й зацікавлено обговорюють найрізноманітніші проблеми, пов'язані з як розвитком національної системи місцевого самоврядування зокрема, так і системи публічного управління загалом. Разом з тим науково-експертна спільнота поки що лише наближається до вирішення питань, пов'язаних із становленням врядування на регіональному рівні.

*Метою статті* є узагальнення результатів науково-експертного дискурсу про необхідність упровадження інституту врядування на регіональному рівні (регіонального врядування) в умовах європейської інтеграції, яке перебуває в прямій залежності від розвитку і зміцнення громадянського суспільства.

В сучасній теорії і практиці систем місцевого самоврядування та публічного управління існує широке розмаїття поглядів вітчизняних та зарубіжних науковців на розуміння термінології про суть цих систем на всіх їх рівнях, що зумовлює потребу в глибокому й комплексному аналізі понятійно-категоріального апарату. Важливо зауважити, що якщо в теорії, зокрема місцевого самоврядування, вже наявний певний обсяг загальних наукових напрацювань, то щодо врядування на регіональному рівні сьогодні ще спостерігається дефіцит наукових розробок, який, очевидно, має бути подоланий.

На думку науковців, для ефективної реалізації управлінсько-прикладної та фундаментально-наукової функцій регіонального управління необхідним є розвиток інституту врядування на регіональному рівні. Так, Ж. Ван Каувенберг вважає, що регіональний рівень влади, поряд з іншими публічними інститутами, може забезпечити реалізацію природного права людини на управління суспільними справами. Завдяки своїй наближеності до громадянина інститут регіональної влади ефективно забезпечує реалізацію цілого ряду публічних функцій. На підставі вищезазначеного формується особливий вид публічної влади - регіональна влада, яка належить регіональним спільнотам та обраним ними органам. Регіональний рівень влади, виступаючи елементом єдиного каркасу публічної влади в країні, володіє певною самостійністю порівняно з іншими її складовими - державною владою та місцевим самоврядуванням. При цьому легітимізація регіонального самоврядування не повинна відбуватися за рахунок останніх, а повинна спиратися на власні ресурси [1].

З наведеної характеристики регіонального рівня влади випливає, що вона як один з елементів публічної влади складається з державної влади та місцевого самоврядування. Завдяки цим двом "стовпам" влада на регіональному рівні наділена ніби подвійною природою, суть якої, з одного боку (зверху), є державною, а з другого (знизу, від населення за місцем проживання) - громадівською. Залежно від особливостей політико-територіального та адміністративно-територіального устрою, форми державного правління та політичного режиму, історичних, національно-етнічних, географічних та інших особливостей влада на регіональному рівні як складова публічної влади, до якої належить і місцеве самоврядування, у кожній державі має специфічну форму та назву.

Врядування на регіональному рівні є одним із складників демократичного врядування в сучасній державі. Як багатогранне і комплексне політико-правове явище, воно включає в себе різнобічні компоненти, ключовим з яких є такий, що забезпечує прямий зв'язок з громадянами і завдяки якому відбувається безпосереднє здійснення влади цими громадянами, вирішуються найважливіші питання взаємодії держави з регіонами та місцями, де компактно проживають громадяни. Особлива роль цього виду врядування проявляється в його належності до цілісної

національної системи державного (публічного) управління, оскільки така роль зумовлена передусім самою природою цього демократичного суспільного інституту. Завдяки власній природі врядування на регіональному рівні великою мірою наближене до людей, а тому саме в його середовищі реально відображаються взаємостосунки з ними органів державної влади.

Незважаючи на вищезазначену "подвійну природу" врядування на регіональному рівні, питання про неї залишається все-таки досить дискусійним: чи воно є однією з форм самоорганізації громадян в межах певної території регіону, чи це є форма децентралізації державної влади (управління), що призводить до певної самостійності регіональних органів. З'ясування цих питань бере свій початок з двох існуючих основних, по суті протилежних, наукових теорій місцевого самоврядування: громадянської та державницької.

Науковцями встановлено, що з середини ХІХ ст. управління на місцевому рівні стало іменуватися за ініціативи пруського юриста Рудольфа Гнейста "місцевим самоврядуванням". В багатьох країнах світу для передачі суті, змісту цього важливого соціально-політичного явища використовуються й інші поняття та термінологічні словосполучення типу: "комунальне управління", "комунальне самоврядування", "муніципальне управління", "місцева автономія", "територіальна децентралізація", "регіоналізація" тощо.

На думку вітчизняних науковців, в основу місцевого самоврядування кожної країни світу покладені національні теорії місцевого самоврядування. Найбільш поширеними з них є громадянська (Італія, Франція, Угорщина), державницька (Китай, Лівія) та змішана теорії. Зміст кожної із зазначених теорій визначається визнанням пріоритетного суб'єкта місцевого самоврядування – громади та держави або ж дуалізму їх пріоритетності. Найбільшого поширення у світі набула громадянська теорія, сприйнята більшістю держав Європи. В основу цієї концепції місцевого самоврядування покладена ідея природних прав територіальної громади, її своєрідного "суверенітету" стосовно держави, яка лише визнає та гарантує природні права територіальної громади. Прихильники цієї концепції розглядають громаду як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною публічною владою, так звану "муніципальную" [2, с. 396-397].

Так історично склалося, що на основі громадянської теорії місцевого самоврядування започаткувалися й розвинулися дві моделі місцевого самоврядування: англосаксонська (Великобританія, США, Канада, Австралія, острівні держави – колишні колонії Британської імперії) і континентального права (Італія, Франція, Німеччина та ін.). За англосаксонською моделлю місцеве самоврядування здійснюється, як правило, органами самоорганізації населення на місцях, в той час як за континентальною (романо-германською) моделлю місцеве самоврядування здійснюється як суб'єктами місцевого самоврядування, так і органами державної виконавчої влади на місцях, з мінімальним втручанням останніх у справи місцевого самоврядування.

В Україні на сьогодні, на думку В.Погорілка, реалізована саме континентальна громадянська модель місцевого самоврядування, основні принципи якої закріплені в Конституції та законах України. Зокрема, "громадянське" розуміння місцевого самоврядування знайшло своє втілення в Конституції України (ст. 140), Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р., згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України у 1997 р., а також у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. [2, с. 397].

Аналізуючи теоретико-прикладні проблеми врядування на регіональному рівні, доцільно згадати основні сутнісні особливості поняття "врядування", оскільки щодо його розуміння й тлумачення існують різні підходи. Так, як і багато інших термінів, термін "врядування" запозичений від англійського "governance", який в перекладі означає "правління, здійснення влади, керування; метод чи систему правління чи менеджменту" [3, с. 163]. Західні науковці поняття "врядування" визначають також як процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами в процесі прийняття рішень [4], як спосіб вироблення політики, до якого залучається багато "гравців" та який передбачає багатовекторне, вертикальне і горизонтальне співробітництво для досягнення цілей [5].

Термін "врядування", як зауважує О.Ю.Оржель, з'являється у сучасному дискурсі про державне управління наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр., коли низка пов'язаних між собою проблем і викликів змушують держави шукати нові форми і підходи до здійснення управління, серед яких: глобалізація; інформатизація, швидке поширення інформації через ЗМІ та Інтернет; стрімкий розвиток інформаційних технологій; суспільні трансформації, боротьба з бідністю,

поширення та поглиблення процесів демократизації; активізація громадських рухів; зростання тиску громадян на уряди з метою прийняття того чи іншого рішення, включаючи вимогу щодо зменшення податкового тягара, скорочення державних видатків, покращення державних послуг тощо. Ініціаторами досліджень врядування насамперед виступили міжнародні організації, що опікуються суспільними трансформаціями та просуванням демократичних реформ. Відповідно визначення терміна, обґрунтування доцільності вживання терміна "врядування" замість "управління" передусім знаходимо в робочих та офіційних документах ООН, ПРООН, Світового банку, ОЕСР і т. ін. [6, с. 11].

У вітчизняній теорії використання поняття "врядування" пов'язане, на думку П.І.Надолішнього, з процесом започаткування розбудови нової системи державного управління, зі зміною у цілому парадигми регулювання процесів суспільного розвитку [7, с. 229]. З.В.Балабаєва та П.І.Надолішний вважають, що вітчизняними дослідниками державного управління поняття "врядування" вводиться у наукову лексику в Україні, починаючи з II пол. 90-х XX ст. як відображення необхідності внесення сутнісних змін у систему управління суспільним розвитком за умов розгортання в країні демократичних і самоорганізаційних процесів. Наразі в науці державного управління намітилося кілька підходів до визначення змісту поняття "врядування". Згідно з першим (З.Балабаєва) "врядування" постає як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства і є важливим кроком на шляху демократизації системи публічного управління. Він охоплює, з одного боку, практику публічного адміністрування на усіх рівнях, з другого - статuti, механізми, процеси, через які організовані групи громадян виражають і узгоджують свої інтереси, врегульовують суперечності, реалізують законні права і виконують громадянські обов'язки. Таке близьке за значенням до англійського поняття "governance" і не є ідентичним поняттю "урядування", зміст якого охоплює виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади (англ. "government"). Друге значення В. (П.Надолішний) повністю включає зміст поняття "врядування" - "governance", але постає як самостійне вирішення (врядання) народом, окремими спільнотами (територіальними - місцеве самоврядування; етнонаціональними - територіальна і екстериторіальна культурна автономія, тощо) питань своєї життєдіяльності відповідно до їх суверенної волі і національної традиції. У першому випадку держава насамперед ініціює і визначає зміст та межі взаємодії з недержавними інститутами. У другому горизонтальна взаємодія обумовлюється, передусім, другим і третім секторами, активністю інститутів громадянського суспільства [8, с. 81-82].

О.Ю.Оржель зазначає, що врядування виникає в результаті пошуку нових підходів до вирішення завдань державного управління, як наступний крок до формування нової парадигми державного управління після спроб та експериментів з "новим державним менеджментом" (new public management). Врядування з'являється на додаток до "нового державного менеджменту", метою якого було обійти недоліки "веберівської" системи державного управління\*.

Таким чином, врядування можна визначити як здійснення управління через взаємодію з багатьма "гравцями", яке з'являється з таких причин: традиційні методи управління вже не дають бажаних результатів; для досягнення мети необхідно значно більше зусиль та ресурсів, ніж їх має уряд; органи державної влади під тиском громадськості або обставин готові поділити відповідальність з громадянським суспільством, приватним сектором, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, регіональними або міжнародними структурами [9, с. 7-8].

Отже, за майже сорокарічний час свого існування поняття "врядування" використовується при науково-практичному вживанні у таких термінологічних словосполученнях, як "демократичне врядування", "європейське врядування", "глобальне врядування", "електронне врядування", "врядування на регіональному рівні (регіональне врядування)" тощо.

З'ясування суті поняття "врядування на регіональному рівні" потребує уточнення такої його складової, як "регіональний рівень", що можна зробити через поняття "регіон". Варто

\*"Веберівській" системі державного управління притаманні: чіткі бюрократичні процедури; ієрархічне підпорядкування; правильна організації процесу, якій завжди приділялося більше уваги, ніж досягненню результатів; цінування державного службовця передусім за дисциплінованість, слухняність та старанність, замість того, щоб спонукати до інноваційності, ефективності та продуктивності.

наголосити, що цей термін досить часто використовується останнім часом як у науковій літературі, так і в назвах нормативних актів, і навіть державних органів та посад. З одного боку, це можна сприймати як поширення в Україні європейської термінології через прагнення використовувати зарубіжний досвід і апробовані підходи. Однак, з другого боку, сліпе копіювання чужого ні до чого доброго не призведе, про що свідчить гіркий досвід початку 90-х рр. минулого століття, коли практичне застосування Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування" 1990 р., що діяв до 21 травня 1997 р., спричинило реальні прояви сепаратизму в окремих регіонах. Цьому послужило намагання ввести інститут регіонального самоврядування, а не врядування. Відсутність фундаментальних досліджень з регіоналістики та спрощене розуміння самоврядування на регіональному рівні криють ризики штучної, передчасної автономізації в державі. Не менші ризики й загрози зумовлює застосування правових норм кон'юнктурно і нелігітимно прийнятого нинішнього Закону України "Про основні засади мовної політики в Україні". Прикладом недолугої "гри з мовами" може бути Бельгія, яка, будучи близько 400 років унітарною державою, за 10-20 років застосування Європейської мовної хартії фактично перетворилася у конфедерацію.

Підтримуючи загалом поширене твердження про те, що в науці державного (публічного) управління регіон не завжди може ототожнюватися з адміністративно-територіальною одиницею, ми не ставимо завдання дослідження особливостей таких випадків. Проте під регіоном варто розуміти насамперед область, хоча доцільно враховувати також і певні особливості управління на рівні району. Сформовані в останній третині XX ст. підходи до визначення змісту поняття "регіон" засвідчують, що воно стало, на думку Т.Безверхнюк, міждисциплінарним, багатоаспектним і в кожному випадку залежним від цілей, відповідно до яких сформульоване. Отже, універсального визначення регіону "на всі випадки життя" не існує, але потреби практики вимагають саме такого визначення [10, с. 184]. Це означає, що при існуванні значної кількості наукових досліджень регіональної проблематики визначення змістових характеристик поняття "регіон" і сьогодні залишається відкритим. Разом з тим на сьогодні вже виокремився широкий спектр тлумачень термінів з регіональної проблематики, яка стосується як адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів, так і економічних, екологічних, географічних та інших територіальних зон. В цьому разі доцільно дотримуватися думки, яка визначає "регіон" (від латинського *regio*, англійського та французького - *Region* - область, район [11, с. 535]) як область - адміністративно-територіальну одиницю вищого рівня в складі України, що характеризується певними історичними, економічними, географічними, культурними, демографічними, екологічними особливостями [99, с. 126] та організована з метою ефективного державного управління на цьому рівні. Такий підхід дає змогу найбільш дієво адаптувати це поняття як до сучасних реалій, так і до його застосування на історичних теренах нашої держави.

Враховуючи вищевикладене, врядуванням на регіональному рівні (регіональним врядуванням) можна вважати діяльність державних та місцевих органів публічної влади, підприємницьких структур, об'єднань громадян та інших суб'єктів врядування, які, визначаючи потреби та обґрунтовуючи пріоритети і напрями розвитку, відповідно до своїх повноважень чи статутних завдань вирішують проблеми регіонального та місцевого значення, впливають на регіональний та місцевий розвиток.

#### *Список використаних джерел*

1. *Ван Каувенберг Ж.* Європейська хартія з регіональної демократії : доповідь Конгресу з питань регіоналізму [Електронний ресурс] / Ван Каувенберг Ж. - Режим доступу : [http://www.despro.org.ua/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=128&pop](http://www.despro.org.ua/index2.php?option=com_content&task=view&id=128&pop)
2. *Погорілко В. Ф.* Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. - 2-ге вид., переробл. і доопр. - К. : Алерта ; КНТ; Центр учб. л-ри, 2010. - 432 с.
3. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2003. - 510 с.
4. *Graham J.* Principles for Good Governance in the 21st Century / J. Graham, B. Amos, P. Plumptre. - Policy Brief №15 - Ottawa : Institute on Governance, 2003. - P. 1.

5. Governance - Introduction [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.euractiv.com/en/opinion/governance-introduction/article-117500>
6. Оржель О. Ю. Принципи європейського врядування / О. Ю. Оржель // Вісн. НАДУ. - 2009. - № 4.
7. Надолішній П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект (теоретико-методологічний аналіз) / П. І. Надолішній. - К. ; Одеса : Одес. філ. УАДУ ; Астропринт, 1999. - 304 с.
8. Балабаєва З. В. Врядування / З. В. Балабаєва, П. І. Надолішній // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк та ін. (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. - 712 с.
9. Оржель О. Ю. Становлення та розвиток європейського врядування / О. Ю. Оржель // Стандарти європейського врядування : навч. посіб. / авт. кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. - К. : НАДУ, 2011. - 184 с.
10. Безверхнюк Т. М. Методологічні підходи до визначення предметної області регіонального управління / Т. М. Безверхнюк // Вісн. НАДУ. - № 2. - 2007.
11. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А. Б. Барихин. - М. : Кн. мир, 2000. - 720 с.
12. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. - К. : Атіка, 2005. - 240 с.

УДК 32.351

**Шарій В.І.,**

кандидат наук з державного управління,  
докторант НАДУ

### **Проблеми та перспективи становлення в Україні європейської моделі функціонування самоврядних структур**

У статті досліджуються проблеми та перспективи становлення в Україні європейської моделі функціонування самоврядних структур. Визначено основні підходи з дослідження сутності європейських принципів самоврядування. Запропонована авторська методологія визначення особливостей трансформації існуючої бюрократичної моделі організації самоврядної системи в Україні відповідно до принципів, що визначені Європейською хартією місцевого самоврядування та досвідом країн-членів ЄС.  
*Ключові слова:* місцеве самоврядування, бюрократична модель, європейська модель, територіальна громада, політика самоврядних структур.

#### **Шарій В.И. Проблемы и перспективы формирования в Украине европейской модели функционирования самоуправленческих структур**

В статье исследуются проблемы и перспективы формирования в Украине европейской модели функционирования самоуправленческих структур. Определены основные подходы исследования сущности европейских принципов самоуправления. Предложена авторская методология определения особенностей трансформации существующей бюрократической модели организации самоуправленческой системы Украины в соответствии с принципами, определенными Европейской хартией местного самоуправления и опытом стран-членов ЕС.  
*Ключевые слова:* местное самоуправление, бюрократическая модель, европейская модель, территориальное сообщество, политика самоуправленческих структур.

#### **Shariy V.I. Problems and formation prospects in Ukraine the European model of functioning of self-administrative structures**

In article problems and formation prospects in Ukraine the European model of functioning of self-administrative structures are investigated. The main approaches of research of essence of the European principles of self-government are defined. The author's methodology of determination of features of transformation of existing bureaucratic model of the organization of self-administrative system of Ukraine according to the principles defined by the European Charter of local government and experience of EU Member States.  
*Key words:* local government, bureaucratic model, European model, territorial community, policy of self-administrative structures.