

УДК 351

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-2\(68\)-20](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-2(68)-20)

**Микола ФАДЕЄВ**

аспірант кафедри соціальної філософії та управління Державного податкового університету,  
вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Україна, 08201

ORCID: 0009-0006-3251-3945

**Mykola FADEEV**

Postgraduate Student at the Department of Social Philosophy and Management, State Tax University, 31  
Universytetska str., Irpin, Ukraine, 08201

ORCID: 0009-0006-3251-3945

## ОСОБЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО УПРАВЛІННЯ У КОНТЕКСТІ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ

### PECULIARITIES OF EUROPEAN GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE

*Стаття присвячена складній та багатогранній структурі управління Європейського Союзу. З акцентом на мультирівневість цієї системи, автором досліджено, як різні рівні влади – місцевий, регіональний, національний та європейський – взаємодіють, доповнюючи один одного і, іноді, конфліктуючи.*

*Аналізуючи специфіку європейського управління, автор звертає увагу на головні принципи, на яких базується система управління ЄС: принципи субсидиарності, пропорційності та взаємної лояльності. Ці принципи служать основою для забезпечення гармонії між різними рівнями влади і забезпечення ефективного прийняття рішень на різних етапах.*

*Досліджено роль ключових європейських інституцій. Розглядаються їхні компетенції, відповідальності та взаємодія в контексті багаторівневої системи. Важливе місце займає аналіз викликів та проблем, які виникають у процесі їх взаємодії, зокрема питання координації, конфлікту компетенцій та необхідності постійного адаптування до мінливих обставин.*

*Розглянуто ЄС у контексті регуляторної держави. Автор розкриває, як ЄС встановлює норми, контролює їх виконання та регулює різні аспекти життя держав-членів, від економіки до соціальних стандартів. Зазначено, що багаторівневе врядування в Європейському Союзі можна трактувати як політичну систему з інституційними взаємозв'язками на різних рівнях: Європейський (наднаціональний) – Європейська Комісія, Європейська Рада та Європейський Парламент – Суд ЄС, Рахункова палата та Європейський центральний банк*

***Висновки** статті наголошують про вплив особливостей європейського управління в контексті багаторівневого врядування на публічне управління в Україні, унікальності моделі управління ЄС, що базується на поєднанні національних інтересів держав-членів з об'єднаними ідеалами Європейського Союзу. Стаття рекомендується для науковців, студентів, експертів у сфері європейських студій та всіх, хто цікавиться сучасними трендами в управлінні та міжнародними відносинами в Європі.*

***Ключові слова:** євроінтеграція, публічне управління, багаторівневе врядування, інституції, Європейський Союз, модель управління, міжнародні відносини, органи влади.*

*The article is devoted to the complex and multifaceted governance structure of the European Union. With an emphasis on the multi-level nature of this system, the author examines how different levels of government – local, regional, national and European – interact, complementing each other and sometimes conflicting.*

*Analysing the specifics of European governance, the author draws attention to the main principles on which the EU governance system is based: the principles of subsidiarity, proportionality and mutual loyalty. These principles serve as the basis for ensuring harmony between different levels of government and ensuring effective decision-making at different stages.*

*The role of key European institutions is explored. Their competences, responsibilities and interaction in the context of a multi-level system are considered. An important place is occupied by the analysis of challenges and problems that arise in the process of their interaction, in particular, coordination, conflict of competences and the need for constant adaptation to changing circumstances.*

*The EU is considered in the context of the regulatory state. The author reveals how the EU sets rules, monitors their implementation and regulates various aspects of life of its member states, from the economy to social standards. It is noted that multi-level governance in the European Union can be interpreted as a political system with institutional interconnections at different levels: European (supranational) – the European Commission, the European Council and the European Parliament – the Court of Justice of the EU, the Accounting Chamber and the European Central Bank.*

*The conclusions of the article emphasise the uniqueness of the EU governance model, which is based on a combination of national interests of the Member States and the unifying ideals of the European Union. The article is*

*recommended for scholars, students, experts in the field of European studies and anyone interested in current trends in governance and international relations in Europe.*

**Key words:** *European integration, public administration, multi-level governance, institutions, European Union, governance model, international relations, authorities.*

**Постановка проблеми.** Структура управління Європейського Союзу (далі – ЄС) є досить складною, вона складається декілька ключових інституцій, кожна з яких виконує свої конкретні функції. ЄС характеризується багаторівневим управлінням, тобто мають місце скоординовані дії Союзу, держав-членів та місцевих і регіональних органів влади, засновані на принципах субсидіарності, пропорційності та партнерства, втілені у функціональній та інституціоналізованій діяльності, спрямованій на розробку та реалізацію європейської політики Союзу. Управління в ЄС має багато позитивних моментів, однак його складність, розгалуженість інституцій підштовхують до постійного дослідження. Враховуючи внутрішні управлінські процеси в середині нашої держави неабиякий інтерес викликає дослідження порушених питань, а в контексті євроінтеграційного курсу нашої країни, ми розуміємо, що цей інтерес спровокований практичною необхідністю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Враховуючи специфіку порушеної теми можемо відзначити таких зарубіжних вчених: І. Бенкс, П. Біркіншоу, В. Браун, В. Вайс, К. Кеніг, К. Кемпбелл, М. Клейтон, Ж. Зіллер, С. Осборн, Т. Габлер, І. Оуен, П. Далеві, Х. Маргетс, Т. Берцель, Д. Рабін, П. Богесон, К. Худ, Р. Фостер, К. Фрідман, Л. Фуллер, Парк та Франке, Х. Ціммерманн, Ф. Шнапп, Й. Шумпетер.

**Метою статті** є дослідження особливостей європейського управління у контексті багаторівневого врядування та їх вплив на функціонування публічного управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Багаторівневе управління можна розглядати та інтерпретувати як безперервну систему переговорів між різними рівнями влади, яка окреслює шляхи залучення наднаціональних, національних, регіональних та місцевих органів влади до мереж публічної політики. З певної точки зору, тобто Європейський Союз можна розглядати як поєднання широкого розширення наднаціональної інтеграції та класичної міжурядової співпраці між суверенними державами. Збереження сірої зони між організаційною і міжурядовою співпрацею є головною відмінністю багаторівневого врядування від деяких інтеграційних теорій. Врядування не прояснює питання державного суверенітету, а лише стверджує, що багаторівнева структура формується під

впливом наднаціональних і субнаціональних акторів [1].

Урядування (чи врядування) та управління іноді розглядаються як дві сторони однієї медалі, а під управлінням розуміється процес участі в державній політиці, в якому державні органи приєднуються до інших, а інші представляють різні групи інтересів [2]. Необхідно зазначити, що поняття «врядування» стало широко використовуватися впродовж останніх кілька десятиліть. Погляд на політику ЄС, зокрема, з точки зору врядування – тобто як на спосіб управління, який не передбачає наявності традиційного, ієрархічного уряду на чолі держави – є привабливим з концептуальної точки зору, не в останню чергу тому, що він обіцяє систематичний спосіб вивчення Європейського Союзу, який визнає особливості європейської конструкції. Водночас, як концепція, врядування виявилось досить відкритим і гнучким поняттям, що сприяє широкому розмаїттю його застосування. Ідея врядування має політичну привабливість, оскільки дозволяє політикам говорити про процес прийняття рішень в ЄС, не посилаючись на ідею про те, що Європа перебуває в процесі становлення держави (якщо не «наддержави»). Так, відносини між урядом і врядуванням можна розглядати як наступний тип: врядування – це те, що роблять уряди, а врядування намагається пояснити та проаналізувати, як уряди роблять свою роботу [3]. Тобто можемо сказати, що врядування показує, як уряди співпрацюють з іншими громадськими організаціями, а також як вони працюють з громадянами для прийняття рішень щодо важливих питань у суспільстві. Концепція може використовуватися в різних контекстах, таких як: глобальний, національний, інституційний або громадський. Основна мета багаторівневого врядування полягає в тому, щоб залучити всіх суб'єктів до управління та прийняття рішень, незалежно від того, чи це національні уряди, зацікавлені групи, регіональні або місцеві органи влади, громадські інституції або навіть громадянське суспільство.

У цьому контексті концепція врядування запропонувала привабливу альтернативу концепції ЄС як держави, що зароджується. Як наслідок, розмови про «європейське врядування» і використання концепції врядування стали надзвичайно поширеними, породивши величезну кількість політичних документів, наукових статей, книг і навіть

інтернет-журнал, присвячений саме європейському врядуванню (Living Reviews in European Governance). Але широке і дещо інфляційне застосування концепції саме по собі стало проблемою. Воно застосовується до дедалі ширшого кола явищ, а його різноманітне використання різними спільнотами науковців ускладнює визначення того, що саме намагається описати «врядування» [4].

Багаторівневе врядування в Європейському Союзі можна трактувати як політичну систему з інституційними взаємозв'язками на різних рівнях: Європейський (наднаціональний) – Європейська Комісія, Європейська Рада та Європейський Парламент – Суд ЄС, Рахункова палата та Європейський центральний банк.

Професор європейського та глобального управління М. Яхтенфукс досліджував «управлінський підхід до європейської інтеграції» у порівнянні з «класичною теорією інтеграції». Підхід до управління управлінський підхід, з цієї точки зору, є особливим тому що він розглядає іж організація як незалежний суб'єкт, а не (як це робили «класичні» теорії) як залежну змінну [5]. Іншими словами, ті, хто вивчає врядування більше цікавляться тим, що робить Європейський Союз, а не тим, як ЄС виник. Окреслюючи концептуальні корені цього підходу М. Яхтенфукс визначив концептуальне коріння цього підходу, серед іншого, мережеве управління, регуляторну політику та дослідження європеїзації як впливовими внесками в дослідження з врядування.

Г. Стокер вказує, що це організаційні мережі, які доповнюють ринки та ієрархії як управлінські структури для авторитетного розподілу ресурсів і здійснення контролю та координації [6].

Кохлер-Кох та Рітберг говорять, що це процес і стан, за якого державні та приватні суб'єкти беруть участь у цілеспрямованому регулюванні суспільних відносин та конфліктів, і який позначає участь державних і приватних акторів, а також неієрархічні форми прийняття рішень [7].

С. Хікс у своєму важливому внеску в цю дискусію зазначив, що «нова концепція врядування в ЄС підкреслює неформальний характер політичного процесу, неієрархічну структуру інституцій та неперерозподільчий характер результатів політики [8].

Звідси ми бачимо, що більшість авторів визнають важливу роль неієрархічної структури інститутів важливу роль неієрархічних мереж; регулювання, а не перерозподілу формуванні політики; та використання нових

інструментів і процедур. Однак, учасники дискусії про врядування в дебатах про врядування часто надають перевагу одному з цих аспектів, і, як наслідок, дослідження щодо врядування поширилося в кількох різних напрямків.

Ми ж відстоюємо позицію, що багаторівневе врядування відноситься до системи управління, де влада розподілена між декількома рівнями уряду, які можуть включати місцевий, регіональний, національний та наднаціональний рівні. Суть багаторівневого врядування полягає у тому, що різні рівні уряду мають відповідальність за різні компетенції та функції, і ці рівні взаємодіють між собою в процесі формування та впровадження політики. Так, основними аспектами багаторівневого врядування, на наш погляд є: 1) розподіл компетенцій: в межах багаторівневої системи кожен рівень уряду має визначені функції та обов'язки, а також певний ступінь автономії в їх виконанні; 2) принцип субсидіарності: цей принцип підтримує ідею, що рішення повинні прийматися якнайближче до громадян, тобто на тому рівні управління, де це найбільш ефективно; 3) взаємодія між рівнями уряду: різні рівні врядування часто співпрацюють між собою, ділячись ресурсами, інформацією або координуючи свої дії; 4) гнучкість: багаторівневе врядування дозволяє кожному рівню уряду адаптуватися до місцевих особливостей і потреб, враховуючи загальні національні або наднаціональні рамки.

Слід зауважити, що багаторівневе врядування часто асоціюється із системою Європейського Союзу, де компетенції розподілені між державами-членами та європейськими інститутами. Однак цей підхід до управління також використовується в багатьох федеративних державах, таких як Канада, Австралія, США та інші.

У той же час, дослідження в галузі врядування також дедалі більше «заглиблюється» у специфіку окремих секторів або сфер політики. Хоча таке поширення галузевих застосувань демонструє цінність перспективи врядування в керівництва дослідженнями в багатьох різних сферах, воно суперечить очікуванням Яхтенфукса, для якого управлінський підхід був бажаним відходом від фрагментації політичних досліджень, яка була характерною для досліджень ЄС у 1970-х і 1980-х роках.

Необхідно зазначити, що розширюється сфера досліджень у сфері врядування, стає дедалі важче визначити єдиний, послідовний підхід. Поза межами згоди щодо основних елементів того, що є врядуванням (і чим

воно не є), вибірковий фокус окремих авторів означає, що врядування означає досить різні речі. Можливо, це свідчить про те, що різні напрямки досліджень врядування заслуговують, або навіть потребують власної відмінної назви для того, щоб зберегти аналітичну ясність.

У аспекті вивчення ЄС концепцію врядування можна розуміти з деяких різних застосувань. Пропонуємо виділити три підходи, які є особливо важливими: 1) багаторівневий підхід до управління, який підкреслює природу вироблення політики ЄС, яка передбачає залучення множинності суб'єктів на різних територіальних рівнях, що виходять за межі національної держави; 2) новий підхід до управління (або порядок денний), який розглядає ЄС як «регуляторну державу», що використовує неможливі прийняття рішень для участі у вирішенні проблем; 3) вивчення нових способів управління, спираючись на використання не обов'язкових інструментів для формування політики на європейському рівні (за допомогою відкритого методу координації).

Кожне з цих розумінь врядування виходить з того, що є щось фундаментально нове в тому, як працює ЄС, що вимагає відходу від традиційних підходів. Таким чином, їхнє застосування в дослідженні європейської інтеграції здебільшого було зумовлене зовнішніми факторами – тобто сприйняттям змін в емпіричному об'єкті дослідження, а не (внутрішніми) змінами в теорії інтеграції. Спільною рисою цих підходів до управління є їхній акцент на неієрархічні мережі як ключовий аспект формування політики ЄС та ЄС в цілому. Наявність таких політичних мереж, що об'єднують чиновників ЄС, національних адміністраторів і регуляторів, представників бізнесу, представників неурядових організацій та інших зацікавлених сторін є аналітично важливо, оскільки мережі «перетинають» формальні кордони, що існують між інституціями, територіальними рівнями, публічною та приватною сферами.

Однак, незважаючи на такі спільні риси, існують також важливі відмінності в межах цієї сфери. Одна з таких відмінностей полягає в тому, яка «класична» теорія піддається критиці. Наприклад, багаторівневе врядування найкраще розглядати як частину більш установлені теорії інтеграції, і, зокрема, як відповідь на домінування ліберального міжурядового підходу в 1990-х роках.

На протигагу цьому, новий порядок денний врядування можна розглядати в опозиції до підходу порівняльної політики до ЄС. Іншими

словами, «врядування» іноді подається як альтернатива точці зору, згідно з якою ЄС – є міжурядовою угодою між суверенними державами; іноді його зіставляють з думкою про те, що сам ЄС слід вивчати як державу, що розвивається, з її інституціями та процедурами, порівняними з інституціями та процедурами національних держав.

З цієї опозиції до (ліберальної) міжурядової і порівняльної політики, а також перспективам європейської інтеграції виникло уявлення про те, що підходи врядування можуть становити певний «третій шлях» до вивчення ЄС. Це не тільки лише виправдовує початкове визначення врядування як «нового», коли воно було вперше запроваджене в 1990-х роках, але й підкріпило сприйняття ЄС як *sui generis* – нового типу політичної конструкції, який відрізняється від того, як функціонувала міжнародна і внутрішня політика в минулому, або функціонують в інших країнах.

Це стало більш складним завданням з огляду на те, як врядування також стало широко використовуватися у вивченні міжнародної та внутрішньої політики.

У цьому сенсі врядування, будь то глобальне, регіональне чи національне, виявляється універсальним явищем, хоча й таким, що має сильну і особливу присутність в контексті ЄС.

Таким чином концепція врядування успішно описує трансформацію процесу вироблення політики в багатьох частинах світу за останні кілька десятиліть. Необхідно зазначити, що використання врядування було особливо корисним, з огляду на труднощі, пов'язані з категоризацією євро політики з точки зору традиційного розмежування між міжнародною системою і національною державою. Також слід наголосити, що підхід врядування є широкою концепцією, що охоплює широкий спектр різних точок зору і застосувань. В основі цього підходу лежить розуміння того, що політика виробляється через неієрархічні мережі як державних, так і як державних, так і приватних суб'єктів, розташованих на різних територіальних рівнях.

Тож, можемо зробити висновок, що багаторівневе врядування, підхід регуляторної держави, та вивчення нових способів врядування є основними вираженням «управлінського повороту» в дослідженнях ЄС. Пропонуємо розуміти багаторівневе врядування як скоординовані дії Союзу, держав-членів та місцевих і регіональних органів влади, засновані на партнерстві і спрямовані на розробку та реалізацію політики Європейського Союзу.

Це передбачає спільну відповідальність органів влади на різних рівнях і ґрунтується на всіх джерелах демократичної легітимності та на репрезентативності різних залучених суб'єктів.

**Висновки.** Особливості європейського управління в контексті багаторівневого врядування мають значний вплив на публічне управління в Україні, особливо в контексті її євроінтеграційних зусиль. Основні напрями цього впливу можна окреслити наступним чином:

1) адаптація норм та стандартів ЄС: Україна, прагнучи до інтеграції з ЄС, активно адаптує своє законодавство до європейських стандартів. Це відбувається через перенесення норм та правил, що діють у ЄС, в українське законодавство;

2) розширення децентралізації: багаторівнева модель управління ЄС акцентує увагу на децентралізації влади та зміцненні місцевого самоврядування. Україна, інспіруючись цією моделлю, також здійснила реформи децентралізації, спрямовані на збільшення автономії та ресурсів місцевих органів влади;

3) мультирівневе планування: європейська

практика багаторівневого врядування підкреслює важливість координації між різними рівнями влади. Україна активізувала співпрацю між центральними та місцевими органами влади, створюючи механізми для координованого планування та прийняття рішень;

4) підвищення стандартів управління: європейські принципи доброго управління, такі як відкритість, прозорість, відповідальність та участь громадян, стають ключовими для публічного управління в Україні, що сприяє підвищенню якості послуг та довіри громадян до держави.

5) розвиток інституційної структури: інспірована європейськими підходами, Україна здійснює реформи своєї інституційної структури, створюючи нові органи або модернізуючи існуючі, щоб вони були більш відповідальними, ефективними та відкритими для громадян.

У цілому, європейська модель багаторівневого управління не лише вказує напрямки реформ для України, але і надає їй інструменти та механізми для підвищення ефективності та респонсивності публічного управління на різних рівнях.

#### Література:

1. Florina, B., Alpopi, C., & Burlacu, S. (2018). Territorial Development-Disparities between the Developed and the least Developed Areas of Romania. *LUMEN Proceedings*, 6(1), 146–155.
2. Rădulescu, C. V, Bodislav, D. A., & Burlacu, S. (2018). Demographic Explosion and its governance in public institutions. *Managerial Challenges of the Contemporary Society. Proceedings*, 11(1), 18.
3. Burlacu, S., Gutu, C., & Matei, F. O. (2018). Globalization – Pros and cons. *Quality – Access to Success*.
4. Bevir, M., Phillips, R. Genealogies of European governance. *Comp Eur Polit* 15, 685–704 (2017). <https://doi.org/10.1057/s41295-016-0080-8>
5. Jachtenfuchs, M. (2001) 'The Governance Approach to European Integration', *Journal of Common Market Studies* 39(2): 245–264.
6. Stoker, G. (1998) Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50, 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
7. Kohler-Koch, B. and Rittberger, B. (2006) The Governance Turn in EU Studies. *Journal of Common Market Studies*, 44, 27–49. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00642.x>
8. Hix, S. (1998). The Study of the European Union II: The "New Governance" Agenda and Its Rival. *Journal of European Public Policy*, 5, 38–65.

#### References:

1. Florina, B., Alpopi, C., & Burlacu, S. (2018). Territorial Development-Disparities between the Developed and the least Developed Areas of Romania. *LUMEN Proceedings*, 6(1), 146–155.
2. Rădulescu, C. V, Bodislav, D. A., & Burlacu, S. (2018). Demographic Explosion and its governance in public institutions. *Managerial Challenges of the Contemporary Society. Proceedings*, 11(1), 18.
3. Burlacu, S., Gutu, C., & Matei, F. O. (2018). Globalization – Pros and cons. *Quality – Access to Success*.
4. Bevir, M., Phillips, R. Genealogies of European governance. *Comp Eur Polit* 15, 685–704 (2017). <https://doi.org/10.1057/s41295-016-0080-8>
5. Jachtenfuchs, M. (2001) 'The Governance Approach to European Integration', *Journal of Common Market Studies* 39(2): 245–264.
6. Stoker, G. (1998) Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50, 17-28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
7. Kohler-Koch, B. and Rittberger, B. (2006) The Governance Turn in EU Studies. *Journal of Common Market Studies*, 44, 27–49. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00642.x>
8. Hix, S. (1998). The Study of the European Union II: The "New Governance" Agenda and Its Rival. *Journal of European Public Policy*, 5, 38–65.