

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-11>

УДК 35:071.2

**Суворов Валентин Павлович,**

кандидат наук з державного управління,

асистент кафедри кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я

Харківського національного медичного університету,

проспект Науки, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: [vip.suvorov@gmail.com](mailto:vip.suvorov@gmail.com) <https://orcid.org/0009-0002-0196-4269>

## БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПОЛІТИК ЩОДО РОЗБУДОВИ УКРАЇНИ НА СУБНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

**Анотація.** У статті досліджуються інституційні засади формування та особливостей використання концепції багаторівневого врядування, визначення методичних підходів до формування й можливостей застосування інтегрованого підходу щодо багаторівневого управління на субнаціональному рівні в контексті реалізації європейських політик щодо розбудови України. З'ясовано, що роль субнаціональних структур у європейській політиці набуває все більш самостійного характеру і може частково відходити від прямого впливу та контролю з боку національних урядів. При цьому, регіоналізація, що мала місце в низці провідних європейських країн, у кінцевому рахунку сприяла децентралізації політичної влади та передачі значних владних повноважень саме з національного на субнаціональний рівень.

Визначені найбільш значущі принципи багаторівневого врядування, до яких слід віднести: прозорість та відкритість процесу розробки та прийняття політичних рішень; дотримання в рамках даного процесу принципів субсидіарності, інклюзивності та пропорційності; всебічний захист основних прав особистості; розвиток партнерства за участю інституцій та осіб як публічного, так і приватного права; досягнення управлінської ефективності та бюджетної збалансованості на всіх рівнях багаторівневого врядування. Принцип партнерства у системі багаторівневого врядування передбачає рівноправність різних рівнів влади в рамках Європейського Союзу, а також визнання ними взаємної демократичної легітимності. Зазначений принцип також передбачає, що наднаціональний, національний та субнаціональний рівні влади мають розвивати співробітництво, яке здійснюється на добровільній та взаємовигідній основі.

Наголошується, що інституційна спроможність органів врядування субнаціонального рівня являє собою здатність цих органів ефективно, компетентно і стабільно виконувати свої функції та повноваження. Це стосується правових, ресурсних можливостей, компетентностей відповідних органів та їх здатності до координації колективних дій у напрямі просування та реалізації значущих для суспільства публічних проєктів та громадських ініціатив.

**Як цитувати:** Суворов В. П. Багаторівневе управління в контексті реалізації європейських політик щодо розбудови України на субнаціональному рівні. *Державне будівництво*. 2023. № 1 (33). С. 119–131. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-11>

**In cites:** Suvorov, V.P. (2023). Multi-level governance in the context of the implementation of european policies regarding the development of Ukraine at the subnational level. *State Formation*, no. 1 (33), 119–131. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-11> [in Ukrainian].

Вона передбачає наявність ефективного партнерства та координації відповідних органів у тому числі з урядовими інституціями; міжвідомчого партнерства й координації; підвищення власної спроможності у сфері фінансів та у наданні публічних послуг у відповідності з принципами субсидіарності та інклюзивності; партнерства й координації поза сферою державного врядування; а також аудиту, оцінювання та зворотного зв'язку громадян.

Акцентовано увагу на тому, що консолідація зусиль, тобто спільна взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є важливою умовою та водночас засобом здійснення демократичного, децентралізованого управління територіями та умовою належного багаторівневого врядування у контексті євроінтеграційних цілей та завдань України. Реалізація такої співпраці дозволить забезпечити дієвість механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; налагодити якісну взаємодію місцевих органів влади з територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади; підвищити професійний рівень працівників місцевих державних адміністрацій; урегулювати правовий статус керівників місцевих органів виконавчої влади; забезпечити надання послуг населенню належної якості.

**Ключові слова:** багаторівневе врядування, субнаціональний рівень управління, органи публічної влади, децентралізація, європейська інтеграція України.

**Постановка проблеми.** За сучасних умов світової багатоцентричності, перманентних суспільних змін та глобалізаційних тенденцій, концепції Global Governance та Multi-Level Governance набувають особливого значення, оскільки передбачають перехід від правління до урядування, що означає принципову заміну традиційних ієрархічних форм організації владно-суспільних відносин мережевими з метою задоволення колективних інтересів у глобальному вимірі, у тому числі в умовах регіональної інтеграції [20].

Задля ефективного протистояння окремих національних держав викликам глобалізації на перший план виходить необхідність в об'єднанні потенціалів для вирішення проблем виживання за умов збереження певного розмаїття. У зв'язку з цим існує необхідність інтеграції національних держав у співтовариства, побудовані на певних принципах взаємодії, з метою позиціонування як суб'єкта, що впливає на прийняття рішень стосовно передусім підвищення своєї значущості та конкурентоспроможності на арені міждержавних відносин [2].

За умов співіснування в європейському співтоваристві значної кількості країн з різними стартовими політичними позиціями та ресурсним соціально-економічним потенціалом, Європейський Союз є єдиним системним утворенням, що характеризується інтегрованістю між різними рівнями управління, які стають все менш уособленими та більш взаємопов'язаними та взаємозалежними. Тож, для забезпечення ефективного багаторівневого врядування процеси європейської інтеграції передбачають передусім структурну трансформацію держав, які є членами Європейського Союзу [16].

В рамках системи багаторівневого врядування (multi-level governance), відбувається перерозподіл інституційних повноважень, що визначає нову конфігурацію владних відносин. При цьому, фокусування виключно на формальних державних інститутах втратило свою актуальність у світлі встановлення нової системи взаємовідносин між суспільством і державою з умовними межами між ними. Різні рівні публічної влади, до яких можна



віднести наднаціональний, національний, а також субнаціональний рівень стають все більш взаємозалежними та взаємовідповідальними, а колективні рішення приймаються без будь-якого ієрархічно домінуючого інституту [11].

У цьому контексті заслуговують на увагу наукові розвідки як зарубіжних вчених: I. Bache, H. Enderlein, L. Hooghe, G. Marks, S. Piatonni, R. Rhodes, A. Shakel, Z. Taylor, M. Trnski, S. Walti, M. Zürn, так і українських науковців: Т. Безверхнюк, Є. Бородін, Н. Гавкалова, І. Грицяк, І. Дегтярьова, Е. Зейтуллаєва, А. Колодій, О. Киричук, А. Крупник, В. Куйбіда, М. Іжа, П. Надолішній, О. Петроє, Л. Приходченко, С. Саханенко, С. Телешун, Ю. Шаров, Б. Шевчук.

Незважаючи на досить значну кількість наукових публікацій за зазначеною проблематикою, поки бракує системних досліджень використання інтегрованого підходу щодо багаторівневого управління на субнаціональному рівні в контексті реалізації європейських політик щодо розбудови України.

**Метою статті** є теоретичне обґрунтування сутності та особливостей використання концепції багаторівневого врядування, визначення методичних підходів до формування й можливостей застосування інтегрованого підходу щодо багаторівневого управління на субнаціональному рівні в контексті реалізації європейських політик щодо розбудови України.

Для вирішення поставленої у статті мети використовувався системний підхід, концептуальний і функціонально-інтеграційний підходи. Застосовувався комплекс методів і прийомів: спостереження, аналогії, аналізу і синтезу, індукції і дедукції, узагальнення, евристичний, а також нормативний, інституційний, інформаційно-аналітичний методи.

**Виклад основного матеріалу.** Загальноприйняті визначення багаторівневого управління та врядування, у більшості мають спільний знаменник, обумовлений прагненням описати процеси перерозподілу владних повноважень, що колись повністю належали національним державам [18]. Щодо субнаціонального рівня багаторівневого управління, то відповідна концепція багаторівневого врядування передбачає поєднання в межах цього рівня управління – регіонального та місцевого рівнів, що відповідає політиці регіоналізації та децентралізації влади.

Взаємозалежність зазвичай сприймається як залежність учасників співтовариств від ресурсів одне одного, зокрема: фінансових, інформаційних, політичних, організаційних і правових, наявності досвіду у вирішенні тих або інших інтеграційних питань, що зумовлює їхню постійну взаємодію, без якої ефективна реалізація поставлених цілей практично неможлива [17]. Усе це, однак може призводити до домінування в односторонньому порядку тих чи інших акторів, що мають більш значні ресурси із зазначених та відповідно більший вплив на можливості лобювання власних інтересів.

За визначенням Є. Бородіна, багаторівневе управління, це підхід до публічного управління, який характеризується розподілом повноважень між місцевими, регіональними, національними та наднаціональними органами влади, зміною ролі держави з монопольної до координуючої та мережеутворювальної.

Підвищується роль партнерів з-поза меж публічного сектору, вплив різноманітних мереж, зменшується роль ієрархічних впливів, розширюється сфера застосування горизонтальних зв'язків, процеси координації відбуваються не тільки між різними рівнями, а й усередині кожного з них. Має місце складне перехрещення відповідальності різних стейкхолдерів, кількість яких суттєво збільшується. Сформована в процесі аналізу розвитку Європейського Союзу, концепція Багаторівневого управління має застосування на рівні окремих держав, які не входять до ЄС [4].

За визначенням А. Крупника, під багаторівневим публічним управлінням також, слід розуміти систему інституцій, засобів та дій органів публічної влади різного управлінського рівня (наднаціонального, загальнодержавного, регіонального, місцевого і локального), скоординованих між собою та з недержавними партнерами, яка забезпечує досягнення спільно визначених цілей у певних сферах суспільного життя на основі поєднання територіального та галузевого підходів [3].

Зазначена мета досягається за умови: чіткого розуміння органами публічної влади та іншими учасниками процесу соціальних потреб та інтересів різних цільових груп суспільства й адресних дій щодо задоволення цих потреб та інтересів. Такі умови досягнення вказаної мети є проявом сервісно-орієнтованої державної політики та будується на відкритості влади, громадській участі та комунікаціях на усіх етапах прийняття та реалізації управлінських рішень.

Особливе значення для ефективності багаторівневого публічного управління мають інструменти внутрішньорівневої та міжрівневої взаємодії [3]. Щодо міжрівневої взаємодії, то вона повною мірою реалізована в концепції багаторівневого врядування. До речі, сучасна концепція багаторівневого врядування враховує різноманітні євроінтеграційні процеси в умовах відсутності єдиного центру значно більшою мірою, ніж державоцентристська концепція домінування національних держав з єдиним центром впливу. Проте, за відсутності єдиного центра як правило виникають певні протиріччя щодо здійснення багаторівневого врядування, що пов'язані із соціальними та економічними диспропорціями певних регіонів у процесі їх інтеграції.

На подолання суперечностей, що виникають, націлена й політика згуртування (cohesion policy), що реалізована в рамках системи багаторівневого врядування, яка носить перерозподільчий характер» і націлена передусім на вирівнювання наявних соціальних та економічних диспропорцій [9]. Така політика, зокрема спрямована на більш ефективне вирішення спільних проблем усіх учасників та забезпечення гармонійного і збалансованого розвитку території у вимірі всього європейського співтовариства завдяки ефективним засобам досягнення поставленої мети.

Особливо значним компонентом системи багаторівневого врядування вважатимуться субнаціональний рівень влади, який сам фактично складається з двох рівнів: регіонального та місцевого. При цьому, роль субнаціональних структур у європейській політиці набуває все більш самостійного характеру і



може частково відходити від прямого впливу та контролю з боку національних урядів [21].

Щодо терміну «багаторівневе врядування», який мав свій фокус саме на субнаціональному рівні у свій час запропонував Г. Маркс [13]. При цьому, досліджуючи особливості функціонування європейських донорів, з яких фінансуються субнаціональні структурні утворення в країнах – членах ЄС, Г. Маркс дійшов висновку про встановлення нової конфігурації публічно-владних відносин у рамках Європейського співтовариства. Він, зокрема, звертає увагу на розвиток передусім вертикально орієнтованих зв'язків та взаємовідносин між Європейською комісією, що уособлює наднаціональний рівень та публічною владою на субнаціональному рівні, які зазвичай відбуваються поміж національних урядів та за відсутності контролю з їхнього боку [14]. І це відбиває дуже суттєву рису багаторівневого врядування, коли національні уряди цілком легітимно, в межах єдиного європейського простору, але втрачають свою традиційну роль єдиного посередника у відносинах між наднаціональною та субнаціональною владою.

Отже, регіоналізація, що мала місце в низці провідних європейських країн, у кінцевому рахунку сприяла децентралізації політичної влади та передачі значних владних повноважень саме з національного рівня на субнаціональний. Хоча, регіональний рівень публічної влади став формуватися в більшості країн східної Європи відносно недавно і, як правило, у дуже прагматичних цілях, як то: отримання доступу до фінансових коштів, що виділяються європейськими донорами, які прямо або опосередковано впливають на процеси регіоналізації [19]. Зокрема це наочно відбивається у регіональній політиці країн Вишеградської групи, або четвірки, яку іноді неформально називають – регіональний інтеграційний форум Центральної Європи [1].

Тож, регіональний і місцевий рівні публічної влади розглядаються найчастіше як складові частини національного рівня управління, а тому якщо вони і мають вплив на формування та реалізацію європейської політики, то переважно непрямий. Тим більше такий вплив напряму залежить від того, наскільки національні уряди готові до демократизації відповідних рішень у бік їх можливого трансферу із загальноєвропейського рівня прийняття рішень на субнаціональний і навпаки, минаючи впливи національних урядів [21].

Незважаючи на притаманну деяким окремим європейським країнам специфіку, публічна влада субнаціонального рівня, загалом досить активно залучається до європейської політики. Отже, регіональна та місцева публічна влада прагне не лише своєчасно отримувати всю необхідну інформацію, а й значною мірою впливати на розробку загальноєвропейської політики, здатну так чи інакше торкнутися її інтересів. Для цього активно використовуються різноманітні канали зв'язку, що мають доступність для субнаціональних органів публічної влади, включаючи асоціації, а також представництва безпосередньо в європейських інституціях. Тож, саме мультиплікація каналів субнаціонального впливу стає однією з характерних рис трансформації сучасної моделі багаторівневого управління у Європейському Союзі [12].

Принципи багаторівневого врядування, а також способи залучення суб'єктів публічної влади субнаціонального рівня у розробку та реалізацію загальноєвропейської політики були у свій час закріплені у Хартії багаторівневого врядування в Європі [10]. Найбільш значущими із закріплених принципів є такі: прозорість та відкритість процесу розробки та прийняття політичних рішень та поважне ставлення й дотримання в рамках даного процесу принципів субсидіарності, інклюзивності та пропорційності; всебічний захист основних прав особистості; розвиток партнерства за участю інституцій та осіб як публічного, так і приватного права; досягнення управлінської ефективності та бюджетної збалансованості на всіх рівнях багаторівневого врядування.

Принцип партнерства у системі багаторівневого врядування передбачає рівноправність різних рівнів влади в рамках Європейського Союзу, а також визнання ними взаємної демократичної легітимності. Зазначений принцип також передбачає, що наднаціональний, національний та субнаціональний рівні влади мають розвивати співробітництво, яке здійснюється на добровільній та взаємовигідній основі. При цьому роль субнаціонального рівня публічної влади в системі багаторівневого врядування, не слід перебільшувати, оскільки відповідальність за можливе недотримання положень загальноєвропейського законодавства несе в основному центральна публічна влада національного рівня, яка за визначенням наділена відповідними повноваженнями та відповідальністю.

На думку С. Саханенка «динамізм багаторівневого врядування задається його ексцентричністю (відсутністю центру) та принципом субсидіарності», що передбачає надання повноважень найнижчому рівню врядування, щодо розпорядження коштами й регулювання надання публічних послуг, а також інклюзивність, тобто залучення третіх осіб до процесу врядування. При цьому, зміна зовнішніх та внутрішніх параметрів системи багаторівневого врядування не може не викликати постійні «зсуви» у рівності та коливання у пошуку оптимальної, найкращої комбінації взаємодії її суб'єктів у обставинах конкретного часу та конкретних умов [8].

Не менш важливими в багаторівневому управлінні є чіткі критерії досягнення мети, за якими суб'єкти управління, з одного боку, планують та координують процес її досягнення, з іншого – споживачі управлінських продуктів мають змогу відстежувати цей процес та ініціювати його коригування. Адже усі результати є наслідком належної чи неналежної організації процесів [3].

Застосування інтегрованого підходу щодо багаторівневого управління на субнаціональному рівні в контексті реалізації європейських політик щодо розбудови України наочно представлено у плані відновлення України у сфері державного управління, який спирається на практики врядування та принципи держав ЄС і програми SIGMA та спрямований на побудову спроможної системи публічного врядування, яка повинна забезпечити ефективну спроможність, прозорість та підтримку роботи державних інституцій у повоєнному та



післявоєнному відновленні, як основи для стійкого та ефективного функціонування держави та інтеграції України в ЄС. Метою впровадження плану відновлення у сфері державного управління є: побудова в Україні спроможної держави з ефективною системою місцевого самоврядування, яка забезпечує захист інтересів громадян, стійкість та безперервність роботи органів державної влади, спроможність та прозорість реалізації заходів з відновлення України від наслідків війни, а також реалізацію політик, спрямованих на отримання членства в ЄС [7].

Консолідація зусиль, тобто спільна взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є важливою умовою та водночас засобом здійснення демократичного, децентралізованого управління територіями та умовою належного врядування у контексті євроінтеграційних цілей та завдань України. Реалізація такої співпраці дозволить забезпечити дієвість механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; налагодити якісну взаємодію місцевих органів влади з територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади; підвищити професійний рівень працівників місцевих державних адміністрацій; урегулювати правовий статус керівників місцевих органів виконавчої влади; забезпечити надання послуг населенню належної якості [7].

Проект “Посилення багаторівневого врядування, демократії та прав людини на місцевому рівні в Україні” [5] спрямований на потреби місцевих та регіональних органів влади та їх національних асоціацій в розбудові сталості, а також підтримка в їх зусиллях протистояти численним викликам, обумовлених війною Російської Федерації проти України. Він сприяє багаторівневному діалогу, відкритому врядуванню та захисту прав людини на місцевому рівні задля успішного відновлення та трансформування країни з дотриманням ключових принципів місцевого самоврядування, а також розвитку інклюзивних, сталих та прозорих органів місцевої влади.

Проект виконується в рамках Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та реконструкція» на 2023-2026 роки та сприяє розвитку інклюзивних, сталих та прозорих органів місцевої влади. Його цілями є: посилення діалогу, партнерства та консультативного механізму між різними рівнями влади з метою ефективною координації відновлення та відбудови України; впровадження механізмів спільного врядування між українськими партнерами, що зміцнюють демократію та відкрите врядування на місцевому рівні; сприяння у дотриманні та захисті прав людини, принципів гендерної рівності та недискримінації органами місцевої влади [5].

Перманентний політичний діалог між органами місцевої та центральної влади забезпечується через платформу діалогу місцевого та центрального рівнів влади з відкритого врядування з метою посилення місцевої стійкості та ефективного впровадження кращих практик багаторівневого урядування. Партнерами проекту в Україні є як українські, так і міжнародні урядові і неурядові структури, сперед яких: асоціації місцевих та регіональних влад; партнерство Відкритий Уряд; мережа асоціацій місцевих влад південно-східної

Європи (NALAS). Бенефіціари: місцеві та регіональні органи влади, голови міст, сіл та селищ та депутати місцевих рад; громадські організації та засоби масової інформації. Впливаючи на стійкість демократії та сприяючи прийняттю етичних рішень і більш орієнтованому на громадян, інклюзивному та прозорому місцевому врядуванню, проєкт сприяє досягненню Цілей сталого розвитку 5 (Гендерна рівність), 10 (Скорочення нерівності), 11 (Сталий розвиток міст та спільнот), 16 (Мир, справедливість та сильні інститути) та 17 (Партнерство заради досягнення стійкого розвитку) Порядку денного сталого розвитку ООН до 2030 року [5].

За визнанням міжнародного експертного співтовариства, українська децентралізація визнана однією з найуспішніших реформ в Європі. Саме тому, в контексті розвитку багаторівневого врядування Україна продовжує працювати над подальшим удосконаленням законодавства і зміцненням демократичного врядування як на національному, так і на субнаціональному рівнях. Підтримуючи відповідні дії, Центр експертизи доброго врядування Ради Європи, будучи провідним міжнародним партнером з формування політики у сфері реформи багаторівневого врядування в Україні, організовує роботу та сприяє досягненню поставлених завдань в межах Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» на виконання Плану дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова». Одним із ключових напрямів такої роботи є пошук консенсусу щодо врегулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та концептуального бачення (основних орієнтирів) перехідного періоду, а саме повернення до нормального (цивільного) правового режиму багаторівневого врядування після припинення або скасування воєнного стану [6].

Щодо інституційної спроможності органів публічної влади в умовах децентралізації в Україні на основі керівних принципів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) з ефективною децентралізацією, що сприяють регіональному розвитку, то виходячі з принципу підтримки інституційної спроможності органів врядування субнаціонального рівня, вона являє собою здатність цих органів ефективно, компетентно і стабільно виконувати свої повноважні функції. Це стосується правових, ресурсних можливостей, компетентностей відповідних органів та їх здатності до координації колективних дій у напрямі просування та реалізації значущих для суспільства публічних проєктів та громадських ініціатив.

Відтак, інституційна спроможність органів публічної влади субнаціонального рівня передбачає наявність ефективного партнерства та координації відповідних органів у тому числі з урядовими інституціями; міжвідомчого партнерства й координації; підвищення власної спроможності у сфері фінансів та у наданні публічних послуг у відповідності з принципами субсидіарності та інклюзивності; партнерства й координації поза сферою державного врядування; а також аудиту, оцінювання та зворотного зв'язку громадян [15].



**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.**

1. Особливо значним компонентом системи багаторівневого врядування слід вважати субнаціональний рівень публічної влади, який сам фактично складається з двох рівнів: регіонального та місцевого. Роль субнаціональних структур у європейській політиці набуває все більш самостійного характеру і може частково відходити від прямого впливу та контролю з боку національних урядів. При цьому, регіоналізація, що мала місце в низці провідних європейських країн, у кінцевому рахунку сприяла децентралізації політичної влади та передачі значних владних повноважень саме з національного на субнаціональний рівень.

2. До найбільш значущих принципів багаторівневого врядування слід віднести: прозорість та відкритість процесу розробки та прийняття політичних рішень; дотримання в рамках даного процесу принципів субсидіарності, інклюзивності та пропорційності; всебічний захист основних прав особистості; розвиток партнерства за участю інституцій та осіб як публічного, так і приватного права; досягнення управлінської ефективності та бюджетної збалансованості на всіх рівнях багаторівневого врядування. Принцип партнерства у системі багаторівневого врядування передбачає рівноправність різних рівнів влади в рамках Європейського Союзу, а також визнання ними взаємної демократичної легітимності. Зазначений принцип також передбачає, що наднаціональний, національний та субнаціональний рівні влади мають розвивати співробітництво, яке здійснюється на добровільній та взаємовигідній основі.

3. Інституційна спроможність органів врядування субнаціонального рівня являє собою здатність цих органів ефективно, компетентно і стабільно виконувати свої функції та повноваження. Це стосується правових, ресурсних можливостей, компетентностей відповідних органів та їх здатності до координації колективних дій у напрямі просування та реалізації значущих для суспільства публічних проєктів та громадських ініціатив. Вона передбачає наявність ефективного партнерства та координації відповідних органів у тому числі з урядовими інституціями; міжвідомчого партнерства й координації; підвищення власної спроможності у сфері фінансів та у наданні публічних послуг у відповідності з принципами субсидіарності та інклюзивності; партнерства й координації поза сферою державного врядування; а також аудиту, оцінювання та зворотного зв'язку громадян.

4. Консолідація зусиль, тобто спільна взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є важливою умовою та водночас засобом здійснення демократичного, децентралізованого управління територіями та умовою належного багаторівневого врядування у контексті євроінтеграційних цілей та завдань України. Реалізація такої співпраці дозволить забезпечити дієвість механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; налагодити якісну взаємодію місцевих органів влади з територіальними підрозділами центральних органів виконавчої

влади; підвищити професійний рівень працівників місцевих державних адміністрацій; урегулювати правовий статус керівників місцевих органів виконавчої влади; забезпечити надання послуг населенню належної якості.

Усе це сприяє багаторівневому діалогу, відкритому врядуванню та захисту прав людини на місцевому рівні задля успішного відновлення та трансформування країни з дотриманням ключових принципів місцевого самоврядування, а також розвитку інклюзивних, сталих та прозорих органів місцевої влади [7].

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Історія успіху чотирьох: польський і український погляди (з нагоди 30-ї річниці створення Вишеградської групи). Варшава, Київ : Польський Інститут у Києві, 2021. 32 с.
2. Карамішев Д. В. Домінанти Global Governance у вимірах глобального розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 4. С. 8–20.
3. Крупник А. «З людьми та для людей» – запорука ефективного багаторівневого публічного управління. *Мережа UPLAN*. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/z-liudmy-ta-dlia-liudei-zaporuka-efektyvnoho-bahatorivnevoho-publicnoho-upravlinnia/>
4. Куйбіда В. С., Білинська М. М., Петроє О. М. Публічне управління: термінологічний словник : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2018. 224 с. URL: [http://e-pidruchniki.com/book/15\\_Publichne\\_upravlinnya\\_terminologichnii\\_slovník.html](http://e-pidruchniki.com/book/15_Publichne_upravlinnya_terminologichnii_slovník.html)
5. Посилення багаторівневого врядування, демократії та прав людини на місцевому рівні в Україні. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-multi-level-governance-democracy-and-human-rights-at-local-level-in-ukraine>
6. Програма Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні». URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/slg-coe>
7. Проєкт Плану відновлення України (матеріали за тематичними розділами). 2022. URL: <https://ua.urc-international.com/plan-vidnovlennya-ukrayini>
8. Саханенко С. Багаторівневе управління (multilevel governance) в умовах модернізації публічної влади в Україні : кол. монографія ; за заг. ред. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 452 с.
9. Bache I. *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. 2008.
10. Charter for Multilevel Governance in Europe // European Committee of the Regions. URL: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>
11. Handbook on Multi-Level Governance / Ed. by H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Cheltenham, 2010. P. 6.
12. Hooghe L., Marks G. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
13. Marks G. Structural Policy in the European Community. *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the “New” European Community*. Ed. by A.M. Sbragia. Washington, 1992. P. 191–224.
14. Marks G. P. Structural Politics and Multi-Level Governance in the EC. *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*; Ed. by A.W. Cafruny, G.G. Rosenthal. Boulder, 1993. P. 402.
15. OECD (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
16. Piattoni S. *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford. 2010. P. 1.



17. Rhodes R. Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability. Buckingham. 1997. P. 37.
18. Shakel A.H. Applying Multilevel Governance. *Handbook of Research Methods and Applications in Political Science*; Ed. by H. Keman, J.J. Woldendorp. Cheltenham. 2016. P. 97.
19. Schakel A.H., Hooghe L., Marks G. Multilevel Governance and the State. *The Oxford Handbook of Transformations of the State*; Ed. by S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J.D. Levy, F. Nullmeier, J.D. Stephens. Oxford. 2015. P. 269–285.
20. Thakur Ramesh, Van Langenhove Luk. Enhancing Global Governance through Regional Integration. *Global Governance*. 3 July, September. № 12. 2006. P. 233–240.
21. Trnski M. Multi-level Governance in the EU. *Regional Cooperation as Central European Perspective*; Ed. by I. Tarrósy, G. Roszkogler. Wien: Pécs National Széchenyi Library. 2005. P. 23–32.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 18.06.2023 р.

**Suvorov V. P.,**

*Candidate of sciences in public administration,*

*Assistant Professor of the Department of Public Health and Health Care Management  
of the Kharkiv National Medical University,*

*4 Nauky Avenue, Kharkiv, 61022, Ukraine*

*e-mail: [vip.suvorov@gmail.com](mailto:vip.suvorov@gmail.com)*

*<https://orcid.org/0009-0002-0196-4269>*

## **MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF EUROPEAN POLICIES REGARDING THE DEVELOPMENT OF UKRAINE AT THE SUBNATIONAL LEVEL**

**Abstract.** The article examines the institutional foundations of the formation and features of the use of the concept of multi-level governance, the determination of methodical approaches to the formation and possibilities of applying an integrated approach to multi-level governance at the subnational level in the context of the implementation of European policies on the development of Ukraine. It has been found that the role of sub-national structures in European politics is becoming increasingly independent and may partially depart from the direct influence and control of national governments. At the same time, regionalization, which took place in a number of leading European countries, ultimately contributed to the decentralization of political power and the transfer of significant powers from the national to the subnational level.

The most significant principles of multi-level governance are defined, which should include: transparency and openness of the process of development and adoption of political decisions; compliance with the principles of subsidiarity, inclusiveness and proportionality within this process; comprehensive protection of basic individual rights; development of partnership with the participation of institutions and persons of both public and private law; achieving management efficiency and budgetary balance at all levels of multi-level governance. The principle of partnership in the system of multi-level governance provides for the equality of different levels of power within the European Union, as well as their recognition of mutual democratic legitimacy. The specified principle also provides that the supranational, national and subnational levels of government should develop cooperation, which is carried out on a voluntary and mutually beneficial basis.

It is emphasized that the institutional capacity of the governing bodies of the subnational level is the ability of these bodies to effectively, competently and stably perform their functions and powers. This concerns the legal, resource capabilities, competences of the relevant bodies and their

ability to coordinate collective actions in the direction of promotion and implementation of public projects and public initiatives that are significant for society. It provides for effective partnership and coordination of relevant bodies, including with government institutions; interdepartmental partnership and coordination; increasing one's own capacity in the field of finance and in the provision of public services in accordance with the principles of subsidiarity and inclusiveness; partnerships and coordination outside the sphere of public administration; as well as audit, evaluation and citizen feedback.

Attention is focused on the fact that the consolidation of efforts, that is, the joint interaction of local state authorities and local self-government bodies, is an important condition and at the same time a means of implementing democratic, decentralized management of territories and a condition for proper multi-level governance in the context of the European integration goals and objectives of Ukraine. The implementation of such cooperation will ensure the effectiveness of the mechanism of interaction between executive authorities and local self-government bodies; establish high-quality interaction of local authorities with territorial divisions of central executive authorities; to increase the professional level of employees of local state administrations; regulate the legal status of heads of local executive bodies; to ensure the provision of services to the population of appropriate quality.

**Keywords:** *multi-level governance, sub-national level of governance, public authorities, decentralization, European integration of Ukraine.*

## REFERENCES

1. Istoriiia uspiokhu chotyrok: polskyi i ukrainskyi pohliady (z nahody 30-yi richnytsi stvorennia Vyshehradskoi hrupy). (2021). Varshava, Kyiv: Polskyi Instytut u Kyievi [in Ukraine].
2. Karamyshev, D.V. (2018). Dominanty Global Governance u vymirakh hlobalnoho rozvytku. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, no. 4, 8–20* [in Ukraine].
3. Krupnyk, A. «Z liudmy ta dlia liudei» – zaporuka efektyvnoho bahatorivnevoho publicnoho upravlinnia – Merezha UPLAN. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/z-liudmy-ta-dlia-liudei-zaporuka-efektyvnoho-bahatorivnevoho-publicnoho-upravlinnia/> [in Ukraine].
4. Kuibida, V.S., Bilynska, M.M., Petroie, O.M. (2018). Publichne upravlinnia: terminologichni slovnyk: navch. posib. Kyiv: NADU. URL: [http://e-pidruchniki.com/book/15\\_Pyblchne\\_ypravlinnya\\_terminologichnii\\_slovnik.html](http://e-pidruchniki.com/book/15_Pyblchne_ypravlinnya_terminologichnii_slovnik.html) [in Ukraine].
5. Posylennia bahatorivnevoho vriaduvannia, demokratii ta prav liudyny na mistsevomu rivni v Ukraini. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-multi-level-governance-democracy-and-human-rights-at-local-level-in-ukraine>
6. Prohrama Rady Yevropy «Posylennia dobroho demokratychnoho vriaduvannia i ctiikosti v Ukraini». URL: <https://decentralization.gov.ua/donors/slg-coe>.
7. Proiekt Planu vidnovlennia Ukrainy (materialy za tematychnymy rozdilamy), 2022. URL: <https://ua.urc-international.com/plan-vidnovlennya-ukrayini>.
8. Cakhanienko, S. (2019). Bahatorivneve upravlinnia (multilevel governance) v umovakh modernizatsii publicnoi vlady v Ukraini: kolektyvna monohrafiia; za zah. red. L. Prykhodchenko. Odesa: ORIDU NADU [in Ukraine].
9. Bache, I. (2008). Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the Euro- pean Union and Britain. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
10. Charter for Multilevel Governance in Europe // European Committee of the Regions. URL: <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx>
11. Handbook on Multi-Level Governance (2010); Ed. by H. Enderlein, S. Walti, M. Zürn. Cheltenham.
12. Hooghe, L., Marks, G. (2001). Multi-Level Governance and European Integration. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.



13. Marks, G. (1992). Structural Policy in the European Community. *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*; Ed. by A.M. Sbragia. Washington, 191–224.
14. Marks, G.R. (1993). Structural Politics and Multi-Level Governance in the EC. *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*; Ed. by A.W. Cafruny, G.G. Rosenthal. Boulder, 402
15. OECD (2019). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
16. Piatonni, S. (2010). The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. Oxford, 1.
17. Rhodes, R. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability. Buckingham, 37
18. Shakel, A.H. (2016). Applying Multilevel Governance. *Handbook of Research Methods and Applications in Political Science*; Ed. by H. Keman, J.J. Woldendorp. Cheltenham, 97
19. Schakel, A.H., Hooghe, L., Marks, G. (2015). Multilevel Governance and the State. *The Oxford Handbook of Transformations of the State*; Ed. by S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J.D. Levy, F. Nullmeier, J.D. Stephens. Oxford, 269–285.
20. Thakur Ramesh, Van Langenhove Luk. (2006). Enhancing Global Governance through Regional Integration. *Global Governance*. 3 July, September, no. 12, 233–240.
21. Trnski, M. (2005). Multi-level Governance in the EU. *Regional Cooperation as Central European Perspective*; Ed. by I. Tarrósy, G. Roskogler. Wien: Pécs National Széchenyi Library, 23–32.

*The article was received by the editors 14.05.2023.*

*The article is recommended for printing 18.06.2023.*

