

Руденко О. М.

<https://orcid.org/0009-0008-4439-1185>

Національний аерокосмічний університет імені М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут»

РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ ЯК ПРОСТІР РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ

Сучасний розвиток демократичних держав характеризується зростаючим запитом суспільства на участь громадян у прийнятті публічних рішень. Традиційна представницька демократія, попри свою усталеність і нормативну легітимність, дедалі відчутніше відчуває інституційні обмеження: зниження виборчої активності, ерозія довіри до політичних інститутів, відчуження громадян від процесів вироблення та реалізації публічної політики. В умовах глибоких суспільних трансформацій демократія участі постає не альтернативою, а необхідним доповненням до представницьких механізмів – сукупністю форм, практик і принципів, що дозволяють громадянам безпосередньо впливати на управлінські рішення, що стосуються їхнього повсякденного життя. Актуальність теми зумовлена зростаючим запитом суспільства на участь у публічному управлінні, реформою децентралізації, яка суттєво розширила компетенції регіонального управління, а також євроінтеграційним курсом держави, що передбачає наближення практик публічного управління до стандартів Ради Європи та ЄС у сфері демократичного врядування. Метою статті є концептуальне обґрунтування регіонального рівня як специфічного простору реалізації державної політики підтримки та розвитку демократії участі в Україні, виявлення нормативно-інституційних засад такої реалізації та розробка теоретичної моделі механізмів. Методологічну основу складають системний та порівняльний аналіз, інституційний і структурно-функціональний підходи. В основній частині обґрунтовано, що регіон у системі багаторівневого врядування виконує три ключові функції щодо демократії участі: трансляції, агрегації та інновацій. Проаналізовано нормативно-правові засади державної партисипаторної політики та виявлено їх фрагментарний характер. Запропоновано шестикомпонентну типологію механізмів реалізації партисипаторної політики на регіональному рівні: нормативно-регуляторний, інституційний, фінансовий, методологічний, технологічний та освітньо-комунікаційний. Розроблено типологію регіонів за рівнем розвитку демократії участі. У висновках констатується, що для переходу від декларативної до операційної державної партисипаторної політики необхідні чітке нормативне регулювання, цільове фінансування, методологічний супровід та оцінювання результативності. Цифровізація партисипаторних механізмів визначається як пріоритет в умовах воєнного стану та постконфліктного відновлення.

Ключові слова: демократія участі, регіональний рівень, державна політика, багаторівневе врядування, партисипаторні механізми, децентралізація, громадська участь, територіальна громада.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток демократичних держав характеризується зростаючим запитом суспільства на участь громадян у прийнятті публічних рішень. Традиційна представницька демократія, попри свою усталеність і нормативну легітимність, дедалі відчутніше відчуває інституційні обмеження: зниження виборчої активності, ерозія довіри до політичних інститутів, відчуження громадян від процесів вироблення та реалізації публічної політики. В умовах глибо-

ких суспільних трансформацій демократія участі постає не як альтернатива, а як необхідне доповнення до представницьких механізмів – сукупність форм, практик і принципів, що дозволяють громадянам безпосередньо впливати на управлінські рішення, які стосуються їхнього повсякденного життя.

Особливого значення питання демократії участі набувають у контексті регіонального управління. Саме регіональний рівень є тією «точкою зустрічі»



держави і громадянина, де управлінські рішення найбільш відчутно впливають на якість життя населення, а участь громадян набуває змістовного наповнення. Регіон – це не лише адміністративно-територіальна одиниця, але й соціально-економічний, культурний і політичний простір, у межах якого формуються і реалізуються колективні інтереси, будуються мережі суспільної взаємодії, складаються традиції публічного діалогу між владою та суспільством.

В Україні питання регіональної демократії набуло нової ваги після реформи децентралізації 2014–2020 років, яка суттєво розширила компетенції місцевого самоврядування та наблизила публічне управління до громадян. Водночас на рівні регіонів – обласних рад та їх виконавчих органів – залишається значна невизначеність щодо інституційних рамок, механізмів та інструментів залучення громадян до ухвалення рішень. Державна політика підтримки демократії участі на регіональному рівні є радше декларативною, ніж операційно визначеною: бракує системного законодавчого регулювання, фінансового забезпечення, методичної підтримки та оцінювання результативності партисипаторних практик.

Гострота цієї проблеми різко посилилася в умовах повномасштабної збройної агресії Росії проти України, що розпочалася 24 лютого 2022 року. З одного боку, воєнний стан суттєво обмежив можливості для реалізації деяких партисипаторних механізмів: масові публічні заходи, очні слухання, виборчі процеси – все це опинилося під значними обмеженнями. З іншого боку, агресія загострила потребу в легітимних та ефективних каналах участі громадян у прийнятті рішень щодо розподілу ресурсів, відновлення інфраструктури, надання соціальних послуг переміщеним особам та формування повоєнної стратегії регіонального розвитку. Практика свідчить: саме залучення громадян – через консультативні ради, громадські слухання, партисипаторне бюджетування та платформи електронної участі – дозволяє органам регіонального управління приймати більш якісні, резонансні та легітимні рішення навіть в умовах кризи.

Крім того, курс України на євроінтеграцію вимагає приведення практик публічного управління до стандартів Ради Європи та Євросоюзу, які передбачають інституціоналізацію партисипаторних механізмів як обов'язкового елементу демократичного врядування на всіх рівнях – від місцевого до національного. У цьому контексті актуальним є дослідження регіонального рівня як ключового простору для реалізації державної

політики підтримки та розвитку демократії участі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади демократії участі закладені у класичних роботах К. Пейтман [1], яка обґрунтувала ідею про те, що участь є не лише інструментом легітимізації рішень, а й самостійною цінністю: через участь громадянин розвиває свою громадянську свідомість, набуває практичних навичок самоврядування і стає повноцінним суб'єктом демократичного процесу. К. Пейтман розрізняла повну, часткову та псевдо-участь, наполягаючи на тому, що лише перша форма дає громадянам реальний вплив на рішення, а не ілюзію такого впливу. Ш. Арнштейн [2] запропонувала типологію «сходів громадянської участі», що охоплює вісім ступенів – від маніпуляції та терапії (нижня сходинка – не-участь) через інформування, консультації та задоволення (токенізм) до партнерства, делегованих повноважень і громадянського контролю (справжня влада громадян). Ця типологія й донині залишається базовою аналітичною рамкою для оцінки якості партисипаторних механізмів. А. Фунг [3] розвинув цю традицію, запропонувавши тривимірний «куб демократії», що описує варіативність форм участі за трьома параметрами: хто бере участь, як відбувається комунікація і прийняття рішень, і яким є зв'язок між дискусією та управлінськими діями.

У сфері багаторівневого врядування визначальний внесок зробили Л. Гуте та Г. Маркс [4], які концептуалізували розподіл владних повноважень між різними рівнями – наднаціональним, національним, регіональним і місцевим – як систему взаємозалежних і перетинних юрисдикцій, де жоден рівень не є монопольним регулятором публічної політики. Ця концепція відкрила нові аналітичні можливості для розуміння місця регіону в системі демократичного врядування. Подальший розвиток та систематизацію ідей багаторівневого врядування здійснено у ґрунтовному систематичному огляді [5], що підсумовує тридцятирічну традицію досліджень у цій сфері та окреслює перспективні напрями подальших досліджень. Водночас П. Парвін [6] звернув увагу на так звану «партисипаторну парадоксальність»: демократія участі, попри декларовані рівноправні можливості для всіх, нерідко відтворює наявні соціальні нерівності, оскільки активнішими учасниками, як правило, виявляються освіченіші та заможніші верстви населення.

В українській науці питання партисипаторної демократії досліджувалися у різних аспектах. Т. Андрійчук [7] дослідила теоретичні

взаємозв'язки між партисипаторною та делебративною демократією, окресливши їхню роль у сучасному політичному дискурсі та можливості для розвитку громадянського суспільства. О. Ганжук [8] здійснив комплексний аналіз стану та умов реалізації демократії участі в Україні в контексті євроінтеграційних перетворень, показавши розрив між нормативними зобов'язаннями держави та реальними практиками залучення. І. Шумляєва та О. Лисиця [9] систематизували теоретичні підходи до партисипативної демократії на місцевому рівні, зокрема розглянувши інституційний, процесуальний та соціально-культурний виміри участі. Б. Медун [10] дослідив роль партисипаторної демократії як чинника забезпечення публічності конституційного процесу, виявивши потенціал партисипаторних механізмів для зміцнення суспільного консенсусу навколо реформ.

На рівні інструментального виміру значущими є роботи, присвячені конкретним механізмам демократії участі. О. Конотопцев [11] провів емпіричне дослідження обов'язкових процедур демократії участі в адміністративних центрах районів Східної України, виявивши суттєві відмінності між офіційно закріпленими і фактично реалізованими формами участі. Ф. Рот та ін. [12] у порівняльному дослідженні партисипаторного формування публічної політики в чотирьох країнах ЄС проаналізували умови ефективності та обмеження таких практик. С. Шмайнг [13] дослідив особливості партисипаторного бюджетування у Дніпрі, Києві та Львові, виявивши різні моделі взаємодії між громадянами та місцевими органами влади. М. Рабинович та А. Гавріх [14] дослідили роль міжнародної підтримки у впровадженні реформи децентралізації в Україні, включно з проектами, орієнтованими на розвиток громадянської участі.

Серед досліджень, присвячених партисипаторному бюджетуванню, виділяється робота Д. Рубан [15] щодо громадського бюджету Києва та дослідження О. Руденка [16], де концептуалізовано п'ятикомпонентну модель державної підтримки партисипаторного бюджетування на регіональному рівні. На рівні документів ЄС і Ради Європи особливо цінними є матеріали Комітету регіонів ЄС [17] щодо розвитку демократії участі на місцевому та регіональному рівнях, а також доповідь Ради Європи про багаторівневе врядування [18].

Незважаючи на вагомий науковий доробок, у дослідженнях залишається відчутна прогалина: відсутня комплексна концепція регіонального рівня як специфічного просторового і функціонального виміру реалізації державної політики

демократії участі. Більшість досліджень або зосереджені на теоретичному рівні без прив'язки до регіональної специфіки, або обмежуються аналізом окремих інструментів у конкретних населених пунктах. Системний аналіз регіону як нормативно визначеного простору реалізації державної партисипаторної політики – з урахуванням особливостей багаторівневого врядування, вертикальної координації та горизонтальної взаємодії акторів – у науковій літературі практично відсутній.

Постановка завдання. Метою статті є концептуальне обґрунтування регіонального рівня як специфічного простору реалізації державної політики підтримки та розвитку демократії участі в Україні, виявлення нормативно-інституційних засад такої реалізації та розробка теоретичної моделі механізмів.

Виклад основного матеріалу. Демократія участі як теоретична концепція сформувалася у другій половині ХХ ст. як відповідь на кризу представницьких інститутів та зростаючий запит суспільства на безпосередній вплив громадян на публічне управління. В основі концепції лежить теза К. Пейтман [1] про те, що участь є не лише інструментом прийняття кращих рішень, але й самоцінністю: через участь громадянин розвиває свою громадянську свідомість, набуває практичних навичок самоврядування і стає повноцінним суб'єктом демократичного процесу. Пейтман виділяла три рівні участі: псевдоучасть (де рішення вже прийняті, а «участь» слугує лише їх легітимізацією), часткову участь (де громадяни мають певний вплив, але фінальне рішення залишається за управлінськими структурами) і повну участь (де кожен учасник має рівні можливості впливу на кінцеве рішення). Регіональний вимір цієї типології є критичним: більшість партисипаторних процедур на регіональному рівні в Україні фактично є псевдоучастю або частковою участю – а відтак завданням державної політики є поступове піднесення до рівня повноцінної участі.

Типологія «сходів участі» Ш. Арнштейн [2], запропонована у 1969 р. на матеріалі американських програм міського відновлення, залишається актуальним аналітичним інструментом для оцінки якості партисипаторних механізмів. Вісім ступенів – від маніпуляції та терапії (не-участь) через інформування, консультації та задобрення (токенізм) до партнерства, делегованих повноважень і громадянського контролю (справжня влада громадян) – дозволяють оцінити, наскільки реальні механізми наближаються до справжнього перерозподілу влади між інституціями та громадянами. Ця

концепція має особливе значення для аналізу регіонального рівня, де формально закріплені форми участі (публічні слухання, консультації, громадські ради) нерідко виконують функцію легітимізації заздалегідь прийнятих рішень, не забезпечуючи реального впливу громадян.

А. Фунг [3] запропонував більш нюансовану і операціоналізовану аналітичну рамку – «куб демократії» – за трьома параметрами:

1. Хто бере участь – публіка загального призначення, зацікавлені стейкхолдери, мінігромади, обрані представники.

2. Як відбувається комунікація і прийняття рішень – просте слухання, обмін думками, агрегація думок, деліберация, технічна експертиза, пряме прийняття рішень.

3. Яким є характер зв'язку між результатами участі та управлінськими рішеннями – від суто рекомендаційного до обов'язкового для виконання. Ця рамка особливо цінна для проєктування і оцінювання партисипаторних механізмів на регіональному рівні, де варіативність форм участі є найбільш широкою.

Важливою теоретичною проблемою є «партисипаторна парадоксальність», виявлена П. Парвіним [6]: попри декларовану відкритість, на практиці партисипаторні механізми часто відтворюють соціальні нерівності, оскільки активнішими учасниками виступають більш освічені, молодші та економічно забезпечені верстви населення. Для регіонального рівня це означає, що ефективна державна партисипаторна політика має містити не лише нормативне забезпечення, але й компенсаторні механізми – освітні програми, цифрові платформи, субсидіювання участі соціально вразливих груп, – що забезпечують справжню інклюзивність.

Принципово важливим є розрізнення між двома логіками участі: «знизу вгору» (bottom-up) та «зверху донизу» (top-down). Перша виникає як ініціатива самоорганізованих громадян та соціальних спільнот. Друга – це цілеспрямоване впровадження партисипаторних механізмів з боку держави та регіональних органів влади з метою підвищення якості управлінських рішень та формування активного громадянства. Оптимальна державна партисипаторна політика поєднує обидві логіки: створює інституційні можливості (top-down), водночас стимулюючи та підтримуючи самоорганізацію громадян (bottom-up).

Теорія багаторівневого врядування (Multi-Level Governance, MLG), розроблена Л. Гуге та Г. Маркс [4] на основі аналізу трансформацій ЄС після Маастрихтського договору, концептуалізує сучасні

демократичні держави не як ієрархічно організовані системи з чіткою вертикаллю влади, а як системи взаємозалежних юрисдикцій, де повноваження щодо формування і реалізації публічної політики розподілені між наднаціональним, національним, регіональним та місцевим рівнями. Систематичний огляд дослідницької програми MLG [5] підтверджує широке застосування цієї теорії для аналізу будь-яких децентралізованих систем управління.

У системі MLG регіональний рівень займає стратегічне місце з кількох причин. По-перше, він достатньо наближений до громадян, щоб урахувати їхні специфічні потреби та ефективно залучати до участі. По-друге, достатньо потужний інституційно, щоб акумулювати ресурси, координувати дії між муніципалітетами та забезпечувати системний характер партисипаторних практик. По-третє, регіон є природним просторовим масштабом для вирішення широкого кола публічних питань – розвитку інфраструктури, регіональних ринків праці, стратегій відновлення, – які виходять за межі окремих громад, але не потребують централізованого регулювання.

Виходячи з логіки MLG, регіон у системі демократії участі виконує три ключові функції. Функція трансляції: регіональний рівень транслює загальнонаціональні норми і стандарти участі у конкретні практики, адаптовані до місцевого контексту. Функція агрегації: регіон агрегує децентралізовані ініціативи громадської участі з рівня місцевих громад у більш системні регіональні форми та платформи участі. Функція інновацій: регіональний рівень є простором для експериментування з новими формами участі, апробації партисипаторних практик і тиражування успішних моделей – як по горизонталі між регіонами, так і по вертикалі на загальнонаціональний рівень.

В Україні після реформи децентралізації структура багаторівневого врядування набула вигляду: держава (центральні органи виконавчої влади) – регіони (обласні державні адміністрації / обласні ради) – райони – територіальні громади. Особливість вітчизняної системи – подвійна природа регіонального рівня: обласні державні адміністрації є органами виконавчої влади, підпорядкованими Кабінету Міністрів, тоді як обласні ради є представницькими органами регіональних територіальних громад. Ця подвійність одночасно створює можливості для координації між виконавчою і представницькою гілками влади у сфері демократії участі і несе ризики розмитості відповідальності.

В умовах повномасштабної збройної агресії регіональний рівень набув додаткового стратегічного значення. Він є критично важливим для вирішення гуманітарних, безпекових та відновлювальних завдань, які безпосередньо зачіпають мільйони громадян. Залучення жителів до регіональних рішень про пріоритети відновлення, розміщення внутрішньо переміщених осіб (ВПО), розподіл міжнародної допомоги стає не лише демократичною цінністю, але й практичною необхідністю – передумовою ефективності та легітимності регіональних рішень.

Державна політика у сфері підтримки демократії участі на регіональному рівні в Україні формується на перетині кількох нормативно-правових і стратегічних векторів. На конституційному рівні право громадян брати участь в управлінні державними справами закріплене у статті 38 Конституції України, яка гарантує кожному громадянину право брати участь у референдумах, вільно обирати і бути обраним, а також право на рівний доступ до державної служби. Водночас Конституція не містить прямих норм, що регулювали б специфічні механізми демократії участі саме на регіональному рівні.

На рівні спеціального законодавства загальнодержавний фреймворк реалізації права на участь розкривається через низку законів: «Про місцеве самоврядування в Україні» (норми про загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання), «Про місцеві державні адміністрації» (норми про взаємодію з населенням), «Про звернення громадян», «Про громадські об'єднання», «Про доступ до публічної інформації», «Про засади державної регіональної політики». Останній закріплює принципи регіональної політики, серед яких – участь органів місцевого самоврядування та громад в управлінні регіональним розвитком, однак механізми безпосередньої участі громадян у ньому прописані недостатньо.

На стратегічному рівні важливу роль відіграють: Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, яка передбачає розвиток механізмів участі громадян у регіональному плануванні; Стратегія розвитку громадянського суспільства в Україні; Стратегія розвитку електронного врядування. Разом з тим аналіз цих документів виявляє, що заходи щодо забезпечення демократії участі переважно носять декларативний характер, не супроводжуються чіткими кількісними індикаторами, часовими рамками та відповідальними виконавцями на регіональному рівні.

На рівні міжнародних зобов'язань Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, яка зобов'язує держав-підписантів забезпечувати умови для участі громадян у справах місцевого самоврядування. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2023)6 щодо деліберативної демократії, документи Комітету регіонів ЄС [17] та Ради Європи [18] формують розгалужений міжнародний нормативний фреймворк, якому Україна має відповідати в рамках євроінтеграційного процесу.

Аналіз нормативної бази дозволяє констатувати три системні вади: відсутність спеціального законодавства, яке б системно регулювало механізми участі на обласному рівні; чинне законодавство переважно регулює місцевий рівень, тоді як регіональний залишається у «законодавчому туманному полі»; механізми відповідальності за порушення права на участь та оцінювання якості партисипаторних процедур у законодавстві відсутні.

На інституційному рівні до ключових акторів належать: Міністерство розвитку громад та територій України (формування нормативної бази та методичне забезпечення); обласні державні адміністрації та обласні ради (безпосередня реалізація); регіональні агентства розвитку; громадські ради при органах виконавчої влади (консультативно-дорадчі органи). Дієвим є і міжнародний вимір: проекти Ради Європи [18], USAID, UNDP суттєво впливають на розвиток партисипаторних практик і дотують значну частину методологічного та організаційного забезпечення. Разом з тим висока залежність від міжнародного фінансування є структурним ризиком: будь-які зміни у пріоритетах донорів можуть призвести до різкого згорання ще не інституціоналізованих практик.

Реалізація державної політики підтримки демократії участі на регіональному рівні здійснюється через систему механізмів, що охоплюють шість функціональних кластерів.

Нормативно-регуляторний механізм передбачає розробку і прийняття нормативно-правових актів, що визначають форми та процедури участі громадян у регіональному управлінні. На регіональному рівні це включає: затвердження обласними радами положень про громадські слухання, петиції, консультації; формування і регулювання роботи громадських рад; встановлення стандартів публічності роботи регіональних органів влади. Якість нормативно-регуляторного забезпечення суттєво різниться між регіонами: частина обласних рад прийняла сучасні дета-

лізовані положення, тоді як в інших відповідне регулювання не оновлювалося роками.

Інституційний механізм пов'язаний зі створенням і функціонуванням спеціалізованих структур: громадські ради при обласних державних адміністраціях і обласних радах; тематичні консультативно-дорадчі органи (молодіжні ради, ради ветеранів, ради ВПО); регіональні платформи взаємодії влади та громадянського суспільства; консультативні ради з питань регіонального планування та відновлення. Як свідчить дослідження О. Конотопцева [11], реалізація навіть офіційно закріплених процедур участі має нерівномірний і часто формальний характер. Серед системних проблем – недостатнє фінансування громадських рад, їх залежність від органів влади при яких вони створені, брак потенціалу у представників громадянського суспільства та відсутність реального впливу їхніх рекомендацій на управлінські рішення.

Фінансовий механізм передбачає цільове фінансування партисипаторних практик. Найбільш операціоналізованим є партисипаторне бюджетування – практика, за якої частина бюджету розподіляється за безпосереднього голосування громадян. В Україні ця практика активно розвивалася в містах, проте практично не реалізовувалася на рівні областей. Д. Рубан [15] виявив значний потенціал громадського бюджету для розвитку місцевої демократії. О. Руденко [16] концептуалізував п'ятикомпонентну модель державної підтримки партисипаторного бюджетування на регіональному рівні, що включає регуляторний, фінансовий, методологічний, технологічний та освітній компоненти. В умовах воєнного часу кількість міст, які проводять конкурси проєктів, різко скоротилася, проте окремі міста демонструють адаптаційні практики – зміщення тематики у бік підтримки військових, ветеранів та ВПО.

Методологічний механізм включає розробку та поширення методичних рекомендацій, навчальних матеріалів і стандартів для реалізації партисипаторних процесів. В Україні ця функція значною мірою виконується міжнародними партнерами та НДО, тоді як систематичне державне методологічне забезпечення залишається недостатнім. Порівняльне дослідження Ф. Рот та ін. [12] показало, що обмеженість методологічних компетентностей – як у посадових осіб, так і в учасників – є однією з ключових причин розриву між очікуваннями від партисипаторних процесів та реальними результатами.

Технологічний механізм передбачає використання цифрових технологій та онлайн-платформ для забезпечення участі. В умовах воєнного стану цифрова демократія набуває першочергового значення: вимушені переміщення населення, обмеження на масові зібрання, руйнування інфраструктури роблять цифрові канали участі єдиними доступними для значної частини громадян. Платформа E-DEM, системи електронних петицій на сайтах обласних рад, онлайн-консультації є важливими елементами технологічного механізму. Разом з тим, цифровий механізм несе ризик поглиблення «цифрового розриву»: вікові та соціально вразливі групи ризикують бути виключеними за умови надмірної цифровізації при одночасній недостатній підтримці офлайн-форм участі.

Освітньо-комунікаційний механізм передбачає підвищення громадянської компетентності – як широких верств населення, так і посадових осіб регіональних органів влади. Формування культури участі є довгостроковим процесом, що потребує системних зусиль: програм громадянської освіти, підготовки державних службовців, комунікаційних кампаній, підтримки медіаційних структур. Досвід реалізації проєкту Ради Європи [18] у 36 територіальних громадах та двох регіональних органах влади підтверджує: навчальні та комунікаційні заходи є ефективним засобом зміцнення демократичної стійкості та підвищення якості партисипаторних практик.

На основі синтезу аналізу наявних досліджень можна запропонувати типологію регіонів України за рівнем розвитку демократії участі. Критеріями типологізації є: нормативна забезпеченість, інституційна розвиненість, фінансові механізми, технологічна готовність, рівень громадянської активності.

Перший тип – «лідери партисипації»: регіони з розвинутою нормативною базою, активними громадськими радами, досвідом партисипаторного бюджетування та розвинутою інфраструктурою цифрової участі. До цієї категорії традиційно відносяться великі міські агломерації (Львів, Харків, Вінниця, Дніпро) [13]. При цьому важливо розрізняти рівень міст і рівень регіонів: навіть там, де міські громади є лідерами, обласні органи влади нерідко відстають у впровадженні партисипаторних практик.

Другий тип – «регіони з фрагментарними практиками»: наявність окремих форм участі (громадські слухання, петиції, консультативні ради), проте без системності, стратегічного підходу та моніторингу результативності. Для

більшості областей України характерна саме ця модель.

Третій тип – «регіони з мінімальними практиками»: формальне виконання лише законодавчо обов'язкових вимог без реального залучення до регіональних рішень.

Четвертий тип – «регіони з адаптованими воєнними практиками»: у зв'язку з повномасштабною агресією ці регіони трансформували або розробили нові форми участі – онлайн-консультації щодо відновлення, залучення ВПО, координація з волонтерськими мережами. Порівняльне дослідження С. Шмайнг [13] та роботи М. Рабиновича і А. Гавріх [14] підтверджують, що реформа децентралізації суттєво зміцнила потенціал громад щодо залучення мешканців до публічного управління.

Серед ключових факторів розвитку демократії участі на регіональному рівні: наявність активного громадянського суспільства з традиціями самоорганізації; політична воля регіонального керівництва; рівень соціального капіталу; доступ до міжнародної технічної та фінансової підтримки; якість нормативного і методологічного забезпечення з боку центральних органів влади; рівень цифрового розвитку регіону. Вплив цих факторів є синергетичним: навіть за наявності одного-двох несприятливих чинників система може функціонувати, натомість за відсутності двох і більше сприятливих умов партисипаторні практики деградує до формалізму.

Результати проведеного дослідження свідчать про те, що регіональний рівень є стратегічним – і водночас недостатньо використаним – простором для реалізації державної партисипаторної політики в Україні. З теоретичного погляду, цей рівень відповідає всім критеріям оптимальності: він достатньо наближений до громадян для урахування специфіки потреб, і водночас достатньо інституційно спроможний для системного впровадження механізмів участі. З практичного погляду, однак, між теоретичним потенціалом і реальним станом існує значний розрив.

Запропонована шестикомпонентна типологія механізмів реалізації державної партисипаторної політики узгоджується із п'ятикомпонентною моделлю О. Руденка [16] і є ширшою за охопленням: вона включає самостійний інституційний компонент, що відображає специфічну роль громадських рад, консультативних органів і регіональних платформ участі, які у попередніх моделях не виділялися в окрему функціональну ланку.

Серйозним системним викликом є нерівномірність розвитку демократії участі між регіонами.

Ця нерівномірність може поглиблюватися в умовах децентралізації, якщо центральна держава не забезпечує мінімальних стандартів і достатнього методологічного та фінансового супроводу. Порівняльний досвід держав ЄС, узагальнений у роботах Ф. Рот та ін. [12] та Комітету регіонів ЄС [17], переконливо свідчить: успішна регіональна партисипаторна політика поєднує сильну центральну нормативну рамку з гнучкістю регіональних адаптацій. Україні необхідно рухатися у цьому напрямі – від фрагментарної регіональної практики до системної державної партисипаторної політики з чіткими стандартами і механізмами оцінювання.

Для України особливо актуальним є питання про те, як підтримати і розвинути демократію участі в умовах воєнного стану, не допускаючи її формалізації. Досвід держав, що пройшли через збройні конфлікти, свідчить: саме у відновлювальний і постконфліктний період залучення громадян до регіональних рішень є особливо цінним для легітимізації рішень і збереження соціальної згуртованості. Відтак вже сьогодні необхідно розробляти та апробувати адаптовані форми участі – цифрові, дистанційні, що враховують потреби ВПО, ветеранів і людей з особливими потребами.

Висновки. Регіональний рівень є оптимальним інституційним простором для реалізації державної партисипаторної політики, оскільки поєднує достатню наближеність до громадян з інституційним потенціалом для системного впровадження механізмів участі та їх координації між муніципалітетами.

Теоретичне підґрунтя концепції демократії участі на регіональному рівні складає синтез класичних концепцій Пейтман, Арнштейн і Фунга та теорії багаторівневого врядування Гуге – Маркса, доповнений принципом субсидіарності та стандартами Ради Європи щодо участі громадян. Регіон у системі MLG виконує функції трансляції, агрегації та інновацій щодо партисипаторних практик.

Нормативно-правова база державної партисипаторної політики на регіональному рівні в Україні є фрагментарною і декларативною: відсутнє системне законодавче регулювання форм і процедур залучення громадян на обласному рівні; чинні норми носять переважно рамковий характер і не включають механізмів відповідальності та оцінювання.

Механізми реалізації державної партисипаторної політики на регіональному рівні систематизовано у шість функціональних кластерів: норма-

тивно-регуляторний, інституційний, фінансовий, методологічний, технологічний та освітньо-комунікаційний. Ефективна державна політика потребує збалансованого розвитку всіх шести кластерів.

Запропонована типологія регіонів за рівнем розвитку демократії участі (лідери, регіони з фрагментарними практиками, регіони з мінімальними практиками, регіони з адаптованими воєнними практиками) виявляє значну диференціацію, що зумовлює потребу в диференційованій державній підтримці.

В умовах воєнного стану та постконфліктного відновлення роль регіональної демократії участі зростає, а цифровізація є ключовим компенсаторним механізмом. Перехід від декларативного до операційного формату державної партисипаторної політики передбачає прийняття мінімальних

стандартів участі, цільове фінансування, систему методологічного супроводу та незалежного оцінювання.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень є: розробка системи показників і критеріїв оцінювання ефективності державної політики демократії участі на регіональному рівні; порівняльний аналіз регіональних партисипаторних практик в Україні з метою виявлення найкращих прикладів для тиражування; дослідження умов ефективності конкретних механізмів участі (громадських рад, партисипаторного бюджетування, онлайн-консультацій) у різних регіональних контекстах; аналіз впливу воєнного стану на трансформацію партисипаторних практик і формування нових форм участі, орієнтованих на потреби відновлення.

Список літератури:

1. Pateman C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge : Cambridge University Press, 1970. 122 p. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444.002>
2. Arnstein S. R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 1969. Vol. 35, No. 4. P. 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
3. Fung A. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66, Issue S1. P. 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
4. Hooghe L., Marks G. *Multi-level governance and European integration*. Boston : Rowman & Littlefield, 2001. 270 p.
5. Papadopoulos Y., Tortola P. D., Geyer N. Taking stock of the multilevel governance research programme: a systematic literature review. *Regional & Federal Studies*. 2024. Vol. 34, No. 4. P. 695–727. <https://doi.org/10.1080/13597566.2024.2334470>
6. Parvin P. The participatory paradox: an egalitarian critique of participatory democracy. *Representation*. 2020. Vol. 57, No. 3. P. 1–23. <https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1823461>
7. Андрійчук Т. С. Партисипаторна та деліберативна демократія в сучасному політичному дискурсі. *Політичне життя*. 2019. № 1. С. 45–51. <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2019.1.6>
8. Ганжук О. А. Демократія участі в Україні: стан та умови реалізації. *Український часопис конституційного права*. 2024. № 1. С. 29–36. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2024-1/pdfs/3-oleksii-hanzhuk-demokratiia-uchasti-ukraini-stan-umovy-realizatsii.pdf>
9. Шумляєва І. Д., Лисиця О. С. Теоретичні підходи до партисипативної демократії на місцевому рівні. *Аспекти публічного управління*. 2024. Т. 12, № 2. С. 57–66. <https://doi.org/10.15421/152425>
10. Медуна Б. Л. Партисипаторна демократія як чинник забезпечення публічності конституційного процесу. *Ефективність державного управління*. 2023. № 68/69. С. 57–64. <https://doi.org/10.36930/506805>
11. Конотопцев О. С. Обов'язкові процедури демократії участі в адміністративних центрах районів Східної України. *Теорія та практика державного управління*. 2024. № 1(78). С. 155–167. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-1-09>
12. Roth F., Topaloglou L., Gabova S., Bakouros Y., Happle G., Kouskoura A., Puiggros Xirinachs A. Pondering the promises & problems of participatory policy-making: lessons learned from experiences in four European countries. *Journal of Deliberative Democracy*. 2025. Vol. 21, No. 1. <https://doi.org/10.16997/jdd.1602>
13. Schmaing S. Urban democracy in post-Maidan Ukraine: conflict and cooperation between citizens and local governments in participatory budgeting. *European Societies*. 2024. Vol. 26, No. 2. P. 230–252. <https://doi.org/10.1080/14616696.2023.2183972>
14. Rabinovych M., Gawrich A. The conflict in Eastern Ukraine and international support for the decentralization reform (2014–2022): theory-guided observations. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. 2023. Vol. 31, No. 1. P. 29–60. <https://doi.org/10.1177/08883254221139841>

15. Рубан Д. О. Партиципаторне бюджетування як інструмент розвитку місцевої демократії (на прикладі міста Київ). *Теорія та практика державного управління*. 2021. № 2(73). С. 135–143. <https://doi.org/10.34213/tp.21.02.15>
16. Руденко О. М. Партиципаторне бюджетування як інструмент регіональної політики: інституційні виміри та практики реалізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2025. № 2(67). С. 211–226. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2025-2-10>
17. European Committee of the Regions. Background note on fostering participatory democracy at local and regional level. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2024. <https://doi.org/10.2863/667813>
18. Council of Europe, Centre of Expertise for Multilevel Governance. Report on multilevel governance (CDDG(2023)12). Strasbourg : Council of Europe, 2023. URL: <https://rm.coe.int/report-on-multilevel-governance-final-2768-6653-0568-v-1/1680ad9120>

Rudenko O. M. THE REGIONAL LEVEL AS A SPACE FOR IMPLEMENTING PUBLIC POLICY OF PARTICIPATORY DEMOCRACY

The modern development of democratic states is characterized by growing societal demand for citizen participation in public decision-making. Traditional representative democracy, despite its normative legitimacy, increasingly faces institutional limitations: declining electoral turnout, erosion of trust in political institutions, and citizens' alienation from public policy processes. In the context of deep social transformations, participatory democracy emerges not as an alternative but as a necessary complement to representative mechanisms – a set of forms, practices, and principles enabling citizens to directly influence governance decisions affecting their daily lives. The relevance of the topic is conditioned by growing societal demand for participation in public governance, the decentralization reform that significantly expanded regional governance competencies, and the European integration course requiring alignment of public administration practices with Council of Europe and EU standards in democratic governance. The article aims at conceptually substantiating the regional level as a specific space for implementing public policy of participatory democracy in Ukraine, identifying its normative-institutional foundations, and developing a theoretical model of implementation mechanisms. The methodological basis consists of systemic and comparative analysis, institutional and structural-functional approaches. The main part substantiates that the region in a multi-level governance system performs three key functions regarding participatory democracy: translation, aggregation, and innovation. The normative-legal foundations of public participatory policy are analyzed and found to be fragmentary. A six-component typology of participatory policy implementation mechanisms is proposed: normative-regulatory, institutional, financial, methodological, technological, and educational-communicative. A typology of regions by level of participatory democracy development is worked out. The conclusions state that transitioning from a declaratory to an operational public participatory policy requires clear normative regulation, targeted financing, methodological support, and performance assessment. Digitalization of participatory mechanisms is identified as a priority direction under martial law and post-war recovery.

Keywords: *participatory democracy, regional level, public policy, multilevel governance, participatory mechanisms, decentralization, civic participation, territorial community.*

Дата першого надходження статті до видання: 01.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 22.07.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 12.08.2026