

Телендій А. А.

ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ В УМОВАХ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ: КООРДИНАЦІЯ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВЛАДИ, РЕГІОНІВ І ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті розглянуто теоретико-методологічні та прикладні засади регіонального розвитку України в умовах запровадження багаторівневого врядування як ключового принципу сучасної європейської моделі публічного управління. Показано, що повномасштабна війна, поглиблення децентралізації та закріплення європейського і євроатлантичного векторів у стратегічних документах держави радикально змінюють контекст регіональної політики, посилюючи потребу в комплексному узгодженні рішень центральних органів виконавчої влади, обласного рівня, військових адміністрацій і територіальних громад. Обґрунтовано, що за відсутності чіткої координації між рівнями влади зростають ризики просторової та соціальної фрагментації, неузгодженості інвестиційних рішень, конкуренції між територіями за обмежені ресурси, що суперечить цілям Закону України “Про засади державної регіональної політики” та Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки.

Метою статті є наукове обґрунтування ролі багаторівневого врядування у забезпеченні збалансованого регіонального розвитку України та визначення механізмів координації між центральною владою, регіонами і територіальними громадами в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. Методологічну основу дослідження становлять положення теорії багаторівневого врядування, концепції публічного адміністрування, регіональної політики та просторового розвитку, зокрема підходи, розроблені у працях учених, що досліджують багаторівневе врядування, а також сучасних українських дослідників децентралізації та регіональної політики. Застосовано структурно-функціональний, інституційний, просторовий, мережевий та компаративний підходи, а також аналіз нормативно-правових актів, стратегічних документів і аналітичних матеріалів Європейського Союзу щодо впровадження принципів партнерства і багаторівневого врядування в політиці згуртованості.

У статті уточнено зміст категорій “регіональний розвиток”, “багаторівневе врядування”, “координація публічної влади” в контексті українських реалій; окреслено інституційну архітектуру регіональної політики України та її трансформацію під впливом децентралізації, воєнних викликів і євроінтеграційних зобов’язань; проаналізовано ключові дисфункції координації між центральним, регіональним і місцевим рівнями влади; запропоновано напрями вдосконалення механізмів багаторівневого врядування з урахуванням цілей оновленої Державної стратегії регіонального розвитку і вимог політики згуртованості ЄС. Показано, що ефективна координація має ґрунтуватися на чіткому розподілі повноважень і відповідальності, прозорих процедурах міжурядових консультацій, цифрових інструментах спільного планування та моніторингу, розбудові партнерства з громадянським суспільством і бізнесом.

Практичне значення результатів полягає у можливості їх використання органами публічної влади при оновленні рамкових документів регіональної політики, формуванні планів заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, розробленні регіональних і місцевих стратегій відновлення та розвитку, а також при адаптації української системи багаторівневого врядування до стандартів Європейського Союзу.

Ключові слова: регіональний розвиток, багаторівневе врядування, публічне управління, децентралізація, територіальні громади, координація політики.

Постановка проблеми. Проблематика регіонального розвитку в Україні набула особливої актуальності в умовах поєднання трьох кар-

динальних змін: затяжної повномасштабної війни, глибокої адміністративно-територіальної реформи та закріплення в Конституції й стратегіч-

них документах держави європейського та євроатлантичного векторів розвитку. Прийняття Закону України “Про засади державної регіональної політики” започаткувало перехід від фрагментарних галузевих підходів до інтегрованої політики, що охоплює просторові, соціально-економічні та безпекові аспекти розвитку територій [1].

Надалі Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки визначила стратегічну мету посилення соціально-гуманітарної, економічної та просторової згуртованості України, зниження міжрегіональних диспропорцій, формування спроможних територіальних громад та підвищення якості життя населення [2; 9].

Разом з тим реалізація цих цілей відбувається в принципово нових умовах. Території України мають різний рівень руйнувань інфраструктури, різну щільність населення, різний досвід проходження бойових дій, окупації чи тривалих обстрілів. На тлі цих відмінностей посилилася залежність регіонів від рішень центральної влади щодо безпекових режимів, військово-цивільного управління, пріоритетів відновлення. У такий спосіб зростає багаторівневості прийняття рішень, а разом із нею – ризики втрати узгодженості між стратегіями та інтересами держави, регіонів і територіальних громад.

За цих умов питання координації між рівнями влади перстає бути допоміжним організаційним завданням. Воно перетворюється на ключовий чинник збереження територіальної цілісності, сталого функціонування критичної інфраструктури, підтримання базових соціальних стандартів та довіри громадян до публічної влади. Якщо регіональна політика й політика децентралізації реалізуються паралельно, без узгодженої логіки, результатом стає просторове розшарування країни, конкуренція територій за державні й донорські ресурси, загострення соціальної нерівності.

У цих умовах особливого значення набуває концепція багаторівневого врядування, що дозволяє розглядати регіональний розвиток не як сукупність ізольованих програм і проєктів, а як результат взаємодії багатьох суб’єктів влади й зацікавлених сторін на різних рівнях – від загальнонаціонального до локального. Саме через призму багаторівневого врядування відкривається можливість поєднати цілісність державної політики із гнучкістю та чутливістю до потреб конкретних територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У європейському дослідницькому дискурсі для опису складної системи взаємодії органів влади на наднаціональному, національному, регіональ-

ному і місцевому рівнях застосовується поняття “multi-level governance” (багаторівневе врядування). Воно фіксує відхід від класичної ієрархічної моделі держави до мережевої структури, у якій компетенції розподіляються не лише по вертикалі, а й по горизонталі, з активною участю регіональних і муніципальних суб’єктів у формуванні та реалізації політики [3; 4]. У працях західних дослідників виокремлюються моделі багаторівневого врядування, що відрізняються за ступенем формалізації компетенцій, стабільністю територіальних рівнів, масштабом участі недержавних акторів. Особливу увагу в літературі приділено ролі багаторівневого врядування в політиці згуртованості Європейського Союзу. Офіційні документи ЄС підкреслюють, що структурні та інвестиційні фонди мають управлятися з дотриманням принципу партнерства, який передбачає необхідність залучення регіональних і місцевих органів влади, соціальних партнерів, громадських об’єднань до всіх етапів циклу політики – від програмування до моніторингу й оцінювання [6; 7]. Саме поєднання вертикальної координації з горизонтальною участю створює підґрунтя для збалансованого регіонального розвитку, зменшення територіальних диспропорцій та підвищення ефективності використання ресурсів. Українські дослідники, аналізуючи становлення державної регіональної політики, звертають увагу на еволюцію її принципів – від домінування централізованих підходів радянського періоду до формування системи, зорієнтованої на субсидіарність, збалансованість і партнерство [5; 10]. У працях зосереджено увагу на змісті й ієрархії стратегічних документів регіонального розвитку, на взаємозв’язку політики децентралізації та регіональної політики, на інструментах підтримки територій спеціального типу, зокрема депресивних, гірських, прифронтових.

Окрема група аналітичних напрацювань стосується оцінки стану та перспектив багаторівневого врядування в Україні в контексті реалізації Державної стратегії регіонального розвитку. Дослідники наголошують, що багаторівневе врядування має розглядатися як невід’ємна складова євроінтеграційних перетворень, що потребує не тільки коригування законодавства, а й зміни управлінських практик, розбудови інституцій співпраці між рівнями влади, розвитку культури відкритого діалогу між державою, бізнесом і громадянським суспільством [11; 12].

Водночас, попри значний масив досліджень, низка аспектів залишається недостатньо висвіт-

леною. Передусім це стосується аналізу конкретних механізмів координації між центральним, регіональним і місцевим рівнями в умовах повномасштабної війни, коли на перший план виходять питання безпеки, відновлення зруйнованої інфраструктури, інтеграції внутрішньо переміщених осіб, захисту вразливих груп. Недостатньо дослідженою є й проблема узгодження державних, регіональних і місцевих стратегій у ситуації, коли частина територій тимчасово окупована, а демографічна, економічна й безпекова ситуація змінюється надзвичайно швидко. Саме цю прогалину намагається заповнити запропоноване дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування ролі багаторівневого врядування як інструменту забезпечення збалансованого регіонального розвитку України та визначення механізмів координації між центральною владою, регіонами і територіальними громадами в умовах воєнного стану й післявоєнного відновлення.

Виклад основного матеріалу. Поняття регіонального розвитку у сучасній науковій літературі трактується як довгостроковий процес якісних змін у соціально-економічному, просторовому та інституційному вимірах конкретної території, спрямований на підвищення якості життя населення, збереження природного середовища, розширення можливостей для самореалізації людини. Регіональний розвиток охоплює не лише зростання валової доданої вартості, а й розвиток людського капіталу, інфраструктури, інноваційного потенціалу, соціальної згуртованості та безпеки. Багаторівневе врядування у цьому контексті можна визначити як систему організації публічної влади, за якої формування та реалізація регіональної політики відбувається через взаємодію різних рівнів влади – наднаціонального, національного, регіонального, субрегіонального та місцевого – із залученням громадянського суспільства й бізнесу. На відміну від класичної моделі “єдиного центру”, де регіон розглядався переважно як об’єкт державної політики, багаторівневе врядування виходить із того, що саме регіони й громади є співтворцями політики, а не лише реципієнтами рішень. В українському контексті формування системи багаторівневого врядування відбувалося хвилеподібно. На початковому етапі незалежності переважали централізовані підходи, успадковані від радянської системи. Регіональні програми мали переважно формальний характер, а місцеві бюджети залишалися залежними від рішень центральних органів.

Лише з початком комплексної реформи децентралізації ситуація почала змінюватися. Реформа, що стартувала у 2014 році, мала на меті укрупнення базового рівня місцевого самоврядування, розширення фінансової самостійності територіальних громад, передачу їм значної частини повноважень у сферах освіти, охорони здоров’я, соціального захисту, інфраструктури, місцевого економічного розвитку. Створення спроможних територіальних громад, запровадження формульного підходу до міжбюджетних відносин, формування інституту субвенцій на розвиток інфраструктури заклали основи для реальної участі громад у плануванні власного розвитку [11]. Паралельно трансформувалася інституційна архітектура регіональної політики. Закон України “Про засади державної регіональної політики” закріпив трирівневу систему стратегічного планування: Державна стратегія регіонального розвитку – регіональні стратегії – плани реалізації, програми та проекти. Таким чином було створено формальну рамку для багаторівневого врядування, у межах якої кожен рівень влади отримав власні повноваження, але мав діяти узгоджено з іншими [1; 2]. Воєнний стан суттєво вплинув на цю архітектуру. Частина повноважень органів місцевого самоврядування була тимчасово передана військовим адміністраціям; на окремих територіях було запроваджено спеціальні режими управління. Пріоритети регіональної політики змістилися у бік збереження життів, підтримання критичної інфраструктури, евакуації населення, розгортання мережі прихистків для внутрішньо переміщених осіб, інтеграції ветеранів. У цих умовах особливо гостро постало питання узгодження рішень різних рівнів влади, адже помилка в координації могла мати не лише економічні, а й безпекові наслідки. Щоб виявити ключові дисфункції координації в системі багаторівневого врядування, доцільно проаналізувати розподіл функцій та інструментів взаємодії між основними рівнями публічної влади. Узагальнено їх можна подати у вигляді таблиці.

Окремо слід розглянути питання координації фінансових потоків. Державний бюджет, спеціальні фонди відновлення, міжнародна фінансова та технічна допомога, місцеві бюджети – усі ці ресурси спрямовуються на регіональний розвиток. За відсутності єдиної системи планування й моніторингу інвестиційних рішень зростає ризик “мозаїчного” освоєння коштів, коли сусідні громади конкурують за окремі проекти, не враховуючи загального регіонального ефекту, або,

**Основні координаційні ролі та виклики різних рівнів публічної влади
в регіональній політиці України**

Рівень влади	Ключові функції у регіональній політиці	Інструменти координації	Типові координаційні виклики
Центральний (Кабінет Міністрів України, профільні міністерства)	формування нормативно-правової бази регіональної політики; затвердження державної стратегії регіонального розвитку та планів її реалізації; визначення правил міжбюджетних відносин; розподіл державних інвестиційних ресурсів; координація міжнародної технічної допомоги	міжвідомчі урядові комісії; погодження стратегічних і програмних документів; державний моніторинг регіонального розвитку; галузеві та регіональні субвенції	недостатня узгодженість секторних політик з регіональною; дублювання функцій різних міністерств; обмежена участь регіонів і громад у формуванні державних пріоритетів
Регіональний (обласні державні адміністрації, обласні ради)	розроблення та реалізація регіональних стратегій розвитку; координація діяльності територіальних громад; забезпечення регіональної безпеки й мобілізаційної готовності; узагальнення потреб громад у сфері відновлення й розвитку	регіональні комісії з питань регіонального розвитку; погодження місцевих стратегій; підготовка регіональних проєктів до фінансування з державних і міжнародних джерел	обмежена фінансова автономія; неузгодженість повноважень між обласними радами й державними адміністраціями; різний рівень спроможності апаратів; складність координації великої кількості громад
Місцевий (територіальні громади)	розроблення та впровадження стратегій і програм місцевого розвитку; просторове планування; управління об'єктами місцевої інфраструктури; надання базових публічних послуг; залучення інвестицій	громадські слухання; місцеві програми розвитку; участь в асоціаціях органів місцевого самоврядування; угоди про міжмуніципальне співробітництво	нерівномірність кадрової та фінансової спроможності; обмежений доступ до аналітичних даних; конкуренція за ресурси між громадами; слабка інституціалізація партнерства з бізнесом і громадянським суспільством
Військові адміністрації в умовах воєнного стану	забезпечення обороноздатності, правопорядку, функціонування критичної інфраструктури; координація евакуації, гуманітарної допомоги, відновлення мінімальних умов життєдіяльності	оперативні штаби; координаційні наради з органами влади різних рівнів; накази й розпорядження, спрямовані на виконання завдань оборони	баланс між військовими й цивільними пріоритетами; ризики маргіналізації ролі місцевого самоврядування; фрагментація довгострокового планування через домінування короткострокових безпекових рішень

Джерело: таблиця складена автором на основі аналізу джерел [1–3; 6–13].

навпаки, відстають через брак спроможності підготувати якісні заявки [8; 13].

Потенційна відповідь на ці виклики полягає у посиленні стратегічної узгодженості та розвитку інструментів партнерства. На загальнодержавному рівні необхідно забезпечити реальне, а не формальне узгодження між Державною стратегією регіонального розвитку, стратегічними документами секторальної політики, Державною стратегією відновлення України, національними програмами підтримки окремих територій. Це передбачає запровадження єдиних методичних підходів до постановки цілей, формулювання завдань, побудови системи показників результативності, а також регулярне оновлення стратегій з урахуванням змін безпекової ситуації [2; 8; 9].

На регіональному рівні доречним є розвиток постійно діючих майданчиків для узгодження позицій – регіональних рад розвитку, координаційних платформ за участю представників громад, органів державної влади, бізнесу, громадських організацій, наукових установ. Саме на цих майданчиках можуть узгоджуватися пріоритети відновлення інфраструктури, формуватися пакети інтегрованих проєктів, що подаються на фінансування з державних і міжнародних джерел. Місцевий рівень потребує системної підтримки спроможності. Для багатьох громад складним завданням є навіть базове просторове планування та підготовка стратегічних документів, не кажучи вже про розроблення комплексних інфраструктурних проєктів, екологічних і соціальних програм. Отже, необхідні не лише навчальні курси, а й дов-

гострокові менторські програми, типові рішення, централізовані цифрові платформи, що дозволяють громадам користуватися єдиними наборами даних і аналітичних інструментів [10; 11]. Важливою умовою посилення багаторівневого врядування є розвиток цифрових інструментів координації. Сучасні геоінформаційні системи, панелі моніторингу, реєстри проєктів і програм дозволяють побудувати “єдину картину” стану територій, потреб відновлення, наявних і запланованих інвестицій. Така система могла б стати основою для прийняття рішень на всіх рівнях влади, забезпечити відкритість інформації для громадян і донорів, зменшити ризики дублювання проєктів і посилити довіру до процесу розподілу ресурсів.

Не менш значущим є включення у регіональну політику виміру безпеки та стійкості. Оцінювання регіонального розвитку має доповнюватися показниками, що характеризують здатність територій витримувати й долати наслідки криз – військових, економічних, екологічних. Йдеться про рівень захищеності критичної інфраструктури, диверсифікацію економіки, доступність базових послуг у надзвичайних ситуаціях, ефективність системи управління ризиками та кризами. Орієнтація підтримки на посилення резильєнтності дає змогу не лише відновити території “до довоєнного стану”, а й зробити їх більш стійкими до майбутніх шоків.

Висновки. У результаті проведеного дослідження можна зробити такі узагальнення.

По-перше, регіональний розвиток України в умовах війни, децентралізації та євроінтеграції розгортається в ситуації глибокої трансформації архітектури публічної влади. Багаторівневе врядування виступає не лише теоретичною моделлю, а практичним підходом, здатним забезпечити поєднання централізованого управління безпекою з децентралізованим управлінням розвитком територій.

По-друге, інституційна архітектура регіональної політики України вже містить ключові елементи багаторівневого врядування – ієрархію стратегічних документів, розподіл повноважень між рівнями влади, інструменти фінансової підтримки регіонального розвитку. Однак ця система залишається фрагментованою: відсутні стабільні

механізми міжрівневих консультацій, спільні цифрові платформи для планування та моніторингу проєктів, узгоджені критерії відбору проєктів відновлення і розвитку, єдині підходи до оцінювання результативності політики.

По-третє, основні координаційні виклики пов’язані з нерівномірністю спроможності територіальних громад, дублюванням функцій різних органів влади, недостатньою інтеграцією секторних політик у регіональну, а також із впливом воєнного контексту, що зміщує фокус управлінських рішень у бік короткострокових безпечних завдань. Подолання цих викликів потребує цілісної відповіді, що поєднує нормативні зміни, інституційний розвиток, підвищення спроможності та цифрову трансформацію інструментів управління.

По-четверте, перспективним напрямом удосконалення регіональної політики є розвиток системи багаторівневого врядування, заснованої на принципах субсидіарності, партнерства, відкритості даних і орієнтації на резильєнтність територій. Серед ключових кроків – посилення стратегічної узгодженості документів усіх рівнів, інституціоналізація міжрівневих консультацій, створення інтегрованих цифрових систем планування та моніторингу, розвиток програм підтримки спроможності громад та інтеграція показників стійкості й безпеки у систему моніторингу регіонального розвитку.

По-п’яте, подальші наукові дослідження доцільно спрямувати на аналіз конкретних моделей координації регіональної політики в державах-членах ЄС, адаптацію цих моделей до умов України, вивчення ролі громадянського суспільства й бізнесу в багаторівневому врядуванні, розроблення індикаторів ефективності координації й інструментів оцінювання впливу багаторівневого врядування на якість життя населення в різних типах територій.

Сформульовані висновки можуть бути використані при оновленні державних і регіональних стратегічних документів, підготовці програм післявоєнного відновлення, а також у навчальних курсах з публічного управління та регіональної політики.

Список літератури:

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // База даних “Законодавство України” / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/156-19> (дата звернення: 24 грудня 2025 року).

2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. База даних “Законодавство України” / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/695-2020-п> (дата звернення: 24 грудня 2025 року).

3. Hooghe L., Marks G., Schakel A. Multilevel governance. The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford University Press, 2020. P. 194–209.
4. Hooghe L., Marks G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*. 2003. Vol. 97, No. 2. P. 233–243.
5. Малиновський В. Я. Система принципів формування та реалізації державної регіональної політики в Україні. *Право і суспільство*. 2023. № 4. С. 45–53.
6. Application of the principles of partnership and multi-level governance in the European Structural and Investment Funds. European Commission, 2021. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/effcb753-a6ff-11eb-9585-01aa75ed71a1> (дата звернення: 24 грудня 2025 року).
7. Bache I. Multi-level Governance and European Union Regional Policy. *Multi-level Governance*. Oxford, 2004. P. 165–184.
8. Оновлена Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки : інформаційна брошура. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. 2024. URL: <https://mtu.gov.ua> (дата звернення: 24 грудня 2025 року).
9. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки та план заходів з її реалізації. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/regionalna-politika/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/derzhavna-strategiya-regionalnogo-rozvitku-na-2021-2027-roki-ta-plan-zahodiv-z-yuyi-realizaciyi> (дата звернення: 24 грудня 2025 року).
10. Територіальний розвиток і регіональна політика : зб. матеріалів / ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України”. Львів, 2020.
11. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : аналіт. доп. / Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2020.
12. Малиновський В. Я. Стан і перспективи розвитку багаторівневого врядування в Україні в контексті реалізації цілей Державної стратегії регіонального розвитку. *Регіональна економіка*. 2024. № 4 (114). С. 12–20.
13. Coordination of Regional Development Policy in selected European countries. U-LEAD with Europe, 2025. URL: <https://u-lead.org.ua> (дата звернення: 24 грудня 2025 року).

Telendii A. A. REGIONAL DEVELOPMENT OF UKRAINE UNDER MULTI-LEVEL GOVERNANCE: COORDINATION BETWEEN CENTRAL GOVERNMENT, REGIONS AND TERRITORIAL COMMUNITIES

The article examines the theoretical, methodological and applied foundations of regional development in Ukraine under the introduction of multi-level governance as a key principle of the contemporary European model of public administration. It is demonstrated that war, deepening decentralisation and the country's European integration course significantly change the context of state regional policy, strengthening the need to coordinate decisions of central executive authorities, regional level, military administrations and territorial communities. In the absence of well-established coordination mechanisms between levels of government, risks of spatial and social fragmentation, inconsistencies in investment decisions and competition between territories for limited resources increase, which contradicts the goals of the Law of Ukraine “On the Principles of State Regional Policy” and the State Regional Development Strategy for 2021–2027. The purpose of the article is to substantiate the role of multi-level governance in ensuring balanced regional development of Ukraine and to identify mechanisms for coordination between central government, regions and territorial communities under martial law and in the post-war recovery period. The methodological basis comprises the theory of multi-level governance, concepts of public administration, regional and spatial development, as well as the analysis of Ukrainian legislation and strategic documents, and EU cohesion policy papers. The article clarifies the content of the categories “regional development”, “multi-level governance”, “coordination of public authorities”; outlines the institutional architecture of regional policy in Ukraine and its transformation under decentralisation, war-related challenges and European integration; identifies key dysfunctions of coordination between central, regional and local levels; proposes directions for improving multi-level governance in line with the updated State Regional Development Strategy and EU cohesion policy standards. The practical value of the findings lies in their potential use by public authorities when updating regional policy frameworks, designing implementation plans and developing regional and local recovery and development strategies.

Key words: regional development, multi-level governance, public administration, decentralisation, territorial communities, policy coordination.

Дата надходження статті: 08.12.2025

Дата прийняття статті: 26.12.2025

Опубліковано: 30.12.2025