

**Черняк Михайло Євгенійович,**  
аспірант кафедри політології та філософії,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0002-5832-4310

УДК 35.072.1

doi: 10.34213/tp.19.02.25

## МОДЕРНІЗАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Розглянуто специфіку регіонального розвитку з точки зору різних підходів до публічного управління. Доведено, що багаторівневе врядування має стати основою модернізації територіальної організації влади для забезпечення ефективного регіонального розвитку.

**Ключові слова:** публічне управління, регіональний розвиток, модернізація, мережеве управління.

**Постановка проблеми.** Зміни, що відбуваються в Україні та в переважній більшості країн світу, стосуються всіх сфер суспільного життя й суттєво впливають на діяльність усіх політичних інституцій. Дослідження теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із реформуванням публічного управління на місцевому, у т. ч. регіональному, рівні, має актуальність практично для будь-якої сучасної демократичної країни. Як показує багатий реформаторський досвід країн Європейського Союзу (ЄС), основною ідеєю модернізації стало перенесення центру вирішення питань місцевого значення на локальний, регіональний рівень, що досягалося за рахунок оптимізації відносин між різними рівнями територіальної організації влади, створення дієвої системи адміністративних, фінансових і економічних важелів функціонування інституцій місцевого самоврядування, послуги яких стали максимально наближеними до потреб місцевих громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням модернізації системи державного управління присвячено наукові праці В. Бакуменка, Т. Бельської, В. Гриневич, В. Дзюндзюка, В. Єлагіна, Д. Карамішева та ін. Теорію та практику процесу децентралізації системи державного управління досліджували О. Босак, Б. Данилишин, М. Іжа, В. Козак, В. Мамонова та ін. Серед зарубіжних авторів, дослідження яких стали класичними у сфері науки публічного управління, варто назвати М. Бевіра, В. Вільсона, Д. Осборна і Т. Геблера, К. Худа та ін. Проте в сучасних умовах реформування виникають нові проблеми, що вимагають удосконалених підходів щодо визначення особливостей забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів засобами державної політики. Одночасно у вітчизняній науковій літературі обмаль комплексного аналізу характеру взаємного впливу змін територіальної організації влади та механізму регіонального розвитку з урахуванням специфіки мережевого підходу до публічного управління.

**Мета дослідження.** Базуючись на стані наукового вивчення проблематики реформування системи державного управління та місцевого самоуправління в Україні, за мету статті обрано обґрунтування напрямів модернізації територіальної організації влади в контексті регіонального розвитку з урахуванням сучасних змін соціально-економічного стану країни.

**Виклад основного матеріалу.** Соціально-економічна політика національних держав часто віддзеркалювала групові інтереси, що реалізовувались

© Черняк М. Є., 2019

завдяки політичним партіям та корпоративістським структурам, що виражали погляди таких організацій, як профспілки або торговельно-промислові асоціації, які могли прямо чи непрямо впливати на напрями державної політики. Зазвичай у цей період державні уряди різного політичного забарвлення активно намагалися активно втручатися в управління економікою та стимулювання промислових замовників.

У межах таких заходів держави в різних кінцях світу здійснювали регулювання регіонального розподілу економічної діяльності, намагаючись знайти загальний підхід до перерозподілу ресурсів в інтересах різних регіонів, а також популяризувати територіально збалансовані форми розвитку. У такому ключі регіональний розвиток дозволив зробити внесок в ефективність державної політики, забезпечуючи використання всіх економічних ресурсів. Уряди країн, що розвиваються, намагалися спрямувати розвиток окремих регіонів як складник державних стратегій із модернізації. Зокрема, завдяки інфраструктурним і фінансовим стимулам або створенню компаній, що перебувають у власності держави або керовані державою в певних регіонах, уряди намагалися заохотити регіональний розвиток та подолати занепад традиційних сфер промисловості. Механізми державної політики, які уряди використовували для цього, наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Особливості девелопменталізму та глобалізму  
в контексті публічного управління [складено за: 5, с. 44]

Характеристики	Девелопменталізм (1940–1970-ті рр.)	Глобалізм (з 1970-х рр.)
Політекономія	Державно регульовані ринки. Кейнсіанські підходи	Саморегульовані ринки. Монетаризм
Соціальні цілі	Соціальні права і соціальне забезпечення. Рівноправне громадянство	Приватна ініціатива на вільних ринках. Підтримка ідентичності
Модель розвитку	Промислова реплікація. Розвиток національної економіки	Участь у світових ринках. Набуття порівняльних переваг
Інструменти мобілізації	Націоналізм (постколоніалізм)	Ефективність у всьому
Механізми	Імпортозамісна індустріалізація. Публічні інвестиції. Освіта. Земельна реформа	Експортоорієнтовна індустріалізація. Агроекспорт. Приватизація, при- ватні інвестиції. Підприємництво
Варіації	Свобода підприємництва. (Перший світ). Планова економіка. (Другий світ). Модернізаційний розвиток. (Третій світ)	Структурні та інституціональні перебудови (відкриті економіки). Регіональні угоди. Глобальна економіка та сталий розвиток
Регіональний і місцевий вимір	Національна просторова політика. Економічний і соціальний фокус. Перерозподіл ресурсів	Наднаціональна та субнаціональна політика. Фокус на конкурентоспроможності. Розвиток потенціалу

Для практичних цілей уряд часто створював спеціалізовані органи для підтримки регіонального розвитку. У країнах зі змішаним типом економіки діяльність уряду може мати більше значення для регіонального розвитку,

аніж у країнах з ліберальною економікою. У цих же країнах більший вплив на регіональний розвиток має фінансова політика. Це пов'язано з тим, що взаємна залежність між прогресивним оподаткуванням та видатками з бюджету має перерозподільний ефект, діючи як автоматичний стабілізатор економіки. Таким чином, наприклад, уряд збільшує видатки на виділення допомоги з безробіття під час спаду економіки і ці ресурси спрямовує в регіони з найвищим рівнем безробіття (а рівень безробіття зазвичай відрізняється за різними регіонами). Отже, у такому разі державні субвенції можуть слугувати регіональними стабілізаторами.

Але надання суспільних благ та формула призначення їх може і, навпаки, призвести до напруги в певних регіонах. Це можна спостерігати у країнах, де надання суспільних благ (наприклад, освіта та охорона здоров'я) на душу населення передусім залежить від чисельності населення і мало прив'язане до його потреб. Причому загострення ймовірніше, якщо міжрегіональному розподілу бракує прозорості та якщо політики мають право втручатися в систему розподілу державних витрат вже після ухвалення поточного бюджету.

Таким чином, діяльність держави в регіонах – це не лише політика регіонального розвитку. Фактично будь-які дії центральних органів влади, насамперед уряду, мають регіональні ефекти, навіть якщо сам уряд це не усвідомлює. Такі тенденції стали каталізатором суттєвих змін в управлінні регіональним розвитком. Часто централізовані підходи не виконували свого завдання з подолання різниці в розвитку заможних та депресивних регіонів. Тому зараз на зміну централізованим підходам усе частіше приходять децентралізовані, що спираються на “сильні” регіональні органи влади, на участь місцевих жителів і діалог із ними, на мобілізацію регіональних ресурсів та конкурентних переваг. У подальшому вбачається за доцільне дотримання саме децентралізованого підходу до регіонального розвитку.

За таких умов регіональний розвиток насамперед залежить від регіональних систем управління, які постійно ускладнюються і часто включають нові форми співпраці та координації. Такі зміни можуть привести до розширення повноважень громадян та інших акторів щодо участі в регіональному розвитку. Нові форми управління також можуть посприяти мобілізації громадянського суспільства та популяризації створення мереж та партнерств, які можуть стати базою для економічного та соціального розвитку. Але при цьому основними акторами регіонального розвитку залишаються регіональні органи влади, тому питання їхньої модернізації стає ще важливішим, ніж за централізованого підходу, коли вони переважно виконують лише виконавчі функції щодо реалізації державної політики розвитку.

Посиленню ролі регіональних органів влади в управлінні регіональним розвитком сприяють також три важливих перетворення, що відбуваються зараз у багатьох країнах. По-перше, на різних територіальних рівнях та в різних функціональних сферах відбувається перехід від правління (government) до врядування (governance) [3], тому центральна роль органів влади в забезпеченні економічних та соціальних проектів, які фінансує держава, та політичної гегемонії зменшилась у відносному виразі. Натомість збільшується роль партнерств між урядовими, приватними та громадськими організаціями, у яких органи влади часто відіграють роль “першого серед рівних”. Реалізація партнерств включає складну науку управління декількома органами, що працюють автономно, але є умовно пов'язаними і взаємозалежними

(Б. Джессоп назвав це “метауправління”). Більшу частину діяльності, яку до цього виконувала держава, було тією чи іншою мірою делеговано автономним органам, а роль органів влади у даному разі полягала в тому, щоб заохочувати самоорганізацію партнерств та мереж.

Говорячи про це, П. Рудз [6] виокремлює низку характеристик “врядування”, зокрема взаємну залежність між організаціями. На його думку, врядування – це ширше поняття, аніж управління, адже воно включає недержавних акторів. Зміна меж діяльності держави означає, що кордони між державним, приватним та громадським секторами стали дуже гнучкими і нечіткими. Через потребу в обміні ресурсами й обговоренні спільних цілей з’являється необхідність у постійній взаємодії між учасниками мережі. Вони обговорюють та узгоджують форму взаємодії, заснованої на довірі та встановлених і прийнятих всіма “правилах гри”. Такі мережі мають суттєвий рівень автономності від держави, вони не підзвітні державі, натомість відрізняються самоорганізацією. Та хоча держава не займає привілейованої верховної позиції, вона може керувати такими мережами, хоча її роль тут досить опосередкована й неповна.

По-друге, існує загальна тенденція до “вичищення” держави, коли її старі та нові можливості реорганізуються в територіальному і функціональному плані на регіональному, наддержавному та міжтериторіальному рівні. Державна влада переходить знизу вгору – до наддержавних інститутів (таких як ЄС чи Міжнародний валютний фонд – МВФ), згори вниз – до регіональних та місцевих органів, горизонтально – до міжтериторіальних мереж, оскільки публічні управлінці намагаються розширити свої відповідні повноваження та стратегічні можливості на різних територіальних рівнях.

Як зазначив Б. Джессоп [3], на міжнародному тлі роль внутрішньодержавної діяльності зросла. Це привело до того, що економічна та соціальна політика зосередилася на міжнародній конкурентоспроможності. Водночас зростає вплив контрольних функцій міжнародних органів (МВФ, Світовий банк, Всесвітня торговельна організація, ЄС, Асоціація держав Південно-Східної Азії тощо) на діяльність центрального уряду. Таким чином, як глобалізація економіки, особливо розвиток міжнародних мереж промислових підприємств і фінансових ринків, так і зростання ролі міжнародних інститутів, що ставлять за мету вирішити проблеми, що не входять до компетенції окремих держав (наприклад, торгівля, захист навколишнього середовища, тероризм), відбулися одночасно і тим самим обмежили діяльність центральних урядів у сфері економічного регулювання, отже й регіонального розвитку.

Трансформація держави, що включає перехід від традиційного публічного управління до врядування, відбувається в багатьох країнах, у т. ч. і в країнах з перехідним типом економіки. Передусім поняття врядування відноситься до стилів публічного управління зі стертими кордонами між публічним та приватним і громадським секторами. Наголос робиться на механізмах управління, що не спираються на традиційні концепції державної влади та примусу, а натомість базуються на взаємодії між декількома акторами. Подібні форми взаємодії зазвичай потребують високого рівня довіри між акторами, тому одне з основних завдань врядування полягає в “керуванні мережами”.

До речі, Д. Харві в такий спосіб пояснював важливість створення структур співробітництва для територіального розвитку: “Багато інновацій та

інвестицій, які спрямовано на те, щоб зробити певні міста привабливішими в якості культурно-споживчих центрів, було скопійовано в багатьох місцях. Через це будь-які конкурентні переваги в багатьох містах стають досить швидкоплинними... Враховуючи залізни закони конкуренції, у місцевих альянсів немає вибору, окрім як бути попередю, перетворюючи нерівномірні інновації на стиль життя, культурні форми, комбінації продуктів та послуг і навіть інституційну та політичну форму, щоб вижити. ... У такий момент ми можемо визначити приховану, але життєво важливу роль місцевих структур співробітництва” [2, с. 12–13]. Хоча дослідник писав про міста, але зазначене цілком справедливо й для інших територій, у т. ч. й регіонів. І хоча він писав про структури співробітництва, але це так справедливо (і навіть у більшому ступені) для мереж співробітництва різних акторів.

Багато науковців вважають перехід від традиційного публічного управління до врядування природним і невідворотним, а не результатом рішень, які часто приймаються (у першу чергу) державними діячами. Але навіть ті, хто опосередковано підтримує такий перехід, усвідомлюють, що його пов'язано зі складною реальністю прийняття рішень за нової форми управління, з певним стиранням обов'язків, що призводить до ухилення від їхнього виконання або пошуку “крайніх”, і взаємною залежністю повноважень, яка може загострити проблему ненавмисних наслідків. Крім того, “самоорганізовані мережі”, що створюються при цьому, ускладнюють процес підзвітності, тому, скоріш за все, керувати мережами управління буде непросто.

Аналізуючи партнерства, що виникають, також можна виявити практичні складнощі нових мереж управління. Вони часто виключають ті групи, які є їхньою цільовою аудиторією. І в той час як партнерства ставлять собі за мету включити недержавних акторів у процес управління, їх часто випереджає публічний сектор, у якого є потенціал та ресурси, щоб виконати необхідні завдання. Тому партнерства часто призводять до більшої недовіри, аніж навпаки. Проте, на наш погляд, недоліки притаманні будь-якій формі публічного управління і будь-якому підходу, що використовується в цій сфері. Їх слід знати і розуміти, але це не означає, що від прогресивних підходів, до яких належить і мережевий, слід відмовлятися. Більше того, саме мережевий підхід має бути покладено в основу модернізації територіальної організації влади для забезпечення ефективного регіонального розвитку.

До того ж мережевий підхід дуже добре сполучається з концепцією так званого “нового регіоналізму”, упровадження якої на практиці добре зарекомендувало себе в багатьох країнах. “Новий регіоналізм” передбачає насамперед посилення процесів децентралізації у сфері публічного управління, посилення ролі територіальних (регіональних і місцевих) органів публічної влади, акцент на регіонах як центрах економічної, соціальної та політичної діяльності й діяльності інститутів, спрямованої на місцевий та регіональний розвиток.

При цьому ефективне публічне управління вважається одним з основних факторів, на якому базується успіх регіонів, оскільки воно забезпечує підготовку кваліфікованих управлінських кадрів, технологічні зміни, підтримку природного та штучного середовища, поширення “неспеціалізованих взаємозв'язків”, що включають ринок праці, державні заклади, суспільні норми та цінності.

Таким чином, інститути на територіальному рівні все частіше розглядають як необхідний складник висхідних форм регіональної політики в умовах, коли розвиток регіонів все більше залежить від глобальних процесів. Така зміна умов змушує регіони все більш самостійно дбати про власний розвиток. Можна сказати, що роль територіальних органів влади змістилася від територіального управління державною політикою, спрямованої на перерозподіл суспільного блага, до “підприємництва”, коли регіони конкурують між собою; від політики, спрямованої на подолання міжрегіональної нерівності, до політики, орієнтованої на розвиток, на посилення конкурентоспроможності регіонів. Причому, як зазначає Д. Харві, таке підприємництво необхідно розглядати “на різних географічних рівнях – регіональному, місцевому, районному, квартальному рівні, на рівні центральної частини міста та передмістя, великого міста з передмістями тощо” [2, с. 6].

Політичні структури надають регіональним ініціативам управління демократичної легітимності, але навіть у рамках ЄС існує безліч форм політичних структур, повноважень і обов’язків територіальних органів влади. Слід зазначити, що зростання популярності органів із питань регіонального розвитку відбувається внаслідок висхідного підходу до регіонального розвитку. У табл. 2 наведено основні характеристики традиційного ієрархічного та нового висхідного підходу до регіонального розвитку.

Водночас роль міжнародних організацій стала важливішою, як і питання про підзвітність, прозорість та дієвість діяльності органів публічної влади.

Таблиця 2

Характеристики традиційного ієрархічного та нового висхідного підходу до регіонального розвитку [складено за: 1]

<i>Характеристики</i>	<i>Традиційний ієрархічний підхід</i>	<i>Новий висхідний підхід</i>
Організація	Національна	Регіональна
	Урядові структури	Напівавтономні структури (агенції, партнерства)
	Бюрократична	Бізнес-подібна
	Загальна кваліфікація	Спеціалізація
	Адміністративна ієрархія, орієнтована на функції	Проектні команди, орієнтовані на завдання
Політичний контроль	Безпосередньо через управлінські урядові структури	Опосередковано через контрольні структури
Операційна свобода	Обмежена	Значна
Економічні цілі	Рівність регіонів	Конкурентоспроможність регіонів
	Зростання національної економіки	Зростання регіональної економіки
	Перерозподільне зростання	Внутрішнє зростання
Образ дії	Неселективний	Селективний
	Автоматичний	Дискреційний
	Реактивний	Проактивний
Політичні інструменти	Бюрократичне регулювання	Підходи менеджменту
	Фіскальні	Фінансові стимули
	Консультації з громадянами	Участь громадян

Такі організації відігравали центральну роль у розбудові лібералізованої міжнародної економіки. У таких умовах діяльність міжнародних організацій відіграє важливу роль, як і державні інтервенції з метою підтримки регіонального розвитку та нарощування потенціалу для управління економікою, інвестування в інфраструктуру, покращання трудового капіталу та отримання прямих іноземних інвестицій. Ефективно координувати діяльність міжнародних організацій, центральних і територіальних органів влади стало можливим у рамках упровадження концепції багаторівневого врядування (multi-level governance), що стала розвитком концепції врядування. На наш погляд, багаторівневе врядування має стати другою основою модернізації територіальної організації влади для забезпечення ефективного регіонального розвитку.

На підтримку нашої тези наведемо висловлення найвідоміших дослідників у сфері багаторівневого врядування Г. Маркса та Л. Хуг: "...розподіл управління за різними територіальними рівнями є ефективнішим за монополію центрального уряду і завжди краще за неї. ...управління повинно відбуватися на декількох рівнях, щоб охопити всі змінні впливи зовнішніх чинників стосовно політики територіального розвитку. Оскільки зовнішні чинники, що випливають з надання суспільних благ, дуже сильно відрізняються між собою, – як у світовому масштабі у випадку глобального потепління, так і в місцевому масштабі, якщо йдеться про більшість муніципальних послуг, – то масштаб управління теж повинен бути різним. Для інтеграції зовнішніх чинників управління повинно бути багаторівневим" [4, с. 16].

Існує багато наукової літератури про появу та розвиток багаторівневого врядування, більшість якої присвячено його еволюції в умовах політичних процесів євроінтеграції та делегування влади місцевим органам влади, здебільшого в таких сферах, як регіональна політика. Деякі дослідники пов'язують появу багаторівневого управління з падінням авторитету держави, воно "виявляється в тому, що місцеві та міждержавні інститути все частіше обмінюються ролями, вочевидь, в обхід держави", має "неієрархічний" характер і надає нові можливості для міст та регіонів.

Але знов-таки з цим не можна цілком погодитися, на наш погляд, центральні органи влади, особливо уряди, національних держав досі відіграють визначальну роль у багатьох сферах, зокрема в таких сферах, як оподаткування, регулювання державних витрат і ринку праці. У цих сферах діяльність центральних органів влади може суттєво впливати на перспективи регіонального розвитку. Зокрема, національна система оподаткування та регулювання державних витрат досі має достатній потенціал, щоб бути важливим засобом перерозподілу фінансів між багатшими та біднішими регіонами. Важливою є й державна промислова політика, яку наразі має бути орієнтовано на структурні зміни в економіці та здатність виробників пристосовуватися до внутрішньої та міжнародної конкуренції й зосереджено на мезорівневих структурах конкретної держави та створенні необхідних соціальних умов для розвитку.

Подібні державні інтервенції відіграють особливо важливу роль у таких місцевостях або упродовж таких періодів, коли успіх у конкурентній боротьбі є не лише функцією дешевої та гнучкої робочої сили, а також вимагає постійного оновлення системи виробництва. Структура державного управління повинна охоплювати мережі, які є посередниками обміну ресурсами в громадянському суспільстві та забезпечують ефективне використання їх.

**Висновок із цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Органи з питань регіонального розвитку можна вважати практичним втіленням переходу від традиційного публічного управління до врядування під час трансформації регіонального управління. Утім, визнаючи позитивні сторони “нового регіоналізму” і посилення ролі територіальних органів влади в забезпеченні регіонального розвитку, не слід відкидати і важливу роль центральних органів влади в цьому, тим більше що глобалізація створює нові проблеми, яких не може подолати окремий регіон (часто навіть і окрема держава). Тому з державною політикою досі доводиться рахуватися, оскільки в неї є потенціал як для змін, так і для підтримки ефективного управління на різних рівнях публічного управління. Зміцнення системи територіального управління в межах багаторівневого врядування може збільшити потенціал органів влади щодо забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів. Багаторівневе управління при цьому є запобіжником реалізації руйнівних форм конкуренції між територіями, які намагаються забезпечити власний розвиток за рахунок інших територій.

#### Список використаних джерел

1. Danson M., Halkier H., Damborg C. Regional development agencies in Europe: an introduction and framework for analysis / H. Halkier, M. Danson and C. Damborg (eds) *Regional development agencies in Europe*. London : Jessica Kingsley. 1998.
2. Harvey D. From Managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*. Vol. 71, № 1. 1989. P. 3–17. (doi: 10.2307/490503)
3. Jessop B. Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Politican Economy*. 1997. P. 561–581.
4. Marks G., Hooghe M. Contrasting visions of multi-level governance / in I. Bache and M. Flinders (eds). *Multi-level Governance*. Oxford : Oxford University Press. 2004. P. 15–30.
5. Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J. Local and Regional Development. Routledge. Taylor&Francis Group. London ; New York, 2006. 310 p.
6. Rhodes R. The new governance: governing without government. *Political Studies*. 1996. P. 652–667.

#### References

1. Danson, M., Halkier, H., Damborg, C. (1998). Regional development agencies in Europe: an introduction and framework for analysis. H. Halkier, M. Danson & C. Damborg (Eds.) *Regional development agencies in Europe*. London: Jessica Kingsley.
2. Harvey D. (1989). From Managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*. 71, 1. 3–17. DOI: 10.2307/490503.
3. Jessop B. (1997). Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Politican Economy*. 561–581.
4. Marks G., Hooghe M. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. I. Bache & M. Flinders (Eds.). *Multi-level Governance*. 15–30. Oxford: Oxford University Press.
5. Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J. Local and Regional Development. Routledge. Taylor&Francis Group. London; New York, 2006. 310 p.
6. Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*. 652–667.

**Cherniak M. Ye.**, Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv  
ORCID 0000-0002-5832-4310

## MODERNIZATION OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER IN REGIONAL DEVELOPMENT CONTEXT

Transformation of the state that includes a transfer from traditional public administration to governance is going on in many countries, in particular those with transition economy, which proves the topicality and importance of studying the issues of changes in territorial organization of power.

The objective of the present paper is substantiation of the lines of modernizing the territorial organization of power in the context of regional development with account of the current changes in the country's socio-economic condition.

An effective public administration is considered to be one of the basic factors underlying the success of the regions, since it provides training of qualified administrative personnel, technological transformations, support of the natural and artificial environment, and expansion of "non-specialized interconnections" that involve the labor market, government institutions, social norms and values.

The institutions at the territorial level should be regarded as a necessary component of the ascendant forms of regional policy under the conditions when regional development is getting increasingly more dependent on the global processes. Such a change of conditions makes the regions cater for their own development using their own resources. Thus, the role of the territorial bodies of power has shifted from territorial management of the state policy, aimed at redistribution of social benefits, towards "entrepreneurship", when the regions compete with each other. Accordingly, the target reference points have changed from the policy aiming to overcome inter-regional inequality to the one oriented to develop and enhance the competitive capacity of the regions.

With regard to the above said, the paper indicates the main characteristics of a traditional hierarchical approach as well as those of a new ascendant approach to regional development. It has been proved that multilevel governance should become the basis for the modernization of territorial organization of power in order to provide an effective regional development. An approach of this kind is a tool for preventing the realization of destructive forms of competition between the territories which try to provide their own development at the expense of others.

**Key words:** public administration, regional development, modernization, network management.

*Надійшла до редколегії 15.05.2019 р.*