

УДК 321.015

Ю. М. Мануйлов,
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування,
Університет Григорія Сковороди в Переяславі
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-6760-8659>

DOI: 10.32702/2306-6814.2025.21.319

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Yu. Manuilov,
Postgraduate student of the Department of Public Administration and Management,
Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav

FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN THE SPHERE OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS OF UKRAINE

У статті аналізується концепція багаторівневого врядування у сфері соціально-економічного розвитку регіонів України, її впровадження у систему публічного управління, сучасні тенденції реалізації, зокрема у європейському просторі. З'ясовано співвідношення багаторівневого врядування до мережевого управління (governance) як форми публічного управління, яка ґрунтується на взаємодії та координації між різними суб'єктами (державними, приватними, громадськими), що функціонують у межах нелінійної, децентралізованої системи. Проаналізовано різноманітні форми реалізації мережевого підходу до управління. Відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку України на 2021—2027 роки та з залученням мережевого підходу обґрунтовано досягнення стратегічної мети державної регіональної політики, яка забезпечується через реалізацію трьох ключових цілей, однією з яких є формування ефективної системи багаторівневого врядування — основи інтеграційної та регіональної політики Європейського Союзу. З'ясовано, що в Україні активно розвивається напрям розумне врядування в межах реформ децентралізації та цифрової трансформації державного управління як сучасна концепція управління, яка базується на використанні цифрових технологій, відкритих даних і взаємодії між владою, бізнесом та громадянами. Проаналізовано європейські тенденції, зокрема ухвалені Комітетом регіонів ЄС з 2014 році, в яких багаторівневе врядування розглядається як скоординована діяльність Європейського Союзу, держав-членів, а також місцевих і регіональних органів влади, заснована на принципах партнерства та спрямована на формування і реалізацію політики ЄС. Проаналізовано програмні продукти ЄС, зокрема програми ЄС, що фінансують проекти у таких сферах, як освіта, охорона навколишнього середовища, соціальні послуги, культура.

The article analyzes the concept of multi-level governance in the field of socio-economic development of the regions of Ukraine, its implementation in the public administration system, modern trends in implementation, in particular in the European space. The article clarifies the correspondence of multi-level governance with the use of network governance as a form of public administration, which is based on interaction and coordination between various entities (public, private, public) functioning within a non-linear, decentralized system. Various forms of implementing the network approach to governance are analyzed. In accordance with the State Strategy for Regional Development of Ukraine for 2021—2027 and with the involvement of the network approach, the achievement of the strategic goal of the state regional policy is substantiated, which is ensured through the implementation of three key goals, one of which is the formation of an effective multi-level governance system — the basis of the integration and regional policy of the European Union. It has been established that in Ukraine, within the framework of decentralization reforms and digital transformation of public administration, the direction of smart governance is actively developing as a modern management concept, which is based on the use of digital technologies, open data and interaction between government, business and citizens. This article analyzes European trends, in particular those adopted by the EU Committee of the Regions since 2014, which view multilevel governance as coordinated action by the European Union, Member States, and local and regional authorities, based on partnership principles and aimed at shaping and implementing EU policy. EU program products are analyzed, in particular EU programs funding projects in areas such as education, environmental

protection, social services, and culture. It has been established that scholars often consider multi-level governance synonymous with the network approach. The network approach is particularly relevant in Ukraine in the context of decentralization, post-war reconstruction, regional planning, and integration into the European governance environment. A prerequisite for its effectiveness is the development of trust institutions, a strengthened culture of partnership, and increased capacity of regional development institutions. Contemporary elements of the network approach's application in Ukraine include: the activities of Regional Development Agencies (RDAs) as a tool for intersectoral interaction in development planning; community development strategies involving businesses, NGOs, and residents; international technical assistance programs (U-LEAD, DOBRE) utilizing a multi-level governance approach and the digitalization of public services as an element of a new public administration model.

Ключові слова: публічне управління, регіональне управління, територіальна громада, місцеві органи влади, регіон, соціально-економічний розвиток.

Key words: public administration, regional administration, territorial community, local authorities, region, socio-economic development.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

На сьогодні актуальним є застосування механізмів мережевого та інтегрального підходів до публічного управління, зокрема у сфері соціально-економічного розвитку регіонів. Проблематика знаходиться здебільшого у інституційному забезпеченні, координації між рівнями влади, контролю та моніторингу ефективності. Одним з пріоритетів управління є узгодження дій між центральною, регіональною та місцевою владою, що веде до розвитку спільних зусиль, інтегрованих в управління. Тому на сьогодні активного обґрунтування здобуває теорія багаторівневого врядування, яка є визначальною для формування інтеграційної та регіональної політики.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Серед перших дослідників, які запропонували концепцію багаторівневого врядування (англ. — multi-level governance, MLG) на початку 1990-х років, були Г. Маркс [1] та Л. Хуг. Г. Маркс уперше сформулював ідею про те, що влада у Європейському Союзі розподіляється не лише між національним та наднаціональним рівнями, а й залучає регіональні та місцеві рівні — тобто формується система взаємопов'язаних рівнів управління, а не ієрархічна модель. Модель MLG передбачає відхід від централізованої, ієрархічної системи державного управління (government) на користь концепції врядування (governance), що базується на взаємодії між державними інституціями, бізнесом і громадянським суспільством. Цей підхід ґрунтується на міжсекторальному партнерстві та поліцентричному процесі ухвалення рішень із залученням кількох рівнів влади. Поняття "врядування" (governance) є значно ширшим за традиційне "управління" (government), оскільки охоплює не лише внутрішні відносини в системі публічної влади, а й взаємодію з інституціями громадянського суспільства. Такий підхід спрямований на досягнення ефективної керівності та стійкості соціальних процесів. В умовах сучасного врядування вертикальні ієрархічні механізми доповнюються горизонтальними, мережевими формами координації між владою, громадськістю та іншими недержавними акторами. Мережеве управління (governance) — це форма публічного управління, яка ґрунтується на взаємодії

та координації між різними суб'єктами (державними, приватними, громадськими), що функціонують у межах нелінійної, децентралізованої системи. Дослідники запропонували різноманітні форми реалізації мережевого підходу до управління, зокрема R. Rhodes [2] обґрунтував концепцію "нового управління через мережі" (new governance), J. Pierre та B. Guy Peters [3] визначили governance як альтернативу government, що базується на співпраці, M. Bevir та R.A.W. Rhodes [4] визначали врядування як результат взаємодії інститутів і структур, M. Castells [5] розвинув теорію "мережевого суспільства", E. Sorensen та J. Torfing обґрунтували концепцію інтерактивного управління (interactive governance).

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є аналіз багаторівневого врядування у сфері соціально-економічного розвитку регіонів України та виокремлення особливостей його реалізації.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Механізми реалізації багаторівневого врядування потребують на сьогодні не лише технічного розподілу повноважень між рівнями влади в межах публічної адміністрації. Оскільки MLG передбачає широке залучення до процесу прийняття рішень представників недержавного сектору — громадських організацій, бізнесу, профспілок, експертної спільноти, органів самоорганізації населення та активістів, постає проблематика їх статусу, компетенції та механізмів управління. В. Малиновський зазначив, що основна ідея MLG полягає у тому, що складна система управління функціонує не лише через адміністративні важелі, а й завдяки таким неієрархічним інструментам взаємодії як громадські обговорення, консультації, переговори, досягнення консенсусу та робота в регуляторних мережах [6]. Цей підхід закріплений у Хартії багаторівневого врядування в Європі (Charter for Multi-level Governance in Europe) [7], ухваленій Комітетом регіонів ЄС у 2014 році. У документі багаторівневе врядування розглядається як скоординована діяльність Європейського Союзу, держав-членів, а також місцевих і регіональних органів влади, заснована на принципах партнерства та спрямована на формування і реалізацію політики ЄС. Окремо підкреслюється важливість участі недержавних суб'єктів — бізнесу, громадських інституцій і громадян — у регіональній політиці.

Світовий досвід вказує на такі ефективні тенденції застосування багаторівневого врядування у сфері розвитку регіонів як:

- посилення ролі агенцій регіонального розвитку як координаторів між рівнями управління;
- впровадження принципів "smart governance" — цифровізація управління розвитком регіонів;
- розвиток "bottom-up" підходу (ініціатива знизу), коли громади самі формують пріоритети;
- залучення інструментів ЄС (наприклад, програма політики згуртованості (англ. — Cohesion Policy) для зміцнення багаторівневої співпраці.

В Україні відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку України на 2021—2027 роки, досягнення стратегічної мети державної регіональної політики забезпечується через реалізацію трьох ключових цілей, однією з яких є формування ефективної системи багаторівневого врядування — основи інтеграційної та регіональної політики Європейського Союзу. Проаналізуємо сутність показників моніторингу досягнення цілей Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки в контексті побудови ефективної системи багаторівневого врядування. Отже, для досягнення Стратегічної цілі "Розбудова ефективного багаторівневого врядування", визначена така ціль 1 як "Розвиток інституційної спроможності органів публічної влади з урахування кращих практик ЄС". Для її досягнення пропонуються такі напрями з відповідними показниками моніторингу:

Напрямок "Інструменти планування та підзвітності у регіональній політиці":

- показник — частка територіальних громад, які мають затверджені документи стратегічного планування державної регіональної політики (відповідно до Закону України "Про засади державної регіональної політики").

Напрямок "Розбудова потенціалу суб'єктів державної регіональної політики":

- показник — частка фінансування діяльності агенцій регіонального розвитку з місцевих бюджетів у загальному обсязі фінансування;
- показник — частка фінансування діяльності агенцій регіонального розвитку з інших джерел у загальному обсязі фінансування.

Друга визначена оперативна ціль — розвиток різних форм співробітництва та ефективне управління публічними інвестиціями:

Напрямок "Розвиток співробітництва на регіональному рівні"

- показник — кількість територіальних громад, які мають діючі договори про співробітництво територіальних громад (відповідно до Закону України "Про співробітництво територіальних громад");
- показник — обсяг коштів державного фонду регіонального розвитку.

З метою контролю якості проводиться моніторинг реалізації Державної стратегії регіонального розвитку за 2021–2023 роки [8]. Швидка інтегрована оцінка бюджетних програм виявляє, як програми включають цілі сталого розвитку до 2030 року, наскільки наявний фінансовий ресурс відповідає поставленим завданням. Основними пріоритетами регіонального розвитку на період до 2027 року є:

- розвиток інституційної спроможності органів місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівні у сфері стратегічного планування, проектного менеджменту, цифровізації, протидії корупції;
- розвиток людського капіталу, відновлення підприємницької діяльності та зростання економіки на основі внутрішнього потенціалу територій та регіональних смарт-спеціалізацій;

розвиток багаторівневого врядування, наближення системи управління регіональним розвитком до процедур та кращих практик ЄС;

- залучення громадян до прийняття рішень на державному, регіональному та місцевому рівні;
- розбудова партнерств, розвиток міжмуніципального, міжрегіонального та транскордонного співробітництва;
- сприяння економічному розвитку регіонів шляхом залучення інвестицій для реалізації інноваційних проектів;
- відновлення та розвиток системи надання соціальних послуг на регіональному та місцевому рівні.

Інституційне забезпечення багаторівневого врядування здебільшого представлений органами публічної влади. Органами, що забезпечують реалізацію стратегії регіонального розвитку є: обласні, районні, Київська та Севастопольська міські (військові, військово-цивільні) держадміністрації; військові (військово-цивільні) адміністрації населених пунктів; міські, селищні, сільські ради.

В Україні активно розвивається в межах реформ децентралізації та цифрової трансформації державного управління напрям розумне врядування (англ. — Smart governance) — це сучасна концепція управління, яка базується на використанні цифрових технологій, відкритих даних і взаємодії між владою, бізнесом та громадянами. Метою розумного врядування є наміри зробити процес управління ефективним, прозорим, інноваційним і орієнтованим на громадянина. Основними принципами smart governance на сьогодні, враховуючи світовий досвід, є:

1. Цифровізація управлінських процесів — переведення процедур планування, моніторингу та надання послуг у цифровий формат.
2. Відкритість і прозорість — використання відкритих даних для громадського контролю за діями влади.
3. Участь громадян (e-participation) — можливість для мешканців регіонів брати участь в ухваленні рішень через онлайн-платформи.
4. Інтеграція даних — об'єднання баз даних різних рівнів влади для прийняття рішень на основі аналітики (data-driven policy).
5. Міжрівнева взаємодія — обмін інформацією між державними, регіональними та місцевими органами через спільні цифрові системи.
6. Інноваційність та адаптивність — використання штучного інтелекту, геоінформаційних систем (ГІС), аналітичних панелей тощо.

Україна активно використовує принципи smart governance в системі публічного управління, на сьогодні основними інструментами впровадження smart governance є:

- портал "Дія" та "Дія.Цифрова громада", який надає громадам можливість цифрового документообігу, електронних петицій, опитувань, управління майном, електронних сервісів для громадян;
- регіональні геоінформаційні системи (ГІС) — використовуються для управління територіями, землею, інфраструктурними об'єктами;
- системи моніторингу стратегій розвитку — онлайн-платформи, що відстежують реалізацію регіональних стратегій (наприклад, SMART Region у Вінницькій області);
- цифрові інструменти для моніторингу витратків місцевих бюджетів;
- портали відкритих даних (data.gov.ua) — забезпечують доступ до статистики, аналітики, звітності.

Програми ЄС фінансують проекти у таких сферах, як освіта, охорона навколишнього середовища, соціальні послуги, культура. Програма "U-LEAD з Європою" (Ukraine — Local Empowerment, Accountability and Development Programme) була започаткована у 2016 році для підтримки впровадження багаторівневого врядування, яке є про-

зорим, підзвітним та орієнтованим на потреби населення України. З 2020 року надаючи безпосередню підтримку органам місцевого самоврядування по всій Україні, "U-LEAD з Європою" забезпечила: участь понад 1 439 громад у більш ніж 30 000 заходах з розбудови спроможностей, розроблення 15 законодавчих актів, що підсилюють місцеве самоврядування. "U-LEAD з Європою" продовжить зосереджуватися на зміцненні місцевого самоврядування та забезпеченні стійкого відновлення на місцевому та регіональному рівнях у контексті цілей європейської інтеграції України. III фаза триватиме до кінця 2027 року з бюджетом у 62 млн євро, з яких ЄС надає 40 млн євро, Німеччина — 18 млн євро, а Данія — 4 млн євро [9]. Ці спільні зусилля спрямовані на підтримку поточних реформ в Україні шляхом зміцнення громад, посилення їхньої стійкості та подальшого просування децентралізації як частини загального ширшого євроінтеграційного курсу України. U-LEAD продовжить розбудову потенціалу громад через свою мережу з 24 регіональних офісів, допомагаючи органам самоврядування долати виклики воєнного часу та відновлюватися ефективніше, забезпечуючи навчання, консультації та розвиваючи потенціал громад. Особливу увагу буде приділено громадам з населенням до 50 000 осіб у питаннях енергетичної безпеки, продовольчої безпеки та фінансового управління, щоб підвищити їхню стійкість.

Деякі успішні проекти через політичні ситуації припинили свою діяльність. Так, програма USAID "Децентралізація приносить кращі результати та ефективність" (DOBRE) — це девятирічна програма, що виконувалася міжнародною організацією Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) та фінансувалася Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Програма була спрямована на посилення місцевого самоврядування та створення кращих умов для розвитку ОТГ, підвищення рівня залученості громадян до прийняття рішень та забезпечення підзвітності та прозорості в громадському управлінні. До консорціуму виконавців програми DOBRE, на чолі з Global Communities, входили: Український кризовий медіа-центр, Social Boost, Фундація підтримки місцевої демократії (FSLD/FRDL), Малопольська школа державного управління при Краківському університеті економіки (MSAP/UEK), Національний Демократичний Інститут (NDI). Програма USAID DOBRE працювала в 7 цільових областях: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській та Тернопільській [10]. Тому, міжнародні донори можуть активно впливати на соціально-економічний розвиток регіонів, та без належного стратегічного планування допомоги донорів така діяльність може мати точковий несистемний характер, та діяти більш фрагментарно.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВИДКІВ У ДАНОМУ НАПРЯМІ

З'ясовано, що багаторівневе врядування науковці часто синонімічно відносять до мережевого підходу. Мережевий підхід є особливо актуальним в Україні у контексті децентралізації, післявоєнного відновлення, регіонального планування, а також інтеграції у європейське управління середовище. Необхідною умовою його ефективності є розвиток інституцій довіри, зміцнення культури партнерства та підвищення спроможності інституцій регіонального розвитку. Сучасними елементами застосування мережевого підходу в Україні можна вважати: діяльність Агенцій регіонального розвитку (АРР) як інструменту міжсекторальної взаємодії у плануванні розвитку; стратегії розвитку громад — за участі бізнесу, НУО та жителів; програми міжнародної технічної допомоги (U-LEAD, DOBRE), що використовують підхід multi-level governance; цифровізацію публічних послуг як елемент нової моделі державного управління. Проблема розвитку багаторівневого врядування

у сфері соціально-економічного розвитку регіонів України є: слабка інституційна культура співпраці; недостатня довіра між стейкхолдерами; недосконала правова база для сталих партнерств.

Література:

1. Gary Marks (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC // A. Cafruny & G. Rosenthal (eds.), The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond.
2. Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press.
3. Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). Governance, Politics and the State. London: Macmillan. 231 p.
4. Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press.
5. Castells, M. (1996). The Rise of the Network Society. Blackwell.
6. Малиновський В.Я. Стан і перспективи розвитку багаторівневого врядування в Україні в контексті реалізації цілей Державної стратегії регіонального розвитку. Регіональна економіка. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2024-4-2> (дата звернення: 29.10.2025).
7. Charter for Multilevel Governance in Europe. 3 April, 2014. URL: <https://aer.eu/charter-for-multilevel-governance-in-europe/> (дата звернення: 30.10.2025).
8. Моніторинг регіонального розвитку. Офіційний веб-портал Мінрозвитку. URL: https://mtu.gov.ua/content/monitoring-regionalnogo-rozvitku.html?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 27.10.2025).
9. Програма "U-LEAD з Європою". URL: <https://www.u-lead.org.ua/#who-we-are> (дата звернення: 29.10.2025).
10. Інтерактивні матеріали Програми DOBRE. URL: <https://decentralization.uacrisis.org/> (дата звернення: 27.10.2025).

References:

1. Marks, G. (1993), Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond.
 2. Rhodes, R. A. W. (1997), Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Open University Press, Philadelphia, US.
 3. Pierre, J., & Peters, B. G. (2000), Governance, Politics and the State, Macmillan, London, UK.
 4. Rhodes, R. A. W. (1997), Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Open University Press, Philadelphia, US.
 5. Castells, M. (1996), The Rise of the Network Society, Blackwell, Hoboken, USA.
 6. Malynovs'kyj, V. Ya. (2024), "The state and prospects of the development of multi-level governance in Ukraine in the context of the implementation of the goals of the State strategy for regional development", Regional'na ekonomika. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2024-4-2>
 7. AER (2014), "Charter for Multilevel Governance in Europe", available at: <https://aer.eu/charter-for-multilevel-governance-in-europe/> (Accessed 30.10.2025).
 8. Ministry for Development of Communities and Territories of Ukraine (2025), "Regional Development Monitoring", available at: https://mtu.gov.ua/content/monitoring-regionalnogo-rozvitku.html?utm_source=chatgpt.com (Accessed 27.10.2025).
 9. U-LEAD with Europe (2025), available at: <https://www.u-lead.org.ua/#who-we-are> (Accessed 29.10.2025).
 10. Decentralization (2025), "Interactive materials of the DOBRE Program.", available at: <https://decentralization.uacrisis.org/> (Accessed 27.10.2025).
- Стаття надійшла до редакції 29.10.2025 р.