

# ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ



УДК 35.07:323.173

**Л. С. СТАЛЕННА,**  
*аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом,  
Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

## СТРАТЕГІЯ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ СЕПАРАТИЗМУ

У статті досліджується проблема державної політики у сфері запобігання проявам сепаратизму та створення ефективного механізму для нейтралізації цього явища, що являє собою серйозну загрозу як для України, так і для безлічі інших країн світу, на базі аналізу наукових вітчизняних та зарубіжних джерел.

Автор акцентує увагу на багаторівневому управлінні, що застосовується в практиці урядів окремих європейських країн та сприяє зниженню загрози сепаратистських проявів. Аналізується досвід Іспанії, Італії, Франції, Бельгії, Великобританії, які мають історичні традиції сепаратистських рухів і за певними параметрами схожі з Україною, а також Сербії, Словенії, Хорватії, Чорногорії, Боснії і Герцеговини, Македонії, Чехії, Словаччини – країн, утворених у результаті дезінтеграції колишніх СФРЮ та Чехословаччини, які мають одне соціалістичне минуле з Україною. Для оцінки якості державного управління в цих країнах використовуються показники Світового банку “World Governance Indicators”.

Досліджуються суть та основні принципи багаторівневого управління.

Досвід європейських країн щодо запровадження багаторівневого управління є актуальним для України, враховуючи як події, що відбуваються на Донбасі, так і наявність сепаратистських тенденцій в інших регіонах України.

**Ключові слова:** сепаратизм, сепаратистські рухи, держава, багаторівневе управління, принципи управління.

**L. S. STALENNA,**

**Post-graduate student, Department of the Regional Administration, Local Self-government and Urban Management, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine**

### **THE STRATEGY OF MULTILEVEL GOVERNANCE AS A TOOL TO PREVENT SEPARATISM**

Separatism is a threat to the territorial integrity of a state and a danger that always accompanies humanity.

The article is devoted to the research the problem of the state policy to prevent separatism and creating an effective mechanism to counteract this phenomenon on the basis of scientific analysis of domestic and foreign sources.

The author focuses on multilevel governance, which is used in the practice of governments of European countries and reduces the threat of separatist manifestations. The article analyzes the experience of Spain, Italy, France, Belgium, the United Kingdom, which have historical traditions of separatist movements and under certain parameters are similar to Ukraine as well as Serbia, Slovenia, Croatia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, the Czech Republic and Slovakia – countries formed as a result of the disintegration of former Yugoslavia and Czechoslovakia, which have common socialist past of Ukraine.

In order to assess the quality of governance in these countries are used the World Bank figures “World Governance Indicators”.

The nature and basic principles of multilevel governance are examined.

The experience of European countries to implement multilevel governance is relevant for Ukraine, in view of the events in Donbass and the presence of separatist tendencies in other regions of Ukraine.

**Key words:** separatism, separatist movements, state, multilevel governance, principles of governance.

**Л. С. СТАЛЕННАЯ,**

**аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоуправління и управління городом, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины**

### **СТРАТЕГИЯ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ СЕПАРАТИЗМА**

В статье на основе анализа научных отечественных и зарубежных источников исследуется проблема государственной политики в сфере предотвращения проявлений сепаратизма и создание эффективного механизма для нейтрализации этого явления, которое представляет собой серьезную угрозу как для Украины, так и для множества других государств мира.

© Сталенна Л. С., 2017

Автор акцентує увагу на застосуванні багаторівневого управління в практиці урядів окремих європейських держав, що сприяє зменшенню ризику сепаратистських проявів. Аналізується досвід Іспанії, Італії, Франції, Бельгії, Великобританії, які мають історичні традиції сепаратистських рухів і за певними параметрами схожі з Україною, а також Сербії, Словенії, Хорватії, Чорногорії, Боснії та Герцеговини, Македонії, Чехії, Словаччини, які сформувалися внаслідок розпаду колишньої СФРЮ та Чехословаччини, які мають одне соціалістичне минуле з Україною. Для оцінки якості державного управління в цих країнах використовуються показники Всесвітнього банку "World Governance Indicators".

Вивчаються сутність та основні принципи багаторівневого управління.

Досвід застосування багаторівневого управління європейськими державами є актуальним для України, враховуючи події, що відбуваються на Донбасі, а також наявність сепаратистських тенденцій в інших регіонах України.

**Ключові слова:** сепаратизм, сепаратистські рухи, держава, багаторівневе управління, принципи управління.

**Постановка проблеми.** Історія свідчить про те, що сепаратизм все частіше стає причиною збройних конфліктів. І це перетворює його в одну з найбільш гострих проблем сучасності.

У всьому світі сепаратистські та автономістські рухи набирають силу, демонструючи достатню кількість вогнищ напруженості, в основі яких проблеми націоналізму, сепаратизму та регіональної політики. Ці процеси, що протікають на території того чи іншого регіону, так чи інакше впливають на сусідні території. Адже за своєю суттю це ланцюгова реакція, яка може просунутися досить далеко.

Характер і специфіка всіх проявів сепаратизму, що зараз існують, актуалізують необхідність дослідження державної політики у сфері запобігання проявам сепаратизму та створення ефективного механізму для нейтралізації подібних кризових явищ, використовуючи нові стратегії в державному управлінні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Протягом тривалого часу феномен сепаратизму та пов'язані з ним сепаратистські рухи привертають особливу увагу українських та зарубіжних учених і практиків. Різні аспекти сепаратизму висвітлюються в працях: А.Баранова – політико-територіальний; М.Басараба, Ю.Римаренка, Д.Горовиця, В.Тишкова – етнічний; В.Горенкіна, О.Крилова – політичний; В.Дівак – політико-правовий; В.Рахмайлова – соціальний, С.Савойської – мовно-політичний; Є.Рябініна – типи і причини сепаратизму; С.Погорельської, С.Хенкіна, Ф.Ламбаса, Х.Медрана – типи сепаратистських рухів та тенденції їх розвитку; К.Мурзи – причинно-наслідковий зв'язок сепаратизму і дезінтеграції; А.Б'юкенена – сепаратизм як форма прояву сепаратизму; В.Багатирєвої, І.Бочарнікова, І.Кресіної, О.Пузакова – методи протидії цьому феномену та ін.

**Невирішені раніше частини загальної проблеми.** Авторами багатьох досліджень щодо сепаратизму, пов'язаних із ним сепаратистських та автономістських рухів, методів протидії їм, часто виступають політологи, лінгвісти, юристи, історики тощо. У результаті власне теоретичний та практичний аспекти цього явища з точки зору науки державного управління в роботах щодо сепаратистської проблематики недостатньо вивчені і потребують поглибленого аналізу.

**Метою статті** є дослідження багаторівневого управління як інструменту державного управління урядів європейських країн з активними сепаратистськими рухами в регіонах.

**Основні завдання:** 1) визначити інструменти державного управління урядів окремих європейських країн з активними сепаратистськими проявами та етнічними конфліктами в регіонах, що можуть сприяти їх зменшенню; 2) оцінити якість державного управління в цих країнах; 3) дослідити сутність та основні принципи багаторівневого управління; 4) вивчити можливість використання багаторівневого управління в Україні для зменшення сепаратистських проявів.

**Виклад основного матеріалу.** Сепаратизм є досить складним і багатогранним явищем у суспільно-політичному житті державного утворення, виникає здебільшого в багатонаціональних державах та належить до числа найбільш небезпечних і важкопрогнозованих явищ.

Якщо провести системний аналіз цього явища, використовуючи структурний підхід, то можна припустити, що сепаратизм – складна соціальна система, сукупність із таких елементів: індивідів, соціальних груп, політичних інститутів, громадських ідей, суспільно-політич-

них процесів. Її елементи скеровуються системами цінностей і етнічними, релігійними, культурними, племінними, расовими, родовими ознаками “інакшості” від титульної нації. Вони перебувають у стані активної взаємодії з метою відокремлення від держави і створення своєї державності, приєднання до родинної цим групам державного утворення або надання певній частині держави автономії [8].

Європейська та євроатлантична інтеграція в зовнішньополітичній сфері залишається одним з основних пріоритетів політики України [1]. Тому для цілей цього дослідження становить науковий і практичний інтерес вивчення особливостей розв’язання проблем управління та функціонування державності саме в європейських країнах, зокрема Іспанії, Італії, Франції, Бельгії та Великобританії, які мають історичні традиції сепаратистських рухів і за певними параметрами (територія, населення, культура, та/або форма державного устрою, системи місцевого самоврядування тощо) схожі з Україною. До цієї групи також віднесемо країни колишніх СФРЮ: Сербію, Словенію, Хорватію, Чорногорію, Боснію і Герцеговину, Македонію та Чехословаччини: Чехію та Словаччину, які мають з Україною одне соціалістичне минуле. Сильні сепаратистські прояви спричинили дезінтеграцію цих країн і створення нових, більш дрібних, державних утворень, не зупинивши поки сепаратистські рухи.

Серед причин, що породжують сепаратизм у цих країнах, можна виділити економічні, політичні, етнічні, історичні, релігійні, релігійно-етнічні, а також геополітичні чинники тощо [2; 3; 6; 19].

Усі ці фактори сепаратизму нерозривно взаємопов’язані. Взаємодія факторів може “пом’якшати” їх загальний ефект або посилити руйнівні наслідки, діапазон яких складно визначити. Тому жодна інституція не в змозі протистояти сепаратизму.

Деякі фактори сепаратизму сильно локалізовані і мають досить короткий діапазон, який робить їх придатними для місцевого втручання. Призначенням органів місцевого самоврядування є забезпечення реалізації інтересів членів територіальних громад у всіх сферах місцевого життя: економіці, освіті, культурі, громадському порядку тощо.

Держава є особливою формою організації суспільства, основним призначенням якої є забезпечення загальносуспільного блага, тобто створення сприятливих умов для існування й розвитку всіх без винятку існуючих у суспільстві соціальних груп населення, через діяльність органів державної влади. Вона є найбільш видатним політичним актором та основою соціальної організації і соціального захисту, а також більш потужним, ніж органи місцевого самоврядування з обмеженими ресурсами.

У сучасному світі об’єктивні потреби розв’язувати системні проблеми, що загострилися в екології, економіці, сталому розвитку та ін., привели до появи форматів співробітництва нового рівня. У випадку з Європейським Союзом результатом цієї співпраці є створення нового рівня управління. Нові засоби інформації і комунікації дали можливість неурядовим організаціям, незалежним асоціаціям і соціальним рухам активно взаємодіяти всередині і між собою, а також справляти інформаційний, інтелектуальний і матеріальний вплив на події, що відбуваються. Для опису внутрішньополітичних та регіональних трансформацій була розроблена теорія “багаторівневого управління” [7].

Стає зрозумілим, що заходи щодо запобігання сепаратизму можуть бути забезпечені тільки широким колом акторів, які діють на всіх рівнях, від територіальної громади до інституцій місцевого, регіонального, національного рівнів управління.

Еволюція зарубіжного досвіду запобігання та протидії сепаратизму відбувалася близько двох століть, і з плином часу військово-силові методи поступилися місцем ненасильницьким компромісним заходам урегулювання конфліктів, що дає можливість досягати того ступеня зниження напруженості, коли дезінтеграційними процесами можна управляти [5]. Серед цих заходів можна виділити впровадження територіальної (Бельгія, Іспанія, Італія, Франція, Боснія і Герцеговина) або нетериторіальної автономії (Сербія, Словенія, Хорватія, Чорногорія, Македонія), сегментарної автономії у сферах освіти, культури, ЗМІ (Чехія, Словаччина); проведен-

ня регіональних реформ (Великобританія, Італія, Франція), процес “деволюції” (Великобританія), посилення місцевого самоврядування, розмежування компетенції органів державної влади й органів місцевого самоврядування, застосування принципів децентралізації, субсидіарності (усі досліджувані країни) [11; 18; 19; 20].

На думку Е.Блера, колишнього Прем’єр-міністра Великобританії, введення її центральним урядом асиметричної деволюції в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії було стратегією інтеграції, противагою сепаратистським силам та методом для координації багаторівневого управління [10].

За результатами проведеного в 2012 р. дослідження Європейського інституту державного управління – європейського Центру для регіонів “Division of powers between the European Union, the Members states and regional and local authorities” у практиці державного управління взаємодії ОМС й ОДВ європейських країн, що вивчаються, застосовуються принципи багаторівневого управління [13].

Слід відзначити, що в 2007 р. важливість багаторівневого підходу для політики міського розвитку офіційно була визнана в Лейпцігській хартії сталого розвитку європейських міст [15].

У 2009 р. Комітетом регіонів ЄС була схвалена Біла книга про багаторівневе управління, де поняття “багаторівневе управління” трактувалось як скоординовані зусилля з боку ЄС, держав-членів та місцевих і регіональних органів влади, засновані на партнерстві і спрямовані на розробку й реалізацію політики ЄС [21].

У 2014 р. Комітетом регіонів ЄС було схвалено Хартію багаторівневого управління в Європі, де головний акцент робиться саме на місцевому і регіональному рівнях.

Хартія є новим засобом діалогу та партнерства між усіма рівнями публічної влади в Європейському Союзі та за його межами. Основні фундаментальні принципи, визначені Хартією багаторівневого управління в Європі:

- прозорість, відкритість і всеосяжність процесу прийняття політичних рішень;
- участь та партнерство відповідних публічних і приватних стейкхолдерів у процесі прийняття рішень, у тому числі через відповідні цифрові інструменти, дотримуючись прав усіх інституційних партнерів;
- ефективність, згуртованість та бюджетна синергія між усіма рівнями управління;
- субсидіарність та пропорційність у процесі розробки політики;
- захист основних прав інституцій на всіх рівнях управління [12].

Інструментальними принципами багаторівневого партнерства, що використовуються європейськими країнами, є:

- представництво – законодавче забезпечення створення представницьких органів, асоціацій субнаціональних органів місцевого самоврядування та/або їх участь на центральному (федеральному) рівні в роботі внутрішньоінституційних комітетів, рад тощо для представлення своїх позицій;
- інформування;
- консультування;
- координація – у розумінні ефективної співпраці органів місцевого самоврядування з органами державної влади, а не тільки спільна праця разом.

На думку автора, для оцінювання якості державного управління у сфері запобігання сепаратизму та зниження територіальних конфліктів у досліджуваних країнах та Україні можна скористатись показниками “ефективність державного управління”, “політична стабільність і відсутність насильства/тероризму”, “голос і підзвітність”, що є в числі вимірів комплексного індикатора Світового банку “World Governance Indicators”.

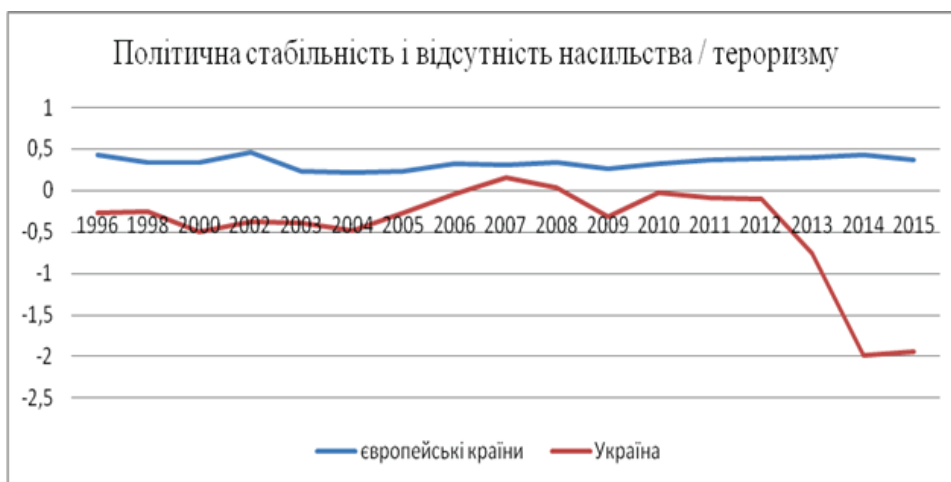
Еволюція цих показників для досліджуваних європейських країн та України за даними Світового банку наведена на рис. 1–3 [22].





*Рис. 1. Показники “Ефективність державного управління” в європейських країнах та Україні з 1996 по 2015 р.*

Графік ілюструє для: європейських країн – позитивні, із 2007 р. практично стабільні значення показників із деякою позитивною динамікою, України – всі показники від’ємні, хоча з висхідною тенденцією з 2011 по 2014 р.



*Рис. 2. Показники “Політична стабільність і відсутність насильства/тероризму” в європейських країнах та Україні з 1996 по 2015 р.*

Графік ілюструє для: європейських країн – позитивні, з 2009 р. практично стабільні значення показників із деякою позитивною динамікою до 2014 р., України – всі показники від’ємні, з 2012 по 2014 р. – їх різке зниження.

Графіки ілюструють для: європейських країн – позитивні, стабільні значення показників; України – всі показники від’ємні, з 2012 р. – зниження.

Зіставляючи результати державної політики в досліджених країнах щодо запобігання та протидії сепаратистським проявам із цими трьома показниками, ми спостерігаємо залежність їх позитивних значень та пропорційність досягнутим результатам: проведенню регіональних реформ, упровадженню територіальних та нетериторіальних автономій, розподілу повнова-

жень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, застосуванню принципів децентралізації, субсидіарності та багаторівневого управління.

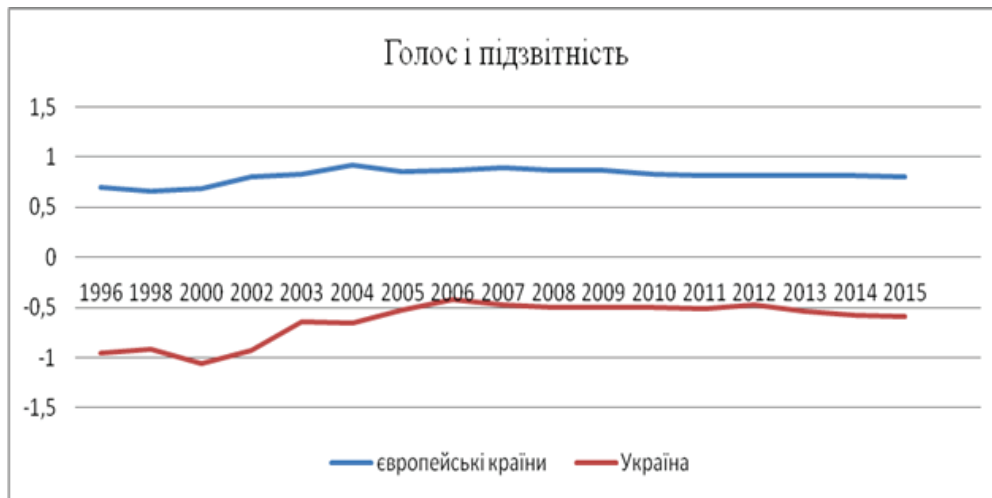


Рис. 3. Показники “Голос і підзвітність” в європейських країнах та Україні з 1996 по 2015 р.

На думку Х.-Г.Поттерінга, президента Європарламенту (2007–2009 рр.), “багаторівневе управління є важливим засобом, за допомогою якого можна досягти більш взаємодоповнюючої й ефективної політики в секторі розвитку та безпеки” [14].

Отже, запровадження стратегії багаторівневого управління може сприяти зниженню сепаратистських проявів та територіальних конфліктів в окремих регіонах.

Термін “багаторівневе управління” – переклад з англійської мови слів “Multilevel Governance”.

Теорія багаторівневого управління виникла на початку 90-х рр. ХХ ст. як продукт вивчення теорії європейської інтеграції. Ряд дослідників вирішили проаналізувати нові реалії в інтеграції Європейських співтовариств, що виникли після підписання в 1992 р. Маастрихтського договору. Першими, хто заговорив тоді про багаторівневе управління, були Л.Хуг і Г.Маркс. Останній у своїй роботі “Structural policy and Multi-level governance in the EU” дав одне з перших визначень, згідно з яким “багаторівневе управління” – “це система постійних переговорів між пов’язаними один з одним урядами на різних територіальних рівнях” [17]. Як видно, спочатку в теорії багаторівневого управління основна увага приділялася мережевій взаємодії урядових структур різного рівня [4].

Це поняття має на увазі визнання компетенції різних управлінських рівнів, що взаємно перетинаються, з акцентом на взаємодії учасників на різних рівнях [9].

Однак із часом у теорії багаторівневого управління фахівці акцентують увагу також на ролі неурядових акторів у цьому процесі.

Г.Маркс і Л.Хуг розрізняють різні типи багаторівневого управління. Більш традиційним є “тип 1”. Ця форма багаторівневого управління ґрунтується на “загальній цілі” інституцій різного рівня, що зацікавлені у взаємодії між собою та спільному використанні повноважень.

Тип 2 багаторівневого управління характеризується конкретним завданням інституцій (замість загальної цілі), чії членства перетинаються, та гнучкістю дизайну, який реагує на тимчасові потреби [16].

Стратегії багаторівневого управління можуть бути об’єднані в три групи: вертикальні, горизонтальні і змішані. Як і у випадку з рівнями, існує безліч підформ і перехідних форм, у тому числі і тих, які стосуються переходу від однорівневого управління до багаторівневого.

Проте необхідно констатувати значний ступінь суб'єктивності в ухваленні рішень щодо децентралізації. По-перше, якщо традиції та попередній досвід не будуть налаштовувати на перехід на багаторівневі “колії”, держава не прийме відповідних рішень. По-друге, навіть якщо відповідні рішення приймаються, то це стається в результаті тривалих дискусій, які відбувалися на національному рівні. Тобто перспективи децентралізації залежать передусім від держави та її вердиктів [7].

На наш погляд, в Україні можливо сформуванню систему запобігання та протидії сепаратизму шляхом використання стратегії багаторівневого управління, тобто відповідальності інституцій управління від місцевого, регіонального до національного рівнів, насамперед через налагодження відповідної прогностичної роботи. Адже тільки якісний прогноз дає можливість на ранній стадії виявити зародження небезпеки та вжити своєчасних заходів. Тому управління на всіх рівнях із повагою до компетенції, розподілом відповідальності, концентрацією фінансових ресурсів, партнерством та тісною співпрацею між її різними рівнями стає необхідним інструментом, через який можна об'єднати зусилля щодо запобігання сепаратизму.

**Висновки.** Таким чином, стратегію багаторівневого управління можна розглядати як інструмент для запобігання сепаратизму в державі. Найбільш суттєвими ознаками цієї стратегії є прозорість, відкритість і всеосяжність процесу прийняття політичних рішень; участь та партнерство відповідних публічних і приватних стейкхолдерів у процесі прийняття рішень, дотримання прав усіх інституційних партнерів; ефективність, згуртованість та бюджетна синергія між усіма рівнями управління; субсидіарність та пропорційність у процесі розробки політики; захист основних прав інституцій на всіх рівнях управління.

Сьогодні в Україні до управління процесами запобігання сепаратистським проявам необхідно підключити регіональний і місцевий рівні, на яких діють сотні публічних органів: державної влади та місцевого самоврядування. Крім того, на управління також впливають приватні й громадські актори, серед яких можна виділити великі приватні компанії, громадські організації, рухи, а також окремих індивідів.

Основним рівнем цієї системи повинен залишатися національний. Більш того, саме держава дає “добро” процесам перерозподілу влади і функцій. Вибираючи між стратегіями, уряди дають різну ступінь свободи недержавним гравцям і тим самим розвивають політичні системи в різних напрямках.

Але хоч би яку стратегію уряди обрали, їм доведеться рахуватися з критерієм ефективності, який у сучасному стані передбачає відмову від централізації функцій і аспектів управління та прийняття принципів багаторівневого управління публічними справами.

Разом з тим необхідно зауважити, що “багаторівневість” не є універсальною і в кожному конкретному режимі або сфері проявляється по-різному.

**Перспективи подальших досліджень** вбачаємо в розробці механізмів щодо запровадження багаторівневого управління для зниження сепаратистських тенденцій, що виникають у державному управлінні поліетнічними утвореннями.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році”. – Київ : НІСД, 2016. – 688 с.
2. Баранов А. В. Сепаратизм в современной Италии: факторы развития, институализация, политические стратегии / А. В. Баранов // Человек. Сообщество. Управление. – 2015. – Т. 16. – № 1. – С. 85–90.
3. Баранов А. В. Сепаратизм в современном мире: политико-территориальный аспект / А. В. Баранов // Человек. Сообщество. Управление. – 2005. – № 3. – С. 107–123.
4. Бовдунов А. Евросоюз: многоуровневое управление и региональная интеграция. [Электронный ресурс] / А. Бовдунов. – Режим доступа : <http://konservatizm.org/konservatizm/sociology/050909095544.xhtml>

5. Пузаков А. В. Противодействие сепаратизму: мировой опыт и методы / А. В. Пузаков // Грамота. – 2013. – № 12 (38) : в 3 ч. Ч III. – С. 169–172.
6. Пузырев К. С. Корсиканский сепаратизм: национал-регионализм против “государственной унификации” / К. С. Пузырев // Свободная мысль : теорет. и полит. журн. – 2012. – № 1/2. – С. 124.
7. Рамонова М. А. Стратегии многоуровневого управления международно-политической системой : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Рамонова М. А. ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М., 2012. – 229 с.
8. Сталенная Л. С. Сепаратизм с точки зрения теории систем / Л. С. Сталенная // East European Scientific Journal: Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe. – Warsaw, Poland, 2016. – 4 (8). – Vol. 5. – P. 73–78.
9. Стрежнева М. В. Трансправительственные сети в ЕС / М. В. Стрежнева // Междунар. процессы. – 2008. – Янв.–апр. – Т. 6. – № 1(16).
10. Beech M. Ten Years of New Labour / Beech. M, S Lee. – 2008. – New York; Palgrave Macmillan. – 221 p.
11. Brusis M. The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries / M. Brusis // Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe. – 2015. – Vol. 14. – No 4. – P. 60–78.
12. Charter for Multilevel governance in Europe, 20 February 2014: Document of Committee of the Regions (CoR) EU [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Pages/charter-for-multiLevel-governance.aspx>
13. Division of powers between the European Union, the Members states and regional and local authorities. [Электронный ресурс] / European Union. – 2012. – QG-30-12-143-EN-N. – Режим доступа : [http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division\\_of\\_powers/division\\_of\\_powers.pdf](http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf)
14. Langenhove L. V. Delivering Human Security through multi-level Governance [Электронный ресурс] / L.V. Langenhove, A. Vigilante, E. Fanta, T. Felicio, M. Ferro, T. Scaramagli, R. Tavares. – Режим доступа : <http://www.slideshare.net/MarcosFariasFerreira/delivering-human-security>.
15. Leipzig charter on Sustainable European Cities, 02 May 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [ec.europa.eu/regional.../leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional.../leipzig_charter.pdf).
16. Marks G. Contrasting Visions of Multi-level Governance / G. Marks, L. Hooghe, in: Bache, Ian and Flinders Matthew, (eds.): Multi-level Governance. – 2004. – Oxford : Oxford University Press. – P. 15–30.
17. Marks G. Structural policy and Multi-level government in the EC / G. Marks: in A. Cafurny, G. Rosental (ed.) // The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond. – Boulder. – 1993. – P. 391–411.
18. Piperno S. Fiscal Decentralization in Italy: Some Lessons [Электронный ресурс] / S. Piperno. – Режим доступа : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/idn/italy.pdf>
19. Separatism in Europe: current and medium term assessment [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eurasia.ro/?p=43538>
20. Smith D. J. Minority territorial and non-territorial autonomy in Europe: theoretical perspectives and practical challenges / D. J. Smith, In: Kantor Z. (ed.) // Autonomies in Europe: Solutions and Challenges. – Budapest: L’Harmattan. – 2014. – P. 15–24.
21. The Committee of the regions’ white paper on multilevel governance, 17 and 18 June 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>
22. World Governance Indicators / The World Bank [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>



## REFERENCES

1. The National Institute for Strategic Studies (2016). Analitichna dopovidj do Shhorichnogo Poslannja Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoji Rady Ukrainy "Pro vnutrishnje ta zovnishnje stanovyshe Ukrainy v 2016 roci" [The analytical report to the Annual Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine "On the internal and external situation of Ukraine in 2016"], Kyiv: NISD.
2. Baranov A.V. (2015) Separatizm v sovremennoy Italii: faktory razvitiya, instutualizatsiya, politicheskie strategii [Separatism in modern Italy: factors of development, institutionalization, political strategies]. *Human. Community.Management*, vol. 16, no. 1, pp. 85–90.
3. Baranov A.V.(2005) Separatizm v sovremennom mire: politiko - territorialnyy aspekt [Separatism in the modern world: political-territorial aspect]. *Human. Community.Management*, no. 3, pp. 107–123.
4. Bovdunov A. (2009) Yevrosoyuz: mnogourovnevoe upravlenie i regionalnaya integratsiya. [EU: multilevel governance and regional integration]. Available at: <http://konservatizm.org/konservatizm/sociology/050909095544.xhtml> (accessed 15 December 2016).
5. Puzakov A. V. (2013) Protivodystvie separatizmu: mirovoy opyt i metody [Opposition to separatism: international experience and methods]. *Gramota*, no 12 (38), part III, pp. 169–172.
6. Puzyrev K. S. (2012) Korsikanskiy separatizm: natsional-regionalizm protiv "gosudarstvennoy unifikatsii" [Corsican separatism: National regionalism against the "unification of the state"]. *Free Thought: Theoretical and political journal*, no 1/2, pp. 115–124.
7. Ramonova M.A. (2012) Strategii mnogourovnevoogo upravleniya mezhdunarodno-politicheskoy sistemoy [Multilevel governance strategy of the international political system:] (PhD Thesis), Moscow: Moscow State University of Mikhail Lomonosov.
8. Stalennaya L.S. (2016) Separatizm s tochki zreniya teorii sistem [Separatism from the viewpoint of the General system theory]. *East European Scientific Journal*, vol. 5, no. 4 (8), pp. 73–78.
9. Strezhneva M.V. (2008) Transpravitelstvennyye seti v YeS [trans government networks in the EU]. *International processes*, vol. 6, no.1 (16), pp. 83–87.
10. Beech M., Lee S. (2008) *Ten Years of New Labour*. New York: Palgrave Macmillian.
11. Brusis M. (2015) The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 14, no 4, pp. 60–78.
12. Committee of the Regions EU (2014) Charter for Multilevel governance in Europe. Available at: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Pages/charter-for-multiLevel-governance.aspx> (accessed 13 December 2016).
13. European Institute of Public Administration (2012) Division of powers between the European Union, the Members states and regional and local authorities. Available at: [http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division\\_of\\_powers/division\\_of\\_powers.pdf](http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf) (accessed 15 December 2016).
14. Langenhove L.V., Vigilante A., Fanta E., Fel'cio T., Ferro M., Scaramagli T., Tavares R. (2009) Delivering Human Security through multi-level Governance. Available at: <http://www.undp.org/content/brussels/en/home/library/brussels-staff-publications/delivering-human-security-through-multi-level-governance.html> (accessed 18 December 2016).
15. European Commission (2007) Leipzig charter on Sustainable European Cities. Available at: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf) (accessed 15 December 2016).
16. Hooghe L., Marks G. (2004) Contrasting Visions of Multi-level Governance, in Bache, Ian and Flinders Matthew (eds.). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 15-30.
17. Marks G. (1993) Structural policy and Multi-level government in the EC, in Cafurny A. and Rosental G. (eds.). *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp. 391–411.

18. Piperno S. (2000) Fiscal Decentralization in Italy: Some Lessons. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/idn/italy.pdf> (accessed 12 December 2016).
19. Birca M (ed.) (2012) Separatism in Europe: current and medium term assessment. Available at: <http://eurasia.ro/?p=43538>. (accessed 15 December 2016).
20. Smith D. J. (2014) Minority territorial and non-territorial autonomy in Europe: theoretical perspectives and practical challenges. In: Kantor Z. (ed.) Autonomies in Europe: Solutions and Challenges. Budapest: L'Harmattan, pp. 15–24.
21. The Committee of the regions (2009) White paper on multilevel governance: Available at: <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf> (accessed 20 December 2016).
22. The World Bank (2015) World Governance Indicators. Available at: <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators> (accessed 27 December 2016).

### SUMMARY

**Problem setting.** The onset of events in Ukraine indicates that separatism, threatening national sovereignty and territorial integrity, undermines and violates the principles of geopolitical security of our state and reduces its international prestige etc.

It should be noted, that current separatism is threatening not only Ukraine, but also many other countries of the world.

The nature and specificity of all forms of separatism that currently exist in the modern world, promote the necessity for research the public policy in prevention of separatism and the development of an effective mechanism to neutralize such crises using new strategies in public administration.

**Recent research and publications analysis.** Various aspects of separatism, separatist movements and methods of counteraction to this phenomenon have been described in the works by Ukrainian (Bahatyreyeva V., Basarab M., Horenkin V., Divak V., Kresina I., Murza K., Rahmaylov V., Rymarenko Iu., Ryabinin Ie., Savoiska S.) and foreign (Baranov A., Bocharnikov I., Horowitz D., Krylov A., Lambaso F., Medrano H., Pogorelska S., Puzakov A., Tyshkov V., Hyenkin C. and others) researchers and practitioners.

However, despite the expansion and intensification of the research efforts placed by the scientists in order to analyze the separatism phenomenon, its actual theoretical and practical aspects in terms of the science of public administration in the researches on separatist issues not well understood and require investigation.

**Paper objective.** This article aims to study multilevel governance as a tool for governance of European states with active separatist movements in regions.

**Paper main body.** Separatism is an enough complex and multifaceted phenomenon in social and political life of public forming.

The author focuses on multilevel governance, which is used in the practice of separate European countries and reduces the threat of separatist manifestations. The article analyzes the experience of Spain, Italy, France, Belgium, the Great Britain, which have historical traditions of separatist movements and under certain parameters are similar to Ukraine, as well as Serbia, Slovenia, Croatia, Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, the Czech Republic and Slovakia countries formed as a result of the disintegration of former Yugoslavia and Czechoslovakia, which have common socialist past with Ukraine.

In order to assess the quality of governance in these countries were used the World Bank figures “World Governance Indicators”.

The author considers that the tools to prevent separatism can be provided only by a broad range of actors operating at all levels of governance: from territorial community to institutions of local, regional and national level of governance.

Therefore, the strategy of multilevel governance could be examined as a tool for prevention of separatism in the state.

The most significant features of this strategy is transparency, openness and comprehensiveness of policy-making process; participation and partnership in the relevant public and private stakeholders through the policy-making process, observance of the rights of all institutional partners; effectiveness, cohesion and budgetary synergies between all levels of governance; subsidiarity and proportionality in policy making; protection of fundamental rights at all levels of governance.

#### Conclusions of the research.

Therefore, the experience of European countries to implement multilevel governance is relevant for Ukraine in recent times, in view of the events in Donbass and the presence of regional elites, which can lead to separatist tendencies in other regions of Ukraine.

Today in Ukraine to management processes of mitigating the threat of separatist movements it is necessary to connect regional and local levels, where there are hundreds of public authorities and local governments. In addition, private and public civil actors, among which are large private companies, public organizations, movements and individuals, also affect management.