

Суворов Валентин Павлович

кандидат наук з державного управління,
асистент кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я
Харківського національного медичного університету,
проспект Науки, 4, м. Харків, 61022, Україна
ORCID: <http://orcid.org/0009-0002-0196-4269>
e-mail: vip.suvorov@gmail.com

КООРДИНАЦІЯ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджуються сутність та особливості координації як механізму реалізації концепції багаторівневого врядування, визначення методичних підходів щодо використання способів і засобів горизонтальної і вертикальної координації в системі багаторівневого управління в Україні. З'ясовано, що комплексний механізм координації в системі багаторівневого управління базується на прикладному аспекті ієрархії цілей координації та передбачає використання низки способів і засобів досягнення її цілей на основі принципів координації, до яких слід віднести: взаємозв'язок і одночасність, ієрархічну підпорядкованість, узгодження, збалансованість, рівновага, резервування, єдність команд і дій тощо. При цьому, способами і засобами координації можуть бути такі, як: візування та інші форми взаємного контролю, розподіл задач за ієрархією керування, створення комітетів і комісій, наради між відділами, поширення інформації, переговори, пряме спостереження, розроблення правил, процедур, графіків, норм, планів тощо.

На основі досліджень, що стосуються механізмів координації у складних ієрархічних системах, визначено, що триєдина система координації базується на: обмеженнях – звуженні множини відомих зв'язків, що включає в себе: інструкції (норми) та стандартизацію (набори стандартних операцій); інформуванні – розширенні множини відомих зв'язків, що включає в себе: вертикальні і горизонтальні комунікації з використанням усього набору доступної інформації і форм комунікацій; суто координуванні – в основі лежить баланс між звуженням і розширенням множини відомих зв'язків, що дозволяє використовувати референтну інформацію і фокусувати її на виконанні певних задач (з декомпозиції загальної задачі) задля виконання певних показників (критеріїв) із з допомогою як стандартних операцій, так і інших форм комунікацій.

Використовуючи процесний і проєктний підхід у налагодженні ефективної координації, досить важливим є саме процес алгоритмізації і доведення покрокового алгоритму розв'язання складних задач до суб'єктів реалізації програм і виконавців проєктів з отриманням від цієї ланки зворотнього зв'язку у вигляді з'ясування, наскільки адекватними є завдання з точки зору узгодженості з виконавцями в умовах багатозадачності щодо пріоритетів, за-

© Суворов В. П., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

безпеченості ресурсами, термінів виконання тощо. При цьому, умовою розв'язання складних задач за допомогою налагодження ефективної системи координації є їх декомпозиція на відповідні підзадачі і вибір адекватних способів і засобів їх розв'язання у зазначений термін.

Довдено, що удосконалення комплексного механізму координації між усіма суб'єктами інституційної взаємодії є важливою складовою вирішення практичних проблем багаторівневого управління. Щодо ролі координатора, який є ключовим суб'єктом ієрархічної системи, що відповідає за координацію діяльності різних центрів прийняття рішень, то він має акцентувати увагу і фокусуватися не на поточному стані об'єктів координації нижнього рівня, а на конкретних, передусім проміжних результатах їх роботи, визначених у вигляді певних показників на відповідних етапах реалізації програм і проєктів за чіткий проміжок часу. Це дозволить підвищити ефективність координації та обґрунтовано приймати рішення, що пов'язані з вибором поточної координуючої дії в залежності від тактичної ситуації в умовах невизначеності.

Ключові слова: багаторівневе врядування, комплексний механізм координації, складні ієрархічні системи, вертикальна і горизонтальна координація, урядові і неурядові інституції, європейська інтеграція України

Як цитувати: Суворов В. П. Координація як механізм реалізації концепції багаторівневого управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2023. Вип. 2 (77). С. 54–69. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-04>

Постановка проблеми. Сучасні євроінтеграційні процеси визначають динаміку та особливості функціонування та розвитку українського суспільства, а також сприяють становленню нової, багаторівневої системи управління. Сьогодні, враховуючи те, що Україна по суті взяла на себе місію форпосту Європи, від розуміння об'єктивних тенденцій її розвитку залежить рішення багатьох суто практичних проблем, що стосуватимуться у найближчий перспективі не лише України, а й всього європейського співтовариства.

У сфері впливу багаторівневого управління перебувають різні динамічні соціальні системи, які зберігають власну ієрархію та складаються з певного набору підсистем, компонентів і елементів, що взаємодіють між собою та характеризуються певним горизонтальним і вертикальним розподілом функцій, цілеспрямованим виконанням різних завдань, наявністю власних обмежених ресурсів та інтересів, а також бажанням задовольнити ці інтереси, навіть якщо вони визначаються суттєвими відмінностями. Зазначені процеси, якщо вони спрямовані на реалізацію спільних політик і рішень потребують узгодження та координації, що є сучасною ознакою підвищення ефективності багаторівневого врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз літературних джерел, що відображають проблемні питання реалізації концепції багаторівневого врядування, визначення методичних підходів щодо використання способів і засобів горизонтальної і вертикальної координації в системі багаторівневого управління в Україні висвітлено у працях представників різних наукових шкіл.

У цьому контексті заслуговують на увагу наукові розвідки як зарубіжних вчених: I. Bache, M. Bevir, N. Bolleyer, G. Bouckaert, D. Braun, Davoudi &

M. Johnson, H. Enderlein, A. Heywood, M. Hill, L. Hooghe, M. Maggetti, G. Marks, I. Meyer, L. Metcalfe, D. Nachane, B. Peters, S. Piattoni, J. Pierre, R. Rhodes, A. Shakel, Z. Taylor, P. Trein, M. Trnski, S. Walti, M. Zürn, так і українських науковців: Т. Безверхнюк, А. Береза, Є. Бородин, Н. Гавкалова, І. Грицяк, І. Дегтярьова, О. Децик, Е. Зейтуллаєва, А. Колодій, О. Киричук, А. Крупник, В. Куйбіда, М. Іжа, Н. Мудренко, П. Надолішній, О. Петрос, Л. Приходченко, С. Саханенко, С. Телешун, Ю. Шаров, Б. Шевчук, В. Щербак та ін.

Незважаючи на досить значну кількість наукових публікацій за зазначеною проблематикою, поки бракує системних досліджень, що стосуються пошуку дієвих механізмів реалізації концепції багаторівневого управління в Україні.

Метою статті є обґрунтування сутності та особливостей координації як механізму реалізації концепції багаторівневого врядування, визначення методичних підходів щодо використання способів і засобів горизонтальної і вертикальної координації в системі багаторівневого управління в Україні.

Застосована методологія і методи. Методичний інструментарій, що використовувався для вирішення поставленої у статті мети, включає в себе системний підхід, концептуальний і функціонально-інтеграційний підходи, застосовувався комплекс загальних і спеціальних методів і способів: спостереження, аналогії, аналізу і синтезу, індукції і дедукції, узагальнення, евристичний, а також нормативний, інституційний, інформаційно-аналітичний методи.

Виклад основного матеріалу. Поняття «багаторівневе» щодо європейського врядування відображає наявність національного, субнаціонального, наднаціонального рівнів, відповідно, держави, наднаціональні інституції, неурядові організації розглядаються як рівні політичні актори. За логікою MLG–концепції (англ. *multilevel governance*) вдалося з'ясувати, що виявлена множинність взаємодії рівнів управління, зумовлених горизонтально-вертикальною координацією, адміністративною конструкцією публічної влади, ступенем участі соціуму, наявністю «прошарків» (layers), управляється за допомогою неієрархічних методів, а саме, консенсусу, регуляторних мереж, діючих у різних сферах [18].

У Хартії багаторівневого врядування в Європі (Charter for Multi-level Governance in Europe), ухваленій Комітетом регіонів ЄС у 2014 р., цей феномен визначено як скоординовані зусилля з боку ЄС, держав-членів та місцевих і регіональних органів влади, засновані на партнерстві та спрямовані на розробку й реалізацію політики ЄС. Документом також визнається необхідність участі в регіональній політиці інших суб'єктів: бізнес-структур, інституцій громадянського суспільства, пересічних громадян тощо [10].

Фактично, багаторівневе управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними наднаціональними та національними установами, зокрема із залученням недержавних суб'єктів, а механізму ухвалення та реалізації відповідних рішень включає зокрема такі процедури, як консультації, згода, спільне рішення. Отже, ознаками багаторівневого управління є наявність різних управлінських рівнів, компетенції яких взаємно перетинаються, але головна увага приділяється координаційній взаємодії учасників

на різних рівнях управління. За таких умов виникає складна мережа взаємодій, яка охоплює всі рівні управління одночасно.

Визначаючи, що сучасні уявлення щодо багаторівневого управління та врядування знаходяться під впливом перманентних трансформаційних процесів, що обумовлені переважно впливом глобальних чинників, полісуб'єктністю акторів та відчутністю локальних впливів на прийняття рішень, обумовленими процесами децентралізації, виникає потреба розглянути врядування з позиції посилення координаційних впливів під час прийняття рішень в умовах багаторівневості та міжрівневої інтеграції.

Від розуміння Governance, як врядування виходить цільова спрямованість щодо вироблення дієвої системи колективного ухвалення рішень в умовах існування значної кількості суб'єктів та за умов відсутності формалізованих процедур, здатних забезпечувати належні умови та засобів контролю за дотриманням певних правил у процесі координації взаємовідносин між відповідними суб'єктами. Зважаючи на це, термін governance характеризує управлінську діяльність, що передбачає суспільну координацію та уможлиблює їй полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але не у вертикальному, а горизонтальному вимірі [17].

Подальше осмислення сучасних трактувань поняття «врядування» призвело до формування концепту «скоординованого управління» (Joined up Government). Зазначена концепція була задумана як інструмент подолання певної розпорошеності та «надмірної автономії» державних інститутів і установ в рамках моделі «нового публічного менеджменту» і вирішення комплексних проблем, які перебувають на стику інтересів і пріоритетів окремих відомств, організацій та рівнів управління, й саме тому вимагають об'єднання зусиль по горизонталі і вертикалі. Відповідно, в рамках зазначеної моделі головна увага приділяється підвищенню координації, стратегічному плануванню, інтеграції ресурсів і зусиль, а також стимулюванню залучених структур і персоналій [1].

Отже, координація на думку переважної більшості науковців, що здійснюють міжнародні дослідження у сфері реалізації європейських політик у сфері впливу багаторівневого врядування [13; 14; 16; 22; 23] сприймається як необхідність спільних дій для реалізації спільних завдань. Вона є «як рушійною силою управління, так і однією з його цілей» [12]. Плюралізм передбачає відносну автономію учасників мереж по відношенню як один до одного, так і до держави. При цьому «для того, щоби бути ефективними, мережі мають бути пов'язані з урядовими організаціями, відповідальними за формування політики», оскільки без таких зв'язків «вони навряд чи матимуть будь-який вплив на політику» [24].

Мережі широко визнані як важлива форма багаторівневого управління. Переваги координації мережі є значними, включаючи більш ефективне використання ресурсів, збільшення можливостей для планування та вирішення складних проблем, підвищення конкурентоспроможності та покращення послуг для клієнтів та споживачів, покращення навчання [11].

Усі основні інституції в сучасному вимірі врядування опиняються в рамках складної мережі відносин та взаємодії неформальної політики. Незалежно від

конкретної причини, в загальному сенсі, всі мережеві організації прагнуть досягти певного кінцевого результату, якого вони не могли досягти самостійно [11].

На сьогодні координація набуває, а не втрачає своєї актуальності, оскільки перед урядами постають якісно нові проблеми управління, ідеї «нового публічного управління» дещо розсіюються, а деякі політичні лідери закликають до «більш консолідованого» – «joined-up» управління, що, в цілому, означає посилення централізованого управління [21].

Щодо формування ієрархії цілей координації, як функції управління, то за А.В. Катренко, І.В. Савка відповідний процес передбачає: [4]

По-перше. Досягнення ефективності інтеграції (гармонійного поєднання єдності, синхронності) зусиль, узгодженої взаємодії всіх ланок і дій макросистеми, що спрямовані на виконання поставлених перед нею мети і загальних задач.

По-друге. Забезпечення безперебійного, безперервного і пропорційного функціонування системи та поєднання окремих видів її діяльності і окремих ланок для виконання загальних задач.

По-третє. Конкретне визначення того, хто, що і коли робить, з ким і як взаємодіє, в якому порядку передає власні результати роботи іншим учасникам діяльності і користується їх результатами.

Комплексний механізм координації в системі багаторівневого управління базується на прикладному аспекті ієрархії цілей координації та передбачає використання низки способів і засобів досягнення її цілей на основі принципів координації, до яких слід віднести: взаємозв'язок і одночасність, ієрархічну підпорядкованість, узгодження, збалансованість, рівновага, резервування, єдність команд і дій тощо. При цьому, способами і засобами координації можуть бути такі, як: візування та інші форми взаємного контролю, розподіл задач за ієрархією керування, створення комітетів і комісій, наради між відділами, поширення інформації, переговори, пряме спостереження, розроблення правил, процедур, графіків, норм, планів тощо.

Щодо вибору конкретних механізмів координації, то вони мають визначатися залежно від середовища, в якому системі доводиться функціонувати, від обраної стратегії в межах прийнятої структури серед потенційно можливого набору зв'язків (дій), який забезпечить реалізацію місії (стратегії, цілей) системи якнайкраще [4].

Задача координації – створити умови для вибору і реалізації в кожному керуючому центрі саме тих механізмів, які разом становлять «найкращий набір необхідних зв'язків». При цьому, узгодженість механізму вибору зв'язків може відбуватися двома способами: звуженням відомих (допустимих) зв'язків за рахунок вилучення зайвих і непродуктивних, щоб уникнути випадкового пропуску непотрібних зв'язків; розширенням невідомих зв'язків за рахунок підвищення інформованості центрів, щоби уникнути невведення потенційно кращих зв'язків до множини відомих [4].

А. Катренко, І. Савка виділяють такі умовні механізми координації: обмеження – звуження множини відомих (доступних) зв'язків, що включають: інструкції (норми) та стандартизацію (наприклад, стандартизація операцій); ін-

формування – розширення множини відомих (доступних) зв'язків, що передбачають наявність комунікацій та суб'єктність координатора, який є ключовим суб'єктом ієрархічної системи, що відповідає за координацію діяльності різних центрів прийняття рішень і приймаючи відповідні рішення – визначає найкращий з його погляду набір зв'язків (операцій, дій, взаємодій) і вказує іншим (власноруч або через інших координаторів) ланкам-виконавцям точно виконувати визначені завдання, використовуючи при цьому певні дії [4].

Отже, триєдина система координації базується на: обмеженнях – звуженні множини відомих зв'язків, що включає в себе: інструкції (норми) та стандартизацію (набори стандартних операцій); інформуванні – розширенні множини відомих зв'язків, що включає в себе: вертикальні і горизонтальні комунікації з використанням усього набору доступної інформації і форм комунікацій; суто координуванні – в основі лежить баланс між звуженням і розширенням множини відомих зв'язків, що дозволяє використовувати референтну інформацію і фокусувати її на виконанні певних задач (з декомпозиції загальної задачі) задля виконання певних показників (критеріїв) із допомогою як стандартних операцій, так і інших форм комунікацій.

Щодо ролі координатора, який є ключовим суб'єктом ієрархічної системи, що відповідає за координацію діяльності різних центрів прийняття рішень, то він має акцентувати увагу і фокусуватися не на поточному стані об'єктів координації нижнього рівня, а на конкретних, передусім проміжних результатах їх роботи, визначених у вигляді певних показників на відповідних етапах реалізації програм і проєктів за чіткий проміжок часу. Це дозволить підвищити ефективність координації та обґрунтовано приймати рішення, що пов'язані з вибором поточної координуючої дії в залежності від тактичної ситуації в умовах невизначеності.

Щодо тенденцій у зміні підходів до координації, то серед найбільш суттєвих з них можна виділити такі: зниження жорсткості вертикальних зв'язків; розширення горизонтальних зв'язків; відхилення від ієрархічності як головного принципу координації і, як наслідок, заміна вертикальних механізмів координації горизонтальними [4].

Для багаторівневої системи міжрівнева і внутрішньорівнева координація характеризується рівнем організації взаємодії, тобто координації: *за цілями*, коли цільова функція підсистеми формується вищим рівнем і система управління вищого рівня може встановлювати для підсистеми нижчого рівня цілі функціонування і показники, що їх характеризують із зазначенням їх кількісних значень; *за часом*, що передбачає синхронізацію роботи підсистем; *за параметрами* (вхідними або вихідними); *за обмеженнями*, коли на виконання низки параметрів та досягнення відповідних цілей підсистемами встановлюються обмеження вищою системою [20].

Шкала координації Дітмара Брауна визначає п'ять ступенів: від «нульової координації» до найвищої – політичної [15]. Вона також окреслює зони адміністративної та політичної координації.

Існує велика кількість шкал, за якими можна оцінити здатність певної структури до координації, але найбільш актуальною та відомою сьогодні виступає про-

гресивна шкала координації політик та одночасно шкала здатності до координації, розроблена професором публічного менеджменту, директором дослідницьких програм Європейського інституту публічної адміністрації (European Institute of Public Administration, EIPA) Лесом Меткафом (Les Meltcalfe) [19]. Ця шкала характеризує увесь спектр випадків координації, побудованої за допомогою процесу «знизу вгору», яка, на заміну застосування ієрархічного підходу, базованого на приписах та контролі, передбачає побудову мереж децентралізованих акторів. При цьому координація на вищому рівні передбачає підвищення здатності до координації, за умови збереження усіх опцій, передбачених нижчими рівнями.

Л.Меткаф зазначав, що вищий рівень означає й вищу здатність до координації, проте вона є складною та витратною. Тому рівень координації, що безпосередньо застосовується повинен відповідати потребам конкретної ситуації й не завжди має бути максимальним [19]. Якщо завдання може бути вирішене без широких консультацій та колективного прийняття рішення, то не варто задіювати вищий рівень координації. Загалом, визначення відповідного рівня координації щодо конкретного питання є важливим політичним та управлінським рішенням і часто залежить від специфіки адміністративної культури: деякі країни є більш консенсус-орієнтовані, ніж інші, які потребують більше часу та ресурсів для координації та узгодження відмінностей. Водночас, ефективність вищих рівнів координації залежить від синергійного функціонування усіх попередніх рівнів [6].

Координацію, можливо розглядати з позиції як системного підходу, так і процесного. З позиції процесного підходу, координація – це процес забезпечення циркуляції інформаційних потоків між суб'єктами взаємодії. Основною функцією координатора є встановлення єдиних принципів циркуляції інформаційних потоків та забезпечення виконання загальних правил їх перерозподілу. Інформаційні потоки – це обсяги інформації, що задіяні у процесі взаємовідносин суб'єктів у межах чітко визначеного проміжку часу досягнення спільної мети й забезпечують інформаційні потреби комунікаційного взаємозв'язку [2].

З позиції системного підходу, координація – це система впорядкованих і регламентованих взаємозв'язків між суб'єктами публічної політики та управління, що складається з чотирьох взаємодіючих, але відносно самостійних підсистем: а) керуючої – розмежування за рівнями суб'єкта публічної політики функцій адміністрування / планування, регулювання / організації, фінансування / мотивації, контролю / моніторингу та їх реалізація через відповідні інституційні, організаційно-правові та фінансові механізми управління; б) функціональної – вертикальна, горизонтальна та діагональна комунікація шляхом перерозподілу наявної/необхідної інформації між суб'єктами публічної політики з урахуванням різних видів їх діяльності та компетенції через канали прийому-передачі інформації; в) цільової – формування ієрархії цілей взаємодії, їх конкретизація за відповідальними суб'єктами та перекладання цілей на «мову» комунікації за прийнятою моделлю; г) забезпечуючої, організаційної підсистеми – створення координаційної структури, що забезпечує погодженість діяльності суб'єктів публічної політики у межах керованого ними організаційного процесу загальної координації [2].

Д.В. Карамішев додаючи координації особливого значення, зазначає, що трансформація суспільно-політичних і соціально-економічних процесів змінює картину світу, ускладнює системи організації, у результаті чого збільшується кількість елементів системи, керованих об'єктів у системі або підсистем, вони стають складніше, і, відповідно, змінюються підходи до управління [3]. Розглядаючи координацію, як функцію управління, що забезпечує його безперерйність як процесу, він визначив у якості головного завдання координації – досягнення узгодженості в роботі всіх ланок системи за допомогою встановлення раціональних зв'язків (комунікацій) між ними та позасистемним середовищем.

Використовуючи процесний і проєктний підхід у налагодженні ефективної координації, досить важливим є саме процес алгоритмізації і доведення покрокового алгоритму розв'язання складних задач до суб'єктів реалізації програм і виконавців проєктів з отриманням від цієї ланки зворотнього зв'язку у вигляді з'ясування, наскільки адекватними є завдання з точки зору узгодженості з виконавцями в умовах багатозадачності щодо пріоритетів, забезпеченості ресурсами, термінів виконання тощо. При цьому, умовою розв'язання складних задач за допомогою налагодження ефективної системи координації є їх декомпозиція на відповідні підзадачі і вибір адекватних способів і засобів їх розв'язання у зазначений термін.

Практика використання категорії «координація» свідчить про її застосування, як правило, тоді, коли необхідно об'єднати зусилля певних інституцій під патронатом інституції, яка наділена координаційними повноваженнями щодо них, для досягнення певної мети. Зокрема, до впровадження політики публічної дипломатії залучаються різні міністерства і інші центральні органи виконавчої влади, обласна та місцева влада, органи місцевого самоврядування, громадськість, науковці та всі зацікавлені сторони [2].

Щодо практичних аспектів та конкретних підходів щодо координації політики у вирішенні проблем багаторівневого врядування, то цілком слушним є структуризація відповідних підходів у роботі В. Гай Пітерса «Виклики координації політики, розробки політики та практики», який виділив три підходи, що використовують уряди для забезпечення координації розробки та впровадження політики: ієрархічний, співпраця та формування мереж [21].

Під ієрархічним підходом щодо координації політики у вирішенні проблем багаторівневого врядування слід вважати таке забезпечення належного функціонального стану владної інституції, коли орган влади вищого рівня (Уряд) відповідає за координацію органу влади нижчого рівня (Міністерство). При цьому, завдання координації діяльності уряду щодо галузевих міністерств зазвичай покладається на відповідний урядовий підрозділ, тоді як самі галузеві міністерства здійснюють координаційну діяльність завдяки створенню відповідних підрозділів у складі міністерств з делегуванням ролі координаторів зазвичай на профільних заступників міністра за певними напрямками діяльності відповідного органу виконавчої влади. Під співпрацею у даному контексті слід розуміти такий функціональний стан органів публічної влади, коли в одній команді, над розробленням політики та відповідних заходів, що зумовлені спіль-

ною метою працюють посадові особи різних владних інституцій. Усе це створює певні умови для здійснення політики реагування на виклики, хоча й вимагає від залучених інституцій і посадових осіб спільного розуміння викликів та цілей шляхом налагодження співпраці на основі відкритого обговорення й обміну інформацією. Під формуванням мереж, які з часом можуть розвиватися слід розглядати можливості налагодження конструктивної взаємодії посадових осіб та виконавців, які працюють над суміжними політиками і співпрацюють в межах реалізації спільних проєктів безпосередньо, передусім поза офіційними ієрархічними каналами, тобто більшою мірою - неформально. У кінцевому рахунку така можливість інтеграції сприятиме взаєморозумінню цілей і викликів та певною мірою забезпечує успішність у тому числі офіційної співпраці [21].

Тобто, добре налагоджена система координації передбачає передусім досить щільну інтегрованість і співпрацю з метою досягнення певних спільних завдань і повинна забезпечити: людиноцентроване середовище, де заохочується особиста ініціатива, творчість і лідерство, а також неформальна співпраця та обмін інформацією між посадовими особами і виконавцями різних установ, у тому числі горизонтальний; формальні структури, в межах яких відбувається обмін інформацією та спільна участь у розробці різних документів і реалізація заходів політики; формальні та неформальні процеси, які забезпечують спільне розуміння, узгодження та взаємодоповнення програмних і проєктних завдань між різними суб'єктами, що залучені до формування та реалізації політики; документи, де зафіксовані узгоджені цілі й завдання, визначені напрямки політики та відповідні заходи [5].

Важливим на наш погляд видається розмежування горизонтальної та вертикальної координації на прикладі підходів щодо розробки та забезпечення політики регіонального розвитку, що викладені у відповідному виданні [5] в рамках реалізації Програми «U-LEAD з Європою».

Щодо горизонтальної координації у політиці регіонального розвитку, то згідно з принципом інтегрованого розвитку, закріпленим Законом України «Про засади державної регіональної політики» [7], на державному рівні вона відбувається шляхом поєднання територіального і секторального підходів. Перший з них, тобто територіальний, бере за основу політики регіонального розвитку, комплекс відповідних заходів, що спрямовані на регіони та конкретні громади як бенефіціарів цих заходів. Другий, тобто секторальний підхід бачить у якості основи саме політики, що реалізуються галузевими міністерствами у регіональному вимірі, тобто на відповідних територіях. При цьому, як зазначають експерти програми «U-LEAD з Європою» [5], сектори політики, що мають найбільший вплив на регіони, включають інфраструктуру, енергетику, агропромисловий комплекс, підприємництво, ринок праці, житлове будівництво та соціальний захист, а відповідні політики мають реалізовуватися у тому числі із застосуванням в кожній із зазначених сфер певних інноваційних підходів та заходів, що спрямовані на конкретні території та громади.

Особливість вертикальної координації у реалізації політики регіонального розвитку в багаторівневому врядуванні полягає в тому, що з одного боку від-

повідні заходи розробляються та впроваджуються з урахуванням ієрархії, на всіх рівнях, починаючи від центрального і до рівня окремої громади, а з іншого боку, правовий принцип субсидіарності, а також необхідність адаптації заходів розвитку до місцевих умов і ресурсних можливостей обмежують застосування ієрархічного підходу до вертикальної координації. Тому, вертикальна координація політики регіонального розвитку в умовах багаторівневого врядування, коли принаймні найнижчий рівень територіальних громад чітко спирається на засади самоврядування та автономії, однак має найменше ресурсів для інвестування у розвиток, потребує розробки механізму «м'якої» координації, яка зосереджує увагу передусім на налагодженні продуктивних комунікацій, формуванні спільного розуміння потреб і пріоритетів розвитку, розвитку управлінського потенціалу на місцевому рівні, а також на підтримці місцевих ініціатив розвитку як то кажуть «з низу до гори» [5].

Отже, проблеми налагодження вертикальної координації пов'язані зокрема з міжрівневою багатосуб'єктністю, тобто наявністю великої кількості різних суб'єктів відповідного процесу, та складністю налагодження конструктивної взаємодії між цими суб'єктами, особливо коли це стосується розподілу координаційних функцій між ними та відповідних повноважень щодо прийняття рішень. Вирішення цього питання може бути досягнуто шляхом визначення серед усього різноманіття суб'єктів вертикальної координації тих, що пов'язані спільним баченням щодо вирішення спільних проблем та підтримки місцевих ініціатив, а також можливостями застосовувати механізми відповідної міжрівневої координації, що передбачають наявність дієвих засобів вирішення місцевих потреб. При цьому, ключовою умовою успішної горизонтальної координації у реалізації політики регіонального розвитку в багаторівневому врядуванні є як раз досягнення спільного розуміння взаємодоповнюваності ключових завдань шляхом поєднання територіального і секторального підходів.

У якості наочного прикладу забезпечення процесу інституціалізації багаторівневого управління на субнаціональному рівні в Україні із застосуванням механізмів горизонтальної і вертикальної координації можна вказати наступне. У розділі IV зазначеного документу [5], що має назву «Горизонтальна координація державної регіональної політики» (ULEAD) наголошується на необхідності покращення горизонтальної координації політик та бюджетних програм, спрямованих на підтримку регіонального розвитку.

З метою сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади та для забезпечення здійснення своїх повноважень, використовуються такі форми взаємодії, як утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп, інших допоміжних органів з питань, що належать до їх компетенції. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 року № 467 була утворена Міжвідомча комісія з питань популяризації України у світі [8], як тимчасовий консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України. Існування координаційних управлінських відносин не тільки між непідпорядкованими органами влади, а й між підпорядкованими, є підтвердженням багатоманітності форм і методів державного управління, що надає можливість

підпорядкованим органам виконавчої влади бути повною мірою самостійними у здійсненні управлінської діяльності, погоджуючи її з координаційним органом.

Законом «Про засади державної регіональної політики» [7] передбачено створення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку як основного органу, що забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади, за обов'язкової участі органів місцевого самоврядування, у формуванні та реалізації державної регіональної політики.

Отже, міжвідомча координаційна комісія була створена Постановою Кабінету Міністрів України № 714/2015 «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку» зі змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України № 787/2020 [9]. До її повноважень належать, зокрема, координація дій органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної регіональної політики, внесення пропозицій щодо такої політики та вирішення проблемних питань, що виникають у процесі її реалізації (горизонтальна координація), внесення пропозицій щодо забезпечення узгодженості між довгостроковими стратегіями розвитку, планами і програмами на державному, регіональному та місцевому рівнях (вертикальна координація), а також аналіз реалізації державної стратегії регіонального розвитку, програм та проектів регіонального розвитку (моніторинг).

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок

Комплексний механізм координації в системі багаторівневого управління базується на прикладному аспекті ієрархії цілей координації та передбачає використання низки способів і засобів досягнення її цілей на основі принципів координації, до яких слід віднести: взаємозв'язок і одночасність, ієрархічну підпорядкованість, узгодження, збалансованість, рівновага, резервування, єдність команд і дій тощо. При цьому, способами і засобами координації можуть бути такі, як: візування та інші форми взаємного контролю, розподіл задач за ієрархією керування, створення комітетів і комісій, наради між відділами, поширення інформації, переговори, пряме спостереження, розроблення правил, процедур, графіків, норм, планів тощо.

Триєдина система координації базується на: обмеженнях – звуженні множини відомих зв'язків, що включає в себе: інструкції (норми) та стандартизацію (набори стандартних операцій); інформуванні – розширенні множини відомих зв'язків, що включає в себе: вертикальні і горизонтальні комунікації з використанням усього набору доступної інформації і форм комунікацій; суто координуванні – в основі лежить баланс між звуженням і розширенням множини відомих зв'язків, що дозволяє використовувати референтну інформацію і фокусувати її на виконанні певних задач (з декомпозиції загальної задачі) задля виконання певних показників (критеріїв) із з допомогою як стандартних операцій, так і інших форм комунікацій.

Використовуючи процесний і проєктний підхід у налагодженні ефективної координації, досить важливим є саме процес алгоритмізації і доведення покрокового алгоритму розв'язання складних задач до суб'єктів реалізації програм і виконавців проєктів з отриманням від цієї ланки зворотнього зв'язку у вигляді з'ясування, наскільки адекватними є завдання з точки зору узгодженості з ви-

конавцями в умовах багатозадачності щодо пріоритетів, забезпеченості ресурсами, термінів виконання тощо. При цьому, умовою розв'язання складних задач за допомогою налагодження ефективної системи координації є їх декомпозиція на відповідні підзадачі і вибір адекватних способів і засобів їх розв'язання у зазначений термін.

Удосконалення комплексного механізму координації між усіма суб'єктами інституційної взаємодії є важливою складовою вирішення практичних проблем багаторівневого управління. Щодо ролі координатора, який є ключовим суб'єктом ієрархічної системи, що відповідає за координацію діяльності різних центрів прийняття рішень, то він має акцентувати увагу і фокусуватися не на поточному стані об'єктів координації нижнього рівня, а на конкретних, передусім проміжних результатах їх роботи, визначених у вигляді певних показників на відповідних етапах реалізації програм і проєктів за чіткий проміжок часу. Це дозволить підвищити ефективність координації та обґрунтовано приймати рішення, що пов'язані з вибором поточної координуючої дії в залежності від тактичної ситуації в умовах невизначеності.

Перспективами подальших розвідок вважаємо дослідження механізмів, методичних підходів та практичних аспектів забезпечення ефективності реалізації програм і проєктів в системі багаторівневого управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Береза А.В. ПостНПУ реформи та демократія. *Актуальні проблеми політики*. 2014. Вип. 51. С. 43–50. URL: http://app.nuoua.od.ua/archive/51_2014/7.pdf
2. Децик О.П. Концептуальна схема організації механізму координації дій у сфері публічної дипломатії. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 324 с.
3. Карамішев Д. В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти): [Монографія]. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2004. 304 с.
4. Катренко А.В., Савка І.В., Механізми координації у складних ієрархічних системах. 2008. С. 156-166 URL: <https://science.lpnu.ua/sisn/all-volumes-and-issues/volume-631-2008/mehanizmi-koordinaciyi-u-skladnih-iierarhichnih-sistemah>
5. Координація процесу відбудови та відновлення з політикою регіонального розвитку в Україні. Аналітичний документ: Програма «U-LEAD з Європою». Відповідальний: Бастіан Файгель, директор Програми «U-LEAD з Європою» від GIZ. Редакційна колегія: Андрей Хорват, Олена Калініна, Мануель Хааг, Любіца Кошелюк, Мар'яна Семенишин, Руслан Поп'юк. Київ. 2023. – 53 с. URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1293/Аналітика.pdf>
6. Мудренко Н. В. Координація у фокусі сучасної європейської науки публічного управління. *Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди*: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. – 324 с.
7. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
8. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань популяризації України у світі: Постанова Кабінету Міністрів України від 07 червня 2017 року № 467 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2017>.

9. Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 714. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#n9>
10. Хартія багаторівневого врядування в Європі (Charter for Multi-level Governance in Europe), ухвалена Комітетом регіонів ЄС 3 квітня 2014 р. URL: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/en.pdf>
11. Щербак В. О. Мережеве управління, як складова багаторівневого врядування. *International Academy Journal Web of Scholar*. 2018. № 9(27). doi: 10.31435/rsglobal_wos/30092018/6124
12. Bevir, M. Key Concepts in Governance. London, 2009. P. 56 URL: <https://doi.org/10.4135/9781446214817>
13. Bolleyer, N., & Börzel, T. A. Non-hierarchical Coordination in Multilevel Systems. *European Political Science Review*, 2010, 2: 157–185. <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/abs/nonhierarchical-policy-coordination-in-multilevel-systems/9CD0D70B20C5AC264265E60F1A0A14F5>
14. Bouckaert, G., Peters, B.G. & Verhoest K. The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management, 2010. Basingstoke: Macmillan. URL: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4605612/mod_resource/content/1/The-Coordination-of-Public-Sector-Organizations-Shifting-Patterns-of-Public-Management%20%281%29.pdf
15. Braun, D. Organizing the political coordination of knowledge and innovation policies. *Science and Public Policy*, 2008, 35, 227–239. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.835.172&rep=rep1&type=pdf>
16. Davoudi & M. Johnson. Preconditions of coordination in regional public organizations. *Public Management Review*, 2022 0:0, pages 1–25. URL: <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2134915>
17. Heywood, Andrew. Key concepts in Politics / Palgrave key concepts series. – Houndmills, Basingstoke (England): Palgrave Macmillian, 2000. P. 19.
18. Hill, M. Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. / Hill M., Hupe P. L.: Sage Publication, 2003. P. 98
19. Metcalfe, L. International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 1994, 60: 271–290.
20. Nachane, D.M. Optimization methods in multilevel systems: a methodological survey. «*Eur. J. Oper. Res.*», 1985, 1. P. 25–38
21. Peters B. Guy (2018). The challenge of policy coordination, *Policy Design and Practice*, 1:1, 1–11, DOI: [10.1080/25741292.2018.1437946](https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946). URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2018.1437946?scroll=top&needAccess=true>
22. Peters, B. G. Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination. Lawrence: University Press of Kansas, 2015. URL: <https://www.researchgate.net/publication/308005768>
23. Philipp Trein, Iris Meyer, & Martino Maggetti. The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, volume 21, 2019, Issue 4. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2018.1496667?scroll=top&needAccess=true>
24. Pierre J., & Peters B.G. Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios. London, 2005. P. 78. URL: <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230512641>

Стаття надійшла до редакції 20.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Valentin Suvorov, candidate of sciences in public administration, assistant professor of the Department of Public Health and Health Care Management of the Kharkiv National Medical University, 4 Nauky Avenue, Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0002-0196-4269> e-mail: vip.suvorov@gmail.com

COORDINATION AS A MECHANISM FOR IMPLEMENTING THE CONCEPT OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN UKRAINE

Abstract. The article examines the essence and features of coordination as a mechanism for implementing the concept of multi-level governance, the definition of methodological approaches to the use of methods and means of horizontal and vertical coordination in the system of multi-level governance in Ukraine. It was found that the complex mechanism of coordination in the multi-level management system is based on the applied aspect of the hierarchy of coordination goals and involves the use of a number of methods and means of achieving its goals based on the principles of coordination, which should include: interconnection and simultaneity, hierarchical subordination, coordination, balance, balance, redundancy, unity of commands and actions, etc. At the same time, the methods and means of coordination can be such as: visa and other forms of mutual control, distribution of tasks according to the management hierarchy, creation of committees and commissions, meetings between departments, dissemination of information, negotiations, direct observation, development of rules, procedures, schedules, norms, plans, etc.

On the basis of research concerning coordination mechanisms in complex hierarchical systems, it was determined that the triune coordination system is based on: restrictions - narrowing of the set of known connections, which includes: instructions (norms) and standardization (sets of standard operations); informing - expansion of the set of known connections, which includes: vertical and horizontal communications using the entire set of available information and forms of communications; purely coordination - it is based on a balance between narrowing and expanding a set of known connections, which allows you to use reference information and focus it on the performance of certain tasks (from the decomposition of the general task) in order to fulfill certain indicators (criteria) with the help of both standard operations and other forms of communications.

Using the process and project approach in establishing effective coordination, the process of algorithmization and the demonstration of a step-by-step algorithm for solving complex problems to the subjects of program implementation and project executors with the receipt of feedback from this link in the form of finding out how much is quite important tasks are adequate from the point of view of coordination with executors in conditions of multitasking regarding priorities, availability of resources, deadlines, etc. At the same time, a condition for solving complex problems with the help of establishing an effective coordination system is their decomposition into appropriate sub-tasks and the selection of adequate methods and means of their solution in the specified time.

It is proven that the improvement of the complex mechanism of coordination between all subjects of institutional interaction is an important component of solving practical problems of multi-level management. As for the role of the coordinator, who is a key subject of the hierarchical system responsible for coordinating the activities of various decision-making centers, he should emphasize and focus not on the current state of the coordination objects of the lower level, but on specific, primarily intermediate results of their work, determined in

the form of certain indicators at the corresponding stages of the implementation of programs and projects for a clear period of time. This will make it possible to increase the effectiveness of coordination and make reasoned decisions related to the choice of the current coordinating action depending on the tactical situation in conditions of uncertainty.

Key words: *multi-level governance, complex coordination mechanism, complex hierarchical systems, vertical and horizontal coordination, governmental and non-governmental institutions, European integration of Ukraine.*

In cites: Suvorov, V. P. (2023). Coordination as a Mechanism for Implementing the Concept of Multi-Level Governance in Ukraine. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 54–69. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-04> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Bereza. A.V. (2014). Post-NPU reforms and democracy. *Actual problems of politics*, 51, 43–50. URL: http://app.nuoua.od.ua/archive/51_2014/7.pdf [in Ukrainian].
2. Decyk. O.P. (2019). Conceptual diagram of the organization of the mechanism of coordination of actions in the field of public diplomacy. *Public administration: traditions, innovations, global trends: materials of the All-Ukrainian Science and Practice. conf. for international participation* (October 11). Odesa: ORIPA NAPA, 324 [in Ukrainian].
3. Karamyshev. D.V. (2004). The concept of innovative transformations: an interdisciplinary approach to the reform of the health care system (state-management aspects): [Monograph] Kharkiv, KhaRI NAPA «Magistr», 304 [in Ukrainian].
4. Katrenko. A.V., & Savka I.V. (2008). Mechanisms of coordination in complex hierarchical systems, 156–166. URL: <https://science.lpnu.ua/sisn/all-volumes-and-issues/volume-631-2008/mehanizmi-koordinaciyi-u-skladnih-iierarhichnih-sistemah> [in Ukrainian].
5. Coordination of the reconstruction and recovery process with the policy of regional development in Ukraine. Analytical document: «U-LEAD with Europe» program. Responsible: Bastian Feigel, director of the GIZ «U-LEAD with Europe» Program. Editorial board: Andrey Horvath, Olena Kalinina, Manuel Haag, Lyubitsa Koshelyuk, Maryana Semenyshyn, Ruslan Popyuk. Kyiv, 2023, 53. URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1293/Analitika.pdf> [in Ukrainian].
6. Mudrenko, N. V. (2019). Coordination in the focus of modern European science of public administration. *Public administration: traditions, innovations, global trends: materials of the All-Ukrainian science and practice. conf. for international participation* (October 11). Odesa, ORIPA NAPA, 324 [in Ukrainian].
7. On the principles of state regional policy: Law of Ukraine dated February 5, 2015 No. 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> [in Ukrainian].
8. On the formation of the Interdepartmental Commission on Popularization of Ukraine in the World: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 7, 2017 No. 467 / Cabinet of Ministers of Ukraine. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2017> [in Ukrainian].
9. On the formation of the Interdepartmental Coordination Commission on Regional Development: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 16, 2015 No. 714. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF#n9> [in Ukrainian].
10. Charter for Multi-level Governance in Europe, adopted by the EU Committee of the Regions on April 3, 2014. URL: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/en.pdf> [in Ukrainian].

11. Shcherbak, V. O. (2018). Merezheve upravlinnia, yak skladova bahatorivnevoho vriaduvannia. *International Academy Journal Web of Scholar*, 9(27). doi: 10.31435/rsglobal_wos/30092018/6124 [in Ukrainian].
12. Bevir, M. (2009). Key Concepts in Governance. London, 56. URL: <https://doi.org/10.4135/9781446214817> [in English].
13. Bolleyer, N., & Börzel, T. A. (2010). Non-hierarchical Coordination in Multilevel Systems. *European Political Science Review*, 2: 157–185. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-political-science-review/article/abs/nonhierarchical-policy-coordination-in-multilevel-systems/9CD0D70B20C5AC264265E60F1A0A14F5> [in English].
14. Bouckaert, G., Peters, B. G. & Verhoest K. (2010). The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Basingstoke: Macmillan. URL: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4605612/mod_resource/content/1/The-Coordination-of-Public-Sector-Organizations-Shifting-Patterns-of-Public-Management%20%281%29.pdf [in English].
15. Braun, D. (2008). Organizing the political coordination of knowledge and innovation policies. *Science and Public Policy*, 35, 227–239. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.835.172&rep=rep1&type=pdf> [in English].
16. Davoudi & Johnson, M. (2022). Preconditions of coordination in regional public organizations. *Public Management Review* 0:0, pages 1-25. URL: <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2134915> [in English].
17. Heywood Andrew (2000). Key concepts in Politics / Palgrave key concepts series. Houndmills, Basingstoke (England): Palgrave Macmillian, 19 [in English].
18. Hill M. (2003). Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. London: Sage Publication, 98 [in English].
19. Metcalfe, L. (1994). International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60, 271–290 [in English].
20. Nachane D.M. (1985). Optimization methods in multilevel systems: a methodological survey. «*Eur. J. Oper. Res.*», 1, 25–38 [in English].
21. Peters, B.Guy (2018). The challenge of policy coordination, *Policy Design and Practice*, 1:1, 1- 11, DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946 URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2018.1437946?scroll=top&needAccess=true> [in English].
22. Peters, B. G. (2015). Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination. Lawrence: University Press of Kansas. URL: <https://www.researchgate.net/publication/308005768> [in English].
23. Philipp Trein, Iris Meyer, & Martino Maggetti (2019). The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* Volume 21, Issue 4. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2018.1496667?scroll=top&needAccess=true> [in English].
24. Pierre, J., & Peters, B.G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. London, P. 78. URL: <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230512641> [in English].

The article was received by the editors 20.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023