

РЕДАКЦІЙНА СТАТТЯ

<https://doi.org/10.26565/2075-1834-2025-39-01>

УДК 342.5

Т. Є. КАГАНОВСЬКА

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України, ректор

E-mail: rector@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4427-2038>

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

м. Харків, 61022, майдан Свободи 4

В. О. СЕРЬОГІН

доктор юридичних наук, професор,

декан юридичного факультету

E-mail: v.a.seryogin@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1973-9310>

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

м. Харків, 61022, майдан Свободи 4

БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ: ЗАГАЛЬНА ТЕОРІЯ І ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

АНОТАЦІЯ. *Вступ.* Багаторівневе управління (multi-level governance, MLG) – міжгалузевий об'єкт дослідження, втім, незважаючи на тривалий період наукового осмислення, він усе ще залишається малодослідженим у вітчизняному науковому дискурсі. Зокрема, не вистачає системних досліджень використання інтегрованого підходу щодо багаторівневого управління в контексті формування і реалізації державної загальнодержавної та регіональної політики, а також переведення доктрини багаторівневого управління з політологічної чи управлінської в суто юридичну площину. Тож метою даної статті є узагальнення концептуальних засад багаторівневого управління, а також визначення сучасного стану і перспектив подальшого розвитку його нормативно-правової основи в Україні.

Короткий зміст основних результатів дослідження. Концепція MLG впливає з визнання того, що багато політичних питань не можуть бути ефективно керовані одним тільки урядом або організацією самостійно, а також з необхідності вирішувати проблеми управління часто складним колом державних справ відповідно до кооперативної моделі. Це стало особливо очевидним у контексті зростаючої глобалізації та взаємодії всередині та між національними системами та суб'єктами, а також у зв'язку з кризами та надзвичайними ситуаціями.

Згідно з теорією MLG, роль національної держави в сучасних умовах істотно змінюється. Одним із наслідків таких змін можна вважати зростання партнерств та ширших механізмів управління в більш загальному сенсі. Відбувається просторова та функціональна реконфігурація державних можливостей на кількох рівнях. Держави більше не є монополізуючими або навіть обов'язково центральними суб'єктами політики. Натомість, влада уряду все більше формується та розподіляється між суб'єктами, що діють на кількох рівнях. Державно-владні повноваження перерозподіляються вгору – на наднаціональний рівень, вниз – до регіонів та муніципалітетів, а також горизонтально – до транслокальних та регіональних зв'язків. Функціональні та адміністративні повноваження щодо прийняття рішень розподіляються між низкою державних, квазідержавних та недержавних агентів, що діють на багатосоціально-просторових рівнях, з щільними міжінституційними зв'язками та самоврядними політичними механізмами.

Розвитку MLG (навіть за наявності апробованих і досить показових практик) суттєво заважають перепони, пов'язані з проблемами інституційно-правового характеру. Зокрема, через відсутність політичної волі, політичне протистояння і принципове несприйняття децентралізації окремими політичними силами реформа досі не отримала свого логічного завершення і повної реалізації. Регіональне самоврядування існує лише номінально, не маючи власних виконавчих органів і відповідної ресурсної бази, а об'єднання територіальних громад у поєднанні з укрупненням районів призвело до істотного віддалення центрів прийняття владних рішень від місць проживання громадян, особливо на периферії.

Висновки. З моменту своєї появи (наприкінці XX століття) і дотепер концепція багаторівневого управління має здебільшого політологічний за своєю природою характер. На сьогодні важливим завданням є «юридизація» даної доктрини – наповнення її юридичним змістом і переведення у площину правових відносин і правового регулювання. Термін «багаторівневе управління» має отримати безпосереднє закріплення у чинному законодавстві, що стосується статусу органів публічної влади чи секторів публічного управління, а згодом – у межах конституційної реформи – закріплення й на рівні Основного Закону України.

Процедури громадського обговорення, публічних консультацій та інших інструментів демократії участі мають отримати відображення в документах, що регулюють порядок роботи тих чи інших органів публічної влади, передусім у регламентах.

Багаторівневе управління у вертикальному аспекті означає продовження політики децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування. Для України це означає продовження реформи щодо децентралізації, розпочатої в 2014 р., та виведення її на конституційний рівень.

Багаторівневе управління в горизонтальному аспекті вимагає законодавчого закріплення інструментів демократії участі, оскільки саме інструменти партисипаторної демократії дозволяють диверсифікувати публічну владу, донести її до максимально широкого кола громадян. Першим кроком на цьому шляху можна вважати доповнення чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 6¹, яка передбачає розгорнутий перелік локальних форм політичної активності громадян. Водночас відповідні норми щодо участі в багаторівневому управлінні, зокрема про право на ініціювання та участь в обговоренні владних рішень, мають бути включені в закони, що визначають статус інституцій громадянського суспільства («Про громадські об'єднання», «Про молодіжні й дитячі громадські організації», «Про творчі спілки», «Про благодійництво і благодійні організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та інші).

КЛЮЧОВІ СЛОВА: публічне управління; європейське управління; належне управління; багаторівневе управління; місцеве самоврядування; конституційна реформа; децентралізація.

Як цитувати: Кагановська Т.Є., Серьогін В.А. Багаторівневе управління: загальна теорія і шляхи реалізації в Україні в контексті євроінтеграції. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, серія «Право»*. 2025. Вип. 39. С. 10-33. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2025-39-01>

In cites: Kaganovska T.E., Serohin V.O. Multi-Level governance: general theory and ways of implementation in Ukraine in the context of european. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University, Series "Law"*, (39), P.10-33. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2025-39-01> (in Ukrainian)

Вступ. Питання щодо визначення оптимальних підходів до організації публічного управління, здатних надати ефективні відповіді на складні виклики, що постали перед українським суспільством, є на сьогодні одним із головних завдань вітчизняної політико-правової науки. Як випливає з Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, стратегічна мета державної регіональної політики досягається завдяки реалізації трьох стратегічних цілей, однією з яких є розбудова ефективного багаторівневого врядування, що визначає інтеграційну та регіональну політику Європейського Союзу [15]. Відповідно, з'ясування сучасного стану багаторівневого управління (врядування) в Україні та визначення перспектив його розвитку становлять актуальну та важливу тему наукових досліджень. Виклики та загрози, пов'язані з функціонуванням органів публічної влади та інституцій громадянського суспільства в умовах правового режиму воєнного стану, ще більше актуалізували зазначену проблематику. Від доктринального осмислення феномена багаторівневого управління (врядування) значною мірою буде залежати успіх повоєнного відновлення та європейської інтеграції України.

Питання багаторівневого управління були предметом дослідження багатьох науковців. Серед зарубіжних дослідників, котрі зробили найбільший внесок у розробку даної проблематики, варто виокремити таких авторів, як: Д. Аллен-Дюпре (D. Allain-Dupré), І. Бах (I. Bache), А. Бенц (A. Benz), К. Беррі (C. Berry), К. А. Даніель (K. A. Daniell),

Б. Еберлайн (B. Eberlein), Х. Ендерлайн (H. Enderlein), М. Фліндерс (M. Flinders), Л. Хуге (L. Hooghe), А. Фалуді (A. Faludi), М. Б. Джессоп (M. B. Jessop), А. Джордан (A. Jordan), А. Кей (A. Kay), К. Керн (K. Kern), Г. Маркс (G. Marks), А. Нольке (A. Nölke), С. Піаттоні (S. Piattoni), Ф. В. Шарпф (F. W. Scharpf), А. Шакель (A. Shakel), П. Стефенсон (P. Stephenson), М. Трнські (M. Trnski), С. Вельті (S. Wälti), М. Цюрн (M. Zürn). У вітчизняній науці дослідження багаторівневого управління представлені працями Л. Батченка, О. Васильєвої, Н. Вінникової, І. Дегтярьової, Л. Дмитриченко, Е. Зейтуллаєвої, В. Зозулі, О. Киричука, В. Козака, А. Колодія, В. Котковського, А. Крупника, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Малиновського, В. Мамонової, К. Мойсеєнка, П. Надолішнього, Л. Прокопенка, С. Саханєнка, В. Стрельцова, В. Суворова, В. Щербака. Багаторівневе управління – міжгалузевий об'єкт дослідження, втім, незважаючи на тривалий період наукового осмислення, він усе ще залишається малодослідженим у вітчизняному науковому дискурсі.

Зокрема, не вистачає системних досліджень використання інтегрованого підходу щодо багаторівневого управління в контексті формування і реалізації державної загальнодержавної та регіональної політики, а також перекладення доктрини багаторівневого управління з політологічної чи управлінської в суто юридичну площину. Тож метою даної статті є узагальнення концептуальних засад багаторівневого управління, а також визначення сучас-

ного стану і перспектив подальшого розвитку його нормативно-правової основи в Україні.

1.Методологія дослідження.

Дослідження ґрунтується на філософських історико-матеріалістичних засадах, що передбачає розгляд публічного управління та механізмів його здійснення як об'єктивної реальності, що являє собою закономірний результат розвитку державно організованого суспільства. Загалом даній праці притаманний також діалектичний підхід, який полягає у розкритті певних моделей публічного управління, апарату публічної влади та інституцій громадянського суспільства як соціальних явищ, котрі є історично змінюваними і водночас перебувають у відносинах взаємозв'язку та взаємодії. При цьому публічне управління розглядається комплексно, з трьох основних сторін: як прояв (форма) публічно-владної діяльності, як спосіб взаємодії апарату публічної влади з громадянським суспільством, а також як спосіб переведення (трансформації) публічної політики у площину правових відносин. При характеристиці еволюції концепції багаторівневого управління та перебігу реформи щодо децентралізації публічної влади в Україні використано історичний (хронологічний) метод, а при дослідженні змісту й обсягу багаторівневості – формально-юридичний (догматичний), системно-структурний та герменевтичний методи наукового пізнання. При визначенні ризиків і переваг багаторівневого управління, а також недоліків наявної нормативної основи такого управління в Україні був застосований метод критичного аналізу. Для характеристики сучасного стану нормативно-правового регулювання окремих аспектів багаторівневого управління в національній правовій системі України та його відповідності європейським стандартам використано порівняльно-правовий метод. Ставлення громадськості до процесів децентралізації в Україні продемонстровано за допомогою соціологічного методу.

2. Багаторівневе управління: концептуальні основи

2.1. Попередні термінологічні уточнення та методологічні застереження

Чітке розуміння концепції багаторівневого управління (англ. multi-level governance, MLG) вимагає попереднього розкриття змісту й обсягу англomовного терміна «governance», адже саме він має надати відповідь на питання про те, ЩО, власне, є багаторівневим. У вітчизняній науковій літературі, присвяченій проблемам удосконалення організації роботи органів публічної влади, відсутня єдність підхо-

дів до перекладу даного терміна на українську мову: одні автори перекладають його як «управління» [3; 8; 23; 26], інші – як «врядування» [5; 9; 22; 24]. Така неоднозначність пов'язана із загальними труднощами перекладу відповідних англomовних термінів, породжених американською та британською політико-правовими школами.

Як вже відзначалося нами в попередніх дослідженнях, англomовний термін «governance» характеризує управління як виконавчо-розпорядчу діяльність, процес прийняття певних рішень і забезпечення їх виконання, але, – на відміну від терміна «government» – без акцентуації на імперативному характері відповідних рішень і при перенесенні акценту з примусу на переконання, із субординації – на координацію та пошук консенсусу. Відповідно, цей термін може бути застосований до управлінської діяльності як органів публічної влади, так і до інституцій громадянського суспільства та бізнес-структур [6, с. 11]. Тож ще раз маємо підкреслити, що з точки зору коректності відтворення первинного змісту іменник у словосполученні «multi-level governance», як і у словосполученні «good governance», варто перекладати саме як «управління», а не «врядування».

Багаторівневе управління – це досить популярний термін, який широко використовується як дослідниками процесів європейської інтеграції, так і тими, хто вивчає проблеми децентралізації та партисипаторної демократії. У підсумку, як і інші популярні концепції, воно ризикує стати «парасолькою», під якою об'єднується багато різноманітних явищ – аж до того, що може втратити будь-яку денотативну точність (однозначність) і стати, за висловом Дж. Сарторі, «надто розтягнутим» [59]. У даному контексті варто погодитись із думкою С. Піаттоні, котра вбачає три основні проблеми, пов'язані з використанням MLG: теоретичного, емпіричного та нормативного характеру [56].

Передусім, із теоретичної точки зору незрозуміло, чого саме стосується MLG – процесів чи ситуацій, стратегій чи структур. Вочевидь, потрібно осмислити онтологію MLG та оцінити її теоретичну релевантність. З емпіричної точки зору, слід розглянути, які явища MLG може охопити, та вирішити, чи відрізняється воно суттєво від інших концепцій, таких як, наприклад, загальна концепція управління (governance).

Необхідно також поміркувати над ґносеологією даної концепції та оцінити її емпіричну значущість.

Щоб розглянути як онтологічні, так і гносеологічні питання, необхідно визначити, де MLG знаходиться на «сходах абстракції», яка відходить від досить загальної концепції «керування» (англ. steering) та розгалужується до приватного (корпоративного) та публічного (державного чи муніципального) управління. Це, у свою чергу, передбачає чітке визначення того, що ми маємо на увазі під «рівнем»: чи означає він конкретний рівень управління, або просто будь-яку «юрисдикцію» [42] чи «сферу повноважень» [61], незалежно від того, на якій основі він пов'язує людей (територіальний, функціональний чи суто добровільний)? Оскільки конотація MLG є за своєю суттю досить динамічною, вказуючи на постійне порушення усталених уявлень про фундаментальні характеристики владного прийняття рішень, ми повинні шукати емпіричні факти – про процеси чи договори, – які фіксують цю динаміку, таким чином визначаючи її понятійне ядро.

З нормативної точки зору, нарешті, нам потрібно запитати себе, чи є рішення, прийняті через MLG, такими ж чи більш легітимними, ніж рішення, прийняті через інші процеси. Адже досі триває гостра дискусія щодо легітимності Європейського Союзу, чи може вона ґрунтуватися виключно на «вихідній легітимності» (ефективності, чуйності) або вона має бути заснована також на «вхідній легітимності» (участі, представництві) (див.: [30; 37; 65]. Як MLG відповідає на цей виклик? Чи забезпечує MLG більш широку та повну участь у прийнятті рішень (легітимність на вході) і, з цієї причини, поліпшує політику (легітимність на виході), ніж інші режими управління?

MLG часто покладається на створення спеціальних мереж, які можуть включати, досить безсистемно, законно створені дорадчі органи разом з іншими публічними і приватними, індивідуальними і колективними суб'єктами. Як слушно зауважує М. Яхтенфукс, MLG виходить за рамки суто представницької демократії і як така навряд чи може бути оцінена на основі критеріїв, розроблених з посиланням на представницькі демократії [48]. Таким чином, однією з найбільш вражаючих особливостей MLG є те, що воно також має на увазі ефективне зрівняння повноважень органів загальної компетенції (таких, як субнаціональні органи публічної влади), з повноваженнями громадських інституцій спеціальної компетенції (такими, як громадські об'єднання, експертні комітети тощо). Те, що така дивна суміш суб'єктів має «правити», може бути нормативно проблематичним для деяких громадян: різні суспільні філософії

можуть, по суті, стикатися між собою під, здавалося б, об'єднуючою поверхнею MLG. Тому залишається відкритим питання: чи полегшить участь територіальних суб'єктів нижчого рівня, таких як субнаціональні органи влади та неурядові організації, проблему узгодження дедалі більш різноманітних інтересів, присутніх як у внутрішньодержавних, так і в інтеграційних процесах, чи, швидше, зробить їх ще гострішими.

2.2. «Багаторівневе управління»: сутність і типи

Термін «багаторівневе управління» (англ. “multilevel governance” – MLG) був розроблений політологом Г. Марксом (1993). Ця концепція мала на меті, зокрема, охопити та зрозуміти політичні процеси, пов'язані з появою наднаціональних інституцій, таких як Європейський Союз, та полегшити аналіз децентралізованих процесів прийняття рішень, у яких уряди субнаціонального рівня та інституції громадянського суспільства мають дедалі більший вплив. Як випливає з самого слова «багаторівневе», концепція MLG охоплює численних державних та недержавних суб'єктів, розташованих на різних рівнях, таких як місцевий (субнаціональний), національний та глобальний (наднаціональний). Проблема, яку визначають теоретики MLG, полягає в тому, що всі ці різні рівні управління мають бути якимось чином узгоджені, щоб дозволити визначення колективних цілей [29; 31].

Поняття «багаторівневе управління» спочатку було розроблене для опису та пояснення процесу розробки політики в Європейському Союзі в той час, коли класична та досить пірамідальна модель управління (що включає наднаціональний, національний та субнаціональний рівні) була поставлена під сумнів новими формами прямої взаємодії через національні кордони. Цьому сприяли – також у ширшому європейському контексті – тенденції до регіоналізації, децентралізації та федералізації. Важливу роль у формуванні цієї тенденції мали Європейська хартія місцевого самоврядування Ради Європи, а також Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади і додаткові протоколи до неї.

Згодом MLG було додатково диференційовано на «тип 1», який стосується статичних ситуацій та відносно чіткого розподілу повноважень за територією (формального), та тип 2, що стосується динамічних (і часто неформальних) ситуацій, коли встановлюються нові рівні

та відносини, або юрисдикція є специфічною для певних завдань.

У Хартії багаторівневого управління в Європі, ухваленій Комітетом регіонів ЄС у 2014 р., багаторівневе управління визначено як «скоординовані зусилля з боку ЄС, держав-членів, місцевих і регіональних органів влади, засновані на партнерстві та спрямовані на розроблення і реалізацію політики ЄС» [36]. Названим документом визнається необхідність участі в регіональній політиці недержавних суб'єктів: бізнес-структур, інституцій громадянського суспільства, пересічних громадян тощо.

Натомість у Звіті про багаторівневе управління, підготовленому Європейським комітетом з демократії та управління у листопаді 2023 року, зазначено: «Для цілей даного звіту багаторівневе управління (MLG) стосується кооперативної моделі управління, яка може охоплювати міжнародний, наднаціональний, транскордонний, національний та субнаціональний (регіональний, проміжний та місцевий) рівні управління, що здійснюється за участю народу, громадянського суспільства та інших організацій і зацікавлених сторін. Його метою є забезпечення узгодженого, ефективного та результативного процесу розробки політики та рішень, а також виконання державних обов'язків на основі принципів, що містяться в Рекомендації CM/Rec(2023)5 Комітету Міністрів державам-членам щодо принципів належного демократичного управління» [40].

Концепція MLG впливає з визнання того, що багато політичних питань не можуть бути ефективно керовані одним тільки урядом або організацією самостійно, а також з необхідності вирішувати проблеми управління частіше складним колом державних справ відповідно до кооперативної моделі. Це стало особливо очевидним у контексті зростаючої глобалізації та взаємодії всередині та між національними системами та суб'єктами, а також у зв'язку з кризами та надзвичайними ситуаціями.

Згідно з теорією MLG, роль національної держави в сучасних умовах істотно змінюється. Одним із наслідків таких змін можна вважати зростання партнерств та ширших механізмів управління в більш загальному сенсі. Відбувається просторова та функціональна реконфігурація державних можливостей на кількох рівнях. Держави більше не є монополізуючими або навіть обов'язково центральними суб'єктами політики. Натомість, влада уряду все більше формується та розподіляється між суб'єктами, що діють на кількох рівнях. Державно-владні повноваження перерозподіля-

ються вгору – на наднаціональний рівень, вниз – до регіонів та муніципалітетів, а також горизонтально – до транслокальних та регіональних зв'язків. Функціональні та адміністративні повноваження щодо прийняття рішень розподіляються між низкою державних, квазідержавних та недержавних агентів, що діють на багатосоціально-просторових рівнях, з щільними міжінституційними зв'язками та самоврядними політичними механізмами. Внаслідок цього розвитку «роль держави трансформується, оскільки державні суб'єкти розробляють нові стратегії координації, управління та мережевої взаємодії, які можуть захищати, а в деяких випадках і посилювати державну автономію» [29].

Багаторівневе управління від самого початку протиставило класичному уявленню про внутрішньодержавні (передусім федеративні) відносини як про конституційно та процедурно впорядкований вертикальний поділ влади логіку поточних переговорів та політичного торгу між органами влади, що знаходяться на різних рівнях. Посилення та популяризація порядку денного багаторівневого управління у наступні роки, хоч і були пов'язані значною мірою зі зростанням значущості ЄС як об'єкта політико-правових досліджень [43; 57], супроводжувалися експансією багаторівневого управління за межі досліджень ЄС, що обумовлюється процесом глобальної децентралізації [45; 67]. Дійсно, сьогодні попит на цю теорію походить не лише від дослідників європейської інтеграції, і теорія багаторівневого управління також застосовується у роботах, присвячених «традиційним» національним федераціям. Викликано це тією незвичайною динамікою, яка відбувається в них в останні десятиліття: зокрема тим, що з «дворівневих» багато з них стрімко перетворюються на «багаторівневі» [68, с. 127]; що характер відносин між національним та субнаціональними рівнями дедалі ускладнюється; і що вертикальна децентралізація при цьому супроводжується горизонтальною – залученням до процесу управління немажоритарних інститутів [63] і навіть приватних агентів, зокрема бізнес-структур [39].

Загальною відправною точкою теорії багаторівневого управління (MLG) є те, що ми є свідками низки змін у конфігурації відносин та способів взаємодії між державами та іншими рівнями управління. Це ставить перед собою завдання визначити нові механізми контролю та підзвітності між такими урядовими органами.

Л. Хуг та Г. Маркс стверджували, що си-

стеми багаторівневого управління можна класифікувати як два окремі типи, хоча вони не розглядали ці типи як взаємовиключні [45].

Перший тип багаторівневого управління стосується управління з чіткою структурою та вертикально-рівневою ієрархією, в якій лише обмежена кількість органів влади має фактичні повноваження щодо прийняття рішень [41]. У системах даного типу органи публічної влади, що знаходяться на різних рівнях, контролюють власні ексклюзивні предмети відання, де виконують неспеціалізовані, широкі управлінські повноваження. За припущенням Хуг і Маркса, такі системи повинні мати «загальносистемну, стійку архітектуру» [46, с. 237].

Цей аналіз багаторівневого управління значною мірою зосереджується на взаємодії між різними рівнями управління та їхніми політичними результатами. З точки зору такого підходу, національні держави зберігають центральну роль у визначенні колективних цілей. Незважаючи на це, місцеві органи влади та недержавні суб'єкти розглядаються як такі, що мають різний ступінь повноважень та здатності впливати на розробку політики. Наприклад, нижчі рівні управління можуть мати змогу обійти процеси прийняття рішень на національному рівні, визначаючи проблеми з точки зору місцевих умов. Або ж вони можуть створювати ефективні альянси на глобальному рівні, знову ж таки уникаючи національного рівня. Однак, незважаючи на цю гнучкість, ці рівні управління залишаються залежними від управління на національному рівні, оскільки саме урядові структури національних держав створюють можливості для обходу національного рівня, або шляхом локалізації, або глобалізації рішень [32].

Устрій публічного управління з чіткою структурою та вертикально-рівневою ієрархією можна вважати класичним, оскільки він притаманний фактично будь-якому державно організованому суспільству: від рабовласницьких держав Стародавнього Сходу до сучасних держав західної демократії. В історичному контексті загальні принципи феодалного васалітету («Васал мого васала – мій васал» або «Васал мого васала – не мій васал») теж можуть слугувати прикладами багаторівневого управління. Інша річ, що ступінь автономності та дискреції тих чи інших суб'єктів може істотно варіюватися залежно від конкретного етапу історичного розвитку та форми держави. Тому з точки зору теорії багаторівневого управління треба акцентувати увагу не на наявності певних рівнів ієрархічного управління, а на динаміку відносин між ними: MLG захо-

чує децентралізацію і деконцентрацію публічної влади, демократизацію процесів управління, сприяє перенесення центру прийняття рішень і відповідальності за них від центру до периферії, зберігаючи інструменти контролю та і відповідальності з боку центрального уряду.

Для повнішого розуміння важливості багаторівневого управління важливо з'ясувати, чому країни перейшли до цієї, здавалося б, складної структури, а не до простішої централізованої системи. Цікаво, що в історії не було жодного часу, коли влада була повністю централізованою. Імперії, національні держави та навіть більшість менших країн завжди мали кілька юрисдикційних рівнів. Наразі всі країни мають принаймні один або два рівні місцевого самоврядування та від одного до трьох рівнів проміжних або регіональних органів влади, які знаходяться нижче національного рівня. То чому ж країни обирають складнішу багаторівневу структуру? Головна перевага багаторівневого управління полягає в його гнучкості масштабу: воно дозволяє адаптувати територіальний рівень управління до територіального масштабу, на якому певна політика забезпечується найефективніше.

Деякі політики можуть краще здійснюватися на центральному або міжнародному рівні, особливо ті, що передбачають економії масштабу, тобто зменшення витрат виробництва на одиницю продукції в результаті збільшення обсягів виробництва. Надання тих суспільних благ, що характеризуються економією масштабу, стає тим більш дешевим, чим більше людей беруть у цьому участь. Ці блага включають, зокрема, встановлення миру та безпеки, а також побудову надійної, сталої та стійкої інфраструктури для економічного розвитку та добробуту людини, що є ключовими елементами Порядку денного на період до 2030 року [10]. Політика також ефективніше забезпечується на вищих територіальних рівнях, коли односторонні дії певної одиниці нижчого рівня мають негативний побічний ефект для інших одиниць нижчого рівня. У цих випадках одиниця вищого рівня може інтерналізувати та пом'якшити такий побічний ефект.

Децентралізація влади та ступінь автономності або взаємозалежності рівнів є двома різними властивостями багаторівневих систем. Хоча (де)централізація влади надає рівні управління компетенціями та ресурсами, вона не гарантує необмеженого використання цих ресурсів. Лише тоді, коли компетенції та ресурси поєднуються з автономними сферами дії, можливості для розробки політики стають широ-

кими та необмеженими [33].

Локалізоване надання суспільних благ має очевидні переваги, коли вподобання громадян різко відрізняються в різних регіонах країни. Нижчі рівні влади зазвичай частіше взаємодіють з мешканцями та можуть брати участь у повторному діалозі. Це дозволяє їм краще взаємодіяти з різноманітними вподобаннями тих, хто живе в регіоні, та згодом адаптувати свою політику [66]. Чим більша група, тим складніше підтримувати змістовні діалоги, оскільки інформаційні витрати зазвичай зростають із розміром юрисдикції [27; 44]. Отже, ті послуги, які передбачають особисте надання послуг, особливо виграють від локалізованого надання, такі як освіта, послуги соціального забезпечення та охорона здоров'я [55]. Справедливе, ефективне та високоякісне надання цих послуг зміцнює виробничий потенціал країн та добробут людини і є ключем до досягнення Цілей сталого розвитку, викладених у Порядку денному на період до 2030 року [10]. Однак локалізоване надання суспільних благ може бути корисним, навіть якщо немає неоднорідності вподобань між місцевостями. Це пояснюється тим, що середовище виконання завдань та контекст можуть відрізнитися, навіть якщо вподобання не відрізняються. Органи влади нижчого рівня можуть реагувати на різні контексти, що має позитивно впливати на надання суспільних благ [44].

Хоча спостерігається загальна тенденція до децентралізації влади, між країнами існують значні відмінності в ступені передачі повноважень та ресурсів нижчим рівням управління та в кількості створених субнаціональних рівнів. В аспекті предмета нашого дослідження питання, пов'язані з децентралізацією (або централізацією), стосуються розташування влади в багаторівневій системі. Однак ще однією важливою властивістю багаторівневих систем є те, як різні юрисдикційні рівні взаємодіють один з одним. Чи забезпечує система рівням автономні сфери дії, чи рівні є дуже взаємозалежними, чи відбувається розробка політики на різних рівнях управління в окремих «герметичних» відсіках, чи рівні змушені взаємодіяти та розподіляти повноваження, – ось головні питання, з якими стикаються сучасні держави в аспекті багаторівневого управління першого типу.

Другий тип багаторівневого управління називається «поліцентричним» і значною мірою натхненний працями Вінсента та Елінор Остром. Це історично новий тип управління, притаманний постіндустріальному та інформаційному суспільству. На відміну від ієрархі-

чної моделі, Е. Остром характеризувала поліцентричне управління як «множину керуючих органів різного масштабу, а не моноцентричне утворення» [55, с. 552]. Центральним моментом поліцентричного MLG є те, що чіткі структури та ієрархії, передбачувані в попередній моделі, розмиваються або навіть повністю зникають через взаємодію між різними керуючими органами та суб'єктами. Дійсно, це розмивання відбувається не лише між різними «рівнями» управління, але й між різними формами управління, такими як державне та недержавне [32]. Замість чітко визначених рівнів, «поліцентричне» багаторівневе управління тому оперує такими поняттями, як «сфери влади» [58] або «складні перекриваючі мережі» [29], які створюються або виникають у ситуаціях, коли територіальні або нетериторіальні мережі ведуть переговори, співпрацюють або не погоджуються щодо порядку денного та тих рішень, що приймаються.

Системи другого типу мають набагато більш рухливу архітектуру, включають в себе більшу (і потенційно необмежену) кількість учасників із більш вузькими управлінськими повноваженнями, які при цьому взаємодіють між собою відразу на кількох рівнях задля вирішення більш конкретних та рухливих завдань [46, с. 237-239].

Як видно, другий тип багаторівневості передбачає ширше її розуміння, цікаве головним чином у тих випадках, коли проблематизується та досліджується феномен «розмивання» суверенітету та повноважень національних держав на користь складнішої влаштованих гнучких мережевих структур [60]. У цьому випадку дійсно важливо усвідомлювати, що таке «розмивання» відбувається «і вгору, і вниз, і вбік» [46, с. 233]: національні держави діляться своїми повноваженнями з міжнародними організаціями та інтеграційними об'єднаннями («вгору»), але також передають ці повноваження «вниз» – приватним агентам і немажоритарним інститутам.

При цьому під немажоритарними інститутами прийнято розуміти механізми прийняття та проведення політичних курсів у галузях публічного управління, де стандартний мажоритарний підхід (правління демократичної більшості) з якихось причин небажаний. У таких сферах процес прийняття рішень навмисно виводиться за рамки основних каналів демократичного представництва, контролю та підзвітності й характеризується, таким чином, високим ступенем автономності, необхідним для більшої неупередженості, для забезпечення підвищеного рівня експертизи в прийнятті

змістовно складних рішень або ж для більшої оперативності у вирішенні завдань, що стоять перед суспільством (докл. див.: [50; 64]). До неможовитарних інститутів відносять вищі суди (зокрема, конституційні) та спеціалізовані судові органи, центральні банки, регуляторні агентства та спеціальні органи, які здійснюють регулювання і контроль в окремих сферах суспільних відносин, а також такі, що не обираються безпосередньо, експертні та консультативні органи.

Незважаючи на певні відмінності, обидва підходи до MLG мають кілька спільних рис. Загалом вони погоджуються, що роль держави зменшується або, безумовно, змінюється, оскільки різні рівні управління втручаються в її повноваження. Хоча державні органи зберігають певний рівень контролю, повноваження приймати рішення передаються в різних напрямках: вгору, вниз і вбік, із дещо непередбачуваними наслідками.

У згаданому вище Звіті про багаторівневе управління, підготовленому Європейським комітетом з демократії та управління у листопаді 2023 року, питання про типи MLG перенесено в системно-структурну площину. У названому документі звертається увага на тому, що концепція багаторівневого управління має три аспекти (виміри), до яких належать: територіальна багаторівневність, багатосекторність і багатосуб'єктність. За такого підходу багаторівневність першого типу – це традиційна для державного управління територіальна багаторівневність, що передбачає вертикальні відносини влади-підпорядкування в межах державної адміністрації. Натомість багаторівневе другого типу розподіляється на два види: 1) багатосекторність як взаємодія між суб'єктами, які діють у різних галузях і секторах суспільного виробництва, але на одному територіальному рівні, у т.ч. міжмуніципальна та міжрегіональна кооперація; 2) багатосуб'єктність як взаємодія між різними зацікавленими суб'єктами (стейкхолдерами), що представляють різні сфери та різні територіальні рівні. У будь-якому разі, як слушно зазначає Е. Зейтуллаєва, багаторівневе управління являє собою «надзвичайно динамічну систему, що характеризується гнучкістю й диверсифікацією взаємодій управлінських суб'єктів у кростериторіальному та кроссекторальному вимірах» [4, с. 15-16].

2.3. Ризики й переваги багаторівневого управління

Як і будь-яка інша політико-правова концепція, багаторівневе управління має як чесноти, так і недоліки; воно створює одноча-

сно нові можливості та нові проблеми для ефективного державного керівництва.

У Звіті про багаторівневе управління, прийнятому Європейським комітетом з питань демократії та управління (CDDG) Ради Європи на 18 пленарному засіданні у Страсбурзі 23-24.11.2023 р., визначені такі переваги MLG: підвищення ефективності та результативності публічного управління та послуг; заохочення демократичної участі; задоволення різноманітних потреб населення та економіки [40, с.13].

У цьому ж документі зазначається: «Забезпечуючи скоординовані підходи та сприяючи міжнародній співпраці, MLG може підтримувати більш ефективне, інклюзивне, справедливе та адаптивне управління на всіх рівнях, сприяючи кращим результатам політики, покращенню ефективності управління та кращій якості публічних послуг, що призводить до підвищення рівня задоволеності та довіри громадян. Це є мотивацією визнати переваги децентралізованого прийняття рішень і спільного управління для створення більш сприйнятливих, інклюзивних, активних і сталих суспільств» [40, с. 13].

Багаторівневе управління має істотне значення для реалізації Порядку денного сталого розвитку на період до 2030 року, що є основною глобальною рамковою програмою, спрямованою на вирішення критичних викликів, з якими стикається наш світ сьогодні. Універсальний, інтегрований та трансформаційний характер Порядку денного на період до 2030 року та 17 Цілей сталого розвитку вимагає від урядів роботи в різних сферах політики та на різних рівнях управління, а також співпраці з широким колом зацікавлених сторін. Зокрема, поєднання та координація мандатів, ресурсів та можливостей кількох інституційних та громадських суб'єктів на різних рівнях управління та в різних секторах є вирішальним фактором, що сприяє сталому розвитку. Тому, як слушно зауважується в спеціальній літературі, «процеси планування, реалізації та моніторингу Цілей сталого розвитку по суті ґрунтуються на наборі інституційних домовленостей, які дозволяють ефективно залучати безліч політично незалежних, але в іншому взаємопов'язаних суб'єктів у різних суспільних сферах та на різних рівнях управління» [52, с. 7].

З іншого боку, проблеми MLG пов'язані з вищезгаданим зменшенням здатності держав фактично контролювати процеси управління та підвищення вартості управлінських послуг, їх можна умовно назвати функціональними. Основним недоліком багаторівневого управління є транзакційні витрати на координацію

кількох юрисдикцій та додаткові адміністративні витрати, які вони створюють [55]. Витрати на координацію та узгодження політичних рішень зростають зі збільшенням кількості відповідних юрисдикцій [46].

Однак, узгодження координації в системах багаторівневого управління є життєво важливим для досягнення узгодженої політики та спільних політичних цілей, включаючи цілі сталого розвитку, викладені в Порядку денному на період до 2030 року, такі як боротьба з бідністю та нерівністю, зміцнення систем охорони здоров'я та освіти, забезпечення чистою водою та санітарією, а також забезпечення гідної роботи та економічного зростання. Оскільки переваги багаторівневого управління, що передбачають гнучкість масштабу, часто досягаються шляхом призначення різних аспектів однієї й тієї ж широкої сфери політики різним рівням управління, координація може бути складною.

Наприклад, у сфері освіти розподіл праці полягає в тому, щоб надати нижчим рівням управління певну свободу дій у прийнятті рішень щодо освітніх програм, щоб відобразити мовне та культурне різноманіття в країні, водночас надаючи національному рівню повноваження забезпечувати спільні освітні стандарти, щоб дипломи визнавалися та могли використовуватись здобувачами освіти у межах академічної та трудової мобільності. Ще один розподіл праці в освітній сфері полягає у покладенні відповідальності за початкову та середню освіту на нижчі (субнаціональні) рівні влади, а за вищу освіту – на вищій (загальнонаціональній) рівень влади, що дозволяє отримати певну економію за рахунок масштабу і забезпечити єдність державної політики у даній сфері. Фінансова відповідальність також часто розподіляється складним чином, оскільки фінансова відповідальність за освітні послуги часто може перевищувати фінансові можливості субнаціональних органів влади. Не існує стандартного способу розподілу відповідальності за освітню політику, але для досягнення мети сталого розвитку, яка полягає у забезпеченні високоякісної освіти, незалежно від способу розподілу відповідальності, необхідний комплексний підхід.

Подібні проблеми існують майже у всіх сферах політики. Координація потрібна не лише тоді, коли нормотворчі повноваження розподілені між різними рівнями влади, але й коли нормотворчі повноваження надаються одному рівню, а повноваження щодо правозастосування – іншому. Наприклад, коли йдеться про боротьбу з бідністю та нерівністю, відпо-

відальність за розробку програм фінансової підтримки часто, хоча й не завжди, лежить на національному рівні, тоді як фактичне впровадження цих програм та виплата допомог лежить на нижчих рівнях влади. Це вимагає тісної координації між рівнями та складних фіскальних механізмів.

Пошук дієвих політико-правових рішень у багаторівневих системах та забезпечення дотримання спільних угод можуть бути ще більш ускладнені партійними або ідеологічними розбіжностями між різними рівнями. Координації політики та досягненню спільних політичних цілей у багаторівневих системах часто сприяють координуючі органи та інституції, що розподіляють повноваження.

Координація між кількома рівнями також потребує часу. Нещодавні дослідження кризового управління показують, що централізовані системи можуть бути краще здатні реагувати швидко, ніж системи, які мають кілька центрів влади [49]. Однак, хоча багаторівневі системи можуть витрачати більше часу на узгодження рішень під час криз, таких як надзвичайні ситуації в галузі охорони здоров'я або стихійні лиха, вони також схильні сприяти більш інклюзивному прийняттю рішень, що може зробити багаторівневі системи більш чутливими до потреб громадян та збільшити загальну підтримку політичних заходів під час їх впровадження [28, с. 10].

Корисною основою для роздумів про взаємовідносини між рівнями управління є модель «розривів» у багаторівневому управлінні, розроблена Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), яка застосовується в широкому колі країн (як членів ОЕСР, так і країн, котрі не є членами даної організації). Вона визначає сім ключових прогалин або проблем, що виникають у системах багаторівневого управління. Виявлення та усунення цих прогалин є ключем до сприяння співпраці та узгодженій політиці.

1) Фіскальний розрив – існує, коли витрати (субнаціонального) уряду перевищують його джерела доходів. Його можна вирішити, збільшивши власні джерела доходів відповідного уряду, наприклад, надавши йому більше податкових повноважень. Як варіант, розрив можна закрити за допомогою умовних або безумовних фіскальних трансфертів від центрального уряду, що, однак, робить субнаціональний уряд більш залежним від дискреції центрального уряду.

2) Розрив у потенціалі – може бути спричинений недостатніми фіскальними ресурсами, але він також може виникнути через

брак людських ресурсів, знань або інфраструктури. Він виходить за рамки суто фінансового розуміння субнаціонального потенціалу. Як правило, добре сформовані субнаціональні уряди можуть потребувати незначного нарощування потенціалу, тоді як потреби в нарощуванні потенціалу будуть більшими в нещодавно створених субнаціональних урядах або тих, які історично мали обмежені ролі [35].

3) Інформаційний розрив виникає внаслідок інформаційної асиметрії між різними рівнями влади. Як правило, субнаціональні органи влади мають кращі можливості для збору інформації про місцеві потреби та впровадження, а також про місцеве середовище виконання завдань [44]. Однак, щоб ця інформація була основою для розробки національної політики, її необхідно передати центральному уряду. Для цього необхідно запровадити відповідні способи обміну інформацією між рівнями влади [34]. Це може включати регулярне створення та публікацію якісних даних на субнаціональному рівні, які потім передаються на центральний рівень, але це також може включати активний пошук центрального уряду такої інформації. Прогалини в інформації також можуть існувати, якщо центральний уряд не надає належного інформування субнаціональним рівням про свої політичні цілі та планування політики.

4) Розрив у політиці – стосується невідповідностей політики на субнаціональному рівні, що виникають внаслідок ізольованого політичного підходу на національному рівні. Коли галузеві міністерства на національному рівні недостатньо координують свої дії та застосовують суто вертикальний підхід до реалізації політики, результати політики на субнаціональному рівні часто є невідповідними [35]. Субнаціональні органи влади іноді мають найкращі можливості для визначення взаємодоповнюваності між сферами політики та розробки міжгалузевих підходів. Створені платформи для обміну ідеями, занепокоєннями та передовим досвідом на різних рівнях управління зменшують потенційні розриви або суперечності між цілями політики та нормативними актами [51].

5) Територіальний (або) адміністративний розрив – виникає, коли адміністративні кордони юрисдикції не відповідають територіальному масштабу, визначеному політичною проблемою [35]. Це часто трапляється в мегаполісах, де різні політичні виклики перетинають муніципальні кордони. Територіальний розрив можна ліквідувати, передавши політичне питання до компетенції органів вищого

(або нижчого) рівня територіального рівня або шляхом інтенсивної співпраці між муніципалітетами.

6) Розрив у цілях – стосується учасників на різних рівнях управління, які мають різні політичні цілі. Прийняття конвергентної політичної стратегії стає особливо складним, якщо розбіжності щодо політики між національними та субнаціональними учасниками підживлюються партійними або ідеологічними розбіжностями [54]. Однак, навіть за відсутності партійного конфлікту, можуть існувати різні політичні обґрунтування, які потенційно можуть призвести до суперечливих політичних стратегій.

7) Розрив у підзвітності – виникає через складність забезпечення прозорості політичної практики для різних груп [34]. Розподіл компетенцій між різними рівнями управління може ускладнити розподіл відповідальності між одним учасником та сприяти стратегіям уникнення звинувачень.

Крім того, існує низка проблем суто методологічного характеру, які можна розділити на дві широкі групи. Перша і найважливіша – це ґносеологічні передумови MLG. Друга – це обмежене емпіричне залучення MLG до систем управління, які розвинулися поза межами високорегульованих зон ЄС та США.

У своєму огляді теорії MLG з точки зору викликів управління в Південно-Східній Європі П. Стаббс обговорює обидві ці проблеми [62]. Щодо ґносеології багаторівневого управління, названий дослідник зазначає, що в літературі домінує «своєрідний «реалістичний модернізм», не зачеплений «культурним поворотом» у більшості соціальних наук» [62, с. 66]. На думку П. Стаббса, трьома центральними проблемами MLG є «передчасний нормативізм», «абстрактне моделювання» та «переосмислений неоплюралізм».

Під передчасним нормативізмом П. Стаббс вказує на тенденцію в літературі MLG непомітно переходити від наукового завдання розуміння «як» працює MLG до політично орієнтованого завдання оцінки «наскільки добре» воно працює. Роблячи це, теоретики MLG вважають само собою зрозумілим, що управління насправді має стати багатюрисдикційним, не аналізуючи критично наслідків цієї зміни.

Ще більш загострює цю проблему питання абстрактного (теоретичного) моделювання. Теоретичне моделювання, стверджує П. Стаббс, є домінуючою темою в багатьох основних політологічних науках. Однак моделювання багаторівневого управління спирається

ся на припущення, часто невисловлені, щодо елементів, що складають управлінські відносини. Крім того, П. Стаббс стверджує, що такі моделі, хоча вони, безумовно, можуть бути евристично корисними, є за своєю суттю редукованими, оскільки численні виміри емпіричної реальності зводяться до обмеженого набору змінних.

Таким чином, є істотна суперечність між теоретичними моделями багаторівневого управління та конкретними випадками управління, особливо випадками, які радикально відрізняються від тих, що використовувалися для моделювання теорії багаторівневого управління. Таким чином, П. Стаббс стверджує, що теорії багаторівневого управління та аналітичні рамки, які спочатку були розроблені переважно для аналізу західноєвропейського управління, стикаються з низкою емпіричних та концептуальних труднощів, зокрема в контексті публічного управління в Південно-Східній Європі. Наприклад, припущення, що управління є способом балансування конкуруючих груп інтересів, важко узгодити зі складнощами та парадоксами «невдалих», «слабких», «авторитарних» держав названого регіону Європи.

«Як широко консенсусне поняття багаторівневого управління, сформульоване з точки зору технічних питань «координації», – запитує П. Стаббс, – дозволяє аналітикам мати справу з країнами, охопленими війною, «неопротекторатами», диктатурами тощо?» [66, с. 73]. На сьогодні це повною мірою стосується й України. Подібні питання також можуть виникнути, коли багаторівневе управління застосовується в інших державах, контексти управління яких не схожі на Західну Європу чи США.

Таким чином, П. Стаббс називає MLG різновидом «переосмисленого неоплюралізму». Під цим він має на увазі, що MLG базується на принципово ліберальному, плюралістичному та консенсусному розумінні розподілу влади в суспільстві. Проблема полягає в тому, що питання влади, стратифікації та суперечок стають невидимими з такої точки зору. Управління, навіть якщо воно здійснюється на кількох рівнях, ідеально розглядається як «узгоджене впровадження єдиного дискурсу та плану» [66, с. 72]. Яку здатність, запитує П. Стаббс, має MLG для вирішення «парадоксів, напруженості та несумісності» управління? Це критичне питання особливо актуальне, якщо розглядати застосування MLG у контексті країн, що розвиваються, оскільки саме в таких країнах вищезгадані парадокси, напру-

женість та несумісність найімовірніше впливають на результати управління.

З огляду на цю критику, П. Стаббс закликає до скептицизму щодо тверджень MLG. Його центральний аргумент полягає в конкретиці. Слідуючи за Д. Доловітцем та Д. Маршем [38, с. 8], він переконує дослідників управління ставити конкретні питання, такі як «чому певні суб'єкти беруть участь у перенесенні політики? Хто є ключовими суб'єктами, залученими до процесу перенесення політики? Що саме переноситься? Звідки отримані відповідні висновки? Які є різні ступені перенесення? Що обмежує або сприяє процесу перенесення політики?» та «Як проект перенесення політики пов'язаний з успіхом чи провалом політики?». Усі ці питання, звичайно, є досить специфічними і навіть контраверсійними. Однак заклик П. Стаббса до аналітичних рамок та наукових методів, здатних працювати з різноманітними емпіричними контекстами та історичними фактами, повторюється в низці дискусій про взаємозв'язок між управлінням та суспільством. Різні підходи, незважаючи на внутрішні відмінності, виступають за детальні етнографічні або мікросоціологічні підходи як незамінні методи, якщо метою є розуміння фактичного контексту та наслідків управління.

Як має бути зрозуміло з даного дискурсу, багаторівневе управління (MLG) порушує не менше питань, ніж вирішує. Це питання гносеології та методології, а також питання про те, як серйозно займатися конкретними умовами та контекстами управління в країнах, що розвиваються.

З іншого боку, той факт, що сфери управління множаться, також означає, що держави мають кращі можливості для делегування повноважень іншим рівням управління, що може дозволити державам ефективно спрямовувати свої ресурси на конкретні питання та проекти, які вони вважають найбільш важливими. Крім того, держава на загальнонаціональному рівні має можливість мобілізувати та залучати ресурси суб'єктів з інших рівнів, включаючи недержавні органи управління, для досягнення своїх цілей.

Аналіз сучасної літератури з багаторівневого управління дозволяє стверджувати про зростаючу важливість суспільної мобілізації на субнаціональному рівні управління. Ефективність такої мобілізації видається найбільш ефективною, коли субнаціональні рівні управління створюють міцні зв'язки з інституціями громадянського суспільства. Причина такої підвищеної ефективності полягає в тому, що нижчі рівні управління можуть легше привер-

нути увагу та інтерес загальнонаціональних керівних органів, якщо вони можуть переконливо продемонструвати, що вони встановили міцні зв'язки з місцевими організаціями громадянського суспільства і таким чином можуть стверджувати, що вони представляють інтереси цих організацій. К. Хей називає цей процес терміном «подвійна конвергенція» [53, с. 235-238]. Це поняття використовується для опису ситуацій на складних територіях багаторівневого управління, в яких субнаціональні органи влади зрештою просувають місцеві (і, таким чином, відносно вузькі) інтереси через лобістську діяльність: у цьому сенсі вони можуть діяти як продовження порядку денного громадянського суспільства, який не є їх власним. Водночас, однак, неурядові організації та соціальні рухи незмінно беруть на себе деякі керівні обов'язки, які раніше повністю перебували в руках офіційних субнаціональних керівних органів. Іншими словами, це ніби громадянське суспільство «просочується» на нижчі рівні управління новими шляхами, тоді як одночасно державне управління також «просочується» в громадянське суспільство. Увага до цієї зростаючої складності та гібридизації управління є однією з центральних переваг сучасного мислення в галузі багаторівневого управління (MLG).

3. Нормативно-правова основа та практика реалізації багаторівневого управління в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку

Попри те, що MLG на сьогодні є однією з найбільш популярних і широко вживаних у різних регіонах світу політико-правовою концепцією, термін «багаторівневе управління» у чинному законодавстві України не вживається. Втім його можна зустріти у міжнародних договорах України та внутрішньодержавних програмних документах публічної політики.

Так, в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС (2014 р.), в статті 466 розділу 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво», зазначено, що «Сторони зобов'язуються сприяти взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики, зокрема методів формування та впровадження регіональних політик, з особливим акцентом на багаторівневе управління та партнерстві, розвитку відсталих територій та територіальному співробітництві. При цьому створюються канали зв'язку та підтримується обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства» [25].

У свою чергу, Державна стратегія регіонального розвитку України (відповідно до ст. 7 Закону України «Про засади державної регіональної політики» [14]) є основним документом стратегічного планування державної регіональної політики. У цьому документі знайшли своє відображення євроінтеграційна перспектива та, відповідно, розвиток MLG. Як впливає із чинної Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, стратегічна мета державної регіональної політики до 2027 р. має бути досягнута шляхом реалізації трьох стратегічних цілей: 1) формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; 2) підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; 3) розбудова ефективного багаторівневого врядування [15].

Крім того, згідно з Державною стратегією, пріоритетами регіонального розвитку є: 1) розвиток багаторівневого врядування (саме такий варіант перекладу терміна «multi-level governance» використано в даному документі – прим. авторів), наближення системи управління регіональним розвитком до процедур і кращих практик ЄС; 2) розвиток інституційної спроможності органів місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівні у сфері стратегічного планування, проєктного менеджменту, цифровізації, протидії корупції; 3) залучення громадян до прийняття рішень на державному, регіональному та місцевому рівні [15].

Незважаючи на відсутність терміна «багаторівневе управління» в чинному законодавстві України, називати цю концепцію чужорідною для вітчизняної системи права було б істотним перебільшенням. Більше того, з початку XXI століття в нашій державі зроблено істотні кроки в напрямку реалізації багаторівневого управління обох типів у практику правотворчої та правореалізаційної діяльності.

Зокрема, чинний Закон України «Про правотворчу діяльність» [19] до принципів такої діяльності відніс «демократизм» (ст. 3), а серед учасників правотворчого процесу виокремив таку категорію, як «заінтересовані особи» (іншими словами, стейкхолдери) (ч. 1 ст. 4). Заінтересованими особами для цілей даного Закону є фізичні та юридичні особи, на яких вплине прийняття (видання) відповідного нормативно-правового акта, а саме: 1) громадяни України; 2) іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України; 3) громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спі-

лки та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації; 4) асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення; 5) непідприємницькі товариства, суб'єкти господарювання та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, органи професійного самоврядування, саморегульовані організації; 6) інші особи, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується відповідний нормативно-правовий акт. Як бачимо, перелік заінтересованих осіб є максимально широким, що має забезпечувати демократизм правотворчого процесу. Заінтересовані особи можуть ініціювати підготовку проекту нормативно-правового акта перед суб'єктом правотворчої ініціативи, а також беруть участь у правотворчій діяльності відповідно до Конституції України, Закону «Про правотворчу діяльність», законів щодо публічних консультацій, лобізму та лобістської діяльності, а також інших законів України. На жаль, Закон не передбачає обов'язкового оприлюднення концепції нормативного акта, а проведення публічних консультацій щодо його проекту фактично віддано на розсуд суб'єкта правотворчої діяльності.

Правотворча діяльність щодо підзаконних актів, а також правореалізаційна діяльність, не пов'язана з відправленням правосуддя, здебільшого віднесена до компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У даному контексті багаторівневе управління першого типу в Україні пов'язане з реформою щодо децентралізації публічної влади, котра перейшла з доктринальної в практичну площину з квітня 2014 року, коли Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [21]. І нехай цю реформу не вдалося вивести на конституційний рівень, об'єднання територіальних громад і передача органам місцевого самоврядування значної кількості додаткових повноважень від центральних органів виконавчої влади стало яскравим свідченням підвищення ролі й авторитету муніципальної влади, хоча ступінь її автономії досі залишається недостатнім через брак матеріально-фінансових, організаційних і кадрових ресурсів.

Чинна Конституція України 1996 року закріпила, що в нашій державі визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7), територіальний устрій України ґрунтується на засадах поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади (ст. 132), у складі України є адміністративно-

територіальна автономія – Автономна Республіка Крим, яка межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання (ст. 134) [7]. У свою чергу, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнає і закріплює за органами місцевого самоврядування не тільки власні, але й делеговані повноваження. При цьому кількість делегованих, тобто державних за своєю природою, але з міркувань доцільності переданих органам місцевого самоврядування, повноважень має стійку тенденцію до зростання.

Дослідження, проведене у вересні-жовтні 2024 року Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) на замовлення Ради Європи в рамках Програми «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» у співпраці з Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, переконливо засвідчило підтримку процесів децентралізації серед широких кіл громадськості. Згідно з результатами дослідження, громадяни з нетерпінням чекають відновлення процесів децентралізації після завершення війни. 38% опитаних відповіли, що безумовно чекають, 39,3% – скоріше чекають (разом 77,3%). Можна зробити висновок, що люди розуміють значення децентралізації і хочуть якнайшвидшого її поновлення» [2].

Основні механізми MLG на практиці були апробовані в Україні під час проведення реформи децентралізації та добровільного об'єднання територіальних громад. Адже Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачав доволі складний, консенсуальний підхід до процесу об'єднання, участь в якому брали практично всі зацікавлені сторони на всіх територіальних рівнях: місцева, регіональна та центральна влада, органи самоорганізації населення, громадські організації, бізнес-структури, експерти, науковці, політичні партії і, найголовніше, мешканці відповідних населених пунктів. Процес добровільного об'єднання передбачав обов'язкові громадські обговорення (місцевий референдум або громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій із громадськістю), розгляд місцевими радами, що об'єднуються, питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, після чого вже приймався висновок обласної державної адміністрації. Потім Центральна виборча комісія оголошувала перші вибори депутатів сільської, селищної,

міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в об'єднаній територіальній громаді. І лише за результатами цих виборів народжувалася нова, об'єднана територіальна громада.

Під час проведення децентралізаційної реформи члени територіальних громад отримали багатоманітний досвід партисипаторної демократії, зокрема навички безпосередньої участі в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення, впливу на формування локальної політики та прийняття органами місцевої влади рішень, принципово важливих для забезпечення безпечного й комфортного життя в громаді. У затверджених статутах об'єднаних територіальних громад, розроблених за активної участі експертного середовища, були визначені легальні механізми впливу громадян на місцеву політику. Фактично новостворені територіальні громади заклали в Україні підвалини багаторівневого управління та партисипаторної демократії, котрі найбільш ефективно формуються і діють саме на базовому, локальному рівні.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади хоч і не вишла на конституційний рівень, втім створила сприятливі передумови для функціонування в Україні багаторівневого управління, концептуальну основу якого становлять такі принципи: залучення громадян, транспарентності, підвітності органів влади, відповідальності їх за результати діяльності, нетерпимості до корупції. У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки чітко констатується: «Завдяки реформам багаторівневих структур управління, які розпочалися у 2014 р., було надано значний імпульс розвитку держави та її регіонів, зокрема створено нову законодавчу базу для місцевого самоврядування та державної регіональної політики. Фінансова децентралізація, формування нового адміністративно-територіального устрою та передача значних повноважень територіальним громадам підвищила спроможність місцевого самоврядування. Протягом 2020 і 2021 років значно збільшився обсяг фінансування заходів щодо регіонального та місцевого розвитку, що сприяло підвищенню якості та доступності публічних послуг, зростанню доходів та підвищенню рівня зайнятості населення. Внутрішні реформи забезпечували в цілому позитивну динаміку України в основних міжнародних рейтингах, що стосуються розвитку людського капіталу, конкурентоспроможності та відкритості для бізнесу» [15].

Позитивну динаміку розвитку багаторівневого управління в Україні підтвердив Звіт про багаторівневе управління CDDG, в якому зазначається: «Особливо актуальним є приклад MLG в умовах воєнного стану в Україні. За 2022 р. Україна зміцнила свою багаторівневу систему врядування через упровадження основних реформ децентралізації, територіального об'єднання та фіскальної децентралізації, що призвела до створення 1469 громад (з понад 11 500 у 2014 р.). Органи місцевого самоврядування стали спроможними здійснювати нові повноваження, забезпечують всі основні публічні послуги та виконують ключові соціальні функції, адаптовані до потреб громадян. Значно збільшилася середня чисельність населення громади. Субрегіональний (районний) рівень було оптимізовано, із 490 до 136 зменшено кількість районів, хоча органи місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях ще не були повністю реформовані через відсутність змін до Конституції. Після фіскальної децентралізації муніципалітети України стали відповідальними за понад 31% усіх публічних витрат (12,5% ВВП), що, за даними ОЕСР, визначає його рівень фінансової децентралізації за цими двома критеріями вищим за середній ОЕСР. Отже, менш ніж за 5 років Україна здійснила одну з найрадикальніших реформ MLG у Європі» [40, с. 28-29].

Не обходиться діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування й без багаторівневого управління другого типу. Більшість механізмів MLG в Україні вже набули усталеної практики. Зокрема, йдеться про консультації з громадськістю, що проводяться у формі публічного громадського обговорення, консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки. Дедалі більшого поширення, особливо в великих містах, зокрема в обласних центрах, набувають форми політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (докл. див. [1, с. 194-198]).

Як слушно зазначає В. Малиновський, «різного роду електронні сервіси на сьогодні дають органам місцевого самоврядування змогу залучати мешканців громад до участі в опитуваннях, оцінюванні рішень чи голосуванні» [9, с. 14]. Зокрема, Єдина платформа місцевої електронної демократії (скорочено – e-DEM) об'єднала найбільш популярні серед користувачів електронні сервіси (електронні петиції, «Консультації з громадськістю», платформи «Відкрите місто», «Громадський бюджет», «Відкрита громада»). Досить ефективною і розповсюдженою формою консультацій із

широкими колами громадськості в Україні стала підготовка так званих «зелених» і «білих» книг – документів політико-управлінського й аналітичного характеру, що розробляються з урахуванням досвіду європейського врядування.

У квітні 2024 р. був прийнятий важливий у контексті предмета нашого дослідження Закон України «Про публічні консультації», що визначає основні засади (станданти) реалізації даної форми безпосередньої демократії під час формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення [20]. Однак цей Закон набере чинності тільки через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні.

У свою чергу, на муніципальному рівні затверджені положення про консультації з громадськістю, які, як правило, є додатками до статутів територіальних громад. Для координації заходів, пов'язаних із проведенням консультацій з громадськістю, та моніторингу врахування громадської думки, при органах публічної влади створені громадські (у тому числі молодіжні) ради, що діють на підставі положень, затверджених цими органами. Діяльність громадських рад в Україні здійснюється на основі Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, обласній, Київській міській, районній, районній у місті Києві державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [13].

У травні 2024 року Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» був доповнений статтею 6¹, яка закріпила відкритий перелік форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення [12]. До таких форм названим Законом віднесено: 1) місцевий референдум; 2) загальні збори (конференція) жителів; 3) місцева ініціатива; 4) громадські слухання; 5) участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету; 6) публічні консультації; 7) консультативно-дорадчий орган при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування; 8) громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 9) інші форми участі, що не суперечать закону. Відкритість даного переліку розкриває широкий простір для демократичної ініціативи з боку мешканців територіальних громад і, відповідно, для подальшого розвитку другого типу багаторівневого управління на місцевому

та регіональному рівнях.

На жаль, концепція MLG жодним чином не позначилася на правовому регулюванні порядку організації та діяльності органів виконавчої влади. Ні в Регламенті Кабінету Міністрів України [16], ні в регламентах центральних [17] і місцевих [18] органів виконавчої влади не тільки не міститься жодної згадки про багаторівневе управління, але й не передбачено жодних форм участі представників місцевого самоврядування чи інституцій громадянського суспільства, бізнес структур у роботі названих органів. Натомість з позицій дорадчої демократії та вертикальних відносин врядування (government) передбачена лише можливість проведення консультацій з громадськістю, а також запрошення представників відповідних органів чи інституцій на засідання органів виконавчої влади, якщо останні вважатимуть це за доцільне. Такий підхід себе вже повністю вичерпав і має бути замінений на багаторівневе управління (обох типів) як змістовно, з точки зору організації роботи органів виконавчої влади, так і (що не менш важливо) формально-юридично, через внесення відповідних змін до регламентів роботи названих органів.

Принципово важливим для запровадження багаторівневого управління в Україні є врахування зарубіжного досвіду в даній сфері, передусім досвіду держав-членів ЄС. Із даною метою в Україні запроваджуються різноманітні міжнародні програми з розвитку MLG. Зокрема, у жовтні 2024 р. організація SALAR International, яка є частиною Асоціації муніципалітетів і регіонів Швеції, оголосила про офіційний запуск Програми Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні» [11].

Реалії сьогодення дають підстави стверджувати, що завершення першого і доволі складного етапу реформи щодо децентралізації публічної влади в Україні відіграло важливу роль у період воєнного стану. Саме новосформовані територіальні громади й чітка взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства (передусім із представниками волонтерського руху) стали запорукою ефективності територіальної оборони, безперервної роботи комунальних служб, а відтак стабільного й повного забезпечення основних соціальних потреб населення.

На думку деяких дослідників, «програма децентралізації влади є прикладом найбільш успішних реформ в Україні», а в результаті її здійснення «в Україні на практиці були втілені п'ять основних принципів багаторівневого врядування, викладені в «Білій книзі»: відкри-

тість всіх інституцій, участь широкого кола осіб і організацій, підзвітність всіх державних інститутів, ефективність і злагодженість всіх політик» [3, с. 220-221]. На наш погляд, така оцінка вітчизняної реформи щодо децентралізації публічної влади є зайве оптимістичною.

Маємо зазначити, що розвитку MLG (навіть за наявності апробованих і досить показових практик) суттєво заважають перепони, пов'язані з проблемами інституційно-правового характеру. Зокрема, через відсутність політичної волі, політичне протистояння і принципове несприйняття децентралізації окремими політичними силами реформа досі не отримала свого логічного завершення і повної реалізації. Регіональне самоврядування існує лише номінально, не маючи власних виконавчих органів і відповідної ресурсної бази, а об'єднання територіальних громад у поєднанні з укрупненням районів призвело до істотного віддалення центрів прийняття владних рішень від місць проживання громадян, особливо на периферії. Як слушно зазначає В. Малиновський, «архаїчна система управління областю, коли регіональне управління здійснюється не обраною населенням регіону асамблеєю (обласною радою), а ОДА на чолі з призначеним зверху чиновником, суперечить принципам MLG» [9, с. 16].

На жаль, уже кілька спроб внесення змін до Конституції України виявилися невдалими, а окремі законодавчі акти, що мають принципове значення для розбудови MLG, зокрема закони про адміністративно-територіальний устрій та про місцевий референдум, не ухвалені й досі. Значною мірою дана ситуація має суб'єктивний характер, оскільки зумовлена побоюванням правлячих еліт в особі уряду та депутатського корпусу, що згадані вище закони можуть бути використані на шкоду територіальній цілісності й національній безпеці України. 2022 рік мав стати завершальним у довготривалому процесі обговорень змін до Конституції України в частині децентралізації та формування остаточного варіанта тексту для внесення на розгляд Верховної Ради України. Однак запровадження воєнного стану, звісно, призупинило цей процес. Тож на сьогодні місцеве самоврядування змушене функціонувати в умовах «недореформування» і «недофінансування», намагаючись компенсувати нестачу повноважень і матеріально-фінансових ресурсів високим рівнем організації управлінської праці, ефективною взаємодією з інституціями громадянського суспільства та активною частиною місцевих мешканців. Іншими словами, недоліки багаторівневого управління першого

типу в Україні компенсуються (принаймні частково) перевагами багаторівневого управління другого типу – полісуб'єктним і полісекторним управлінням на місцевому рівні. У даному контексті варто погодитись із позицією Т. Іванової та А. Кузьмич, котрі вбачають перспективи розвитку багаторівневого управління у впровадженні комплексних реформ у сфері правового регулювання, фінансової децентралізації, цифровізації, громадської участі та міжнародної співпраці [5].

Окремо слід відзначити, що вітчизняна реформа місцевого самоврядування й територіальної організації публічної влади страждає на ту ж саму хворобу, що й аналогічна реформа в Польщі, котра традиційно ставиться нам за зразок: вони обидві обходять увагою другий, субрегіональний рівень публічного управління (районний – в Україні, повітовий – у Польщі). Так, у стратегічній цілі «Розбудова ефективного багаторівневого врядування» Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки відсутня будь-яка конкретика щодо функціональної сутності субрегіону в нинішній моделі територіальної організації публічної влади; більше того – в тексті названого документа район взагалі не згадується, а районні ради відсутні в переліку органів, що мають забезпечувати його реалізацію.

Практика діяльності районних рад з моменту останніх місцевих виборів (2020 р.) дає підстави для очевидної для всіх констатації факту їх зайвості як ланки в системі місцевого самоврядування, принаймні в тому статусі, що є на сьогодні. З іншого боку, практика муніципальної діяльності з очевидністю демонструє, що надання таких видів публічних послуг, як забезпечення громадського порядку і протидія злочинності, протипожежна охорона, невідкладна і базова медична допомога, дошкільна і середня освіта, надання поштових послуг невідворотно концентруються на районному рівні, де й мають бути присутні відповідні органи управління та служби.

Відтак маємо констатувати, що першочерговим завданням повоєнного періоду стане остаточне завершення вітчизняного децентралізаційного проєкту. Для цього необхідно на найвищому, конституційному рівні затвердити нову модель місцевого самоврядування й територіальної організації влади, чого не вдалося зробити протягом 2014-2021 років. Разом із внесенням змін до Основного Закону необхідно прийняти цілу низку законів, зокрема про особливості організації та діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на деокупованих територіях, про

повернення від військової до цивільної адміністрації, про територіальні громади, про муніципальну власність, про агенції регіонального розвитку тощо. Також потребують суттєвого пришвидшення і синхронізації секторальні реформи, зокрема у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, цивільного захисту населення, соціальній, фінансовій та правоохоронній сферах. Законодавство про місцеві вибори і референдуми має передбачити конкретні процедури використання інформаційно-комунікаційних технологій, аби забезпечити чесність і прозорість виборчого і референдного процесів, реальні можливості для участі всіх громадян у вирішенні питань місцевого й регіонального значення.

Не можна обійти увагою й ще одну суттєву проблему в організації муніципальної влади в Україні – відсутність ефективної системи нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування, що не відповідає ст. 144 Конституції України [7]. Під час проведення децентралізаційної реформи не вдалося ліквідувати інститут місцевих державних адміністрацій і запровадити інститут префектів як координаційно-наглядових органів. На жаль, у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки йдеться лише про «запровадження системи здійснення нагляду за дотриманням законності актів ОМС» [15]. І знову відсутня конкретика щодо того, на які саме органи цей нагляд має покладатися, а про префектури взагалі не згадується, що свідчить про відсутність принципового бачення шляхів виходу із ситуації, що склалася. Важливо також чітко визначитися з тим, що йдеться саме про нагляд, а не контроль, відтак наглядові органи за наявності сумніву в законності муніципально-правових актів мають звертатися до адміністративних судів, а не скасовувати ці акти за власним розсудом; щодо актів, прийнятих на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування предметом нагляду має бути лише законність цих актів, тоді як щодо актів, прийнятих на виконання делегованих повноважень, предметом нагляду можуть бути як законність, так і обґрунтованість. Принципове значення має також те, що префектури мають бути одноосібними органами з допоміжним апаратом, а не дублювати структуру нинішніх місцевих державних адміністрацій.

4. Висновки

Загалом проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки:

1. З моменту своєї появи (наприкінці XX століття) і дотепер концепція багаторівневого

управління має здебільшого політологічний за своєю природою характер. На сьогодні важливим завданням є «юридизація» даної доктрини – наповнення її юридичним змістом і переведення у площину правових відносин і правового регулювання. Термін «багаторівневе управління» має отримати безпосереднє закріплення у чинному законодавстві, що стосується статусу органів публічної влади чи секторів публічного управління, а згодом – у межах конституційної реформи – закріплення й на рівні Основного Закону України. Процедури громадського обговорення, публічних консультацій та інших інструментів демократії участі мають отримати відображення в документах, що регулюють порядок роботи тих чи інших органів публічної влади, передусім у регламентах.

2. Багаторівневе управління у вертикальному аспекті означає продовження політики децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування. Для України це означає продовження реформи щодо децентралізації, розпочатої в 2014 р., та виведення її на конституційний рівень.

3. Багаторівневе управління в горизонтальному аспекті вимагає законодавчого закріплення інструментів демократії участі, оскільки саме інструменти партисипаторної демократії дозволяють диверсифікувати публічну владу, донести її до максимально широкого кола громадян. Першим кроком на цьому шляху можна вважати доповнення чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 6¹, яка передбачає розгорнутий перелік локальних форм політичної активності громадян. Водночас відповідні норми щодо участі в багаторівневому управлінні, зокрема про право на ініціювання та участь в обговоренні владних рішень, мають бути включені в закони, що визначають статус інституцій громадянського суспільства («Про громадські об'єднання», «Про молодіжні й дитячі громадські організації», «Про творчі спілки», «Про благодійництво і благодійні організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та інші).

4. Відповідальність за законність, обґрунтованість і ефективність прийнятого владного рішення, незалежно від способу його розробки, несе компетентний орган публічної влади, а не інші суб'єкти, котрі долучалися до його обговорення. Відповідно, багаторівневе управління, у першу чергу, передбачає визначення того рівня територіальної організації влади і того конкретного суб'єкта владних повноважень, котрий буде спроможний (організаційно, матеріально-фінансово, інфор-

маційно) оперативно приймати ефективні рішення. При цьому багаторівневе управління має бути відображене в регламентах роботи відповідних органів влади.

5. Зміцнення системи багаторівневого управління в Україні відповідно до європейських стандартів є важливим як у сучасних умовах воєнного стану, так і для повоєнної відбудови та відновлення України, для інтеграції країни до Європейського Союзу. Продовження удосконалення законодавчої бази у цій сфері та сприяння у наданні якісних публічних послуг населенню з урахуванням положень законодавства ЄС та міжнародно-правових договорів Ради Європи, зокрема Європейської хартії

місцевого самоврядування, слугуватиме ефективним інструментом для досягнення цієї мети. Тож необхідно фіналізувати реформу територіальної організації публічної влади, яка поки так і не дійшла до обласного і районного рівнів.

Це критично важливо, адже децентралізація має охоплювати всю систему територіальної організації влади, а не лише місцеве самоврядування на рівні територіальних громад. Вона має бути комплексною, збалансованою та відповідати сучасним викликам, у тому числі враховувати негативні наслідки війни в частині економіки, екології, демографії, інфраструктури тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 1.Афоніна О. В. Конституційно-правові форми політичної активності громадян, що реалізуються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій: дис... докт. філософії: 081 - Право. Харків, 2025. 268 с.
- 2.Багаторівневе врядування в Україні. Презентація результатів соціологічного дослідження. *Укрінформ*. 18 листопада 2024 р. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3927046-bagatorivneve-vradyuvannya-v-ukraini-prezentaciya-rezultativ-sociologichnogo-doslidzenna.html> (дата звернення: 20.04.2025).
- 3.Багаторівневе управління (multi-level governance) в умовах модернізації публічної влади і становлення демократичного врядування в Україні: монографія / уклад. : М. М. Іжа, П. І. Надолішній, Л. Л. Приходченко, С. Є. Саханенко та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. 480 с.
- 4.Зейтуллаєва Е. Багаторівневість як теоретичний концепт та методологія управління суспільними процесами. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 2(83). С. 15-20. DOI: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237209> (дата звернення: 02.05.2025).
5. Іванова Т. В., Кузьмич А. В. Механізми багаторівневого врядування в системі публічного управління: виклики та перспективи. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2025. № 4. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.4.4> (дата звернення: 02.05.2025).
- 6.Кагановська Т. Є., Сєрьогін В. О. Право на належне адміністрування як конституційне право особи: досвід ЄС. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2024. Вип. 37. С. 8-27. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2024-37-01> (дата звернення: 02.05.2025).
- 7.Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
- 8.Котковський В. Р. Багаторівневе управління як механізм участі місцевих органів влади у виробленні та реалізації державної політики. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 4(64). С. 21–25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_4_5 (дата звернення: 20.04.2025).
- 9.Малиновський В. Я. Стан і перспективи розвитку багаторівневого врядування в Україні в контексті реалізації цілей Державної стратегії регіонального розвитку. *Регіональна економіка*. 2024, № 4. С. 12-20. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2024-4-2> (дата звернення: 20.04.2025).
- 10.*Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року*. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/peretvorennya-nashoho-svitu-poryadok-dennyu-u-sferi-staloho-rozvytku-do-2030-roku> (дата звернення: 20.04.2025).
- 11.Презентовано нову програму підтримки багаторівневого врядування та посилення спроможності громад. Міністерство розвитку громад та територій України: сайт. 03.10.2024. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35979.html> (дата звернення: 20.04.2025).
- 12.Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України від 09.05.2024 р. № 3703-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20#n13> (дата звернення: 20.04.2025).
- 13.Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
- 14.Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
- 15.Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.2020 р. № 695 (в ред. Постанови Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 р. № 940). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
- 16.Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п#Text> (дата звернення: 20.04.2025).

17. Про затвердження Регламенту Міністерства освіти і науки України: наказ Міністерства освіти і науки України від 12.07.2013 р. № 969. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0969729-13#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
18. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-п#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
19. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
20. Про публічні консультації: Закон України від 20.06.2024 р. № 3841-IX. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/254705.html (дата звернення: 20.04.2025).
21. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р#Text> (дата звернення: 20.04.2025).
22. Публічне управління, багаторівневе врядування: теорія, методологія та практика : навч. посіб. / Л. Л. Приходченко, О. В. Лесик, Г. О. Панченко ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. 512 с.
23. 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> (дата звернення: 20.04.2025).
24. Суворов В. П. Інтегроване багаторівневе врядування і конвергенція концепцій публічного управління в умовах глобальних викликів. *Державне будівництво*. 2024. № 1 (35). С. 98–109. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-1-08> (дата звернення: 20.04.2025);
25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 20.04.2025).
26. Щербак В. О. Практики багаторівневого територіального управління в умовах децентралізації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2019/103.pdf (дата звернення: 20.04.2025).
27. Alesina A., Perotti, R., Enrico S. Together or separately? Issues on the costs and benefits of political and fiscal unions. *European Economic Review*. 1995. Vol. 39(3–4). P. 751–758. DOI: [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00082-O](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00082-O) (дата звернення: 20.04.2025).
28. Allain-Dupré D., Chatry I., Michalun V., Moisisio A. The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government. *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. 2020. 94 p.
29. Bache I., Flinders M. Multi-Level Governance and the Study of the British State. *Public Policy and Administration*. 2004. Vol. 19. Issue 1. P. 31–51. DOI: <https://doi.org/10.1177/095207670401900103> (дата звернення: 20.04.2025).
30. Beetham D., Lord C. Legitimacy and the EU. New York: Longman, 1998. 152 p.
31. Betsill M. M., Bulkeley H. Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance*. 2006. Vol. 12. No. 2. P. 141–159. URL: <https://www.jstor.org/stable/27800607> (дата звернення: 20.04.2025).
32. Bulkeley H., Mol A.P.J. Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate. *Environmental Values*. 2003. Vol. 12. No. 2. P. 143–154. DOI: <https://doi.org/10.3197/096327103129341261> (дата звернення: 20.04.2025).
33. CEPA strategy guidance note on multi-level governance. February 2024 / United Nations. Department of Economic and Social Affairs. URL: <https://unpan.un.org/sites/default/files/Events/Events%202024/Strategy%20note%20multi-level%20governance%20Feb%202024.pdf>
34. Charbit C. Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach. *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/04. Paris: OECD Publishing, 2011. 23 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en> (дата звернення: 19.04.2025).
35. Charbit C., Michalun, M. V. Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government / OECD Working Papers on Public Governance No. 14. Paris: OECD Publishing, 2009. 188 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/221253707200/> (дата звернення: 19.04.2025).
36. Charter for Multilevel Governance in Europe. AER: Website. 03.04.2014. URL: <https://aer.eu/charter-formultilevel-governance-in-europe> (дата звернення: 20.04.2025).
37. Debating the democratic legitimacy of the European Union / eds. B. Kohler-Koch, B. Rittberger, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2007. 402 p.
38. Dolowitz D. P., Marsh D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 2002. Vol. 13, No. 1. P. 5–24.
39. Dunleavy P., Hood C. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*. 1994. Vol. 14. No. 3. P. 9–16. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540969409387823> (дата звернення: 20.04.2025).
40. European Committee on Democracy and Governance (CDDG) Report on Multilevel Governance. Adopted by the CDDG at its 18th plenary meeting (Strasbourg, 23–24 November 2023). URL: <https://rm.coe.int/report-on-multilevel-governance-final-2768-6653-0568-v-1/1680ad9120> (дата звернення: 20.04.2025).
41. Fairbrass J., Jordan A. Protecting biodiversity in the European Union: national barriers and European oppor-

- tunities? *Journal of European Public Policy*. 2001. Vol. 8. Issue 4. P. 499–518. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760110064366> (дата звернення: 20.04.2025).
- 42.Frey B., Eichenberger R. The new democratic federalism for Europe. Functional, overlapping and competing jurisdictions. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 1999. 128 p.
- 43.Hix S. The Study of the European Community: the Challenge to Comparative Politics. *West European Politics*. 1994. Vol. 17. No. 1. P. 1–30. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389408424999> (дата звернення: 20.04.2025).
- 44.Hooghe L., Marks G. Beyond federalism: Estimating and explaining the territorial structure of government. *Publius: The Journal of Federalism*. 2013. Vol. 43(2). P. 179–204. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjs029> (дата звернення: 20.04.2025).
- 45.Hooghe L., Marks G. Multi-level governance and European integration. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001. 251 p.
- 46.Hooghe L., Marks G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *The American Political Science Review*. 2003. Vol. 97. No. 2. P. 233–243. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649> (дата звернення: 20.04.2025).
- 47.Hooghe L., Marks G., Schakel A. The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies. London: Routledge, 2010. 240 p.
- 48.Jachtenfuchs M. Democracy and governance in the European Union. *European Integration Online Papers*. 1997. Vol 1. No. 2. URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm> (дата звернення: 20.04.2025).
- 49.Kincaid J. G., Tarr A., Wälti S. Federalism and the global financial crisis: Impacts and responses. Introduction. *L'Europe En Formation*. 2010. Vol. 358. No. 4. P. 5–14. DOI: <https://doi.org/10.3917/eufor.358.0003> (дата звернення: 20.04.2025).
- 50.Majone G. The regulatory state and its legitimacy problems. *West European politics*. 1999, Vol. 22. No. 1. P. 1–24. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389908425284> (дата звернення: 20.04.2025);
- 51.Mizell L., Allain-Dupré D. Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context. *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/04. Paris: OECD Publishing, 2013. 70 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/5k49j2c9v5mq-en> (дата звернення: 19.04.2025).
- 52.Multilevel governance for SDG localization / A. Agostinucci, M. Belletti, M. Biggeri, A. Ferrannini, E. Marocu. Nairobi : UNHabitat, 2022. 80 p. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/05/mlg_for_sdg_localization_final_report.pdf (дата звернення: 20.04.2025).
- 53.New Directions in Political Science: Responding to the Challenges of an Interdependent World / ed. C. Hay. New York: Palgrave, 2010. 340 p.
- 54.Niedzwiecki S. Social policies, attribution of responsibility, and political alignments: A subnational analysis of Argentina and Brazil. *Comparative Political Studies*. 2016. Vol. 49. Issue 4. P. 457–498. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015612392> (дата звернення: 20.04.2025).
- 55.Ostrom E. A long polycentric journey. *Annual Review of Political Science*. 2010. Vol. 13. P. 1–23. DOI: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.090808.1232599> (дата звернення: 20.04.2025).
- 56.Piattoni S. La "governance" multi-livello:: sfide analitiche, empiriche e normative. *Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2005. Vol. 35. No. 3. P. 417–445. <https://doi.org/10.1426/20904> (дата звернення: 20.04.2025).
- 57.Pollack M. A. Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance? *Annual Review of Political Science*. 2005. Vol. 8. No. 1. P. 357–398. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104858> (дата звернення: 20.04.2025).
- 58.Rosenau J. N. Along the Domestic-Foreign Frontier Exploring Governance in a Turbulent World. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. 402 p.
- 59.Sartori G. Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*. 1970. Vol. 64. No. 4. P. 1033–1053. DOI: <https://doi.org/10.2307/1958356> (дата звернення: 20.04.2025).
- 60.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. Levy, F. Nullmeier, J. Stephens. Oxford: Oxford University Press, 2015. P. 269–285.
- 61.Skelcher C. Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance. *Governance*. 2005. Vol. 18. No. 1. P. 89–110. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2004.00267.x> (дата звернення: 20.04.2025).
- 62.Stubbs P. Stretching concepts too far? Multi-level governance, policy transfer and the politics of scale in South East Europe. *Southeast European Politics*. 2005. Vol. 6. No. 2. P. 66–87. URL: <http://www.seep.ceu.hu/archives/issue62/stubbs.pdf> (дата звернення: 20.04.2025).
- 63.Thatcher M., Sweet A.S. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*. 2002. Vol. 25. No. 1. P. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1080/713601583> (дата звернення: 20.04.2025).
- 64.Thatcher M., Sweet A.S., Rangoni B. Reversing delegation? Politicization, de-delegation, and non-majoritarian institutions. *Governance*. 2022, forthcoming. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12709> (дата звернення: 20.04.2025).
- 65.The European Union: How democratic is it? / eds. S.S. Andersen, K.A. Eliassen. London: Sage, 1996. 304p.
- 66.Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. No. 5. P. 416–424. URL: <https://www.jstor.org/stable/1826343> (дата звернення: 20.04.2025).
- 67.Treisman D. The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. New York: Cam-

bridge University Press, 2007. 327 p.

68. Watts R. L. Federalism, Federal Political Systems, and Federations. *Annual Review of Political Science*. 1998. Vol. 1. No. 1. P. 117-137. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.117> (дата звернення: 20.04.2025).

Стаття надійшла до редакції 08.03.2025

Стаття рекомендована до друку 08.05.2025

T. E. KAGANOVSKA

Doctor of Law, Professor,

Honored lawyer of Ukraine, Rector

E-mail: rector@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4427-2038>

V. N. Karazin Kharkiv National University

Kharkiv, 61022, Svobody square, 4

V. O. SEROHIN

Doctor of Law, Professor,

Dean of the Faculty of Law

E-mail: v.a.servogin@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1973-9310>

V. N. Karazin Kharkiv National University

Kharkiv, 61022, Svobody square, 4

MULTI-LEVEL GOVERNANCE: GENERAL THEORY AND WAYS OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

ANNOTATION. *Introduction.* Multi-level governance (MLG) is an interdisciplinary object of research, however, despite a long period of scientific understanding, it still remains understudied in the domestic scientific discourse. In particular, there is a lack of systematic research on the use of an integrated approach to multi-level governance in the context of the formation and implementation of state national and regional policy, as well as the translation of the doctrine of multi-level governance from a political science or management perspective into a purely legal one. Therefore, the purpose of this article is to summarize the conceptual foundations of multi-level governance, as well as to determine the current state and prospects for further development of its regulatory framework in Ukraine.

Summary of the main results of the study. The concept of MLG stems from the recognition that many political issues cannot be effectively managed by one government or organization alone, as well as from the need to solve the problems of managing an often complex range of public affairs in accordance with a cooperative model. This has become particularly evident in the context of increasing globalization and interaction within and between national systems and actors, as well as in relation to crises and emergencies. According to MLG theory, the role of the nation-state is changing significantly in modern conditions. One consequence of such changes can be considered the growth of partnerships and broader governance mechanisms in a more general sense. There is a spatial and functional reconfiguration of state capacities at multiple levels. States are no longer monopolizing or even necessarily central policy actors. Instead, government power is increasingly being shaped and distributed among actors operating at multiple levels. State authority is being redistributed upwards to the supranational level, downwards to regions and municipalities, and horizontally to translocal and regional connections. Functional and administrative decision-making powers are distributed among a number of state, quasi-state and non-state agents operating at multiple socio-spatial levels, with close inter-institutional ties and self-governing political mechanisms.

The development of MLG (even in the presence of proven and rather indicative practices) is significantly hindered by obstacles related to problems of an institutional and legal nature. In particular, due to the lack of political will, political confrontation and the principled rejection of decentralization by certain political forces, the reform has not yet reached its logical conclusion and full implementation. Regional self-government exists only nominally, without its own executive bodies and the corresponding resource base, and the unification of territorial communities in combination with the consolidation of districts has led to a significant distance between the centers of decision-making and the places of residence of citizens, especially on the periphery.

Conclusions. Since its emergence (at the end of the 20th century) and up to now, the concept of multi-level governance has been largely political in nature. Today, an important task is the “juridization” of this doctrine - filling it with legal content and translating it into the plane of legal relations and legal regulation. The term “multi-level governance” should be directly enshrined in the current legislation concerning the status of public authorities or public administration sectors, and later - within the framework of constitutional reform - enshrined at the level of the Fundamental Law of Ukraine. The procedures for public discussion, public consultations and other instruments of participatory democracy should be reflected in the documents regulating the procedure for the work of certain public authorities, primarily in regulations.

Multi-level governance in the vertical aspect means the continuation of the policy of decentralization and strengthening local self-government. For Ukraine, this means continuing the decentralization reform that began in 2014 and bringing it to the constitutional level.

Multilevel governance in the horizontal aspect requires legislative consolidation of participatory democracy tools, since it is the tools of participatory democracy that allow diversifying public power and bringing it to the widest

possible circle of citizens. The first step on this path can be considered the addition of Article 61 to the current Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", which provides for an extensive list of local forms of political activity of citizens. At the same time, the relevant norms on participation in multilevel governance, in particular on the right to initiate and participate in the discussion of government decisions, should be included in the laws that determine the status of civil society institutions ("On Public Associations", "On Youth and Children's Public Organizations", "On Creative Unions", "On Charity and Charitable Organizations", "On Trade Unions, Their Rights and Guarantees of Activity" and others).

KEY WORDS: *public administration; European governance; good governance; multi-level governance; local self-government; constitutional reform; decentralization.*

REFERENCES

1. Afonina O. V. (2025). Constitutional and legal forms of political activity of citizens, implemented with the help of information and communication technologies: dissertation of doctor of philosophy: 081 - Law. Kharkiv, 268 p. (in Ukrainian).
2. (2024). Multilevel governance in Ukraine. Presentation of the results of a sociological study. Ukrinform. November 18. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3927046-bagatorivneve-vraduvanna-v-ukraini-prezentacia-rezultativ-sociologichnogo-doslidzenna.html> (in Ukrainian).
3. (2020) Multi-level governance in the context of modernization of public power and the formation of democratic governance in Ukraine: monograph / comp.: M. M. Izha, P. I. Nadolishniy, L. L. Prykhodchenko, S. Ye. Sakhanenko and others; ed. by L. L. Prykhodchenko. Odesa: ORIDU NADU. 480 p. (in Ukrainian).
4. Zeitullaeva E. (2021). Multilevelness as a theoretical concept and methodology for managing social processes. Current problems of public administration. No. 2(83). P. 15-20. DOI: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237209> (in Ukrainian).
5. Ivanova T. V., Kuzmich A. V. (2025). Mechanisms of multi-level governance in the public administration system: challenges and prospects. Public administration: improvement and development. No. 4. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.4.4> (in Ukrainian).
6. Kaganovskaya T. Ye., Seryogin V. O. (2024). The right to good administration as a constitutional right of an individual: the experience of the EU. The Journal of the V. N. Karazin Kharkiv National University. Series "Law". Issue 37. Pp. 8-27. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2024-37-01> (in Ukrainian).
7. Constitution of Ukraine of June 28, 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (in Ukrainian).
8. Kotkovsky V. R. (2015). Multilevel governance as a mechanism for the participation of local authorities in the development and implementation of state policy. Current problems of state governance. No. 4(64). P. 21–25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_4_5 (in Ukrainian).
9. Malinovsky V. Ya. (2024). The state and prospects for the development of multilevel governance in Ukraine in the context of implementing the goals of the State Strategy for Regional Development. Regional Economy. No. 4. P. 12-20. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2024-4-2> (in Ukrainian).
10. Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/peretvorennya-nashoho-svitu-poryadok-denny-u-sferi-staloho-rozvytku-do-2030-roku> (in Ukrainian).
11. A new program to support multi-level governance and strengthen community capacity has been presented. Ministry of Community and Territorial Development of Ukraine: website. 03.10.2024. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35979.html> (in Ukrainian).
12. On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding Democracy at the Level of Local Self-Government: Law of Ukraine No. 3703-IX of May 9, 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703-20#n13> (in Ukrainian).
13. On ensuring public participation in the formation and implementation of state policy: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 03.11.2010 No. 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (in Ukrainian).
14. On the principles of state regional policy: Law of Ukraine dated 05.02.2015 No. 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (in Ukrainian).
15. On approval of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 5, 2020 No. 695 (as amended by Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 13, 2024 No. 940). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text> (in Ukrainian).
16. On approval of the Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 18, 2007 No. 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п#Text> (in Ukrainian).
17. On approval of the Regulations of the Ministry of Education and Science of Ukraine: Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine dated July 12, 2013 No. 969. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0969729-13#Text> (in Ukrainian).

18. On approval of the Model Regulations of Local State Administration: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 11.12.1999 No. 2263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-п#Text> (in Ukrainian).
19. On law-making activity: Law of Ukraine dated August 24, 2023 No. 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (in Ukrainian).
20. On public consultations: Law of Ukraine No. 3841-IX dated June 20, 2024. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/254705.html (in Ukrainian).
21. On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.04.2014 No. 333-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-п#Text> (in Ukrainian).
22. Public administration, multi-level governance: theory, methodology and practice: a textbook / L. L. Prykhodchenko, O. V. Lesyk, G. O. Panchenko; ed. L. L. Prykhodchenko. Odesa: ORIDU NADU, 2019. 512 p. (in Ukrainian).
23. Suvorov V. P. (2023). Multilevel governance in the context of implementing European policies for the development of Ukraine at the subnational level. *State Building*. No. 1 (33). P. 119–131. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-1-11> (in Ukrainian).
24. Suvorov V. P. (2024). Integrated multilevel governance and convergence of public administration concepts in the context of global challenges. *State Building*. No. 1 (35). P. 98–109. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-1-08> (in Ukrainian).
25. Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part, of 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (in Ukrainian).
26. Shcherbak V. O. (2019). Practices of multi-level territorial governance in the context of decentralization of power in Ukraine. *Public administration: improvement and development*. No. 5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2019/103.pdf (in Ukrainian).
27. Alesina A., Perotti, R., Enrico S. (1995). Together or separately? Issues on the costs and benefits of political and fiscal unions. *European Economic Review*. Vol. 39(3–4). P. 751–758. DOI: [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00082-0](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00082-0)
28. Allain-Dupré D., Chatry I., Michalun V., Moisisio A. (2020). The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government. *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. 94 p.
29. Bache I., Flinders M. (2004). Multi-Level Governance and the Study of the British State. *Public Policy and Administration*. Vol. 19. Issue 1. P. 31–51. DOI: <https://doi.org/10.1177/095207670401900103>
30. Beetham D., Lord C. (1998). Legitimacy and the EU. New York: Longman. 152 p.
31. Betsill M. M., Bulkeley H. (2006). Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance*. Vol. 12. No. 2. P. 141–159. URL: <https://www.jstor.org/stable/27800607>
32. Bulkeley H., Mol A.P.J. (2003). Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate. *Environmental Values*. Vol. 12. No. 2. P. 143–154. DOI: <https://doi.org/10.3197/096327103129341261>
33. CEPA strategy guidance note on multi-level governance. February 2024 / United Nations. Department of Economic and Social Affairs. URL: <https://unpan.un.org/sites/default/files/Events/Events%202024/Strategy%20note%20multi-level%20governance%20Feb%202024.pdf>
34. Charbit C. (2011). Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach. *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/04. Paris: OECD Publishing. 23 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>
35. Charbit C., Michalun, M. V. (2009). Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government / *OECD Working Papers on Public Governance* No. 14. Paris: OECD Publishing. 188 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/221253707200/>
36. Charter for Multilevel Governance in Europe. AER: Website. 03.04.2014. URL: <https://aer.eu/charter-formultilevel-governance-in-europe>
37. (2007). Debating the democratic legitimacy of the European Union / eds. B. Kohler-Koch, B. Rittberger, Lanham, MD: Rowman & Littlefield. 402 p.
38. Dolowitz D. P., Marsh D. (2002). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 13, No. 1. P. 5–24.
39. Dunleavy P., Hood C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*. Vol. 14. No. 3. P. 9–16. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
40. European Committee on Democracy and Governance (CDDG) Report on Multilevel Governance. Adopted by the CDDG at its 18th plenary meeting (Strasbourg, 23–24 November 2023). URL: <https://rm.coe.int/report-on-multilevel-governance-final-2768-6653-0568-v-1/1680ad9120>
41. Fairbrass J., Jordan A. (2001). Protecting biodiversity in the European Union: national barriers and European opportunities? *Journal of European Public Policy*. Vol. 8. Issue 4. P. 499–518. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760110064366>
42. Frey B., Eichenberger R. (1999). The new democratic federalism for Europe. Functional, overlapping and competing jurisdictions. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. 128 p.

43. Hix S. (1994). The Study of the European Community: the Challenge to Comparative Politics. *West European Politics*. Vol. 17. No. 1. P. 1-30. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389408424999>
44. Hooghe L., Marks G. (2013). Beyond federalism: Estimating and explaining the territorial structure of government. *Publius: The Journal of Federalism*. Vol. 43(2). P. 179–204. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjs029>
45. Hooghe L., Marks G. (2001). Multi-level governance and European integration. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. 251 p.
46. Hooghe L., Marks G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *The American Political Science Review*. Vol. 97. No. 2. Pp. 233-243. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
47. Hooghe L., Marks G., Schakel A. (2010). The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies. London: Routledge. 240 p.
48. Jachtenfuchs M. (1997). Democracy and governance in the European Union. *European Integration Online Papers*. Vol. 1. No. 2. URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm>
49. Kincaid J. G., Tarr A., Wälti S. (2010). Federalism and the global financial crisis: Impacts and responses. Introduction. *L'Europe En Formation*. Vol. 358. No. 4. Pp. 5–14. DOI: <https://doi.org/10.3917/eufor.358.0003>
50. Majone G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European politics*. Vol. 22. No. 1. P. 1–24. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389908425284>
51. Mizell L., Allain-Dupré D. (2013). Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context. *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/04. Paris: OECD Publishing. 70 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/5k49j2c9v5mq-en>
52. Agostinucci A., Belletti M., Biggeri M., Ferrannini A., Marrocu E. (2022) Multilevel governance for SDG localization. Nairobi : UN-Habitat. 80 p. URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/05/mlg_for_sdg_localization_final_report.pdf
53. (2010) New Directions in Political Science: Responding to the Challenges of an Interdependent World / ed. C. Hay. New York: Palgrave. 340 p.
54. Niedzwiecki S. (2016). Social policies, attribution of responsibility, and political alignments: A subnational analysis of Argentina and Brazil. *Comparative Political Studies*. Vol. 49. Issue 4. P. 457–498. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015612392>
55. Ostrom E. (2010). A long polycentric journey. *Annual Review of Political Science*. Vol. 13. P. 1–23. DOI: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.polisci.090808.1232599>
56. Piattoni S. (2005). La "governance" multi-livello: sfide analitiche, empiriche e normative. *Rivista Italiana di Scienza Politica*. Vol. 35. No. 3. P. 417–445. <https://doi.org/10.1426/20904>
57. Pollack M. A. (2005). Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance? *Annual Review of Political Science*. Vol. 8. No. 1. P. 357-398. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104858>
58. Rosenau J. N. (1997). Along the Domestic-Foreign Frontier Exploring Governance in a Turbulent World. Cambridge: Cambridge University Press. 402 p.
59. Sartori G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*. Vol. 64. No. 4. P. 1033–1053. DOI: <https://doi.org/10.2307/1958356>
60. Schakel A.H., Hooghe L., Marks G. (2015). Multilevel Governance and the State. In: *The Oxford handbook of transformations of the state* / ed. by S. Leibfried, E. Huber, M. Lange, J. Levy, F. Nullmeier, J. Stephens. Oxford: Oxford University Press. P. 269-285.
61. Skelcher C. (2005). Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic governance. *Governance*. Vol. 18. No. 1. P. 89–110. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2004.00267.x>
62. Stubbs P. (2005). Stretching concepts too far? Multi-level governance, policy transfer and the politics of scale in South East Europe. *Southeast European Politics*. Vol. 6. No. 2. P. 66-87. URL: <http://www.seep.ceu.hu/archives/issue62/stubbs.pdf>
63. Thatcher M., Sweet A. S. (2002). Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*. Vol. 25. No. 1. P. 1-22. DOI: <https://doi.org/10.1080/713601583>
64. Thatcher M., Sweet A.S., n-majoritarian institutions. *Governance*, forthcoming. DOI: <https://doi.org/10.1111/Rangoni>
65. (1996). The European Union: How democratic is it? / eds. S.S. Andersen, K.A. Eliassen. London: Sage. 304p.
66. Tiebout C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. Vol. 64. No. 5. P. 416–424. URL: <https://www.jstor.org/stable/1826343>
67. Treisman D. (2007). The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. New York: Cambridge University Press. 327 p.
68. Watts R. L. (1998). Federalism, Federal Political Systems, and Federations. *Annual Review of Political Science*. Vol. 1. No. 1. P. 117-137. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.117>

The article was received by the editors 08.03.2025

The article is recommended for printing 08.05.2025