

УДК 352:353:35.07

<https://doi.org/10.31652/2786-6068-2026-7-47-61>

Наталя Колісніченко

Національний університет «Одеська політехніка»,
доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри соціально-гуманітарних наук
e-mail: kolisnichenko.n.m@op.edu.ua
<https://orcid.org/0000-003-1083-7990>

Дмитро Ковбасюк

Національний університет «Одеська політехніка»,
аспірант кафедри публічної служби та права
e-mail: odessit13850@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0002-5700-6617>

МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ МІЖУРЯДОВИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗАРУБІЖНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ

Анотація. У статті здійснено теоретичне узагальнення зарубіжних підходів до розвитку міжурядових відносин у системі місцевого самоврядування. Надано базові напрямки дослідження міжурядових відносин у світовій науці. Досліджено еволюцію поглядів зарубіжних дослідників у межах теорії міжурядових відносин, опис ними характеристик, особливостей, типології, механізмів, тенденцій, моделей міжурядових відносин та груп факторів, що визначають ці моделі. Обґрунтовано, що сучасна трансформація публічного управління зумовлює перехід від традиційного вертикального розподілу повноважень між рівнями влади до моделей багаторівневого, мережевого та колаборативного врядування. Систематизовано основні теоретичні підходи до розуміння міжурядових відносин, представлені концепціями міжурядових відносин, багаторівневого врядування, мережевого врядування, колаборативного врядування та суспільних цінностей. Розкрито внесок зарубіжних науковців у розвиток відповідних теоретичних положень. Визначено основні механізми розвитку міжурядових відносин. Обґрунтовано взаємодоповнюваність зазначених механізмів та необхідність їх комплексного застосування в умовах децентралізації та зростання взаємозалежності між рівнями публічної влади. Встановлено, що розвиток міжурядових відносин доцільно розглядати не лише як процес розмежування повноважень і ресурсів, а як систему координації, партнерства та спільного створення публічної цінності. Актуалізуються важливі зміни, як-от зростання взаємозалежності рівнів влади, посилення ролі місцевого самоврядування, зміна ролі центрального уряду, розвиток європейської інтеграції як чинника трансформації. Визначено теоретичні орієнтири використання зарубіжного досвіду для подальшого вдосконалення міжрівневої взаємодії в системі місцевого самоврядування

України.

Ключові слова: міжурядові відносини, міжрівнева взаємодія, місцеве самоврядування, багаторівневерядування, мережеверядування, колаборативнерядування, механізми управління, міжмуніципальна співпраця, публічна цінність, децентралізація.

Natalia Kolisnichenko, Dmytro Kovbasyuk

**MECHANISMS OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS'
DEVELOPMENT IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM:
FOREIGN THEORETICAL APPROACHES**

Abstract. The article theoretically coordinates foreign approaches to the development of inter-governmental relations in the system of local self-government. The basic directions of research on intergovernmental relations in world science are provided. The evolution of the views of foreign researchers within the theory of intergovernmental relations is studied, as well as their description of the characteristics, features, typology, mechanisms, trends, models of intergovernmental relations and groups of factors that determine these models. It is concluded that the current transformation of public administration entails a transition from the traditional vertical division between the levels of power to models of inter-governmental, network and collaborative governance. The main theoretical approaches to the understanding of inter-governmental relations are systematized, represented by the concepts of intergovernmental relations, multi-level governance, network governance, collaborative governance and public value. Authored contributions by foreign scholars in the developments of relevant theoretical provisions. The main mechanisms for the development of inter-governmental relations are identified: vertical coordination and division of competence, horizontal inter-municipal interaction, inter-organizational boundaries, collective development management decisions, resource and information exchange, negotiated partnerships and meta-relations. The mutual complementarity of the significance of the mechanisms and the need for their complex consolidation in the minds of decentralization and the increase in mutual dependence between the levels of public power are emphasized. It has been revealed that the development of inter-governmental networks should be viewed not only as a process of allocation of resources, but also as a system of coordination, partnership and the overall creation of public value. Important changes are becoming more urgent, such as the growing interdependence of levels of government, the strengthening of the role of local self-government, the changing role of the central government, and the development of European integration as a factor of transformation. Theoretical guidelines have been identified for the further development of inter-level cooperation in the system of local self-government of Ukraine.

Keywords: intergovernmental relations, interlevel interaction, local self-government, multilevel governance, network governance, collaborative governance, governance mechanisms, intermunicipal cooperation, public value, decentralization.

Постановка проблеми. Сучасна трансформація публічного управління

супроводжується переходом від переважно централізованої моделі до багаторівневого, мережевого та колаборативного врядування. Результативність публічної політики дедалі більше визначається не лише інституційною спроможністю окремого органу влади, а його здатністю координувати діяльність, узгоджувати інтереси та забезпечувати взаємодію з іншими суб'єктами публічного управління. На рівні місцевого самоврядування міждержавні відносини виходять за межі формального розмежування повноважень і набувають характеру складної системи вертикальних та горизонтальних взаємозв'язків, заснованих на партнерстві, взаємозалежності, координації та спільному прийнятті рішень. Теоретичне осмислення зазначених трансформацій здійснюється в межах сучасних концепцій врядування. Їхній розвиток актуалізує дослідження інституційних, організаційних, фінансових та координаційних механізмів міждержавної взаємодії, зокрема міжмуніципальної кооперації, спільного стратегічного планування, договірної взаємодії, ресурсного обміну та координації реалізації публічних програм. Водночас різноманітність теоретичних підходів (багаторівневого, мережевого та колаборативного врядування), а також концепції (суспільних цінностей) зумовлює необхідність їх систематизації та визначення можливостей комплексного застосування для пояснення механізмів розвитку міждержавних відносин.

Для України ця проблематика набуває особливого значення в контексті децентралізації, перерозподілу владних повноважень і ресурсів та необхідності забезпечення ефективної координації між різними рівнями публічної влади в умовах кризових викликів. Передача значної частини повноважень на місцевий рівень не усуває, а, навпаки, посилює потребу у формуванні дієвих механізмів міждержавної взаємодії, здатних запобігати конфліктам і дублюванню компетенцій, забезпечувати координацію ресурсів та адаптивність управлінських рішень до змін зовнішнього середовища.

Відтак, наукова проблема полягає у недостатній концептуалізації механізмів розвитку міждержавних відносин у системі місцевого самоврядування крізь призму сучасних зарубіжних теорій врядування. Це зумовлює необхідність комплексного теоретичного осмислення та систематизації зарубіжного наукового доробку, визначення концептуальних засад і ключових механізмів міждержавної взаємодії та формування на цій основі теоретичного підґрунтя для подальшого вдосконалення взаємодії суб'єктів публічної влади.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Дослідження міждержавних відносин охоплюють їх розвиток від класичного розуміння взаємодії рівнів влади до сучасних концепцій багаторівневого, мережевого та колаборативного врядування. Д.Кемерон [3], Д.Крейн [6], Д.Райт [13] закладають базове розуміння структури, змісту й моделей міждержавних відносин; Г.Маркс [7], Б.Петерс і Дж.П'єр [9], Л.Хуг [5] розширюють його через концепцію багаторівневого врядування, акцентуючи взаємозалежність різних рівнів прийняття рішень. Р.Роудз [11], Е.Соренсен та Дж. Торфінг [12] переносять увагу на мережеву природу врядування, координацію та мета-врядування, тоді як Р.Агранофф [1], К.Ансель [2], К.Емерсон Т.Набатчі [4] розкривають механізми

колаборативної взаємодії, спільного вироблення та реалізації управлінських рішень. Мур М. [8] доповнює цю теоретичну конструкцію концепцією «суспільного блага», орієнтуючи міжорганізаційну взаємодію на створення публічної цінності. Поірер Дж., Сондерс К. [10] у межах порівняльного виміру демонструють різноманітність інституційних моделей міжурядових відносин у федеративних системах.

Аналіз українських наукових досліджень свідчить, що проблематика взаємодії різних рівнів публічної влади переважно розкривається крізь призму децентралізації, міжбюджетних відносин, розподілу повноважень та фінансового забезпечення територіальних громад (М. Агафошина [14], Г. Возняк [15], О. Польова [17], З. Сірик [18]). Більш широке інституційне трактування міжрівневої взаємодії запропоновано О. А. Котуковим та Т. В. Котуковою [16], які виокремлюють вертикальні, горизонтальні та гібридні мережеві механізми взаємодії регіонального і місцевого рівнів публічного управління. Водночас проведений аналіз засвідчує певну фрагментарність наукового осмислення міжурядових відносин в Україні. Їх фінансовий, інституційний та організаційний виміри досліджуються переважно відокремлено, тоді як сучасна зарубіжна теорія розглядає міжурядові відносини як складну систему взаємозалежності, координації та співробітництва між різними рівнями публічної влади.

Мета статті полягає в систематизації та теоретичному узагальненні зарубіжних підходів до розуміння міжурядових відносин і визначенні механізмів їх розвитку в системі місцевого самоврядування на засадах багаторівневого, мережевого та колаборативного врядування.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні традиційна модель «government», заснована на ієрархічному підпорядкуванні, чіткому розмежуванні компетенцій та домінуванні центральних органів влади у процесах прийняття рішень, поступово доповнюється моделлю «governance», у межах якої публічні проблеми вирішуються через взаємодію взаємозалежних суб'єктів, координацію їхніх ресурсів та узгодження різних суспільних інтересів. Відповідно, ефективність публічного управління дедалі більше визначається не лише спроможністю окремих інституцій виконувати покладені на них функції, а якістю взаємодії між ними. У цьому контексті міжурядові відносини набувають принципово нового змісту. Якщо в традиційній адміністративній системі вони переважно розглядалися крізь призму розподілу компетенцій між рівнями влади, адміністративного підпорядкування та контролю, то в сучасному врядуванні вони характеризуються горизонтальністю, взаємозалежністю, договірністю, партнерством і спільним виробленням управлінських рішень.

Термін «міжурядові відносини (МУВ)» (intergovernmental relations) традиційно застосовується до взаємодії різних рівнів публічної влади (центрального, регіонального, місцевого), а не лише урядів у вузькому значенні. Саме тому в сучасній зарубіжній літературі МУВ охоплюють відносини між центральним урядом, субнаціональними урядами (штатами, провінціями, землями, регіонами, областями) та органами місцевого самоврядування. У світовій науці щодо цього сформувалося кілька базових напрямів.

Інституційний підхід, у центрі уваги якого конституційний розподіл

Публічне управління і право: історія, теорія, практика. 2026. Вип. 7. повноважень, компетенції різних рівнів влади, правові механізми взаємодії, принцип субсидіарності, автономія місцевого самоврядування. Основу сучасної інституційної теорії міжурядових відносин заклали В.Рікер (William Riker), Р.Уотс (Ronald Watts), Д. Елезар (Daniel Elazar).

Федералістський підхід (дістав своєї розробки у США, Канаді, Австралії, Німеччині), основною ідеєю якого є твердження, що міжурядові відносини є системою постійного балансу між автономією та співробітництвом. У межах цього підходу розглядаються кооперативний федералізм, конкурентний федералізм, виконавчий федералізм, фінансовий федералізм. Його класиками є Д. Елезар (Daniel Elazar), Р.Уотс (Ronald Watts), У. Оутс (Wallace Oates).

Теорія багаторівневого врядування є найбільш популярним підходом останніх двадцяти років. Її авторами називають Г.Маркса (Gary Marks) [7] та Л.Хуг (Liesbet Hooghe) [5], які розвивали ідею, що державне управління наразі більше не здійснюється лише «зверху вниз». Рішення виробляються одночасно у форматі «ЄС – держава – регіон – муніципалітет - громадські організації – бізнес - населення». Тобто управління переходить від вертикалі до мережі. У межах цього підходу повноваження, ресурси та відповідальність розподіляються між різними рівнями, а ефективність управління залежить від здатності цих рівнів координувати свої дії та взаємодіяти у процесі формування і реалізації публічної політики. Для системи місцевого самоврядування концепція багаторівневого врядування має особливе значення, оскільки дозволяє переосмислити відносини між центральним, регіональним і місцевим рівнями не як статичну систему розмежованих компетенцій, а як динамічну систему взаємозалежностей. У такій системі територіальні громади, органи місцевого самоврядування різних рівнів та органи державної влади можуть одночасно виступати як носіями власних повноважень, так і як учасниками спільних управлінських процесів. Саме ця теорія наразі є найбільш актуальною для України.

Мережевий підхід, представниками якого є Р.А.Роудз (R.A.W. Rhodes) [11], Е.Соренсен (Eva Sørensen) та Дж. Торфінг (Jacob Torfing) [12], які стверджували, що держава перестає бути єдиним центром управління, а постає одним із ключових учасників складної системи взаємодії, до якої залучаються органи місцевого самоврядування, громадські організації, приватний сектор та інші суспільні актори. Відтак, міжурядові відносини будуються через партнерство, переговори, координацію, спільне вироблення політики.

Підхід колаборативного врядування (співпраці), авторами якого є К.Ансель (Chris Ansell) та А.Геш (Alison Gash) [2], К.Емерсон (Kirk Emerson) та Т.Набатчі (Tina Nabatchi) [4]. Основна ідея теорії полягає у тому, що ефективна політика виникає через співпрацю «центрального уряду - місцева влада – бізнес – громадськість – університети - міжнародні організації».

Неоінституціоналізм, автори якого Д.Норт (Douglass North) Е.Остром (Elinor Ostrom) ставлять в центр формальні правила, неформальні інститути, довіру, кооперацію, трансакційні витрати.

Теорія децентралізації, яку розробляли Д.А.Ронделлі (D.A.Rondinelli), А. Снах (Anwar Shah), П.Смоук (Paul Smoke), Дж.-П.Фагет (Jean-Paul Faguet), розглядає адміністративну децентралізацію, політичну, фінансову,

функціональну. Зазначимо, що саме через цю призму більшість науковців досліджує міжурядові відносини.

Теорія фінансового (бюджетного) федералізму, автором якої є У.Оутс (Wallace Oates), розглядає такі основні питання, як-от бюджетні трансферти, міжбюджетні відносини, фінансова автономія, розподіл доходів, субвенції, дотації. Як зазначає Агафошина М., концепції бюджетного унітаризму та бюджетного федералізму є основними теоретичними концепціями у розвинутих зарубіжних країнах в практиці організації міжурядових відносин [14, с. 85].

Концепція належного врядування, яка просувається ОЕСР, Світовим банком; ПРООН, має такі ключові принципи, як-от прозорість, підзвітність, участь, ефективність, відкритість, орієнтація на результат.

Врядування на основі суспільних цінностей, яку заснував М.Х.Мур (Mark H. Moore) [8], є сучасною концепцією, відповідно до якої міжурядові відносини повинні створювати не лише адміністративну ефективність, а й суспільну цінність.

Отже, зарубіжні теоретичні підходи дають підстави розглядати міжурядові відносини як багатовимірний процес, у якому поєднуються вертикальна координація, горизонтальна взаємодія, мережеве партнерство та спільне вироблення рішень. Відповідно, розвиток таких відносин потребує не лише нормативного визначення повноважень, а й формування відповідних «механізмів взаємодії», здатних забезпечувати координацію інтересів, обмін ресурсами та інформацією, спільне планування, узгодження управлінських рішень і розподіл відповідальності. Котуков О. А., Котукова Т. В. тлумачать взаємодію як «систему формальних повноважень, організаційних структур, процедур узгодження та інформаційно-аналітичних рутин, що забезпечують координацію стратегічних пріоритетів, ресурсів і підзвітності між рівнями влади» [16, с. 401]. Саме тому доцільно прослідкувати розвиток відповідних теорій, визначити зміст і специфіку основних механізмів, через які реалізується міжурядова взаємодія у сучасних моделях врядування.

Одним із представників сучасної науки про міжурядові відносини (МУВ) є Д.С. Райт [13]. Основна теза Д.Райта полягає в тому, що міжурядові відносини не можна ототожнювати з федералізмом. На його думку федералізм описує конституційний устрій держави та формальний розподіл повноважень, а от міжурядові відносини пояснюють реальне функціонування системи влади, тобто як різні рівні уряду щоденно взаємодіють, координують свої дії та реалізують державну політику. Це стало принципово новим поглядом для 1970-х років. Д.С. Райт виділяє п'ять фундаментальних характеристик міжурядових відносин, які згодом стали класичними.

Характеристика 1. Множинність учасників (multiplicity of governmental units). Міжурядові відносини не обмежуються взаємодією федерального уряду та штатів. У них беруть участь центральний уряд, регіональні органи, місцеве самоврядування, спеціалізовані агентства, державні службовці. Таким чином, МУВ охоплюють усю систему публічної влади.

Характеристика 2. Провідна роль посадових осіб. Одне з найбільш оригінальних положень Д.Райта полягає в тому, що головними суб'єктами МУВ

є не стільки інституції, скільки люди, які представляють ці інституції. Відтак, ефективність міжурядових відносин значно залежить від професійних контактів, стилю керівництва, особистої довіри, переговорних навичок, управлінської культури.

Характеристика 3. Неформальний характер взаємодії. Більшість МУВ реалізується не через конституційні механізми, а через консультації, переговори, робочі зустрічі, неформальні домовленості, професійні мережі.

Характеристика 4. Провідна роль управлінців. На відміну від традиційної політичної науки, головними учасниками МУВ є не лише президенти, губернатори чи парламенти. Величезну роль відіграють державні службовці, керівники агентств, адміністратори, менеджери програм. Саме вони забезпечують щоденне функціонування міжурядових відносин.

Характеристика 5. Орієнтація на політику. МУВ існують не заради самих себе. Їхнє головне призначення - забезпечити реалізацію державної політики. Саме тому міжурядові відносини необхідно аналізувати через конкретні сфери, як-от охорону здоров'я, освіту, транспорт, соціальну політику, довкілля.

Зазначається, що головною проблемою МУВ є не розподіл повноважень, а управління складністю (management of complexity). На думку Д.Райта, сучасні держави стикаються з дедалі більшою взаємозалежністю між рівнями влади, тому успіх державної політики залежить від здатності ефективно управляти цією складністю через координацію, комунікацію та взаємодію.

Д.С. Райт разом із Д. Крейном не просто здійснюють огляд поняття МУВ [6], а фактично узагальнюють понад півстолітній розвиток теорії міжурядових відносин і демонструють, як ця сфера еволюціонувала від класичного федералізму до сучасних моделей мережевого та багаторівневого управління. Дослідники виходять із того, що МУВ не можна зводити лише до формального розподілу повноважень між рівнями влади. Насправді вони є динамічним процесом взаємодії органів публічної влади, який охоплює координацію державної політики, переговори, фінансові відносини, спільне адміністрування програм, управління конфліктами, вироблення узгоджених рішень. Інакше кажучи, федералізм визначає конституційну архітектуру, тоді як МУВ пояснюють, як ця архітектура функціонує на практиці.

Важливим теоретичним внеском Д. Райта є запропоновані ним три моделі МУВ.

Координована модель. Це класична модель федералізму. Її ознаками є чітке розмежування повноважень, автономність кожного рівня влади, мінімальне втручання, невелика кількість спільних функцій. Ця модель відповідає раннім уявленням про федеративну державу.

Інклюзивна (ієрархічна) модель. У цій моделі домінує центральний уряд, регіональний рівень залежить від центру, місцеве самоврядування підпорядковується регіонам, взаємодія будується за вертикальним принципом. Така модель характерна для високо-централізованих систем.

Модель перекриття повноважень. Саме ця модель (авторська назва – «overlapping authority model») зробила Д. Райта одним із найвпливовіших теоретиків МУВ. Її характеристиками є такі твердження: повноваження різних

рівнів влади частково перетинаються, рішення приймаються через переговори, жоден рівень влади не має абсолютного домінування, виникає взаємозалежність, політика реалізується спільно. Саме ця модель наразі вважається найбільш адекватною для аналізу сучасних МУВ. Вона стала основою багатьох подальших досліджень і суттєво вплинула на розвиток концепції багаторівневого врядування.

Д. Райт підкреслює кілька важливих особливостей МУВ. Багаторівневність, оскільки МУВ охоплюють взаємодію між центральною владою, регіонами, місцевим самоврядуванням. При цьому кожен рівень одночасно виконує власні функції та бере участь у спільному виробленні політики. Взаємозалежність, так як рівні влади вже не можуть діяти ізольовано. Особливо це стосується сфери охорони здоров'я, освіти, екології, інфраструктури, соціальної політики. І ефективність у даному випадку залежить від здатності координувати дії. Постійні переговори із-за того, що МУВ є безперервним процесом консультацій, узгодження інтересів, розподілу ресурсів, вироблення компромісів. Тому Д. Райт наголошує, що МУВ є радше процесом управління, ніж сукупністю юридичних норм. Адміністративний вимір, з огляду на провідну роль професійних суб'єктів адміністративного процесу (керівників і службовців), які координують виконання програм, забезпечують інформаційний обмін, організовують реалізацію спільних рішень, підтримують щоденну взаємодію між рівнями влади. Фактично систематизуються основні механізми міжурядової взаємодії, до яких відносять нормативно-правове регулювання, міжурядові угоди, бюджетні та фінансові трансферти, грантові механізми, міжвідомчі комітети, консультативні ради, переговорні процедури, адміністративну координацію, інформаційний обмін, спільне планування програм.

Міжурядові відносини далі досліджуються Д. Кемероном, який виходить із того, що вони не є випадковими або універсальними [3]. Їхня структура формується під впливом комплексу політичних, соціальних, історичних та інституційних чинників. Тому кожна країна має власну модель МУВ, хоча їх можна порівнювати за спільними характеристиками. Д. Кемерон робить важливий внесок в розвиток дослідження МУВ, виокремлюючи шість груп факторів, що визначають модель МУВ.

Група 1. Демографічні та географічні фактори, які враховують площу держави, чисельність населення, густоту населення, територіальні відмінності, урбанізацію, віддаленість регіонів. Наприклад, великі федерації (Канада, Австралія) потребують більш розвинених міжурядових механізмів, ніж компактні унітарні держави.

Група 2. Соціально-культурні фактори, серед яких мовне різноманіття, етнічний склад, культурні особливості, релігійні відмінності, регіональна ідентичність. Саме ці фактори часто визначають інтенсивність координації між рівнями влади.

Група 3. Історичні фактори. Кемерон Д. наголошує, що сучасні міжурядові відносини значним чином залежать від історії державотворення, традицій централізації або децентралізації, еволюції федералізму, політичної культури. Тобто МУВ є результатом тривалого історичного розвитку, а не лише поточних

реформ.

Група 4. Конституційні та інституційні фактори, до яких належать конституційний розподіл повноважень, статус регіонів, компетенції місцевого самоврядування, судова система, законодавче регулювання.

Група 5. Політичні фактори, серед яких особливу увагу приділено партійній системі, політичному лідерству, взаємовідносинам урядів, політичній конкуренції, міжпартійній координації. Навіть за однакової конституції МУВ можуть суттєво відрізнятися залежно від політичної ситуації.

Група 6. Ситуативні фактори (фактори обставин), до яких належать економічні кризи, війни, пандемії, надзвичайні ситуації, міжнародні виклики.

Д.Кемерон показує, що саме кризові події часто змінюють характер взаємодії між рівнями влади. Він пропонує оцінювати будь-яку систему МУВ за трьома характеристиками. По-перше, за рівнем інституціоналізації. Потрібно оцінити - чи існують постійні органи взаємодії; чи закріплені процедури законом; чи є регулярні міжурядові зустрічі; наскільки формалізована система. По-друге, за характером прийняття рішень. Тут Д. Кемерон пропонує з'ясувати, чи мають міжурядові органи реальні повноваження; чи вони лише консультують; чи їхні рішення є обов'язковими. По-третє, за рівнем відкритості (прозорості), коли треба звернути увагу на публічність переговорів, відкритість інформації, підзвітність, демократичний контроль. Саме прозорість він розглядає як одну з базових умов сучасних міжурядових відносин.

Кемерон Д. також пропонує ширшу типологію МУВ, виділяючи такі взаємопов'язані виміри, як-от: внутрішньодержавні МУВ між центральним і субнаціональними рівнями влади; МУВ та судова влада, коли суди стають механізмом вирішення компетенційних спорів; міжнародний вимір МУВ, пов'язаний із діяльністю міжнародних та наднаціональних інституцій; інші форми багаторівневого врядування, зокрема взаємодія з квазідержавними структурами та системами самоврядування корінних народів. Відтак, головним висновком науковця є теза, що міжурядові відносини є головним практичним механізмом функціонування федеративної та багаторівневої держави. Конституція лише визначає формальний розподіл компетенцій, але реальне управління здійснюється через постійні переговори, координацію, інформаційний обмін і спільне вироблення рішень. Саме тому Д. Кемерон називає МУВ своєрідним «робочим механізмом» сучасної федерації.

Далі теорію розвивають Б.Г. Петерс та Дж. Пьер, які стверджують, що класична система міжурядових відносин, яка ґрунтувалася на чіткій вертикалі влади та розподілі компетенцій між центральним, регіональним і місцевим рівнями, вже не відповідає сучасним умовам управління [9]. На зміну традиційній моделі приходить багаторівневе врядування, у якому: рішення ухвалюються не лише центральним урядом; різні рівні влади взаємодіють на партнерських засадах; до процесу вироблення політики залучаються недержавні суб'єкти (громадські організації, бізнес, міжнародні інституції, експертні мережі); реалізується постійна координація між усіма учасниками управлінського процесу. Відбулися такі важливі зміни, як-от перехід від ієрархії до мережевого управління, зростання взаємозалежності рівнів влади, посилення

ролі місцевого самоврядування, зміна ролі центрального уряду, розвиток європейської інтеграції як чинника трансформації. Розглянемо їх.

1. Традиційно міжурядові відносини будувалися за принципом «центральный уряд - регіони - місцеве самоврядування». Натомість сучасна система характеризується горизонтальними зв'язками між різними рівнями влади та іншими учасниками публічного управління. Влада перестає бути виключно вертикально організованою.

2. Жоден рівень влади вже не може ефективно реалізовувати політику самостійно. Це особливо помітно у таких сферах, як-от - охорона здоров'я, освіта, екологічна політика, регіональний розвиток, управління кризами. Ефективність залежить від узгодженості дій між усіма рівнями управління.

3. Місцеві органи влади перестають бути лише виконавцями рішень центрального уряду. Вони дедалі частіше беруть участь у формуванні політики, ініціюють власні програми розвитку, взаємодіють безпосередньо з міжнародними організаціями, залучають інвестиції, реалізують міжмуніципальні проекти.

4. Центральний уряд уже не виступає єдиним суб'єктом прийняття рішень. Його функції зміщуються у бік стратегічного керівництва, координації, нормативного регулювання, забезпечення узгодженості державної політики, розподілу ресурсів.

5. Сучасне управління дедалі більше здійснюється через мережі взаємодії, до яких належать міжурядові комітети, спільні робочі групи, партнерства між державою та громадами, співпраця з приватним сектором, взаємодія з громадянським суспільством.

6. В країнах Європейського Союзу політика формується одночасно на кількох рівнях: наднаціональному (ЄС), національному, регіональному, місцевому. Таким чином, міжурядові відносини вже не обмежуються рамками однієї держави.

Зазначені процеси реалізуються за допомогою таких механізмів, як-от координація політики між рівнями влади, переговорні процедури, спільне прийняття управлінських рішень, міжурядові консультації, партнерські моделі управління, інформаційний обмін, фінансова координація, спільна відповідальність за результати політики.

Свій внесок у розвиток сучасної теорії МУВ зробили праці Б.Г. Петерса та Дж. П'єра, які демонструють еволюцію від класичної моделі МУВ до багаторівневого врядування; пояснюють, чому традиційні адміністративні ієрархії поступаються місцем мережевим формам управління; обґрунтовують необхідність партнерської взаємодії між державою, регіонами, органами місцевого самоврядування та недержавними акторами; показують, що ефективність сучасної публічної політики визначається не лише формальним розподілом повноважень, а й якістю координації, співпраці та спільного вироблення рішень. Дослідники обґрунтовують, що розвиток МУВ слід розглядати не лише як удосконалення інституційних чи правових механізмів, а як перехід до моделі багаторівневого врядування, у якій ключову роль відіграють координація, партнерство, мережеві форми взаємодії та спільна відповідальність

різних рівнів влади за досягнення публічних результатів.

Разом із тим, Пойріер Дж., Сондерс Ч., Кінкейд Дж. наполягають на тому, що не існує універсальної моделі міжурядових відносин [10]. Навіть якщо країни мають однаковий федеративний устрій, їхні системи МУВ можуть істотно відрізнятися. На характер МУВ впливають історичний розвиток, конституційна модель, політична система, партійна конкуренція, фінансова система, адміністративні традиції, політична культура. Саме тому дослідники роблять висновок, що реальні механізми взаємодії важливіші за формальний конституційний розподіл повноважень. Пойріер Дж. та інші фактично систематизують усі механізми міжурядових відносин. Законодавчі механізми, до яких належать участь регіонів у законодавчому процесі, друга палата парламенту, спільне прийняття законів, консультації під час підготовки законодавства. Дослідники показують, що законодавчий компонент у різних федераціях розвинений дуже неоднаково. Виконавчі механізми включають конференції прем'єр-міністрів, зустрічі міністрів, міжурядові ради, спільні комітети, міжвідомчі робочі групи, регулярні консультації. Саме виконавчий рівень називається ядром сучасних міжурядових відносин. Спеціалізовані спільні органи, зокрема - агентства, комісії, секретаріати, дорадчі структури, координаційні центри. Такі органи забезпечують постійну взаємодію між рівнями влади. Міжурядові домовленості, які аналізують формальні угоди, меморандуми, протоколи, рамкові домовленості. У багатьох країнах саме такі угоди регулюють практичну взаємодію значно більше, ніж законодавство. Фіскальний федералізм, складовою якого є міжбюджетні трансферти; гранти; субсидії; горизонтальне вирівнювання; спільне фінансування програм. Зазначимо, що фінансові механізми є одним із головних інструментів координації між урядами. Головною ознакою міжурядових фінансових відносин, на думку З. Сірик, є система організації та способи переміщення фінансових ресурсів від одного рівня влади до іншого у відповідних напрямках [18, с. 46]. Формування міжбюджетних відносин має базуватися на тісній взаємодії між органами влади різних рівнів з приводу реалізації бюджетного процесу та розмежування бюджетних повноважень і, що найважливіше, враховуючи принцип субсидіарності [15, с. 164]. І тут, як пише Польова О., проблеми щодо удосконалення міжбюджетних відносин в Україні неможливо вирішити без гарантування фінансової незалежності органам місцевого самоврядування, без вивчення прогресивного досвіду розвинутих країн, який дозволить обґрунтувати засади подальшого їх реформування [17]. У розвиток зазначеного, Пойріер Дж. та інші надають узагальнення кількох глобальних тенденцій.

1. Постійне ускладнення міжурядових відносин. Сучасна державна політика вже майже ніколи не реалізується одним рівнем влади. Більшість сфер потребують спільного управління.

2. Інституціоналізація. У багатьох країнах створюються постійні конференції, міжурядові ради, секретаріати, координаційні офіси. МУВ переходять від неформальних контактів до сталих інституційних механізмів.

3. Посилення виконавчої влади. На сьогодні МУВ дедалі більше формуються не парламентами, а виконавчими органами влади. Саме міністри,

прем'єр-міністри та державні службовці стають основними учасниками міжурядової взаємодії.

4. Гнучкість. Сучасні МУВ майже ніколи не є жорстко регламентованими. Вони постійно змінюються залежно від політичної ситуації, економічних викликів, криз, конкретної сфери політики.

5. Баланс між централізацією та автономією. Всі федерації постійно балансують між двома тенденціями - прагненням до централізації через міжурядову координацію та прагненням субнаціональних урядів зберегти власну автономію. Саме ця динамічна рівновага визначає розвиток сучасних міжурядових відносин.

На сьогодні визначена нами проблематика зазнає перехід від класичної теорії міжурядових відносин до сучасної концепції спільного (колаборативного) управління. Якщо Д.Райт досліджував моделі МУВ, Б. Петерс та Дж. Пьер - багаторівневе врядування, то Р. Агранофф (Robert Agranoff) ставить інше питання щодо спроможності міжурядових відносин бути справді колаборативними, а не лише ієрархічними або координаційними [1]. Р.Агранофф стверджує, що наприкінці ХХ століття державне управління стало настільки складним, що жоден рівень влади більше не здатний самостійно вирішувати суспільні проблеми. Тому МУВ переходять від моделі «командування – виконання» до моделі «спільне управління - переговори - партнерство - спільна відповідальність». Саме це Р.Агранофф виокремлює як колаборативні МУВ. В межах цієї теорії вводиться поняття «матриці» (matrix) врядування. Під матрицею розуміється багатовимірна система взаємозв'язків, у якій кожен орган влади одночасно підпорядковується власній управлінській вертикалі, взаємодіє з іншими органами влади, співпрацює з приватним сектором, працює з громадськими організаціями, координує діяльність із федеральними, регіональними та місцевими структурами, тобто відбувається функціонування не в одній вертикалі, а в мережі численних горизонтальних і вертикальних зв'язків.

Р.Агранофф виділяє такі ознаки колаборативних МУВ: спільне прийняття рішень (рішення не спускаються зверху, а виробляються центральним урядом, регіонами, муніципалітетами, державними агентствами), коли усі сторони беруть участь у формуванні політики; взаємозалежність (жоден рівень влади не має достатніх ресурсів, тому потрібно об'єднувати фінанси, інформацію, персонал, експертизу, повноваження); переговорний характер управління (сучасний державний службовець значну частину часу займається переговорами, узгодженням позицій, пошуком компромісів, координацією), що відрізняє сучасне публічне управління від класичної бюрократії; управління через мережі, до яких входять державні органи, місцеве самоврядування, заклади вищої освіти, громадські організації, бізнес, професійні асоціації; довіра, адже співробітництво неможливе без взаємної довіри, репутації, відкритості, постійної комунікації.

На основі зазначеного в межах теорії колаборативних МУВ формується нова класифікація механізмів: організаційні механізми - міжурядові мережі, міжвідомчі команди, координаційні групи, спільні офіси; комунікаційні механізми - постійний інформаційний обмін, регулярні консультації, електронна взаємодія, професійні контакти; процедурні механізми - переговори, спільне

Публічне управління і право: історія, теорія, практика. 2026. Вип. 7. планування, колективне вироблення політики, консенсус; фінансові механізми - спільне фінансування програм, грантові механізми, розподіл ресурсів; управлінські механізми - спільна реалізація політики, координація виконання, оцінювання результатів.

Відтак, з огляду на зазначене, сучасний управлінець більше не є лише адміністратором. Він стає координатором, фасилітатором, модератором, переговорником, мережевим менеджером. Саме ці компетентності визначають успішність міжурядової взаємодії.

Висновки. Сучасна зарубіжна наукова думка поступово відходить від трактування міжурядових відносин виключно як вертикального розподілу повноважень і ресурсів. Вони дедалі більше розглядаються як багаторівнева, мережева та колаборативна система взаємодії, що поєднує вертикальну координацію, горизонтальне партнерство, спільне прийняття рішень, обмін ресурсами та інформацією і спільне створення публічної цінності. Саме така еволюція теоретичних підходів створює основу для визначення сучасних механізмів розвитку міжурядових відносин у системі місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Agranoff R. Managing Within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? *Publius: The Journal of Federalism*, 2001. Vol. 31, № 2. S. 31–56. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a004895> (дата звернення: 06.06.2026).
2. Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008. № 18(4). S. 543–571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032> (дата звернення: 06.06.2026).
3. Cameron D. The structures of intergovernmental relations. *International Social Science Journal*, 2001. Vol. 53. № 167. S. 121–127. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00300> (дата звернення: 06.05.2026).
4. Emerson K., Nabatchi T., Balogh S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012. № 22 (1). S. 1–29. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jopart/mur011> (дата звернення: 25.05.2026).
5. Hooghe L., Marks G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 2003. Vol. 97. № 2. S. 233–243. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649> (дата звернення: 25.05.2026).
6. Krane D., Wright D. S. Intergovernmental Relations. *Defining Public Administration*. 1st ed. Routledge, 2000. 19 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429501074-8> (дата звернення: 25.05.2026).
7. Marks G. Structural policy and multilevel governance in the EC. In: Cafruny, A. W., Rosenthal, G. G. (eds.). *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, 1993. S. 391–410. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781685856540-024> (дата звернення: 20.05.2026).
8. Moore M.H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA : Harvard University Press, 1995. 402 p.
9. Peters B. G., Pierre J. Developments in intergovernmental relations: Towards multi-level governance. *Policy & Politics*, 2001. Vol. 29. № 2. S. 131–135. DOI: <https://doi.org/10.1332/0305573012501251> (дата звернення: 25.05.2026).
10. Poirier J., Saunders C. Conclusion: Comparative Experience of Intergovernmental Relations in Federal Systems. In: Poirier J., Saunders C., Kincaid J. (eds.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford : Oxford University Press, 2015. S. 440–498.
11. Rhodes R. The new governance: governing without government. *Political Studies*,

Публічне управління і право: історія, теорія, практика. 2026. Вип. 7. 1996. Vol. 44. № 4. S. 652–667. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x> (дата звернення: 25.05.2026).

12. Sorensen E., Torfing J. Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*, 2009. № 87 (2). S. 234–258. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x> (дата звернення: 05.05.2026).

13. Wright D. S. Intergovernmental Relations: An Analytical Overview. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 1974. Vol. 416. №. 1. S. 1–16. DOI: <https://doi.org/10.1177/00027162744160010> (дата звернення: 30.05.2026).

14. Агафошина М. П. Європейський досвід упорядкування міжбюджетних відносин та можливості його імплементації. *Науковий вісник Полісся*, 2019. № 3 (19). С. 84–90. DOI: [10.25140/2410-9576-2019-3\(19\)-84-90](https://doi.org/10.25140/2410-9576-2019-3(19)-84-90) (дата звернення: 25.05.2026).

15. Возняк Г. В. Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», 2016. 520 с.

16. Котуков О. А., Котукова Т. В. Інституційні механізми взаємодії регіонального та місцевого рівнів публічного управління. *Економічний простір*, 2026. № 210. С. 401–410. DOI: <https://doi.org/10.30838/EP.210.401-410> (дата звернення: 25.05.2026).

17. Польова О. Міжбюджетні відносини як інструмент механізму розвитку територіальних громад. *Економіка та суспільство*, 2022. № 39. С. 160–166. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-39-37> (дата звернення: 25.05.2026).

18. Сірик З. О. Особливості вдосконалення міжбюджетних відносин в умовах децентралізації влади. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України, 2020. Вип. 2 (142). С. 46-54. DOI: <https://doi.org/10.36818/2071-4653-2020-2-7> (дата звернення: 25.05.2026).

References:

1. Agranoff, R. (2001). Managing Within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist? *The Journal of Federalism*. Vol. 31(2). Ss. 31–56. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a004895> [in English].

2. Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4). Ss. 543–571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032> [in English].

3. Cameron, D. (2001) The structures of intergovernmental relations. *International Social Science Journal*. Vol. 53(167). Ss. 121-127. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00300> [in English].

4. Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22(1). Ss. 1–29. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011> [in English].

5. Hooghe, L. & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? *Types of multi-level governance. American Political Science Review*. Vol. 97 (2). Ss. 233–243. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649> [in English].

6. Krane, D. & Wright, D.S. (2000). Intergovernmental Relations. *Defining Public Administration*. 1st ed. Routledge. 19 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429501074-8>. [in English].

7. Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. In: Cafruny, A. W., Rosenthal, G. G. (eds.). *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers. Ss. 391–410. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781685856540-024> [in English].

8. Moore, M.H. (1995). Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA : Harvard University Press. 402 p. [in English].

9. Peters, B.G. & Pierre J. (2001). Developments in intergovernmental relations: Towards multi-level governance. *Policy & Politics*. Vol. 29(2). Ss. 131–135. DOI: <https://doi.org/10.1332/0305573012501251> [in English].

10. Poirier, J. & Saunders, C. (2015). Conclusion: Comparative Experience of Intergovernmental Relations in Federal Systems. In: Poirier J., Saunders C., Kincaid J. (eds.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford : *Oxford University Press*. Ss. 440-498 [in English].
11. Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*. Vol. 44(4). Ss. 652–667. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x> [in English].
12. Sorensen, E. & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration*. 8(2). Ss. 234–258. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x> [in English].
13. Wright, D.S. (1974). Intergovernmental Relations: An Analytical Overview. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 416(1). Ss. 1–16. DOI: <https://doi.org/10.1177/00027162744160010> [in English].
14. Ahafoshyna, M. P. (2019) Yevropeiskyi dosvid uporiadkuvannya mizhbiudzhethnykh vidnosyn ta mozhlyvosti yoho implementatsii [European experience in regulating inter-budgetary relations and possibilities of its implementation]. *Naukovyi visnyk Polissia*. 3(19). Ss. 84–90. DOI: 10.25140/2410-9576-2019-3(19)-84-90 [in Ukrainian].
15. Vozniak, H.V. (2016). Biudzhethna polityka rozvytku rehioniv Ukrainy: suchasna paradyhma ta oriientyry podalshykh reform [Budgetary policy for the development of regions of Ukraine: modern paradigm and guidelines for further reforms]: monohrafiia. Lviv: DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy». 520 p. [in Ukrainian].
16. Kotukov, O.A., Kotukova, T.V. (2026). Instytutsiini mekhanizmy vzaiemodii rehionalnoho ta mistsevoho rivniv publichnoho upravlinnia [Institutional mechanisms of interaction between regional and local levels of public administration]. *Ekonomichnyi prostir*. 210. Ss. 401–410. DOI: 10.30838/EP.210.401-410 [in Ukrainian].
17. Polova, O. (2022). Mizhbiudzhethni vidnosyny yak instrument mekhanizmu rozvytku terytorialnykh hromad [Inter-budgetary relations as a tool for the mechanism of development of territorial communities]. *Ekonomika ta suspilstvo*. 39. Ss. 160–166. DOI: 10.32782/2524-0072/2022-39-37 [in Ukrainian].
18. Siryk, Z.O. (2020). Osoblyvosti vdoskonalennia mizhbiudzhethnykh vidnosyn v umovakh detsentralizatsii vlady [Peculiarities of improving inter-budgetary relations in the context of decentralization of power]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*. 2(142). Ss. 46-54. DOI: 10.36818/2071-4653-2020-2-7 [in Ukrainian].