

Міністерство освіти і науки України
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Гайдар Ігор Валерійович

УДК 352/354:321.011.5:332.14

ДИСЕРТАЦІЯ
ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У
ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування

Галузь знань 28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ І.В. Гайдар

Науковий керівник:

Крутій Олена Миколаївна, доктор наук з державного управління, професор

Харків-2026

АНОТАЦІЯ

Гайдар І.В. Взаємодія громадськості та органів публічної влади у забезпеченні регіонального розвитку. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування. – Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2026.

В умовах демократичної трансформації та європейської інтеграції України якість взаємодії громадськості та органів публічної влади набуває визначального значення для забезпечення регіонального розвитку. Децентралізаційна реформа 2014–2015 років суттєво розширила простір для такої взаємодії на рівні громад, наблизивши прийняття рішень до мешканців і збільшивши обсяг ресурсів, розподіл яких може бути предметом безпосередньої участі громадськості. Водночас повномасштабна збройна агресія Росії проти України створила принципово нові виклики для функціонування механізмів взаємодії та одночасно каталізувала безпрецедентну громадянську активність, породивши нові форми публічно-громадського партнерства у вирішенні питань регіонального розвитку. Попри значний масив наукових досліджень у суміжних сферах, проблема забезпечення реальної, а не символічної взаємодії громадськості та органів публічної влади у вимірі регіонального розвитку залишається недостатньо дослідженою – особливо в контексті повоєнного відновлення та євроінтеграційних вимог до якості публічного управління.

У дисертаційному дослідженні здійснено комплексний теоретичний аналіз публічно-громадської взаємодії як наукової категорії публічного управління. Встановлено, що це явище перебуває на перетині кількох теоретичних традицій – партисипативної демократії, колаборативного врядування, співвиробництва публічних благ та публічно-ціннісного

менеджменту, – жодна з яких окремо не забезпечує адекватного аналітичного інструментарію. Обґрунтовано авторське визначення публічно-громадської взаємодії у контексті регіонального розвитку як системної, інституційно організованої або спонтанно виникаючої сукупності відносин між організованою або неорганізованою громадськістю та органами публічної влади, спрямованої на спільне визначення проблем, вироблення, реалізацію та оцінювання рішень, що впливають на регіональний розвиток, і яка характеризується різним ступенем реального впливу громадськості на кінцеві результати. Виявлено чотири канали впливу публічно-громадської взаємодії на регіональний розвиток – інформаційно-знаннєвий, легітимізаційний, ресурсний та підзвітності, – кожен з яких є самодостатнім і не може бути замінений жодним технократичним механізмом. Доведено принципову відмінність між формальною наявністю механізмів взаємодії та їхньою реальною дієвістю як ключову аналітичну проблему оцінки впливу взаємодії на якість регіонального розвитку.

Розроблено типологію механізмів публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку, що систематизує їх за чотирма рівнями – інформаційно-комунікаційним, консультативно-дорадчим, партнерським та ко-виробничим – із застосуванням критеріїв інституційного закріплення, реального впливу громадськості на зміст рішень органів публічної влади та відповідності фазам регіонального управлінського циклу. Обґрунтовано принцип взаємодоповнюваності всіх рівнів та виявлено феномен «інституційного заморожування» – тенденцію до домінування нижчих рівнів при фактичному недорозвитку партнерського та ко-виробничого рівнів – як хронічну системну проблему вітчизняної практики. Встановлено, що ко-виробничий рівень набув якісно нового розвитку в умовах збройного конфлікту через масштабну волонтерську та громадянську самоорганізацію.

Проведено системний аналіз нормативно-інституційного забезпечення публічно-громадської взаємодії в контексті регіонального розвитку України від конституційних гарантій 1996 року до трансформацій в умовах воєнного

стану. Виявлено п'ять системних дефіцитів чинної нормативної бази: фрагментованість між різними законодавчими актами без змістовної узгодженості; диспозитивний, а не імперативний характер більшості вимог до залучення громадськості; процедурна орієнтованість при відсутності результативних стандартів; асиметрія нормативного охоплення між рівнями управління; відсутність механізму обов'язкового зворотного зв'язку між органами влади та громадськістю. Здійснено порівняльний аналіз досвіду Польщі, Шотландії, Франції, балтійських країн, а також постконфліктних контекстів Боснії та Герцеговини і Грузії, що дозволило ідентифікувати спільні структурні чинники якісної взаємодії та умови успішного трансферу практик до вітчизняного контексту.

Систематизовано чинники результативності публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку у п'яти взаємопов'язаних групах: інституційних, соціально-культурних, процесуальних, ресурсних та контекстуальних. Обґрунтовано поняття «критичного мінімуму» як системного порогу, нижче якого слабкість будь-якої однієї групи чинників блокує результативність усієї системи взаємодії незалежно від сили решти. Ідентифіковано два першочергові системні дефіцити вітчизняної практики: відсутність механізму обов'язкового зворотного зв'язку та «залежність від особистості керівника» замість інституційної стійкості механізмів. Встановлено різноспрямований вплив умов повномасштабної збройної агресії на чинники результативності.

Ключовим результатом дослідження стала розробка концептуальної моделі ефективної публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку, що інтегрує сім взаємопов'язаних структурних елементів: суб'єктний склад, рівневу архітектуру, фазову архітектуру, механізми взаємодії, умови результативності, результати та систему зворотних зв'язків. Модель ґрунтується на принципах системності, результатоорієнтованості та рівнево-фазової відповідності; розмежовує базові та розвиваючі умови результативності; містить вбудований механізм

організаційного навчання через зворотні зв'язки, що забезпечує адаптацію системи до нових умов без зовнішнього проектного втручання. Застосування моделі до вітчизняного контексту виявляє системну неповноту: стратегічний рівень взаємодії є переважно формальним, тактичний – найменш розвиненим, а фази діагностики та оцінювання є критично слабкими. Модель враховує умови воєнного стану та повоєнного відновлення як окремий структурний контекст із розширеним суб'єктним складом і специфічними механізмами залучення внутрішньо переміщених осіб.

Обґрунтовано методичний підхід до розвитку публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку, що структурує вісім взаємозалежних заходів у трьох напрямках: нормативно-правовому (надання органами влади обов'язкового зворотного зв'язку у формі «Звіту про врахування позицій»; надання громадським організаціям права ініціювати консультаційний процес), інституційно-організаційному (запровадження мінімального ресурсного стандарту для громадських рад із публічним реєстром рекомендацій; запровадження регіонального партисипаторного бюджетування з квотою 1,5–2,5% бюджету розвитку) та процесуально-ресурсному і контекстуально-інклюзивному (створення єдиної цифрової платформи регіональної взаємодії, інтегрованої з порталом «Дія»; проведення мандатних консультацій із вразливими групами та нормативне врегулювання статусу внутрішньо переміщених осіб як суб'єктів взаємодії; формування реєстру акредитованих фасилітаторів; запровадження фінансових і репутаційних стимулів для органів влади). Визначено стандарт обов'язкового зворотного зв'язку системоутворювальним елементом. Розроблено диференційовану часову стратегію впровадження з горизонтами 6–12, 12–24 та 24–36 місяців.

Розроблено систему моніторингу та оцінювання впливу публічно-громадської взаємодії на результати регіонального розвитку з чотирма групами показників – процесу взаємодії; охоплення та інклюзивності; впливу на зміст рішень органів публічної влади; суспільного сприйняття та довіри до органів влади – і триярусною інституційною архітектурою: внутрішнім,

зовнішнім та незалежним рівнями моніторингу. Обґрунтовано створення Координаційної ради з моніторингу якості публічно-громадської взаємодії з балансованим складом як платформи синтезу даних і підготовки щорічних публічних доповідей. Встановлено, що концептуальна модель, методичний підхід та система моніторингу утворюють замкнену архітектуру реформи, де результати моніторингу забезпечують інформаційну основу для безперервного вдосконалення практики взаємодії.

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю їх використання для вдосконалення державної регіональної політики та механізмів її реалізації. Концептуальна модель може застосовуватися органами публічної влади як методологічна основа для діагностики стану взаємодії з громадськістю та проектування системних змін. Методичний підхід до розвитку взаємодії може бути використаний при розробці та реалізації стратегій регіонального розвитку, впровадженні механізмів партисипаторного бюджетування, формуванні цифрових платформ взаємодії. Система моніторингу та оцінювання може слугувати основою для розробки відповідних стандартів підзвітності органів публічної влади у сфері взаємодії з громадськістю. Положення дисертації можуть бути використані у навчальному процесі закладів вищої освіти при викладанні дисциплін «Регіональна політика», «Публічне управління та адміністрування», «Громадянське суспільство та публічна влада», «Муніципальний менеджмент».

Ключові слова: публічне управління, органи публічної влади, громадськість, зв'язки з громадськістю, громадяни, громадянське суспільство, комунікації, відкритість і прозорість, місцеве самоврядування, територіальна громада, децентралізація, громадська участь, регіональний розвиток, управління регіональним розвитком, сталий розвиток.

ABSTRACT

Haidar I.V. Interaction of civil society and public authorities in ensuring regional development. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation for a Doctor of Philosophy degree in specialty 281 – Public Administration and Management. – V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2026.

In the context of democratic transformation and European integration of Ukraine, the quality of interaction between civil society and public authorities becomes a decisive factor in ensuring regional development. The decentralization reform of 2014–2015 significantly expanded the space for such interaction at the community level, bringing decision-making closer to residents and increasing the volume of resources whose distribution can be subject to direct public participation. At the same time, the full-scale armed aggression of Russia against Ukraine created fundamentally new challenges for the functioning of interaction mechanisms while simultaneously catalyzing unprecedented civic activity, generating new forms of public-civic partnership in addressing regional development issues. Despite a significant body of research in related fields, the problem of ensuring real, rather than symbolic, interaction between civil society and public authorities in the dimension of regional development remains insufficiently studied – particularly in the context of post-war reconstruction and European integration requirements for public administration quality.

The dissertation conducts a comprehensive theoretical analysis of public-civic interaction as a scientific category of public administration. It has been established that this phenomenon lies at the intersection of several theoretical traditions – participatory democracy, collaborative governance, co-production of public goods, and public value management – none of which alone provides an adequate analytical framework. An original definition of public-civic interaction in the context of regional development has been formulated as a systemic, institutionally organized

or spontaneously emerging set of relations between organized or unorganized civil society and public authorities, directed at the joint identification of problems, development, implementation and evaluation of decisions affecting regional development, characterized by varying degrees of actual public influence on final outcomes. Four channels of public-civic interaction's influence on regional development have been identified: informational-cognitive, legitimization, resource, and accountability – each of which is self-sufficient and cannot be replaced by any technocratic mechanism. The fundamental distinction between the formal existence of interaction mechanisms and their actual effectiveness has been proven as the key analytical problem in assessing the impact of interaction on the quality of regional development.

A typology of mechanisms of public-civic interaction in ensuring regional development has been developed, systematizing them into four levels – informational-communicative, consultative-advisory, partnership, and co-productive – using the criteria of institutional consolidation, actual public influence on the content of public authorities' decisions, and correspondence to the phases of the regional management cycle. The principle of complementarity of all levels has been substantiated, and the phenomenon of «institutional freezing» has been identified – the tendency toward dominance of lower interaction levels with the actual underdevelopment of partnership and co-productive levels – as a chronic systemic problem of domestic practice. It has been established that the co-productive level gained qualitatively new development under conditions of armed conflict through large-scale volunteering and civic self-organization.

A systemic analysis of the normative-institutional framework of public-civic interaction in the context of regional development in Ukraine has been conducted, covering the period from constitutional guarantees of 1996 to transformations under martial law. Five systemic deficiencies of the current normative framework have been identified: fragmentation between different legislative acts without substantive coherence; discretionary rather than mandatory nature of most public participation requirements; procedural orientation in the absence of result-oriented standards;

asymmetry of normative coverage between levels of governance; absence of a mandatory feedback mechanism between public authorities and civil society. A comparative analysis of the experience of Poland, Scotland, France, the Baltic states, and the post-conflict contexts of Bosnia and Herzegovina and Georgia has been conducted, enabling the identification of common structural factors of quality interaction and conditions for successful transfer of practices to the domestic context.

Factors of effectiveness of public-civic interaction in the sphere of regional development have been systematized into five interrelated groups: institutional, socio-cultural, procedural, resource, and contextual. The concept of «critical minimum» has been substantiated as a systemic threshold below which the weakness of any one group of factors blocks the effectiveness of the entire interaction system regardless of the strength of the others. Two priority systemic deficiencies of domestic practice have been identified: the absence of a mandatory feedback mechanism between public authorities and civil society, and «personality of the leader» dependence instead of institutional stability of mechanisms. The multidirectional impact of full-scale armed aggression conditions on effectiveness factors has been established.

The key result of the research is the development of a conceptual model of effective public-civic interaction in ensuring regional development, integrating seven interrelated structural elements: subject composition, level architecture, phase architecture, interaction mechanisms, effectiveness conditions, results, and feedback system. The model is based on the principles of systemicity, result-orientation, and level-phase correspondence; distinguishes between basic and developmental effectiveness conditions; contains a built-in organizational learning mechanism through feedback loops that ensures system adaptation to new conditions without external project intervention. Application of the model to the domestic context reveals systemic incompleteness: the strategic interaction level is predominantly formal, the tactical level is the least developed, and the diagnosis and evaluation phases are critically weak. The model accounts for martial law and post-war

reconstruction conditions as a separate structural context with expanded subject composition and specific mechanisms for engaging internally displaced persons.

A methodological approach to the development of public-civic interaction in the sphere of regional development has been substantiated, structuring eight interdependent measures in three directions: normative-legal (provision of mandatory feedback by authorities in the form of a «Position Consideration Report»; granting civil society organizations the right to initiate consultative processes), institutional-organizational (introduction of a minimum resource standard for public councils with a public recommendations register; introduction of regional participatory budgeting with a quota of 1.5–2.5% of the development budget), and procedural-resource and contextually inclusive (creation of a unified digital regional interaction platform integrated with the «Diia» portal; mandatory consultations with vulnerable groups and normative regulation of internally displaced persons' status as interaction subjects; formation of an accredited facilitators register; introduction of financial and reputational incentives for public authorities demonstrating best interaction practices). The mandatory feedback standard has been defined as the system-forming element. A differentiated time implementation strategy has been developed with horizons of 6–12, 12–24, and 24–36 months.

A system of monitoring and evaluation of the impact of public-civic interaction on regional development results has been developed with four groups of indicators – interaction process; coverage and inclusiveness; impact on the content of public authorities' decisions; public perception and trust in public authorities – and a three-tier institutional architecture: internal, external, and independent monitoring levels. The establishment of a Coordination Council for monitoring the quality of public-civic interaction with a balanced composition has been substantiated as a data synthesis platform and a provider of annual public reports. It has been established that the conceptual model, methodological approach, and monitoring system form a closed reform architecture where monitoring results provide the informational basis for continuous improvement of interaction practice.

The practical significance of the obtained results is determined by the

possibility of their use for improving state regional policy and the mechanisms of its implementation. The conceptual model can be applied by public authorities as a methodological basis for diagnosing the state of interaction with civil society and designing systemic changes. The methodological approach to interaction development can be used by the Ministry of Communities and Territories Development of Ukraine, regional state administrations and local self-government bodies in developing and implementing regional development strategies, introducing participatory budgeting mechanisms, and forming digital interaction platforms. The monitoring and evaluation system can serve as a basis for developing corresponding accountability standards for public authorities in the sphere of interaction with civil society. The dissertation provisions can be used in the educational process of higher education institutions in teaching the disciplines «Regional Policy», «Public Administration and Management», «Civil Society and Public Authority», «Municipal Management», as well as in preparing master's and doctoral dissertations on public-civic interaction and regional development.

Keywords: public administration, public authorities, public, public relations, citizens, civil society, communications, openness and transparency, local government, territorial community, decentralization, public participation, regional development, regional development management, sustainable development.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у фахових наукових виданнях:

1. Гайдар І. В. Історичний розвиток взаємодії громадськості та місцевого самоврядування. *Наукові перспективи. Серія «Державне управління»*. 2024. № 7 (49). DOI:

<http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/13518/13583>

2. Гайдар І. В. Громадські слухання та консультації з громадськістю в Україні: аналіз ефективності та напрями удосконалення. *Суспільство та національні інтереси. Серія «Публічне управління та адміністрування»*. 2025. № 6 (14). DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-6\(14\)-874-685](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-6(14)-874-685)

3. Гайдар І. В. Ефективна взаємодія громадськості та органів публічної влади як запорука сталого регіонального розвитку. *Наукові інновації та передові технології*. 2026. № 3(55) 2026. DOI [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2026-4\(56\)-92-105](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2026-4(56)-92-105)

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Гайдар І. В. Сучасні тенденції розвитку громадськості та місцевого самоврядування: виклики та перспективи // XII Міжнародна науково-практична конференція «CURRENT CHALLENGES OF SCIENCE AND EDUCATION». Берлін, Німеччина, 29-31.07.2024 року. С. 252-258. URL:

<https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2024/07/CURRENT-CHALLENGES-OF-SCIENCE-AND-EDUCATION-29-31.07.24.pdf>

5. Гайдар І. В. Громадська участь у системі публічного управління України в умовах війни: виклики та напрями трансформації // XXV Міжнародний науковий конгрес Публічне управління XXI століття: основні виклики післявоєнної відбудови. Харків, Україна, 05 червня 2025 року. С. 120-123. URL: <https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/cdbe2d83-ee4e-4242-9515-9548b42986c0/content>

ЗМІСТ

ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	24
1.1. ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	24
1.2. РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК ЯК ОБ’ЄКТ ВПЛИВУ ПУБЛІЧНО-ГРОМАДСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ	42
1.3. ТИПОЛОГІЯ ФОРМ І МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНО-ГРОМАДСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ ТА ЇХ РОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	60
Висновки до першого розділу	78
РОЗДІЛ 2. СТАН ТА ПРАКТИКА ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКОСТІ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	86
2.1. НОРМАТИВНО-ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-ГРОМАДСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ В КОНТЕКСТІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ.....	86
2.2. ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ТА ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ ПУБЛІЧНО-ГРОМАДСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	104
2.3. ЧИННИКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ПУБЛІЧНО-ГРОМАДСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	122
Висновки до другого розділу	139
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	147
3.1. МОДЕЛЬ КОМПЛЕКСНОЇ ПУБЛІЧНО-ГРОМАДСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	147

3.2. Підвищення дієвості публічно-громадської взаємодії у процесах РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	165
3.3. МОНИТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ ВПЛИВУ ПУБЛІЧНО-ГРОМАДСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ НА РЕЗУЛЬТАТИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	182
Висновки до третього розділу	199
ВИСНОВКИ	206
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	215
ДОДАТОК А. СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ	242

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах демократичної трансформації та поглиблення євроінтеграційного курсу України ефективна взаємодія громадськості та органів публічної влади набуває стратегічного значення для забезпечення якісного регіонального розвитку. Регіональний розвиток як багатовимірний процес якісних змін у регіональній системі, спрямованих на підвищення добробуту та розширення можливостей населення, не може здійснюватися виключно адміністративними методами: він потребує залучення локального знання, ресурсів та легітимізуючого потенціалу громадянського суспільства. Саме тому публічно-громадська взаємодія є не лише демократичною цінністю, а й практичним управлінським ресурсом, що безпосередньо визначає результативність регіональної політики.

Особливу актуальність ця проблематика набуває в контексті децентралізаційної реформи 2014–2015 років, що суттєво перерозподілила повноваження та ресурси між рівнями публічної влади. Органи місцевого самоврядування та об'єднані територіальні громади отримали значно більший простір для самостійного визначення пріоритетів розвитку, що наблизило прийняття рішень до мешканців і відкрило принципово нові можливості для реального, а не декоративного залучення громадськості до управлінських процесів. Водночас децентралізація не гарантує автоматично якіснішої взаємодії: для цього необхідна розбудова відповідних механізмів, культури та спроможностей як органів влади, так і організацій громадянського суспільства.

Повномасштабна збройна агресія Росії проти України, розпочата у лютому 2022 року, поставила питання публічно-громадської взаємодії у принципово нову площину. З одного боку, воєнний стан обмежив ряд формальних механізмів участі та посилив ієрархічні тенденції в управлінні. З іншого – безпрецедентна хвиля волонтерської та громадянської самоорганізації породила нові форми взаємодії між органами влади та

суспільством, що виявились нерідко ефективнішими за довоєнні формальні механізми. Завдання повоєнного відновлення регіонів, яке вимагатиме мобілізації всіх наявних суспільних ресурсів, робить питання якісної публічно-громадської взаємодії ще більш нагальним – адже плани відновлення, розроблені без залучення тих, кого вони мають торкатися, ризикують відображати пріоритети адміністраторів, а не мешканців.

Актуальність дослідження обумовлена також практичними потребами наближення вітчизняної практики публічного управління до стандартів Європейського Союзу. Принцип партнерства, закріплений у регламентах структурних фондів ЄС, вимагає реального залучення стейкхолдерів до програмування та реалізації регіональних програм розвитку. В міру наближення України до членства в ЄС ці вимоги ставатимуть обов'язковими, що надає дослідженню не лише наукової, а й безпосередньої практичної цінності. Попри наявність у вітчизняній науці значного масиву досліджень із суміжних проблем, питання формування цілісної системи публічно-громадської взаємодії саме у вимірі регіонального розвитку – з урахуванням умов децентралізації, воєнного стану та євроінтеграційних вимог – залишаються недостатньо дослідженими.

Теоретичні та прикладні аспекти публічно-громадської взаємодії у системі публічного управління досліджують такі українські науковці, як А.О. Дегтяр, Г.В. Музиченко, М.М. Іжа, Л.В. Курносенко, А.М. Кучук, Л.Є. Шкляр, В.М. Олуйко, В.В. Толкованов, Ю.П. Шаров та ін.

Проблематика регіонального розвитку та регіональної політики в умовах децентралізації розглядається у роботах Л.В. Антонової, О.В. Берданової, О.Ю. Бобровської, В.М. Вакуленка, П.І. Ворони, Б.А. Данилишина, О.А. Дегтяра, В.Б. Дзюндзюка, М.І. Долішнього, Т.В. Котукової, В.С. Кравціва, Е.М. Лібанової, О.Ю. Лебединської, Р.Г. Соболя, В.П. Соловиха, І.А. Чикаренко та ін.

Питання взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади, залучення громадськості до прийняття публічних рішень досліджують

такі зарубіжні науковці, як С. Pateman, J. Habermas, С. Ansell, А. Gash, К. Emerson, Е. Ostrom, J. Nabatchi, J. Bryson, В. Crosby та ін.

Проблеми партисипаторного бюджетування, стратегічного планування за участю громадськості та оцінювання результативності взаємодії аналізуються у працях таких зарубіжних дослідників, як Y. Sintomer, G. Allegretti, А. Röcke, В. Wampler, J. Lerner та ін.

Водночас, незважаючи на значний інтерес науковців до суміжних проблем, питання формування цілісної системи публічно-громадської взаємодії як чинника саме регіонального розвитку залишаються недостатньо дослідженими. Зокрема, потребують подальшого вивчення теоретико-методологічні засади типологізації механізмів взаємодії у відповідності до фаз регіонального управлінського циклу, чинники результативності взаємодії в умовах збройного конфлікту та повоєнного відновлення, методичні підходи до розвитку системи взаємодії з диференційованою стратегією впровадження змін, а також методологія моніторингу та оцінювання впливу взаємодії на результати регіонального розвитку. Саме це зумовило вибір теми, мети та завдань дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційної роботи пов'язана з науково-дослідною роботою «Публічне управління в умовах глобалізації» (0116U007246), що виконувалась кафедрою публічної політики навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. У межах цієї роботи автором визначено концептуальні засади публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку в умовах децентралізації та воєнного стану.

Метою роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо розвитку системи взаємодії громадськості та органів публічної влади у забезпеченні регіонального розвитку України.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- дослідити теоретичні підходи до розуміння публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку;
- розробити типологію механізмів публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку за критеріями інституційного закріплення, реального впливу громадськості на зміст рішень органів публічної влади та відповідності фазам регіонального управлінського циклу;
- систематизувати чинники результативності публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку з урахуванням умов повномасштабної збройної агресії;
- розробити концептуальну модель ефективної публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку;
- обґрунтувати методичний підхід до розвитку публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку із системою взаємозалежних заходів та диференційованою стратегією їхнього впровадження;
- розробити систему моніторингу та оцінювання впливу публічно-громадської взаємодії на результати регіонального розвитку.

Об'єктом дослідження є взаємодія громадськості та органів публічної влади.

Предметом дослідження є взаємодія громадськості та органів публічної влади у системі публічного управління регіональним розвитком.

Методи дослідження. Теоретичною основою дослідження є фундаментальні положення теорії публічного управління, теорії демократії, регіональної науки, інституційної теорії, концепцій колаборативного врядування та співвиробництва публічних благ, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених з проблем публічно-громадської взаємодії та регіонального розвитку.

Для досягнення поставленої мети та вирішення завдань дисертаційного дослідження використано низку загальнонаукових та спеціальних методів: абстрагування, узагальнення, порівняння, логіко-семантичний аналіз – для з'ясування сутності публічно-громадської взаємодії як наукової категорії,

визначення її теоретико-методологічних засад, встановлення взаємозв'язків між якістю взаємодії та результатами регіонального розвитку; методи системного аналізу, синтезу, класифікації – для розробки типології механізмів взаємодії, концептуальної моделі та системи моніторингу, визначення їхніх структурних елементів і взаємозв'язків між ними; методи інституційного аналізу, структурно-функціонального підходу – для дослідження нормативно-інституційного забезпечення взаємодії, виявлення системних дефіцитів чинної нормативної бази та механізмів їх подолання; методи компаративного аналізу, узагальнення – для вивчення зарубіжного та вітчизняного досвіду публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку, ідентифікації спільних структурних чинників якісної взаємодії та умов успішного трансферу практик; метод моделювання – для розробки концептуальної моделі ефективної публічно-громадської взаємодії, обґрунтування її структурних елементів, принципів побудови та умов результативності; методи типологізації та систематизації – для класифікації механізмів взаємодії за рівнями та чинників результативності за групами, обґрунтування диференційованих підходів до їхнього розвитку залежно від регіонального контексту; методи прогнозування та сценарного аналізу – для обґрунтування диференційованої часової стратегії впровадження запропонованих заходів та оцінювання умов реалізації методичного підходу в умовах воєнного стану і повоєнного відновлення.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні науково-прикладного завдання – теоретичного обґрунтування та розробки практичних рекомендацій щодо розвитку системи взаємодії громадськості та органів публічної влади у забезпеченні регіонального розвитку України в умовах децентралізації, воєнного стану та євроінтеграційних трансформацій.

Новизна наукових результатів конкретизується в таких положеннях:

у перше:

– розроблено концептуальну модель ефективної публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку, яка, на відміну від наявних у науці публічного управління моделей колаборативного врядування, що

зосереджені переважно на процесуальній якості взаємодії або умовах досягнення консенсусу між стейкхолдерами без прив'язки до управлінського циклу регіонального розвитку, інтегрує сім взаємопов'язаних структурних елементів – суб'єктний склад, рівневу та фазову архітектуру, механізми взаємодії, умови результативності, результати і систему зворотних зв'язків – на засадах принципів системності, результатоорієнтованості та рівнево-фазової відповідності; розрізняє базові та розвиваючі умови результативності взаємодії; містить вбудований механізм організаційного навчання через позитивні й балансуючі зворотні зв'язки, що забезпечує адаптацію системи до нових умов без зовнішнього проектного втручання; враховує умови воєнного стану та повоєнного відновлення як окремий структурний контекст із розширеним суб'єктним складом і специфічними механізмами залучення внутрішньо переміщених осіб;

удосконалено:

– типологію механізмів публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку, яка, на відміну від існуючих класифікацій, що диференціюють механізми залучення громадськості до прийняття публічних рішень переважно за ступенем делегування повноважень без урахування фазового контексту управлінського циклу, систематизує механізми за чотирма рівнями (інформаційно-комунікаційним, консультативно-дорадчим, партнерським та ко-виробничим) із застосуванням трьох критеріїв – ступеня інституційного закріплення, реального впливу громадськості на зміст рішень органів публічної влади та відповідності фазам регіонального управлінського циклу; обґрунтовує принцип взаємодоповнюваності всіх рівнів замість ієрархічного домінування вищих; виокремлює ко-виробничий рівень як самостійно значущий і найбільш динамічно розвинений в умовах збройного конфлікту; розкриває умови «інституційного заморожування» системи взаємодії на нижчих рівнях і структурні передумови переходу до партнерського та ко-виробничого рівнів;

– методичний підхід до розвитку публічно-громадської взаємодії у

сфері регіонального розвитку, який, на відміну від наявних підходів, що пропонують окремі інструменти вдосконалення взаємодії органів публічної влади з громадськістю – оновлення консультаційних процедур або розширення практики партисипаторного бюджетування – без урахування їхньої системної взаємозалежності та без диференціації за часовим горизонтом реалізації, структурує вісім взаємозалежних заходів (надання органами влади обов'язкового зворотного зв'язку у формі «Звіту про врахування позицій»; надання громадським організаціям права ініціювати консультаційний процес; запровадження мінімального ресурсного стандарту для громадських рад із публічним реєстром рекомендацій; запровадження регіонального партисипаторного бюджетування з квотою 1,5–2,5% бюджету розвитку; створення єдиної цифрової платформи регіональної взаємодії, інтегрованої з порталом «Дія»; проведення мандатних консультацій із вразливими групами та нормативне врегулювання статусу внутрішньо переміщених осіб як суб'єктів взаємодії; формування реєстру акредитованих фасилітаторів публічних консультацій; запровадження фінансових і репутаційних стимулів для органів влади, що демонструють кращі практики взаємодії) у трьох взаємодоповнюючих напрямках із диференційованою часовою стратегією впровадження (6–12, 12–24 та 24–36 місяців);

дістали подальшого розвитку:

– теоретичне розуміння регіонального розвитку як об'єкта впливу публічно-громадської взаємодії – шляхом виокремлення чотирьох каналів такого впливу (інформаційно-знаннєвого, легітимізаційного, ресурсного та підзвітності), обґрунтування самодостатньої цінності кожного каналу та їхньої взаємодоповнюваності в умовах децентралізованої системи публічного управління, а також концептуального розмежування між формальною наявністю механізмів взаємодії органів влади з громадськістю та їхньою реальною дієвістю як ключовою аналітичною відмінністю при оцінці впливу взаємодії на якість регіонального розвитку;

– систематизацію чинників результативності публічно-громадської

взаємодії у сфері регіонального розвитку – шляхом виокремлення п'яти взаємопов'язаних груп (інституційних, соціально-культурних, процесуальних, ресурсних та контекстуальних) і введення поняття «критичного мінімуму» як системного порогу, нижче якого слабкість будь-якої однієї групи чинників блокує результативність усієї системи взаємодії незалежно від сили решти; ідентифікації двох першочергових системних дефіцитів вітчизняної практики – відсутності механізму обов'язкового зворотного зв'язку між органами влади та громадськістю і «залежності від особистості керівника» замість інституційної стійкості механізмів; розкриття механізму позитивних і негативних циклів взаємодії як рушіїв розвитку або деградації системи;

– методологічні підходи до оцінювання якості публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку – шляхом розроблення системи моніторингу та оцінювання з чотирма групами показників (процесу взаємодії; охоплення та інклюзивності; впливу на зміст рішень органів публічної влади; суспільного сприйняття та довіри до органів влади), триярусною інституційною архітектурою (внутрішній, зовнішній та незалежний рівні) і Координаційною радою з балансованим складом, заснованої на принципі методологічної триангуляції та адаптованої до умов воєнного стану через диференціацію стандартів для регіонів із різним ступенем безпосереднього впливу збройного конфлікту.

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю використання їх положень та рекомендацій для вдосконалення державної регіональної політики та механізмів її реалізації. Концептуальна модель публічно-громадської взаємодії може застосовуватися органами публічної влади як методологічна основа для діагностики стану взаємодії з громадськістю та проектування системних змін.

Методичний підхід до розвитку взаємодії може бути використаний Міністерством розвитку громад та територій України, обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування при розробці та реалізації стратегій регіонального розвитку, впровадженні механізмів

партисипаторного бюджетування, формуванні єдиної цифрової платформи взаємодії, а також при розробці стандартів залучення громадськості до процесів повоєнного відновлення регіонів. Система моніторингу та оцінювання може слугувати основою для розробки відповідних стандартів підзвітності органів публічної влади у сфері взаємодії з громадськістю та для забезпечення відповідності вимогам принципу партнерства ЄС при освоєнні структурних фондів у процесі євроінтеграції.

Положення дисертації можуть бути використані у навчальному процесі закладів вищої освіти при викладанні дисциплін «Регіональна політика», «Публічне управління та адміністрування», «Громадянське суспільство та публічна влада», «Муніципальний менеджмент» та інших, при підготовці магістерських робіт та докторських дисертацій з проблематики публічно-громадської взаємодії та регіонального розвитку.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною науковою працею. Усі сформульовані в ній висновки, теоретичні положення та пропозиції ґрунтуються на особистих дослідженнях. У дисертації не використовувалися ідеї співвиконавців науково-дослідної роботи.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження обговорювались на XXV Міжнародному науковому конгресі «Публічне управління XXI століття: основні виклики післявоєнної відбудови», XII Міжнародній науково-практичній конференції «Current Challenges of Science and Education», засіданнях кафедри публічної політики.

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження висвітлено в 3 публікаціях у наукових фахових виданнях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Її повний обсяг становить 242 сторінки, у тому числі: рисунків – 5, таблиць – 4. Список використаних джерел налічує 274 найменування (на 27 сторінках), у тому числі іноземною мовою – 87.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

1.1. Взаємодія громадськості та органів публічної влади як предмет наукового дослідження в публічному управлінні

Проблема взаємодії громадськості з органами публічної влади належить до тих питань, що перебувають на перетині кількох наукових дисциплін – теорії демократії, публічного управління, соціології та політичної науки. Попри значний масив досліджень, накопичених у світовій та вітчизняній науці, ця проблематика зберігає свою актуальність, оскільки кожна нова суспільно-політична ситуація – реформи, кризи, трансформації – висуває нові вимоги до змісту, форм і механізмів такої взаємодії. Актуалізація цього питання має об'єктивне підґрунтя: ускладнення суспільних проблем, зростання їхньої міждисциплінарної природи та взаємозалежності, поширення нових технологій комунікації і, нарешті, кризи довіри до традиційних публічних інституцій у більшості демократій – усе це разом робить питання про якість та дієвість взаємодії між громадськістю та органами публічної влади не академічним, а цілком практичним. В умовах України, де процес демократизації публічного управління поєднується з безпрецедентними воєнними викликами, дослідження теоретичних засад взаємодії громадськості та влади набуває особливого наукового і практичного значення – зокрема у вимірі забезпечення регіонального розвитку, що потребує мобілізації всіх наявних ресурсів суспільства, а не лише адміністративних потужностей держави [110, 64].

Концептуальний фундамент сучасного розуміння публічно-громадської взаємодії закладено у роботах мислителів, які розглядали участь не лише як право громадянина, а як необхідну умову легітимності та ефективності

публічної влади. Ідея про те, що справжня демократія можлива лише за умови активної, а не суто електоральної участі громадян у прийнятті рішень, що стосуються їхнього життя, є наскрізною у традиції партисипативної демократії. Одним із перших її систематизованих обґрунтувань стала праця, в якій доводилося, що сучасні елітистські концепції демократії спираються на хибне прочитання класичної демократичної думки та ігнорують вагомий масив соціологічних свідчень на користь ширшої участі громадян [218]. Відповідно до цієї концепції, участь у прийнятті рішень – насамперед на місцевому рівні, де її наслідки є найбільш відчутними, – виконує не лише функціональну роль, а й розвиває громадянську компетентність, формує почуття відповідальності та залученості до спільних справ. Участь є не лише засобом досягнення кращих рішень, а й самоцінним процесом формування демократичної культури, без якої будь-яка регіональна стратегія залишатиметься документом без суспільної підтримки. Принципово важливою є думка про те, що участь у вирішенні питань на нижчих рівнях управління – там, де вплив рішень є найбезпосереднішим, – є водночас і школою демократії, що готує громадян до участі у більш масштабних процесах [85]. Стосовно регіонального розвитку це означає, що залучення громадськості до обговорення місцевих і регіональних проблем є не лише корисним з управлінської точки зору, а й конститутивним для самої демократичної системи.

Суттєво іншу, але концептуально споріднену перспективу пропонує теорія комунікативної дії та публічної сфери, відповідно до якої демократична легітимність рішень забезпечується не простим голосуванням, а якістю дискурсу, що їм передує [200]. Публічна сфера постає як простір, де приватні особи збираються разом як громадськість для обговорення питань спільного інтересу, формуючи суспільну думку, яка своєю чергою впливає на рішення влади. За цим підходом, ключовою умовою є рівний і вільний доступ до дискусії, відсутність примусу та орієнтація на раціональний аргумент, а не на владу чи гроші [197]. Публічна сфера у цій теорії виступає як медіатор між суспільством та державою – простір, у якому формується суспільна думка, що

її держава повинна брати до уваги, якщо прагне до легітимного управління. Саме тому для того, щоб взаємодія громадськості та органів публічної влади була справжньою, а не формальною, необхідна розвинена публічна сфера – незалежні медіа, активне громадянське суспільство, культура публічного обговорення [196]. Цей теоретичний конструкт має очевидне значення для розуміння взаємодії у вимірі регіонального розвитку: якщо регіональні стратегічні рішення ухвалюються без участі тих, кого вони стосуються, їхня легітимність залишається формальною, а не дієвою, що підриває і виконання прийнятих рішень, і довіру до публічних інституцій як таку.

Класична ліберальна традиція розглядала державу передусім як гаранта прав і свобод громадян, а не як партнера у спільному вирішенні суспільних проблем. У такій парадигмі взаємодія громадськості з владою виступала насамперед як інструмент контролю та захисту від надмірного її поширення – не як спільне виробництво публічних благ [19]. Соціальна держава ХХ століття суттєво розширила цей горизонт: беручи на себе відповідальність за широкий спектр суспільних потреб – від освіти та охорони здоров'я до підтримки регіонального розвитку, – вона водночас відкрила значно більший простір для потенційної взаємодії з громадськістю. Тепер громадяни мали вплинути не лише на захист власних прав, а й на зміст і якість послуг та рішень, що ухвалювались від їхнього імені [69]. Криза традиційної бюрократичної держави, зафіксована у 1970–1980-х роках у більшості розвинених демократій, стала наступним рушієм переосмислення цих відносин. Нова парадигма публічного управління, що сформувалася в цей період, заперечувала всесильність централізованої держави та висувала вимоги прозорості, підзвітності, орієнтації на результат і залучення різних стейкхолдерів до управлінських процесів [190, 182]. Саме в цьому контексті категорія «governance» набула свого сучасного значення – як сукупність механізмів координації між державою, ринком та громадянським суспільством, що не зводяться до жодного з них окремо. Взаємодія громадськості та органів публічної влади постала як один із ключових елементів цієї нової парадигми,

оскільки ефективне управління у складному суспільстві є неможливим без залучення знань, ресурсів та легітимізуючого потенціалу, що зосереджені не в державі, а в громадянському суспільстві та у самих громадян [190, 185].

Паралельно з розвитком нормативних теорій участі наукова думка рухалася у напрямку операціоналізації цих ідей через дослідження конкретних механізмів та інститутів. Важливим кроком стало формулювання концепції *collaborative governance* – форми організації публічного управління, за якої один або кілька державних органів безпосередньо залучають недержавних стейкхолдерів до формального колективного процесу прийняття рішень, орієнтованого на консенсус [190]. Ця концепція суттєво відрізняється від попередніх підходів тим, що переміщує акцент з нормативного ідеалу участі на аналіз реальних організаційних умов, що її забезпечують або унеможлиблюють. По-перше, виявляється, що ефективна взаємодія виникає не сама по собі, а вимагає цілеспрямованого інституційного проектування. По-друге, ключовою змінною є не кількість учасників, а якість самого процесу взаємодії – ступінь взаємної довіри, готовність до компромісів, наявність фасилітуючого лідерства. По-третє, результати взаємодії залежать від стартових умов: попереднього досвіду конфлікту або співпраці між сторонами, дисбалансу ресурсів та наявності стимулів до участі [190, 58].

Розвиток концепції *collaborative governance* отримав потужний імпульс у роботах, що запропонували інтегровану рамку для аналізу механізмів публічно-громадської взаємодії, яка враховує одночасно системний контекст, режим взаємодії та її внутрішню динаміку [64]. Ця рамка є особливо цінною для цілей нашого дослідження, оскільки дозволяє аналізувати взаємодію не як ізольований процес, а як явище, що глибоко вкорінене у ширший інституційний, соціальний та культурний контекст регіону. Згідно з цією концепцією, режим *collaborative governance* є стійким тоді, коли він породжує спільну мотивацію учасників, нарощує їхній спільний потенціал для дій та спирається на принципи взаємної підзвітності. Усі три компоненти є взаємопов'язаними і взаємно підтримувальними: без спільної мотивації не

виникає спільного потенціалу, без спільного потенціалу не формується підзвітність, а без підзвітності мотивація швидко вичерпується [113]. Застосовуючи цю логіку до реалій регіонального розвитку в Україні, можна констатувати, що відсутність реального впливу громадськості на регіональні рішення підриває саму мотивацію до участі, що своєю чергою знекровлює механізми взаємодії навіть там, де вони формально функціонують. Різні регіони України, з відмінними традиціями громадянської активності, різним рівнем соціального капіталу та неоднаковою спроможністю органів публічної влади, демонструють принципово різні стартові умови для організації ефективної взаємодії, що повністю підтверджує логіку цього підходу [110, 190].

Не менш значущим теоретичним внеском є концепція співвиробництва публічних благ та послуг, що виростає з досліджень у сфері управління спільними ресурсами. Принципова теоретична новація цього підходу полягає у запереченні дихотомії «держава або ринок» і демонстрації того, що спільноти здатні самостійно виробляти ефективні інституційні рішення – без примусового втручання держави і без приватизації [162]. Дослідження охоплювали приклади успішного управління спільними ресурсами – від іригаційних систем до рибних промислів – і виявляли, що ключем до успіху є не форма власності, а якість інституційних правил, що виробляються самими учасниками процесу. Саме цей висновок має принципове значення для публічного управління загалом і для взаємодії у сфері регіонального розвитку зокрема: ефективні механізми участі є не тими, що нав'язуються зверху, а тими, що органічно виростають із реальних потреб і здатностей конкретної спільноти [242]. Переносячи ці ідеї у площину публічного управління, дослідники обґрунтували, що громадяни є не лише споживачами публічних послуг, а й активними учасниками їх виробництва, носіями локального знання та соціального капіталу, без залучення яких ефективно вирішення суспільних проблем є принципово неповним [156, 242]. З огляду на тему дисертаційного дослідження, цей висновок має ключове значення: він означає, що

регіональний розвиток як процес не може бути ні цілком спланований зверху адміністративними органами, ні стихійно забезпечений ринковими силами – він потребує активної та змістовної участі тих, хто живе і працює у відповідному регіоні, хто зберігає у собі унікальне знання про його потреби, ресурси та можливості.

Усе це відбувається на тлі принципово важливої трансформації самого розуміння держави та її ролі. На рубежі ХХ–ХХІ століть у науці про публічне управління активно розвивалися концепція «нового публічного управління» та її опонент – «публічно-ціннісний менеджмент». Нове публічне управління запозичило з бізнесу ідеологію орієнтованості на споживача, переосмисливши громадянина як клієнта публічних послуг. Це мало певний позитивний ефект: увага до потреб і задоволеності громадян підштовхнула до вивчення реальної якості публічних послуг і стимулювала численні спроби зробити їх більш доступними та зручними. Публічно-ціннісний менеджмент, натомість, акцентував, що громадяни є не лише клієнтами, а й активними учасниками визначення того, які цінності публічна влада повинна реалізовувати, що принципово змінює природу взаємодії – з технократичної на ціннісно-орієнтовану [233, 89]. Ця позиція особливо важлива у сфері регіонального розвитку: тут немає однозначно «правильних» рішень, що можуть бути визначені суто технічними методами, – будь-яке стратегічне рішення щодо напрямів та пріоритетів регіонального розвитку несе ціннісне навантаження і потребує легітимізації через участь громадськості [89, 233]. Вирішення питання про те, що є розвитком для конкретного регіону – зростання промислового виробництва чи збереження довкілля, залучення зовнішніх інвестицій чи розвиток місцевих підприємств, концентрація ресурсів у центрах чи рівномірний розвиток сільських територій, – завжди є питанням про цінності та пріоритети, а не лише про ефективність.

Поряд із зазначеними теоретичними школами значний масив досліджень присвячено аналізу конкретних форм і механізмів участі громадськості у публічному управлінні. Тут необхідно наголосити на принциповому

розмежуванні понять, які у вітчизняній науковій літературі нерідко вживаються як синоніми, попри якісно різний зміст. Поняття «інформування» позначає односторонній процес передачі інформації від органів влади до громадськості без жодних механізмів зворотного зв'язку. «Консультування» передбачає запит на думку громадськості, але влада зберігає за собою повну свободу щодо врахування або ігнорування висловлених позицій. «Участь» у вужчому значенні означає залучення громадськості до процесів обговорення та підготовки рішень, хоча й без гарантій впливу на кінцевий результат. «Партнерство» як найвищий рівень взаємодії передбачає спільне прийняття рішень та розподіл відповідальності між органами влади та громадськістю [218, 114]. Особливо важливою у цьому контексті є відмінність між інструментальним та нормативним підходами до участі. Інструментальний підхід розглядає залучення громадськості насамперед як засіб отримання кращих рішень або підвищення їхньої прийнятності для населення – участь тут є корисною, але не конститутивною для легітимності. Нормативний підхід, натомість, вважає участь самоцінною: навіть якби вона й не покращувала якість рішень, вона все одно була б правильною, оскільки ті, кого ці рішення стосуються, мають право брати участь у їх виробленні. Для цілей дослідження взаємодії у сфері регіонального розвитку важливі обидва виміри: участь цінна і нормативно – як вираз демократичних принципів, і інструментально – як спосіб залучення локального знання та ресурсів громадськості [213, 89]. Це розмежування є не лише академічним, а й глибоко практичним. Численні дослідження фіксують так звану «партисипаторну імітацію» – ситуацію, коли формально наявні механізми участі насправді функціонують як інструменти легітимізації рішень, прийнятих без реального врахування позиції громадськості. Саме тому для оцінки якості взаємодії недостатньо констатувати наявність тих чи інших процедур – необхідно аналізувати, на якому рівні ієрархії вони фактично функціонують і яку реальну вагу мають у процесах регіонального розвитку [89, 114].

Суттєвий вплив на розуміння взаємодії справило також дослідження

«сходинок участі», що описують ієрархію від маніпуляції та суто інформаційних форм через консультування і партнерство до повного контролю з боку громадян [67]. Незважаючи на те, що ця класична схема була розроблена для аналізу участі на місцевому рівні, вона набула широкого застосування у дослідженнях взаємодії на різних рівнях публічного управління, у тому числі й регіональному. Її цінність полягає у тому, що вона унаочнює принципову відмінність між формальними процедурами участі, що забезпечують мінімальний вплив громадськості на рішення, і тими формами, що реально перерозподіляють владу між органами публічної влади та суспільством. Вітчизняні дослідники, застосовуючи цю схему до аналізу українських практик, як правило, констатують, що переважна більшість реальних механізмів взаємодії перебуває на нижніх сходинках – інформування та консультування, – тоді як партнерство залишається радше виключенням, ніж правилом [110, 64, 114].

Паралельно з аналізом форм участі активно розвивалося дослідження практик так званого «деліберативного повороту» в публічному управлінні – тенденції до впровадження структурованих форм публічного обговорення, що виходять за межі традиційних консультативних процедур і спрямовані на формування обґрунтованої думки громадян щодо складних суспільних проблем [108]. Громадяни-журі, консенсусні конференції, сценарні семінари, дорадчі опитування – всі ці інструменти покликані не просто зафіксувати наявні преференції громадян, а й забезпечити умови для їх раціонального переосмислення через ознайомлення з різними точками зору та аргументами. Цей підхід є особливо релевантним для вирішення складних і суперечливих питань регіонального розвитку, де різні групи населення мають різні, а нерідко й протилежні інтереси – приміром, при виборі між збереженням робочих місць і захистом довкілля або між концентрацією ресурсів в обласному центрі та розвитком периферійних громад. Дослідження свідчать, що деліберативні механізми можуть суттєво підвищити якість взаємодії та легітимність ухвалених рішень, однак їх упровадження потребує значних ресурсів та

інституційної готовності [62, 233].

Заслуговує окремої уваги теоретичний внесок досліджень, що розглядають взаємодію громадськості та органів публічної влади крізь призму соціального капіталу. Мережі довіри, норми взаємності та механізми координації між людьми є не лише результатом минулої взаємодії, а й її необхідною передумовою [56, 242]. Ефективна взаємодія між громадськістю та органами публічної влади водночас вимагає і виробляє соціальний капітал – утворює самопідтримувальний процес, де успішна взаємодія підвищує довіру та стимулює нову взаємодію, тоді як невдача – підриває її [242, 114]. Особливо важливою є розрізнення «в'язучого» та «з'єднувального» соціального капіталу: перший зміцнює зв'язки всередині групи, але може обмежувати їхній горизонт; другий формує містки між різними групами та між громадянами й державою, що є безпосередньо релевантним для організації взаємодії у сфері регіонального розвитку. У контексті регіонального розвитку це означає, що регіони з більшим запасом соціального капіталу мають природні переваги в організації ефективної взаємодії між громадськістю та владою, однак і в регіонах із низьким його рівнем цей ресурс може бути поступово нарощений через цілеспрямовану публічну політику [242, 114]. Водночас ігнорування цього зв'язку, коли нові механізми взаємодії запроваджуються в середовищі з глибокою взаємною недовірою між владою та суспільством, майже неминуче призводить до їх формалізації та перетворення на порожній ритуал [110, 64].

Вітчизняна наукова думка у сфері публічного управління приділяла зростаючу увагу проблематиці взаємодії громадськості та влади. Протягом 2000-х – 2010-х років переважали дослідження інституційного виміру – формування органів самоорганізації населення, консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади, нормативних механізмів залучення громадськості [110, 64]. Децентралізаційна реформа, розпочата у 2014 році, стала потужним каталізатором досліджень у цій сфері, оскільки суттєво змінила конфігурацію акторів регіонального розвитку та відкрила нові

можливості для реальної участі громадськості у місцевих та регіональних процесах [122]. Об'єднання територіальних громад, розширення фінансової автономії місцевого самоврядування, наближення центрів прийняття рішень до громадян – усе це разом створило принципово інші умови для взаємодії громадськості та органів влади у вирішенні питань регіонального розвитку. Водночас більшість вітчизняних робіт фіксувала значний розрив між нормативно закріпленими механізмами участі та реальними практиками взаємодії, що зберігали переважно консультативний, а не партнерський характер, і результати яких лише в окремих випадках реально відображалися у змісті регіональних стратегій та програм [110, 64, 114]. Цей розрив є системним явищем, що потребує не лише удосконалення окремих процедур, а й змін у самій культурі взаємодії між владою та громадськістю в Україні.

Порівняно зі світовою, вітчизняна наука публічного управління пізніше розпочала систематичне вивчення цієї проблематики, що пояснюється як радянською спадщиною авторитарного управління, за якого реальна взаємодія влади та суспільства була неможливою, так і відносною молодістю вітчизняного публічного управління як наукової дисципліни. Проте навіть за цих обмежень дослідницькі здобутки є вагомими. Вітчизняні науковці, як правило, акцентують інституційний та нормативно-правовий вимір взаємодії, докладно аналізуючи законодавче забезпечення, наявні консультативні органи та регламентні процедури [110, 64]. Помітною особливістю вітчизняної традиції є також схильність до нормативного підходу – опису того, якою взаємодія повинна бути, а не того, якою вона є насправді. Це має своє пояснення: у суспільстві, де демократичні інститути формуються і зміцнюються, нормативний орієнтир є необхідним. Проте для розвитку науки публічного управління критично важливим є перехід від нормативного до аналітичного дискурсу – від опису бажаного до пояснення реального та розроблення обґрунтованих механізмів його вдосконалення. Водночас дослідження реальних практик та їх відповідності нормативним моделям поки залишається відносно менш розробленим напрямом, хоча останніми роками

з'являються роботи, що поєднують аналіз нормативного забезпечення з емпіричною оцінкою практик взаємодії у їхньому зв'язку з результатами регіонального розвитку [114, 122].

Суттєвий вплив на сучасне розуміння взаємодії справляє концепт «відкритого урядування» (open government), що набув широкого поширення в міжнародному контексті. Ідеологія відкритого урядування ґрунтується на трьох ключових принципах – прозорості, участі та підзвітності, – які у сукупності покликані трансформувати відносини між владою та суспільством на засадах взаємної довіри та спільної відповідальності за результати публічної діяльності [94, 122]. Ці принципи є безпосередньо застосовними і до аналізу взаємодії у сфері регіонального розвитку: прозорість передбачає відкритий доступ громадськості до інформації про регіональні стратегії, плани та результати їх реалізації; участь – реальне залучення різних груп населення до розроблення та оцінювання регіональних рішень; підзвітність – наявність механізмів, що дозволяють громадськості вимагати від органів влади обґрунтувань своїх дій [114, 122]. Україна є членом Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» і формально зобов'язалася до реалізації її принципів на всіх рівнях публічного управління, що є важливим інституційним контекстом для аналізу взаємодії на регіональному рівні. Дослідження свідчать, що у регіонах, де принципи відкритого урядування реалізуються не лише на папері, а й у реальних практиках – через відкриті дані, прозорі процеси прийняття рішень, доступні звіти про виконання регіональних програм, – рівень довіри до органів публічної влади є вищим, а громадянська участь у вирішенні регіональних проблем – інтенсивнішою [193, 122]. Водночас концепт відкритого урядування не позбавлений критики: частина дослідників вказує на ризик того, що він перетворюється на інструмент іміджевої риторики без реального змістовного наповнення, коли влада звітує про кількість оприлюднених наборів даних або проведених громадських обговорень, не беручи до уваги, чи справді ці обговорення впливають на кінцеві рішення щодо регіонального розвитку [89, 212].

Узагальнення теоретичних підходів до публічно-громадської взаємодії наведено у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1.

Порівняльна характеристика теоретичних підходів до публічно-громадської взаємодії

Підхід	Представники	Ключові принципи	Обмеження
Партисипативна демократія	Pateman (1970)	Участь – умова легітимності; розвиток громадянської компетентності	Ідеалізація участі; недооцінка асиметрій влади
Комунікативна дія / публічна сфера	Habermas (1991, 1996)	Легітимність – через якісний дискурс; рівний доступ до обговорення	Складна операціоналізація; ідеальний тип рідко досяжний
Collaborative governance	Ansell & Gash (2008); Emerson et al. (2012)	Формальний процес із НДО-стейкхолдерами; консенсус; спільна мотивація	Потребує інституційної готовності та ресурсів
Теорія співвиробництва	Ostrom (1990, 1996)	Громадяни – активні учасники виробництва публічних благ; локальне знання	Ризик перекидання відповідальності держави на громаду
Публічно-ціннісний менеджмент	Moore (1995); Stoker (2006)	Громадяни визначають цінності публічної діяльності; участь – не технічна, а ціннісна	Ризик суперечливих ціннісних орієнтацій різних груп

Окремого теоретичного осмислення потребує цифровий вимір взаємодії, що стає дедалі важливішим у сучасному контексті. Цифровізація публічного управління відкриває нові можливості для участі та взаємодії – через електронні консультації, онлайн-петиції, цифрові платформи для подання пропозицій та відгуків, – долаючи бар'єри географічного віддалення та часових обмежень, що традиційно стримували участь мешканців у справах свого регіону [149, 122]. В умовах збройного конфлікту, коли значна частина населення вимушено переміщена, а офлайн-механізми взаємодії обмежені,

цифрові інструменти набувають ще більшого значення, забезпечуючи можливість участі вимушених переселенців у вирішенні питань розвитку їхніх рідних регіонів. Водночас цифровий вимір породжує і нові виклики: ризик цифрового поділу, за якого менш технологічно підготовлені групи населення виключаються з участі; ризик формалізації взаємодії – перетворення її на обмін стандартизованими електронними повідомленнями без реального діалогу; нарешті, ризик заміни реальної участі видимістю активності у цифровому просторі [89, 112]. У контексті регіонального розвитку ці виклики набувають додаткової гостроти, оскільки регіони суттєво відрізняються рівнем цифровізації та цифровою грамотністю населення, що може посилювати нерівність у доступі до механізмів участі. Ефективна цифрова взаємодія потребує не лише технічної інфраструктури, а й нових управлінських компетенцій, культури відкритості та готовності до реального врахування думки громадськості, що виражена через цифрові канали [179, 122].

Специфіку взаємодії громадськості та органів публічної влади в умовах криз не можна залишити поза увагою. Традиційні теоретичні моделі взаємодії розроблялися в контексті відносно стабільних демократій, де системи публічного управління функціонують в умовах правового порядку та процедурної визначеності. Кризові ситуації – воєнний стан, пандемії, глибокі економічні потрясіння – суттєво ускладнюють організацію взаємодії, звужують часові рамки для прийняття рішень, посилюють ієрархічні тенденції у публічному управлінні та нерідко обмежують можливості для формальної участі громадськості [64, 122]. Ця особливість є теоретично значимою: вона означає, що концептуальні рамки взаємодії, розроблені у контексті мирного часу, потребують адаптації для аналізу кризових умов. Не менш важливою є і зворотна залежність: ефективність публічного управління в умовах кризи значною мірою залежить від якості взаємодії, що була встановлена до неї. Регіони з розвиненими та довіреними механізмами взаємодії між владою та суспільством демонструють, як правило, більшу стійкість та адаптивність у кризових умовах, оскільки мають нарощений соціальний капітал та

відпрацьовані канали мобілізації ресурсів громадськості [242, 122]. Водночас кризи можуть і активізувати громадянську участь – через виникнення нових форм неформальної взаємодії, волонтерських ініціатив, громадської самоорганізації. Дослідження вітчизняного досвіду воєнного стану свідчать саме про такий подвійний ефект: офіційні механізми взаємодії в ряді випадків були заморожені або надмірно формалізовані, тоді як неформальна взаємодія між громадськістю та органами влади суттєво інтенсифікувалась, породивши нові форми публічно-громадського партнерства у вирішенні нагальних питань регіонального розвитку [64, 122].

Питання про методологічні підходи до дослідження взаємодії також заслуговує окремого розгляду. У сучасній науці з публічного управління склалося кілька основних традицій, кожна з яких акцентує різні виміри та пропонує різний аналітичний інструментарій. Інституційний підхід зосереджується на формальних правилах та організаційних структурах, що регулюють взаємодію, – нормативних актах, консультативних органах, регламентах проведення публічних консультацій [110, 64]. Мережевий підхід розглядає взаємодію через призму відносин між акторами – довіри, взаємозалежності, обміну ресурсами, – не обмежуючись формальними механізмами [78, 242]. Дискурсивний підхід, що виростає з хабермасівської традиції, досліджує змістовний вимір взаємодії – які проблеми та чиї голоси отримують доступ до публічного дискурсу, а які залишаються маргіналізованими [97, 115]. Порівняльний підхід зіставляє різні моделі та практики взаємодії в різних країнах і регіонах, виявляючи чинники, що сприяють або перешкоджають її ефективності [190, 185]. На нашу думку, жоден з цих підходів окремо не є достатнім для всебічного дослідження взаємодії у сфері регіонального розвитку. Інституційний підхід ризикує підмінити аналіз реальних практик описом формальних норм, які нерідко залишаються нереалізованими. Мережевий підхід може недооцінювати значення формальних інститутів та владних асиметрій між акторами взаємодії. Дискурсивний підхід, попри свою теоретичну глибину, буває складно

операціоналізувати в прикладних дослідженнях. Порівняльний підхід несе ризик механічного перенесення моделей взаємодії з одного контексту в інший, ігноруючи специфіку місцевих умов. Виходом є методологічний синтез, який поєднує інституційний аналіз нормативного забезпечення, мережевий аналіз реальних відносин між акторами, дискурсивний аналіз змісту та результатів взаємодії і компаративний аналіз міжрегіональних відмінностей. Застосування такого синтетичного підходу до вивчення взаємодії громадськості та органів публічної влади у сфері регіонального розвитку України дозволяє охопити одночасно нормативний вимір – що формально передбачено, реальний вимір – що фактично відбувається, та результативний вимір – як це впливає на регіональний розвиток [233, 53].

Вимірювання ефективності взаємодії є одним із найскладніших методологічних питань дослідження. Взаємодія має щонайменше два вимірюваних виміри – процесуальний і результативний, – які не завжди узгоджені між собою. Процесуальний вимір описує якість самого процесу: наскільки він є інклюзивним, прозорим, рівноправним, орієнтованим на консенсус. Результативний вимір фіксує, чи призвела взаємодія до реальних змін – у змісті рішень, у якості публічних послуг, у стані регіонального розвитку [53, 114]. Важливо розуміти, що висока якість процесу не гарантує автоматично результативної взаємодії, тоді як результативність іноді досягається через механізми, що не відповідають ідеалу відкритого та рівноправного дискурсу. З теоретичного погляду це означає, що оцінювати взаємодію необхідно за обома вимірами одночасно, не підмінюючи один одним. Процедурно бездоганна взаємодія, що не залишає жодного сліду у змісті регіональних рішень, є неефективною – навіть якщо всі формальні вимоги дотримані. Натомість фактично результативна взаємодія, де певні рішення ухвалюються за активної участі громадськості, але без дотримання принципів інклюзивності та рівного доступу, є несправедливою і нестійкою у довгостроковій перспективі. Дослідження в галузі collaborative governance виявили ряд чинників, що визначають як процесуальну якість, так і

результативність взаємодії: рівень взаємної довіри між учасниками, наявність асиметрій влади та ресурсів, досвід попередніх взаємодій, ступінь інституційного закріплення, а також якість фасилітуючого лідерства – здатності ключових осіб або органів забезпечувати продуктивний діалог і підтримувати залученість учасників [190, 94]. У вітчизняному контексті до цих загальних чинників додаються специфічні – рівень розвитку громадянського суспільства, ступінь децентралізації, традиції та культура взаємодії між владою та суспільством, що склалися у конкретному регіоні. Ці чинники не є постійними – вони можуть змінюватися під впливом реформ, криз, зміни суспільних настроїв, що робить взаємодію динамічним, а не статичним явищем [110, 64, 122].

Принципово важливим для цілей дослідження є також питання суб'єктного складу взаємодії. Поняття «громадськість» вживається у широкому і вузькому значеннях. У широкому воно охоплює всю сукупність громадян, їхніх об'єднань, організацій громадянського суспільства, профспілок, підприємницьких асоціацій, академічних та наукових установ – усіх недержавних акторів, які мають або можуть мати інтерес до відповідних публічних рішень. У вузькому значенні громадськість нерідко ототожнюється з формально зареєстрованими громадськими організаціями [110, 127]. Вважаємо, що для аналізу взаємодії у сфері регіонального розвитку доцільніше використовувати широке трактування з кількох причин. По-перше, регіональний розвиток як багатовимірний процес торкається інтересів різноманітних груп населення, які далеко не завжди є організованими у формальні структури – і саме ці неорганізовані групи часто несуть на собі основний тягар або отримують основні вигоди від регіональних рішень. По-друге, широке трактування громадськості краще відповідає принципам інклюзивності, що є базовою вимогою до якісної взаємодії. По-третє, досвід показує, що неформальні громадянські ініціативи – волонтерські мережі, місцеві активістські групи, сусідські спільноти – нерідко є більш дієвими партнерами органів влади у вирішенні конкретних проблем регіонального

розвитку, ніж формально зареєстровані організації [114, 122]. Органи публічної влади як другий суб'єкт взаємодії також є неоднорідними: у контексті регіонального розвитку йдеться насамперед про обласні державні адміністрації та обласні ради, органи місцевого самоврядування різних рівнів, центральні органи виконавчої влади, що реалізують регіональну політику, а в умовах воєнного стану – також про військові адміністрації, повноваження яких суттєво розширились [64, 122]. Ця неоднорідність суб'єктного складу ускладнює організацію взаємодії, але водночас відкриває різноманітні точки входу для громадськості у систему прийняття рішень, що впливають на регіональний розвиток.

З огляду на викладене, вважаємо за доцільне запропонувати таке авторське розуміння взаємодії громадськості та органів публічної влади в контексті регіонального розвитку: це системна, інституційно організована або спонтанно виникаюча сукупність відносин між організованою або неорганізованою громадськістю та органами публічної влади, що реалізується через різноманітні форми – від інформування до партнерства, – спрямована на спільне визначення проблем, формування порядку денного, вироблення, реалізацію та оцінювання рішень, що впливають на регіональний розвиток, і характеризується різним ступенем реального впливу громадськості на кінцеві результати (рис. 1.1). Таке визначення відрізняється від тих, що зустрічаються у вітчизняній науковій літературі, кількома принциповими рисами.

По-перше, воно фіксує двосторонній характер відносин: взаємодія передбачає не лише вплив громадськості на владу, а й відповідні реакції та зворотний зв'язок з боку органів публічної влади.

По-друге, воно охоплює весь цикл публічної діяльності – від визначення проблем до оцінювання результатів, а не лише окремі його фази.

По-третє, воно акцентує на практичній орієнтованості взаємодії – її спрямованості на конкретні результати регіонального розвитку, а не лише на дотримання демократичних процедур.



Рис. 1.1. Концептуальна схема публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку

Наведене трактування є ширшим за суто процедурне розуміння участі, оскільки включає як формальні механізми, закріплені у нормативних актах, так і неформальні практики взаємодії, що нерідко мають не менший вплив на перебіг регіональних процесів. Воно також є вужчим за розмиті поняття «відносини влади та суспільства» чи «громадянська участь» у найширшому їх трактуванні, оскільки акцентує на цілеспрямованому, орієнтованому на результат характері взаємодії [233, 201].

Підбиваючи підсумок теоретичного аналізу взаємодії громадськості та органів публічної влади як наукової категорії, необхідно наголосити на кількох ключових висновках, що стануть методологічним орієнтиром для подальших розділів дисертаційної роботи. По-перше, взаємодія є багатовимірним явищем, що включає нормативний, інституційний, процесуальний та результативний виміри, жоден з яких не є достатнім для його повного розуміння – лише інтегрований підхід дозволяє скласти цілісну картину. По-друге, між формальною наявністю механізмів взаємодії та їхньою реальною дієвістю існує принципова різниця, яку необхідно фіксувати та аналізувати – це

розмежування є критичним саме тоді, коли йдеться про вплив взаємодії на регіональний розвиток, адже формальна участь без реального впливу не лише марна, а й може підривати довіру громадян до публічних інституцій. По-третє, взаємодія є не статичною, а динамічною системою, що реагує на зміни у суспільстві, державі та їхніх відносинах, зокрема набуваючи якісно нових форм в умовах криз, що підтверджує досвід України 2020–2024 років. По-четверте, у контексті регіонального розвитку взаємодія є не лише демократичною цінністю, а й практичним управлінським ресурсом, що безпосередньо впливає на результативність публічної діяльності – через залучення локального знання, легітимізацію рішень та нарощення соціального капіталу регіону. По-п'яте, аналіз взаємодії неможливий без урахування специфічного соціального, інституційного та культурного контексту, що визначає як її форми, так і результати – ця теза є принциповою для порівняльного аналізу регіональних практик, що буде здійснено у другому розділі роботи. По-шосте, взаємодія громадськості та органів публічної влади не може розглядатися у відриві від ширшого питання про якість демократії та публічного управління в Україні – вона є одночасно і індикатором цієї якості, і засобом її підвищення. Ці висновки визначають методологічний горизонт подальшого дослідження, результати якого мають сприяти не лише поглибленню наукового розуміння взаємодії громадськості та органів публічної влади, а й вдосконаленню практики такої взаємодії в інтересах регіонального розвитку України [190, 159, 210, 242, 233].

1.2. Регіональний розвиток як об'єкт впливу публічно-громадської взаємодії

Регіональний розвиток як наукова категорія і практична ціль публічного управління належить до тих концептів, що перебувають у стані постійного теоретичного осмислення та переосмислення. Його зміст розширюється і

ускладнюється разом із еволюцією самого суспільства, і те, що в одну епоху вважалося достатньою характеристикою розвитку – наприклад, зростання обсягів промислового виробництва або підвищення ВВП на душу населення регіону, – в іншу виявляється лише частковим і недостатнім індикатором. Це постійне переосмислення є не проявом концептуальної непослідовності, а свідченням того, що суспільство ставить перед публічним управлінням дедалі складніші й багатовимірніші завдання, які не вкладаються у жодну просту формулу. Ще в середині ХХ століття регіональний розвиток ототожнювався переважно з економічним зростанням: регіон «розвивається», якщо у ньому зростає промислове виробництво, збільшується зайнятість, підвищується прибутковість підприємств. Такий погляд відображав домінуючу парадигму епохи – індустріалізм з його вірою у незупинний прогрес, заснований на нарощуванні матеріального виробництва. У вітчизняному контексті ця традиція мала особливо виражений характер: радянська система планування на практиці зводила регіональний розвиток до виконання виробничих планів, ігноруючи соціальну, екологічну та людську складову. Це залишило по собі і певну спадщину у свідомості управлінців та дослідників: тенденцію вимірювати успіх регіону переважно промисловими та інфраструктурними показниками, замало уваги приділяючи якості публічних послуг, соціальній згуртованості та рівню участі громадян. Сьогодні цей погляд сприймається як явно неповний: регіон може демонструвати зростання ВРП і водночас деградувати з точки зору якості довкілля, соціальної згуртованості, рівня освіти або культурного розвитку. Відповідно, сучасна наука публічного управління розуміє регіональний розвиток як процес комплексних якісних змін у регіональній системі, спрямованих на підвищення добробуту, розширення можливостей і покращення якості життя населення регіону в усіх його вимірах – матеріальних, соціальних, екологічних, культурних [97, 195]. Для цілей дисертаційного дослідження принципово важливо розкрити регіональний розвиток не просто як явище або процес, а саме як об'єкт, на який публічно-громадська взаємодія справляє реальний і вимірюваний вплив. Адже

лише за умови чіткого розуміння природи цього об'єкта, його складових і чинників можна обґрунтовано стверджувати, що взаємодія громадськості та органів публічної влади здатна суттєво змінювати його стан на краще, а не є лише демократичним ритуалом без практичного змісту.

Поняття «розвиток» у контексті публічного управління має принципово інший зміст, ніж у природничих науках. Якщо в біології або фізиці розвиток описує об'єктивні, незворотні процеси ускладнення систем, то у сфері публічного управління він завжди є цілеспрямованим і нормативно навантаженим: розвиток – це зміна стану системи у певному бажаному напрямі, що визначається суспільними цінностями та преференціями [97, 156]. Термін «розвиток» у соціальному контексті несе сильне позитивне конотаційне навантаження і нерідко використовується для легітимізації найрізноманітніших рішень: і побудова великого торгового центру, і закриття місцевої школи, і будівництво автостради через сільськогосподарські угіддя – всі ці рішення можуть маркуватися як «регіональний розвиток» залежно від того, хто і з якою метою розставляє акценти. Саме тому питання про те, що є розвитком для конкретного регіону, завжди є питанням про цінності та пріоритети, а не лише про технічні показники ефективності. Збудувати завод і збільшити зайнятість – це розвиток? Так, але не тоді, коли завод руйнує довкілля і підриває здоров'я мешканців. Залучити зовнішніх інвесторів – це розвиток? Так, але не тоді, коли вони витісняють місцевих підприємців і вивозять прибутки за межі регіону. Побудувати дорогу з обласного центру до малого міста – це розвиток? Так, але не тоді, коли вона прискорює відтік молоді та активного населення до більш розвинених центрів, поглиблюючи депопуляцію периферії. У всіх цих прикладах ключовим є не технічне, а ціннісне питання: що вважати прийнятним результатом і для кого. Саме ця ціннісна природа регіонального розвитку є одним із найважливіших аргументів на користь участі громадськості у його плануванні та реалізації: органи публічної влади потребують від громади не лише ресурсів і легітимізації, а й ціннісного орієнтування, що дозволяє обрати правильний

напряв серед множини можливих [121, 248

Класичні теорії регіонального розвитку, що домінували у ХХ столітті, зосереджувалися переважно на економічних вимірах – зростанні, нагромадженні капіталу, міжрегіональній торгівлі та конвергенції. Теорія полюсів зростання Перру трактувала регіональний розвиток як процес поширення імпульсів від певних «полюсів» – великих промислових центрів – на периферійні території через ефекти поширення (spread effects) та відтоку (backwash effects). Кейнсіанська традиція акцентувала роль державного регулювання у вирівнюванні регіональних диспропорцій через перерозподіл ресурсів і цілеспрямовані державні інвестиції у відсталі регіони. Неокласичні підходи, натомість, пророкували природну конвергенцію регіональних показників через ринкові механізми міграції праці та капіталу до регіонів з вищою продуктивністю [230, 156]. Спільною рисою цих підходів була їхня «зверхня» логіка: регіональний розвиток розглядався як результат рішень, що ухвалюються на національному або міжнаціональному рівні і «спускаються» у регіони у вигляді інвестицій, програм або регуляторних норм. Участь місцевого населення у цих концепціях відіграла переважно пасивну роль – роль об'єкта розвитку, а не його суб'єкта. Класичні теорії також мали спільний недолік: вони недооцінювали або повністю ігнорували соціальний і культурний вимір регіонального розвитку, роль інститутів та соціального капіталу, здатність місцевих спільнот до самоорганізації та інновацій. Саме це стало однією з причин їхньої теоретичної та практичної кризи у 1970-х роках [253, 156].

Криза цих підходів стала очевидною в 1970–1980-х роках, коли реальні регіональні процеси дедалі більше суперечили теоретичним прогнозам: конвергенції не відбувалося, полюси зростання нерідко посилювали поляризацію, перетворюючи периферії на хронічно залежні від центрів реципієнтів трансферів, а державне вирівнювання породжувало залежність, а не самодостатність [178, 189]. Феномен «Третьої Італії» – нечуваний розвиток мережевих підприємств малого та середнього бізнесу у регіонах центральної

та північно-східної Італії без значних державних субсидій – став одним із найпереконливіших свідчень того, що регіональний розвиток може бути успішним за рахунок внутрішніх ресурсів спільноти. Дослідники вивчали «Третю Італію» і дійшли висновку, що ключем до успіху були не ресурсна забезпеченість і не державна підтримка, а густі мережі соціальної довіри, культура взаємодопомоги та колективних дій, своєрідний «регіональний соціальний капітал», що дозволяв малим підприємствам кооперуватися там, де інакше домінували б великі корпорації [1, 45]. У відповідь на ці спостереження сформувалася нова парадигма ендегенного регіонального розвитку, що запропонувала принципово іншу логіку: розвиток регіону визначається насамперед внутрішніми ресурсами та спроможностями – людським капіталом, місцевими знаннями, інституційним середовищем, підприємницькою культурою, соціальним капіталом, – а не зовнішніми трансферами [38]. Ця зміна акценту мала глибокі наслідки для розуміння ролі громадськості у регіональному розвитку: якщо розвиток спирається на внутрішній потенціал, то саме місцева спільнота є першочерговим носієм цього потенціалу – і, відповідно, необхідним партнером органів публічної влади у його мобілізації та перетворенні на реальний рушій регіонального зростання. Без активної участі громадськості мобілізація ендегенного потенціалу є неповною, а регіональна стратегія – приреченою на реалізацію лише тієї частини можливостей, яку вдасться ідентифікувати «зверху», не знаючи реального стану справ на місцях [93]

Подальший розвиток теоретичного осмислення регіонального розвитку відбувався у кількох взаємопов'язаних напрямках. Концепція «розумної спеціалізації» (smart specialisation), що стала методологічною основою регіональної політики ЄС у 2014–2020 і 2021–2027 роках, запропонувала підхід, за якого кожен регіон повинен ідентифікувати свої унікальні конкурентні переваги та зосередити інноваційні зусилля саме на них, формуючи так звані «ніші спеціалізації» [158]. Принципово важливою рисою цієї концепції є те, що вибір напрямів спеціалізації здійснюється не урядовими

плановиками і не консалтинговими агентствами, а через «підприємницький процес відкриття» (entrepreneurial discovery process) – широке залучення підприємців, дослідницьких установ, громадських організацій і самих мешканців до спільного виявлення перспективних напрямів розвитку регіону. Концепція виходить з того, що жоден зовнішній експерт не здатний «зверху» визначити, де саме криються конкурентні переваги конкретного регіону: вони відкриваються лише в процесі діалогу між тими, хто знає регіон зсередини – його підприємцями, вченими, громадськими активістами, культурними лідерами [158]. Україна робить перші кроки до впровадження принципів розумної спеціалізації у регіональних стратегіях: стратегії регіонального розвитку областей на 2021–2027 роки містять відповідні розділи, проте вітчизняні дослідники зазначають, що в більшості з них цей підхід залишається формальним – без реального механізму підприємницького відкриття, що передбачає систематичну взаємодію з локальними стейкхолдерами [158]. Без такого залучення «розумна спеціалізація» перетворюється на бюрократичне документування наявної економічної структури без реального стратегічного поривання вперед і без суспільної легітимізації обраних пріоритетів [158]. Це ще один теоретично обґрунтований аргумент на користь того, що взаємодія громадськості та органів публічної влади є не додатковою опцією, а конститутивним елементом сучасних підходів до регіонального розвитку.

Концепція регіональної стійкості (regional resilience), яка здобула широке визнання після кризи 2008 року і набула нової актуальності в умовах пандемії та збройних конфліктів, збагатила розуміння регіонального розвитку ще одним виміром. Регіональна стійкість трактується як здатність регіональної системи протистояти зовнішнім шокам, адаптуватися до нових умов та відновлюватися після потрясінь, не повертаючись лише до попереднього стану, а трансформуючись у напрямі більшої гнучкості та резистентності [235]. Введення концепту стійкості в науковий обіг регіонального розвитку мало принципове значення: воно дозволило проаналізувати, чому одні регіони

успішно долають кризи і виходять з них більш розвиненими, тоді як інші деградують – і не пояснювати цю різницю виключно різницею у природних або фінансових ресурсах. Відповідь, що виникла в результаті цих досліджень, виявилась значною мірою соціальною та інституційною: більш стійкими виявляються ті регіони, що мають диверсифіковану економічну структуру, розвинені мережі соціальної кооперації, гнучкі інститути та спроможні до колективних дій громади [235, 202]. Дослідники виокремлюють чотири типи стійкості: інженерну – здатність «відскочити» до вихідного стану після шоку; екологічну – здатність поглинати збурення без зміни основних функцій; еволюційну – здатність адаптуватися та розвиватися через реконфігурацію структур; трансформативну – здатність до принципової перебудови в умовах незворотних змін [235, 91]. Усі чотири типи є релевантними для розуміння регіонального розвитку в умовах тих викликів, що стоять перед регіонами України: збройна агресія, демографічний відтік, руйнування інфраструктури, необхідність повоєнного відновлення – все це вимагає від регіональних систем і стійкості, і трансформаційної спроможності одночасно, і жодне з цих завдань не може бути успішно вирішене без активної взаємодії між органами публічної влади та громадськістю [97, 235].

Принципово важливим для нашого дослідження є те, що стійкість регіональних систем не є суто технічною або економічною характеристикою – вона значною мірою визначається соціальними і інституційними чинниками, серед яких якість взаємодії між громадськістю та органами публічної влади займає провідне місце. Регіони з розвиненими мережами довіри між владою та суспільством, із традиціями колективних дій та гнучкими механізмами участі громадськості у вирішенні спільних проблем демонструють вищу здатність до мобілізації ресурсів у кризових умовах, швидшого відновлення та ефективнішої адаптації до нових реалій [235, 12]. Дослідницька традиція, що вивчає детермінанти регіональної стійкості, вказує на те, що економічна диверсифікація та соціальний капітал є двома ключовими чинниками, що взаємно підсилюють один одного: диверсифікована економіка дає регіону

більше опцій для пристосування до шоків, а розвинений соціальний капітал дозволяє скоріше і ефективніше скористатися цими опціями через спільні дії [235, 32]. Це спостереження має безпосереднє практичне значення для вітчизняного контексту: інвестиції у якість публічно-громадської взаємодії на рівні регіонів є водночас інвестиціями у регіональну стійкість, оскільки через цей механізм нарощується той соціальний капітал, що визначає здатність регіону долати кризи. Україна як держава, що переживає в одній часовій площині і збройний конфлікт, і повоєнне відновлення, і підготовку до інтеграції в ЄС, надзвичайно гостро потребує саме таких «стійких» регіонів, де взаємодія між громадськістю і владою здатна слугувати реальним ресурсом розвитку, а не лише декоративним елементом публічного управління, і де ця взаємодія здатна трансформуватися у відповідь на нові виклики, не втрачаючи при цьому своєї сутності [97, 224].

Вітчизняна нормативна база закріпила розуміння регіонального розвитку як багатовимірного процесу, що охоплює економічну, соціальну, екологічну та просторову складові. Відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики», метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення [128]. Цей закон є рамковим документом, що визначає принципи, пріоритети та інституційну архітектуру регіональної політики України. Серед принципів особливо варті уваги субсидіарність – передача владних повноважень на найнижчий рівень управління, де вони можуть бути реалізовані найефективніше, – та відкритість – забезпечення вільного доступу до інформації, що визначає регіональну політику. Обидва принципи безпосередньо пов'язані з умовами ефективної взаємодії громадськості та органів влади: субсидіарність наближає прийняття рішень до громадян, відкритість забезпечує інформаційну базу для їхньої участі [128]. Формулювання мети регіональної політики суттєво ширше за чисто економічне – воно включає і соціальну єдність, і якість життя населення, і

просторову збалансованість, що вже імпліцитно передбачає участь самого населення у визначенні того, що є «гідним рівнем» і «соціальною єдністю» для конкретного регіону. Показово, що у 2022 році закон був доповнений положеннями, що встановлюють особливості відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії, – це суттєво розширило предмет регіональної політики і ще більше підвищило роль взаємодії з громадськістю, яка виступає і суб'єктом відновлення, і носієм інформації про реальні потреби постраждалих громад. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки ще виразніше акцентує три стратегічні цілі: формування згуртованої держави, підвищення конкурентоспроможності регіонів та розбудова ефективного врядування [97, 128], – де остання ціль безпосередньо пов'язана із залученням громадян до прийняття рішень на всіх рівнях публічного управління і, таким чином, є нормативним орієнтиром для аналізу взаємодії громадськості та органів влади у сфері регіонального розвитку.

Усе це відбувається на тлі широкого міжнародного консенсусу щодо необхідності переходу від традиційної «зверхньої» моделі регіонального розвитку до «місцево орієнтованого» (place-based) підходу, концептуалізованого у відомій «Доповіді Барки» для Єврокомісії і ставшого методологічним орієнтиром для реформи Когезійної політики ЄС [241]. Місцево орієнтований підхід стверджує, що ефективна регіональна політика не може будуватися на уніфікованих рецептах, однакових для всіх регіонів незалежно від їхньої специфіки: вона повинна спиратися на глибоке розуміння місцевого контексту, що його найкраще знають самі мешканці й організації, укорінені у регіоні [122]. Принципова новизна цього підходу полягає у тому, що він відмовляється від уявлення про «регіональний розвиток» як про доставку фінансових ресурсів від центру до периферії і наполягає на тому, що ефективний розвиток відбувається тоді, коли він є «укоріненим у місці» – тобто враховує унікальну комбінацію ресурсів, потреб, культурних традицій та соціальних зв'язків конкретної території. А для того, щоб розробники

регіональної політики могли спиратися на таке «укорінене» розуміння, їм необхідна систематична взаємодія з місцевою громадськістю – жодна центральна база даних не здатна замінити живий зворотний зв'язок від тих, хто безпосередньо проживає і працює у регіоні [89]. Цей підхід органічно поєднується з ідеями участі та взаємодії: «місцевий контекст» пізнається не через анкетування, а через систематичний і рівноправний діалог між органами публічної влади та місцевою спільнотою, що й є, по суті, взаємодією громадськості та органів влади у їхньому конструктивному вимірі.

Поряд із місцево орієнтованим підходом набуває поширення і концепція «спільного виробництва» (co-production) у застосуванні до регіонального розвитку – тобто не просто консультування громадськості при плануванні, а залучення її до безпосередньої реалізації регіональних проектів розвитку [23, 45]. Відмінність між «участю» та «co-production» є принциповою: участь означає, що громадськість висловлює свою думку і впливає на рішення влади, тоді як co-production означає, що громадськість разом з владою безпосередньо виробляє суспільні блага. Перший підхід зберігає розмежування між «тими, хто вирішує» і «тими, кого стосуються рішення»; другий розмиває це розмежування, перетворюючи громадськість з об'єкта управлінських рішень на рівноправного суб'єкта регіонального розвитку. Волонтерські ініціативи з відновлення інфраструктури, громадські проекти з благоустрою, самоорганізовані системи підтримки вразливих груп населення – все це є прикладами co-production у сфері регіонального розвитку, де громадськість не чекає на рішення влади, а самостійно або у партнерстві з нею виробляє суспільні блага [58]. Концепція co-production також переосмислює питання ефективності регіонального розвитку: якщо громадськість є не лише споживачем, а й виробником результатів розвитку, то критерієм ефективності стає не лише досягнення формальних показників, а й якість самого процесу спільного виробництва – ступінь рівноправності, взаємної поваги та справедливого розподілу як зусиль, так і здобутків [56, 45]. Цей вимір є особливо актуальним для України часів збройного конфлікту, коли колосальна

хвиля волонтерства та громадської самоорганізації стала реальним чинником підтримки регіонального розвитку в умовах обмежених можливостей держави, – і його формалізація та інституціоналізація є одним із стратегічних завдань для органів публічної влади у сфері регіональної політики.

Теоретичне осмислення регіонального розвитку було б неповним без розгляду питання про те, хто і як його вимірює. Тривалий час домінували переважно кількісні економічні показники – ВРП, рівень зайнятості, обсяги інвестицій, податкові надходження. Хоча ці показники й зберігають свою цінність як індикатори економічної динаміки, сучасна наука публічного управління все більше звертається до багатовимірних індексів, що охоплюють якість публічних послуг, стан довкілля, рівень соціальної згуртованості, якість інститутів, людський розвиток [97, 156]. Ця тенденція відображає загальний концептуальний зсув у розумінні регіонального розвитку: від виробничих показників до показників добробуту людей, від кількісного зростання до якісного поліпшення умов життя. Концептуально важливою є відмінність між регіональним зростанням (growth) і регіональним розвитком (development): перше описує кількісне збільшення виробництва або доходів, тоді як друге – якісне покращення умов та можливостей людського існування, що не обов'язково збігається із зростанням [97, 156]. Особливий інтерес становить Індекс регіонального людського розвитку, що застосовується в Україні: на відміну від ВРП, він враховує освіту, здоров'я та добробут населення, що значно ближче до реального розуміння регіонального розвитку як процесу, спрямованого на людину, а не на виробничі показники [128]. Водночас жоден з цих індексів не вимірює безпосередньо якість публічно-громадської взаємодії та її внесок у регіональний розвиток, що залишається методологічним викликом для дослідників і практиків – і що стане предметом авторської методики оцінювання у третьому розділі дисертаційної роботи [45, 129].

Необхідно також розглянути специфіку регіонального розвитку як цілі публічного управління в контексті децентралізаційних реформ, що відбулися в Україні. Децентралізація, розпочата у 2014–2015 роках, суттєво

перерозподілила повноваження і ресурси між рівнями публічної влади: обласні та районні ради, а особливо об'єднані територіальні громади, отримали значно більше можливостей для самостійного визначення пріоритетів і реалізації проектів регіонального розвитку [128, 45]. За даними реформаторів та дослідників, до 2022 року в Україні налічувалось понад 1400 об'єднаних територіальних громад, що охоплювали переважну більшість населених пунктів країни і мали власні бюджети, власні компетенції у сфері благоустрою, освіти, соціального захисту та місцевої інфраструктури. Це означає, що «регіональний розвиток» перестав бути виключною прерогативою держави і став значно ближче до громадян – не лише географічно, а й інституційно. Рішення про те, де збудувати дорогу, яку школу відремонтувати, на яке підприємство надати підтримку, тепер ухвалюються на рівні, де вплив громадськості є і реалістичнішим, і потенційно значнішим. Це відкриває принципово нові можливості для взаємодії між громадськістю та органами влади у сфері регіонального розвитку – і водночас ставить нові вимоги до спроможності як органів влади, так і самої громадськості до такої взаємодії [128, 45]. Децентралізація сама по собі не гарантує якіснішої взаємодії: для цього необхідна розбудова відповідних механізмів та культури, на чому наполягають дослідники [45, 129] і що стане предметом детального аналізу у другому та третьому розділах дисертаційної роботи.

Слід також звернути увагу на багатовимірність самого поняття «регіон» у системі публічного управління. В Україні «регіон» у нормативному сенсі – це насамперед область як адміністративно-територіальна одиниця, проте у науковому та практичному контексті регіон може позначати й ширші утворення (наприклад, Схід, Захід, Центр України у порівняльних дослідженнях), і вужчі – окремі міські агломерації, транскордонні співробітничі зони, депресивні сільські території [128, 129]. Ця неоднорідність вимагає обережності при перенесенні теоретичних конструктів з одного рівня на інший: те, що справедливо для регіону-держави у Федеративній Республіці Германія з її федеративним устроєм та потужними ландами, не обов'язково є

справедливим для українського регіону-області, що до недавнього часу мала порівняно обмежені автономні повноваження. Крім того, збройна агресія Росії проти України поставила питання про «регіон» у принципово нову площину: значна частина регіонів є або частково окупованими, або потерпають від ракетних обстрілів, або приймають мільйони внутрішньо переміщених осіб – а це суттєво деформує самі «межі» регіону як соціального та адміністративного простору. Для цілей нашого дослідження «регіон» розуміється переважно у нормативному сенсі – як адміністративно-територіальна одиниця вищого рівня (область), хоча ряд теоретичних положень є застосовним і до субрегіональних утворень – районних центрів, міських агломерацій, об'єднаних територіальних громад [97, 128].

Повертаючись до центральної теми підрозділу – регіонального розвитку як об'єкта впливу публічно-громадської взаємодії, – важливо концептуально прояснити механізми цього впливу. Взаємодія між громадськістю та органами публічної влади може впливати на регіональний розвиток через кілька принципово різних каналів, кожен з яких є самостійно значущим і не зводиться до інших. По-перше, через канал інформації та знань: залучена до процесів планування громадськість передає органам влади локальне знання про проблеми, потреби та можливості регіону, яке неможливо отримати з жодної офіційної статистики [158]. Це знання охоплює і буденні практики мешканців, що неможливо формалізувати у показниках, і специфічні потреби конкретних груп населення, що нерідко залишаються невидимими для адміністративного погляду «зверху», і локальну пам'ять про минулі успіхи та невдачі, що є безцінним ресурсом для уникнення помилок при плануванні нових регіональних ініціатив. По-друге, через канал легітимності: рішення, прийняті за участю тих, кого вони стосуються, мають вищий рівень суспільної підтримки і, відповідно, більше шансів на ефективну реалізацію без саботажу чи ухиляння від виконання. Низька легітимність рішень є однією з головних причин провалу регіональних програм у вітчизняній практиці: інфраструктурні проекти, що не мали підтримки громади, затягувалися через

судові оскарження та протести; стратегії розвитку, розроблені без участі стейкхолдерів, залишалися декларативними документами, які ніхто не вважав «своїми» [109, 45]. По-третє, через канал ресурсів: залучена громадськість не лише радить, а й безпосередньо бере участь у виробництві регіональних публічних благ – волонтерська праця, донорські кошти, використання власних мереж та зв'язків, ділення підприємців місцевою інфраструктурою та компетенціями [185, 45]. В умовах обмеженості публічних фінансів, характерної для України, цей канал є особливо важливим: ресурси громадськості можуть суттєво доповнювати бюджетне фінансування регіональних проектів. По-четверте, через канал підзвітності: громадськість, що бере участь у плануванні, більш схильна до активного моніторингу реалізації прийнятих рішень і вимоги від органів влади звітності про досягнуті результати [129, 196]. Цей канал замикає петлю взаємодії і перетворює її з одноразового акту на тривалий і продуктивний процес. Кожен з цих каналів є самостійним і доповнює інші: навіть якби взаємодія не забезпечувала кращих рішень (канал знань), вона все одно підвищувала б їхню реалізованість (канал легітимності), поповнювала ресурсну базу регіонального розвитку (канал ресурсів) та формувала контрольний потенціал суспільства над виконанням прийнятих зобов'язань (канал підзвітності).

Важливим теоретичним питанням є також співвідношення між регіональним розвитком і сталим розвитком як більш широким концептом. Парадигма сталого розвитку, зафіксована у Цілях сталого розвитку ООН і активно імплементована у стратегічних документах України, розширює горизонт регіонального розвитку у часовому вимірі: регіон розвивається стало тоді, коли цей розвиток відповідає потребам нинішнього покоління, не підриваючи здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби [128, 129]. Ця темпоральна перспектива є принципово важливою для розуміння взаємозв'язку між взаємодією громадськості та органів влади і регіональним розвитком: короткострокові інтереси організованих груп – а саме вони найактивніше беруть участь у формальних консультативних процесах –

нерідко суперечать довгостроковим інтересам регіону. Від органів публічної влади вимагається не лише вміння залучати до діалогу наявних учасників, а й здатність представляти інтереси тих, хто ще не народився, або тих, чий голос не чути у поточних процесах: малозабезпечених, вразливих груп, сільських мешканців, внутрішньо переміщених осіб [97, 128]. Концепція сталого розвитку, таким чином, ставить перед організацією публічно-громадської взаємодії вимогу не лише інклюзивності у вузькому сенсі – залучення активних громадян, – а й інтергенераційної і просторової рівності, що є значно складнішим завданням. Ця вимога є особливо актуальною для регіонів України, що приймають значну кількість внутрішньо переміщених осіб: питання про те, як враховувати їхні інтереси у регіональному плануванні нарівні з інтересами постійних мешканців, є практичним викликом, що не має простої відповіді, але потребує систематичного підходу до організації взаємодії між усіма зацікавленими сторонами [97, 128].

Ще одним теоретичним виміром регіонального розвитку, що безпосередньо пов'язаний з якістю публічно-громадської взаємодії, є інституційний потенціал регіону. Під інституційним потенціалом розуміється сукупність формальних і неформальних інститутів – правил, норм, організацій, мереж, – що визначають характер взаємодії між різними акторами регіональної системи і, відповідно, її здатність до колективних дій та інновацій [36, 235]. Дослідження переконливо демонструють, що регіони з більш розвиненим і гнучким інституційним середовищем краще справляються з кризами, ефективніше використовують нові можливості і більш рівномірно розподіляють здобутки розвитку серед різних груп населення. Взаємодія громадськості та органів публічної влади є одночасно і елементом, і результатом цього інституційного середовища: розвинена культура взаємодії формує і зміцнює інституційний потенціал регіону, тоді як слабкість або відсутність такої культури сигналізує про інституційну вразливість, що негативно позначається на всіх вимірах регіонального розвитку [195, 212].

Водночас необхідно попередити проти надмірно ідеалізованого погляду

на взаємодію як безумовно позитивний чинник регіонального розвитку. Цей застережний акцент є принципово важливим для теоретичної чесності і для практичної корисності дослідження: якщо ми розглядаємо взаємодію лише крізь рожеві окуляри, ми отримуємо нормативний ідеал без практичного інструментарію, натомість визнання обмежень дозволяє виробити підходи до їх подолання. Залучена громадськість може відстоювати інтереси, що суперечать довгостроковому розвитку регіону: яскравим прикладом є синдром NIMBY («не на моєму подвір'ї»), коли місцеві мешканці блокують потрібні для регіону, але небажані для них особисто об'єкти інфраструктури – полігони твердих побутових відходів, підстанції, реабілітаційні центри, притулки. Подібні конфлікти між загальнорегіональними та місцевими інтересами є поширеною рисою регіонального розвитку і вимагають від органів публічної влади не лише вміння залучати до діалогу, а й мистецтва медіації між конкуруючими інтересами. Організовані групи інтересів можуть захоплювати консультативні механізми і нав'язувати владі вузькогрупові рішення під виглядом «суспільних» – це явище, відоме у науковій літературі як «захоплення регулятора», є хронічною проблемою консультативних рад і громадських слухань у вітчизняній практиці [273, 129]. Включення широкого кола учасників уповільнює процеси прийняття рішень, що в умовах необхідності швидкого реагування – зокрема, в умовах воєнного стану – може бути критичним недоліком. Нарешті, якість участі залежить від рівня поінформованості та громадянської компетентності учасників: там, де ця компетентність є низькою, залучення громадськості може підвищити легітимність рішень, але не покращить їхньої якості. Ці обмеження не заперечують цінності взаємодії, але вказують на необхідність її ретельного інституційного проектування, яке мінімізує описані ризики і максимізує позитивний вплив на регіональний розвиток, – і саме таке проектування є одним із ключових завдань, що розглядатимуться у третьому розділі дисертаційної роботи [259, 45].

Осмислення регіонального розвитку як об'єкта впливу публічно-

громадської взаємодії дозволяє також окреслити специфічні сфери регіонального розвитку, де цей вплив є найбільш вираженим і де відсутність взаємодії несе найбільші управлінські ризики. Дослідження свідчать, що цей вплив є максимальним у тих аспектах регіонального розвитку, де ключову роль відіграє локальне знання та суспільні преференції: визначення пріоритетів розвитку інфраструктури «останньої милі» – тих дрібних, але практично важливих об'єктів, що знаходяться поза увагою великих регіональних програм, але безпосередньо визначають якість щоденного життя мешканців; вирішення питань землекористування та просторового планування, де конкуруючі інтереси різних груп населення потребують публічного арбітражу; формування місцевих програм соціального захисту, де лише самі отримувачі можуть достеменно визначити, які форми підтримки є для них найефективнішими; розроблення стратегій економічного розвитку, заснованих на місцевій ідентичності та традиціях, без знання яких будь-яка «брендова» стратегія регіону ризикує стати порожнім маркетингом без реального змістовного наповнення [163, 45]. Натомість у технічно складних сферах – великих інфраструктурних проектах регіонального чи національного значення, спеціалізованих питаннях енергетики або телекомунікаційної інфраструктури – роль громадськості є важливою, але більш обмеженою: тут громадськість радше визначає межі прийняттого (оцінки впливу на навколишнє середовище, соціальні наслідки, просторова локалізація), ніж формує технічне рішення по суті. Розмежування між цими двома типами питань є важливим для практики взаємодії: воно дозволяє уникнути як патерналістського ставлення до громадськості (коли влада вирішує «технічні» питання без будь-якого залучення), так і популістського – коли будь-яке технічне рішення виноситься на всенародне голосування без забезпечення необхідної поінформованості учасників [45, 129].

Підбиваючи підсумок теоретичного аналізу регіонального розвитку як об'єкта впливу публічно-громадської взаємодії, виокремимо кілька ключових висновків, що матимуть принципове значення для подальших розділів

дисертаційної роботи. По-перше, сучасне розуміння регіонального розвитку є багатовимірним і ціннісно навантаженим, що фундаментально обґрунтовує необхідність участі громадськості у його визначенні і плануванні: жодна адміністративна система не здатна самотійно визначити «правильний» напрям розвитку для конкретного регіону без залучення тих, для кого цей розвиток здійснюється.

По-друге, провідні теоретичні концепції регіонального розвитку – ендогенного розвитку, «розумної спеціалізації», регіональної стійкості, місцево орієнтованого підходу – містять імпліцитну або експліцитну вимогу активної залученості місцевої спільноти як необхідної умови реалізації, що перетворює взаємодію громадськості та органів влади з бажаного доповнення на необхідну складову ефективного регіонального управління.

По-третє, взаємодія громадськості та органів публічної влади впливає на регіональний розвиток через кілька взаємопов'язаних каналів – знань, легітимності, ресурсів та підзвітності – кожен з яких є самотійно значущим і не може бути замінений жодним технократичним або суто адміністративним механізмом.

По-четверте, в умовах децентралізованої системи публічного управління, що формується в Україні, регіональний розвиток перестав бути монополюю державною справою і дедалі більше залежить від спроможності місцевих акторів – органів влади, бізнесу та громадськості – ефективно взаємодіяти у розробленні та реалізації спільних рішень, – а отже, якість цієї взаємодії є безпосереднім чинником якості регіонального розвитку.

По-п'яте, виклики воєнного часу та повоєнного відновлення не послаблюють, а посилюють значення цієї взаємодії, оскільки ефективна стійкість регіональних систем перед лицем шоків безпосередньо залежить від рівня соціального капіталу та якості публічно-громадських відносин, нагромаджених до кризи і здатних мобілізуватися у її момент.

По-шосте, незважаючи на принципову позитивну роль взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку, вона не є автоматично благодійним

процесом: її якість, інклюзивність та спрямованість на довгострокові інтереси регіону потребують свідомого інституційного проектування.

1.3. Типологія форм і механізмів публічно-громадської взаємодії та їх роль у забезпеченні регіонального розвитку

Завершуючи теоретичне дослідження взаємодії громадськості та органів публічної влади, необхідно перейти від концептуального рівня до системного упорядкування конкретних форм, у яких ця взаємодія проявляється на практиці. Без такого впорядкування, навіть найглибше концептуальне розуміння залишається зависим у повітрі – воно не дає дослідникові аналітичного інструменту для порівняння різних практик, а практику-управлінцю – орієнтиру для вибору між наявними механізмами. Реальний арсенал форм і механізмів, через які громадськість може взаємодіяти з органами публічної влади у сфері регіонального розвитку, є надзвичайно різноманітним – від звичайного звернення громадянина до органу влади через подання письмових пропозицій, участь у громадських слуханнях, членство у громадських радах, організацію петиційних кампаній, участь у партисипаторному бюджетуванні до безпосереднього волонтерського залучення до реалізації регіональних проєктів. Ця різноманітність відображає багатовимірність самої взаємодії і свідчить про те, що різні контексти і завдання регіонального розвитку потребують різних механізмів. Водночас різноманітність без систематизації є джерелом концептуальної плутанини: різні форми взаємодії нерідко ототожнюються між собою, порівнюються некоректно або оцінюються за неприйнятними для них критеріями [202, 162]. Саме тому побудова авторської типології форм і механізмів публічно-громадської взаємодії є не технічним допоміжним завданням, а принципово важливою науковою задачею підрозділу, результати якої стануть концептуальною рамкою для аналітичного розділу і основою для рекомендацій

щодо вдосконалення практики взаємодії у сфері регіонального розвитку.

Перш ніж запропонувати власну типологію, варто звернутися до наявних у науковій літературі підходів до класифікації форм участі громадськості у публічному управлінні (рис. 1.2). Цей огляд є не просто «академічним реверансом» перед попередниками, а методологічно необхідним кроком: кожна з наявних типологій відображає певний кут зору на взаємодію, має власні пояснювальні можливості і власні обмеження, і лише усвідомивши ці обмеження, можна обґрунтувати необхідність нової типологічної побудови, адаптованої до специфіки регіонального розвитку як цільового виміру взаємодії. Найбільш відомою і найчастіше цитованою у цій сфері є «сходишки громадянської участі», запропонована ще у 1969 році і розрізняє вісім рівнів, згрупованих у три основні категорії: неучасть, символічна участь та реальна влада громадян [202].

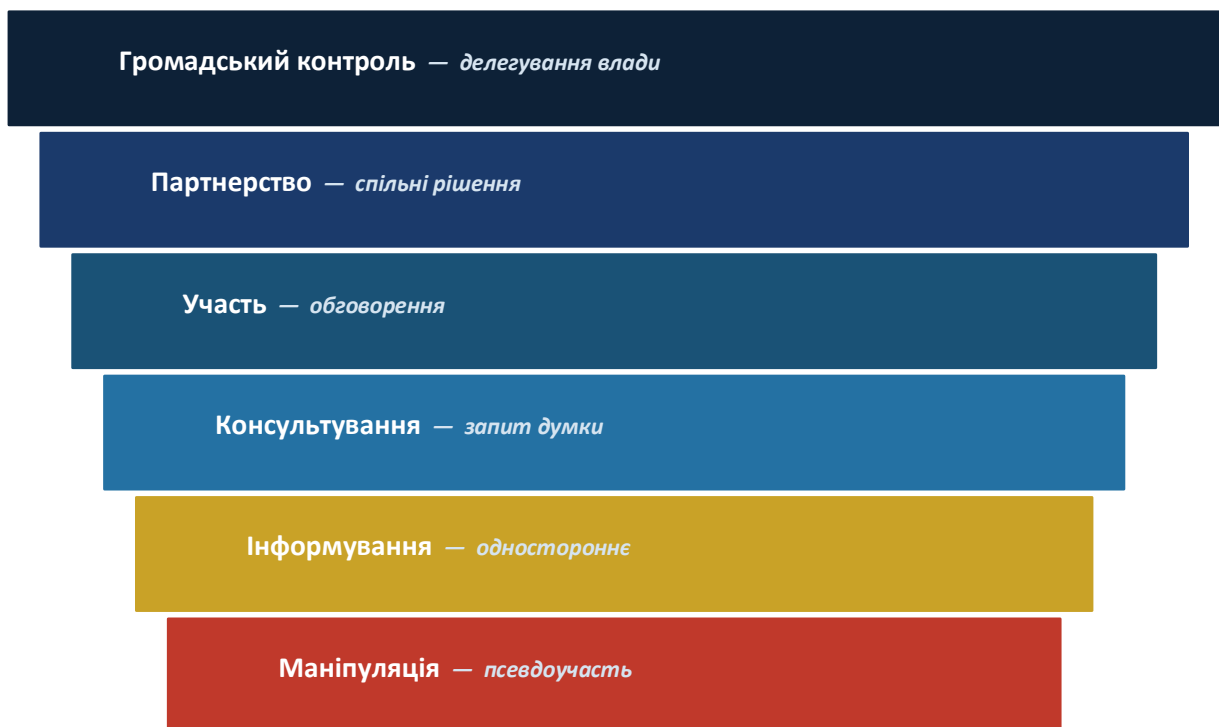


Рис. 1.2. Ієрархія форм публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку (адаптовано за: Arnstein S.R. A Ladder of Citizen Participation (1969) та теорією collaborative governance)

Ця класифікація побудована навколо єдиного критерію – ступеня влади, що передається громадянам у процесі прийняття рішень: від маніпуляції та терапії, де участь є лише інструментом легітимізації вже прийнятих рішень, через інформування, консультування і задоволення, де влада утримується за органами управління, до партнерства, делегування повноважень і громадського контролю, де реальні важелі впливу переходять до громадськості. Незважаючи на більш ніж піввікову давність, ця типологія не втрачає актуальності і продовжує активно використовуватися у сучасних дослідженнях – зокрема, для діагностики того, чи є конкретний механізм участі справжнім, чи лише декоративним [202, 179]

Водночас, як і будь-яка класифікація, ця схема не позбавлена обмежень, на які звертають увагу дослідники. По-перше, вона є лінійною і передбачає чітку ієрархію від «нижчих» до «вищих» форм участі, хоча у практиці публічного управління ситуація є значно складнішою: та сама форма взаємодії – скажімо, консультативна рада – може функціонувати на різних «сходинах» залежно від конкретної ситуації, кадрового складу, готовності влади до реального діалогу і зрілості самої громадськості. Крім того, лінійна схема неявно припускає, що суспільство або окрема організація мусить «підніматись» по сходинах послідовно – від нижчих до вищих, – тоді як реальна логіка розвитку практик взаємодії є значно складнішою і нелінійною: окремі механізми вищого рівня можуть запроваджуватись раніше, ніж нижчі, або одночасно з ними, залежно від конкретного запиту громадськості та готовності органів влади [202, 158]. По-друге, вона сфокусована на відносинах влади між органами управління і громадянами, не враховуючи відмінності у функціях участі – налагодження зворотного зв'язку, генерація нових ідей, контроль та підзвітність, спільне виробництво публічних благ, – що є принципово важливими для розуміння ролі взаємодії у регіональному розвитку. Функціональний вимір взаємодії є особливо значущим у контексті регіонального розвитку: один і той самий механізм – наприклад, публічне

слухання – може виконувати різні функції в різних ситуаціях: і збір локального знання, і легітимізацію рішень, і підвищення підзвітності влади, і формування суспільної підтримки для реалізації заходів. Ігнорування цих функціональних відмінностей веде до некоректних порівнянь між механізмами і неадекватних рекомендацій щодо їх застосування [202, 175]. По-третє, ця схема мало враховує інституційний вимір – ступінь закріпленості тих чи інших форм у нормативних актах та адміністративних практиках, – який є критично важливим для оцінки стійкості взаємодії та її здатності відтворюватись незалежно від зміни персоналії або зміни суспільно-політичної кон'юнктури. По-четверте, концепт «сходинок» передбачає, що вищий рівень завжди є кращим, однак сучасні дослідники обґрунтовують, що різні форми взаємодії є доречними в різних контекстах: ситуація, що вимагає швидкого реагування з великою кількістю технічних параметрів, може потребувати лише ефективного інформування, а не спільного вироблення рішень, що є значно затратнішим за часом і ресурсами [225].

Суттєвим кроком у розвитку типологій участі стало формулювання так званого «колеса участі», що комбінує два виміри – напрям ініціювання взаємодії (зверху вниз або знизу вгору) та режим взаємодії (від одностороннього інформування до спільного виробництва) [188]. Це дає чотири типи взаємодії: ініційоване владою одностороннє інформування або консультування; ініційоване владою делібероване або спільне вироблення; ініційоване громадськістю одностороннє комунікування або консультування; ініційоване громадськістю делібероване або спільне вироблення. Цінність цієї типології полягає у тому, що вона відходить від ієрархічної логіки «хорошого» і «поганого» рівнів участі і наголошує на тому, що найбільш прийнятним є той тип взаємодії, що найкраще відповідає конкретному контексту та меті [225]. Водночас для цілей нашого дослідження регіонального розвитку ця схема потребує доповнення: вона не містить критерію інституційної закріпленості взаємодії, що є принципово важливим для оцінки стійкості механізмів у системі публічного управління.

Міжнародна асоціація публічної участі (IAP2) запропонувала власну класифікацію – «спектр публічної участі», що виокремлює п'ять рівнів: інформування, консультування, залучення, співпраця та надання повноважень [249]. На відміну від «сходинок», ця класифікація супроводжується чітким описом зобов'язань, що органи публічної влади беруть на себе щодо громадськості на кожному рівні: при інформуванні – надати збалансовану та об'єктивну інформацію; при консультуванні – врахувати думку громадськості при прийнятті рішень; при залученні – безпосередньо відобразити стурбованість та інтереси учасників; при співпраці – включати громадськість у кожен аспект процесу прийняття рішень; при наданні повноважень – передати остаточне рішення громадськості [249]. Це принципово важливий акцент: класифікація виходить не лише з того, що формально передбачено, а й з того, до чого реально зобов'язується влада – що дозволяє чіткіше розмежувати символічну та реальну участь. Іншою суттєвою відмінністю спектру IAP2 від «сходинок» є його явна відмова від ієрархічної логіки: жоден рівень не проголошується «кращим» за інші, натомість наголошується, що вибір рівня взаємодії повинен відповідати конкретному контексту, меті та стейкхолдерам. Цей підхід більш близький до практики публічного управління, де різні типи рішень у сфері регіонального розвитку потребують різних форм взаємодії – і де нав'язування «найвищого рівня» там, де він не відповідає реальній ситуації, може бути не менш шкідливим, ніж застрягання на найнижчому [145, 249].

Вітчизняна наука публічного управління переважно звертається до класифікацій форм взаємодії, що відображені у нормативних актах: громадські слухання, громадські ради, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, електронні петиції, партисипаторне бюджетування, публічні консультації тощо [2, 212]. Ця класифікація є практично зручною, оскільки кожен із зазначених механізмів має власне нормативне визначення і регламентований порядок застосування, що дозволяє порівнювати їх з точки зору законодавчого регулювання та аналізувати правові прогалини або суперечності. Нормативно

закріплені механізми взаємодії в Україні охоплюють декілька окремих законодавчих площин: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» регулює громадські слухання, місцеві ініціативи та консультативно-дорадчі органи; Постанова Кабінету Міністрів № 996 встановлює порядок забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики; окремі аспекти електронної взаємодії регулюються законодавством про електронні петиції та доступ до публічної інформації [133, 127]. Водночас ця нормативно-орієнтована класифікація страждає на суттєвий методологічний недолік: перелічені механізми є різнорідними за рівнем впливу, орієнтованістю на результат та ступенем реальної участі громадськості у прийнятті рішень – і об'єднувати їх в одній «горизонтальній» класифікації без подальшого впорядкування за змістовними критеріями означає ігнорувати принципові якісні відмінності між ними. Скажімо, електронна петиція і партнерський договір між органом влади та громадською організацією щодо спільного управління об'єктом регіональної інфраструктури є кардинально різними формами взаємодії, але в нормативній класифікації обидві просто «перебувають на рівні місцевого самоврядування» [2, 212]. Крім того, нормативна класифікація не охоплює неформальних механізмів взаємодії, що нерідко є не менш впливовими, ніж формальні, – громадянські ініціативи, волонтерські мережі, самоорганізаційні спільноти, – особливо в умовах кризи або воєнного стану, коли неформальна взаємодія нерідко стає основним каналом мобілізації ресурсів для регіонального розвитку.

Типологію форм і механізмів публічно-громадської взаємодії та їх роль у регіональному розвитку узагальнено у табл. 1.2.

З огляду на наведений критичний аналіз існуючих підходів, необхідно запропонувати авторську типологію форм і механізмів публічно-громадської взаємодії, що відповідає б принаймні трьом вимогам. По-перше, вона має охоплювати як формальні, так і неформальні форми взаємодії, оскільки штучне обмеження аналізу лише нормативно закріпленими механізмами залишає поза увагою значний масив реальних практик, що відіграють суттєву роль у

забезпеченні регіонального розвитку – особливо в умовах кризи або у громадах з низьким рівнем формалізованого громадянського суспільства.

Таблиця 1.2.

Типологія форм і механізмів публічно-громадської взаємодії та їх роль у регіональному розвитку

Форма взаємодії	Рівень участі	Основні механізми	Роль у регіональному розвитку
Інформування	Пасивна (1–2)	Оприлюднення рішень, відкриті дані, звіти ОДА/ОМС	Підвищення прозорості; умова для вищих форм участі
Консультавання	Часткова (3)	Публічні обговорення, опитування, слухання	Отримання зворотного зв'язку щодо стратегій і програм
Участь / залучення	Активна (4)	Громадські ради, деліберативні форуми, е-петиції	Врахування локального знання у плануванні розвитку
Партнерство	Спільна (5)	Спільні робочі групи, ПП, договори з громадами	Спільне вироблення і реалізація регіональних рішень
Громадський контроль	Делегування (6)	Моніторинг виконання стратегій, громадська експертиза	Підзвітність; коригування регіональних програм

По-друге, вона має спиратися на множину критеріїв, що відображають якісно різні виміри взаємодії, а не зводити її до одновимірного ранжування за ступенем влади: різноманітні механізми взаємодії відрізняються не лише за рівнем впливу, а й за ступенем інституційної стабільності, за функціональним призначенням, за масштабом залучення учасників та за ресурсоемністю, і ця багатовимірність повинна знаходити відображення у типології. По-третє, вона має бути безпосередньо пов'язана з цілями регіонального розвитку – тобто

відображати не лише характеристики самого процесу взаємодії, а й логіку його зв'язку з регіональними результатами, – що принципово відрізняє авторський підхід від більшості наявних класифікацій, де зв'язок між формою взаємодії та її функцією у системі регіонального розвитку залишається прихованим або неартикульованим [202, 91, 221]. По-четверте, вона має бути операціональною – тобто придатною для застосування в аналітичних дослідженнях і в практиці публічного управління, а не лише у теоретичних міркуваннях.

Авторська типологія форм і механізмів публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку будується на підставі трьох критеріїв. Першим є рівень реального впливу громадськості на управлінські рішення у сфері регіонального розвитку – від фактичної відсутності впливу при односторонньому інформуванні до спільного ухвалення рішень та спільної відповідальності за їх реалізацію. Другим є ступінь інституційної закріпленості форм взаємодії – від суто неформальних, що не мають нормативного підґрунтя і є непередбачуваними за своїм проявом, до формальних механізмів, закріплених у законодавстві чи внутрішніх актах органів влади, і до квазіформальних, що склалися як усталені практики без чіткого нормативного визначення. Третім є орієнтованість на регіональні результати – тобто те, наскільки конкретний механізм спрямований на забезпечення вимірюваних позитивних змін у стані регіону, а не лише на виконання процедури або демонстрацію активності [202, 212, 111].

На перетині цих критеріїв виокремлюється чотири рівні публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку, кожен з яких характеризується власним набором переважних форм і механізмів. Перед тим, як перейти до детального розгляду кожного рівня, важливо підкреслити кілька ключових рис пропонованої типології. По-перше, рівні є аналітичними конструктами, а не жорсткими категоріями реальності: конкретна форма взаємодії може переміщуватися між рівнями залежно від того, як вона реально функціонує в конкретному контексті. По-друге, наявність механізмів одного рівня не виключає і не замінює механізмів інших рівнів: найбільш розвинена

система взаємодії охоплює механізми всіх чотирьох рівнів, що взаємно доповнюють один одного. По-третє, типологія є нейтральною щодо рівнів публічного управління: описані механізми можуть функціонувати на регіональному, районному або рівні територіальної громади, хоча їхня конкретна інституційна форма і масштаб варіюються залежно від рівня [202, 109, 111]. Перший рівень – інформаційно-комунікаційна взаємодія – охоплює ті форми, за яких рух інформації є переважно одностороннім: від органів публічної влади до громадськості або навпаки, але без безпосереднього впливу на зміст управлінських рішень. Другий рівень – консультативно-дорадча взаємодія – включає форми, що передбачають двосторонній обмін і дозволяють громадськості впливати на формування порядку денного та зміст рішень, але залишають за органами влади остаточне слово. Третій рівень – партнерська взаємодія – охоплює форми спільного вироблення рішень та розподілу відповідальності за їх реалізацію. Четвертий рівень – ко-виробнича взаємодія – передбачає пряму участь громадськості у реалізації заходів регіонального розвитку без безпосередньої медіації органів влади [202, 89, 144, 111].

Інформаційно-комунікаційна взаємодія є фундаментальним, але недостатнім рівнем публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку. До цього рівня відносяться публічне розкриття інформації про стан регіонального розвитку, плани та програми органів влади; публічне звітування посадових осіб про результати реалізації регіональних стратегій; звернення громадян та відповіді органів влади на них; офіційні брифінги та прес-конференції. Принципово важливим є те, що навіть на цьому рівні якість взаємодії може суттєво варіюватися: інформування може бути проактивним або реактивним, вичерпним або фрагментованим, доступним або надмірно ускладненим технічним жаргоном [2, 212]. Вітчизняний досвід свідчить, що навіть базова прозорість залишається суттєвою проблемою для значної частини органів публічної влади на регіональному рівні: звіти про виконання регіональних стратегій нерідко публікуються із значними затримками, у

форматах, малопродатних для сприйняття пересічними громадянами, або містять переважно формальні показники без аналізу реальних регіональних ефектів [2]. Водночас навіть якісне інформування має суттєвий інструментальний вплив на регіональний розвиток через забезпечення підзвітності: органи влади, що знають про ретельне стеження громадськості за їхніми рішеннями, більш обережно поведуться при розпорядженні ресурсами та прийнятті стратегічних рішень.

Консультативно-дорадча взаємодія є найбільш розвиненим і різноманітним рівнем у вітчизняній системі публічного управління, хоча, як свідчать дослідження, реальна якість цих механізмів нерідко відстає від декларованої [2, 212]. До цього рівня відносяться громадські ради при органах виконавчої влади – постійно діючі консультативно-дорадчі органи, що утворюються для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами та здійснення громадського контролю [2]; громадські слухання як передбачений законодавством механізм заслуховування позицій мешканців перед прийняттям рішень з важливих питань місцевого розвитку; публічні консультації у різних форматах – онлайн та офлайн – щодо проектів регіональних стратегій, програм і нормативних актів; громадська експертиза як форма громадського контролю та оцінювання ефективності діяльності органів влади у сфері регіонального розвитку [2, 212]. Кожен з цих механізмів має власні характеристики з точки зору трьох критеріїв авторської типології.

Громадські ради є інституційно найбільш закріпленим і організаційно структурованим серед консультативних механізмів: вони утворюються і діють на постійній основі відповідно до встановленого порядку, мають визначений склад, регламент роботи та порядок взаємодії з органами влади [2]. Водночас дослідження фіксують суттєвий розрив між формальними повноваженнями громадських рад та їх реальним впливом на рішення: органи влади юридично не зобов'язані виконувати рекомендації громадських рад, і нерідко ставляться до них як до формального атрибуту демократичності, а не як до реального дорадчого інституту. Ця проблема є системною і характерна для більшості

регіонів України: громадські ради функціонують, засідання відбуваються, протоколи складаються – але прямий зв'язок між рекомендаціями рад та змістом управлінських рішень у сфері регіонального розвитку залишається слабким і нерегулярним [2, 212]. На нашу думку, вирішення цієї проблеми потребує не лише вдосконалення нормативного регулювання, а й зміни управлінської культури – формування звички органів влади систематично обґрунтовувати, які пропозиції громадських рад були враховані і чому.

Громадські слухання як механізм взаємодії мають власну специфіку з точки зору впливу на регіональний розвиток. Вони передбачені законодавством як обов'язковий елемент процесу прийняття рішень з певних питань, що забезпечує формальну легітимність цих рішень. Проте якість громадських слухань суттєво залежить від організаційних умов: своєчасного інформування мешканців, зручності місця і часу проведення, реальної можливості висловитися для всіх бажаючих, а головне – від наявності механізму, що забезпечує облік висловлених позицій при підготовці остаточного рішення [212, 111]. Вітчизняна практика свідчить, що громадські слухання нерідко перетворюються на формальну процедуру, де голос громадськості фіксується, але не впливає на суть рішення. Особливо гострою ця проблема є у сфері просторового планування та землекористування, де рішення органів влади нерідко суперечать позиціям, висловленим на публічних слуханнях, без жодного пояснення такого розходження. Водночас дослідники відзначають позитивні приклади практики, де громадські слухання справді відіграли вирішальну роль у зміні регіональних рішень – зокрема, щодо розміщення об'єктів інфраструктури або відведення земельних ділянок – що свідчить про потенціал цього механізму за умови його належного застосування [212].

Публічні консультації є відносно новим, але перспективним механізмом взаємодії у вітчизняній системі публічного управління. Після закріплення відповідної норми у Законі України «Про місцеве самоврядування» публічні консультації отримали більш виражене інституційне підґрунтя, хоча їх

змістовне наповнення і зв'язок з кінцевими рішеннями залишаються предметом для удосконалення [2, 212]. Принципова перевага публічних консультацій порівняно з громадськими слуханнями полягає у їх більшій гнучкості: вони можуть проводитися в різних форматах, охоплювати ширший спектр питань і залучати ширше коло учасників, у тому числі через цифрові канали – що є особливо важливим в умовах децентралізованої системи публічного управління та воєнного стану. Водночас ця гнучкість несе і ризики: без чітких стандартів якості публічні консультації можуть легко перетворитися на формальне анкетування без реального аналізу отриманих відповідей і без зворотного зв'язку учасникам щодо того, як їхні думки були враховані у кінцевому рішенні [212, 111].

Партнерська взаємодія є якісно вищим рівнем порівняно з консультативно-дорадчою: тут громадськість виступає не просто порадником, а рівноправним учасником процесу вироблення та реалізації рішень у сфері регіонального розвитку. До механізмів цього рівня відносяться партисипаторне бюджетування, спільне стратегічне планування регіонального розвитку, публічно-приватне партнерство з участю громадського сектору, а також агенції регіонального розвитку, що об'єднують представників органів влади, підприємницьких структур та громадянського суспільства [111, 34]. Партисипаторне бюджетування займає особливе місце серед партнерських механізмів взаємодії з кількох причин. По-перше, воно надає громадськості прямий і вимірюваний вплив на розподіл публічних ресурсів – а ресурсний вимір є одним з ключових у забезпеченні регіонального розвитку. По-друге, воно стимулює громадян до мислення в категоріях спільного блага: участь у виборі проектів між конкуруючими пропозиціями змушує зважувати пріоритети і брати на себе певну відповідальність за зроблений вибір. По-третє, підтримка певного проекту через голосування підвищує суспільну вкладеність у його реалізацію – і, відповідно, стимулює громадський контроль за якістю виконання [111, 34]. Вітчизняна практика партисипаторного бюджетування розпочалась у 2015 році і поступово поширилась на більшість

великих міст України, а після реформи децентралізації – і на об'єднані територіальні громади, що відкрило можливості для його застосування і на субрегіональному рівні [111].

Спільне стратегічне планування регіонального розвитку є потенційно найбільш впливовим партнерським механізмом взаємодії, оскільки стосується не окремих проєктів, а концептуальної рамки регіонального розвитку на тривалий горизонт. У цьому контексті органи публічної влади залучають представників громадянського суспільства, академічних і наукових установ, підприємницьких асоціацій та громадських лідерів не лише як консультантів, а як рівноправних розробників регіональної стратегії [111, 34]. Процес стратегічного планування, побудований на принципах реальної партнерської взаємодії, суттєво відрізняється від традиційного: замість підготовки документа силами фахівців органу влади або найнятих консультантів з наступним «виставленням на обговорення», він передбачає паралельні процеси аналізу, обговорення та генерації ідей за участю громадськості від самого початку. Стратегічна сесія, де разом сидять посадовці, підприємці, академіки, громадські активісти та звичайні мешканці, і спільно формують бачення регіону через 10–15 років – це фундаментально інша якість взаємодії порівняно з публічним слуханням, де той самий документ «презентується» для коментарів [111, 34]. У вітчизняній практиці цей механізм, відповідно до законодавства, передбачає обов'язкову участь громадськості у розробленні стратегій регіонального розвитку, однак реальний рівень такої участі, як свідчать дослідники, нерідко не виходить за межі консультативного – участь є, але вплив на зміст стратегії залишається мінімальним [2, 111]. Агенції регіонального розвитку, передбачені законодавством і покликані об'єднати зусилля різних акторів у реалізації регіональної стратегії, є потенційно потужним механізмом партнерської взаємодії, однак їхня реальна ефективність суттєво варіює залежно від регіону і значною мірою визначається якістю відносин між органами влади та громадянським суспільством, що склалися до їх заснування [34].

Ко-виробнича взаємодія є чи не найбільш динамічно розвинутим рівнем публічно-громадської взаємодії в Україні в умовах збройного конфлікту. Як зазначалось у підрозділі 1.2, колосальна хвиля волонтерства та громадської самоорганізації після 2022 року стала реальним чинником підтримки не лише обороноздатності, але й базових функцій регіонального розвитку – відновлення зруйнованої інфраструктури, підтримки вразливих груп населення, надання соціальних послуг в умовах обмежених можливостей держави [202, 34]. Цей феномен є теоретично значущим: він свідчить про те, що ко-виробнича взаємодія може виникати органічно, без державної ініціативи – і навіть за умов, коли формальні механізми взаємодії нижчих рівнів є заблокованими або обмеженими. Водночас стихійна ко-виробнича взаємодія є хоч і ціннішою за відсутність будь-якої взаємодії, але менш стійкою і ефективною, ніж та, що спирається на інституційне підґрунтя і систему підтримки з боку органів публічної влади. До механізмів ко-виробничої взаємодії у сфері регіонального розвитку відносяться також органи самоорганізації населення – будинкові та вуличні комітети, комітети самоорганізації населення, ОСББ, – що безпосередньо виробляють суспільні блага на рівні мікрорайонів і громад; громадські ініціативи з відновлення та благоустрою публічних просторів; спільноти взаємодопомоги, що займаються соціальним захистом і підтримкою громади без безпосередньої участі органів влади [111, 34]. Принципово важливим для розуміння ко-виробничої взаємодії у вітчизняному контексті є те, що органи публічної влади мають різні варіанти у своєму ставленні до неї: вони можуть ігнорувати і не підтримувати громадянську самоорганізацію, толерувати її як допоміжний інструмент, активно підтримувати через надання ресурсів і визнання, або будувати системне партнерство, що поєднує ресурси і компетенції держави з ініціативністю та локальним знанням громади [202, 34]. Кожна з цих позицій відповідає принципово різній моделі відносин між владою і суспільством у сфері регіонального розвитку, і аналіз того, яка модель переважає у конкретному регіоні, є важливою складовою дослідження, що розгортається у

другому розділі. З теоретичної точки зору ко-виробнича взаємодія є найбільш вимогливою щодо рівня розвитку громадянської культури і соціального капіталу: вона стає можливою лише там, де громадяни почуваються достатньо компетентними, мотивованими і захищеними для того, щоб самостійно або у партнерстві з владою вирішувати суспільні проблеми. Водночас саме цей рівень є найбільш безпосереднім у своєму зв'язку з регіональним розвитком, адже виробляє конкретні регіональні публічні блага, а не лише впливає на рішення щодо їх виробництва [189, 34].

Принципово важливим для авторської типології є твердження про те, що жоден з чотирьох виокремлених рівнів не є «вищим» або «кращим» у абсолютному сенсі – кожен виконує власну функцію у системі забезпечення регіонального розвитку, і найбільш ефективна система взаємодії передбачає наявність механізмів усіх чотирьох рівнів у їх взаємоузгодженій взаємодії. Аналогія з будівлею є тут доречною: як будівля потребує і фундаменту, і несучих конструкцій, і оздоблення, і функціонального наповнення – кожен з яких є незамінним на своєму місці, – так і система публічно-громадської взаємодії потребує і якісного інформування (фундамент прозорості), і дієвих консультативних механізмів (несучі конструкції участі), і партнерства (функціональне наповнення), і безпосереднього ко-виробництва (оздоблення живою громадянською енергією). Виключення будь-якого рівня робить систему нежиттєздатною: без якісного інформування консультування стає хаотичним; без консультування партнерство позбавлене легітимності; без ко-виробництва навіть найдосконаліше партнерство залишається елітарним проектом без масової підтримки. Водночас існує теоретично обґрунтована ієрархія рівнів з точки зору інтенсивності впливу на регіональний розвиток: механізми вищих рівнів, за інших рівних умов, мають більший потенціал для формування якісних змін у регіональних системах, хоча й вимагають більших інституційних, ресурсних та культурних передумов для свого ефективного функціонування [202, 53, 146]. На нашу думку, ключовою проблемою вітчизняної практики взаємодії є не відсутність механізмів (більшість з

перелічених форм нормативно передбачені і частково практикуються), а їх недостатня результативна орієнтованість – відсутність чітко окресленого зв'язку між процесом взаємодії і результатами регіонального розвитку, а також домінування нижчих рівнів взаємодії при фактичному недорозвитку партнерського та ко-виробничого рівнів – що стає предметом детального аналізу в наступному розділі дисертаційної роботи.

Окремого розгляду потребує питання про умови переходу від нижчих до вищих рівнів взаємодії, оскільки навіть у системах з формально розвиненою нормативною базою фактичний рівень взаємодії нерідко застряє на інформаційно-комунікаційній стадії. Цей феномен, що його називають «інституційним замороженням» взаємодії, є системною проблемою для багатьох молодих демократій, включаючи Україну: механізми нижчого рівня виявляються легшими для впровадження, оскільки вимагають менших зусиль від органів влади і менш загрожують їх автономії у прийнятті рішень, тоді як механізми вищого рівня вимагають реальної трансформації управлінської культури та перерозподілу влади між органами влади і громадськістю [119, 172]. Дослідження в галузі collaborative governance виявили ряд структурних передумов, що є необхідними для функціонування механізмів партнерського та ко-виробничого рівнів. По-перше, інституційна довіра між владою та громадськістю – відсутність якої фактично унеможлиблює будь-яку реальну взаємодію вище консультативного рівня, оскільки громадськість не хоче вкладати зусилля у процес, результати якого вона не контролює, а органи влади не хочуть ділитися повноваженнями з партнерами, чиєї компетентності вони не довіряють [78, 175]. По-друге, спроможність органів публічної влади до взаємодії – наявність персоналу, процедур та організаційної культури, що дозволяє ефективно залучати зовнішніх партнерів до процесів прийняття рішень та реалізації заходів регіонального розвитку. Ця спроможність є не лише технічною, а й управлінсько-культурною: посадовець, що сприймає участь громадськості як загрозу або як зайві клопоти, буде саботувати навіть найкраще спроектовані механізми взаємодії [92]. По-третє, громадянська

спроможність та організованість – наявність структурованих організацій громадянського суспільства, лідерів думок і активістів, що здатні представляти інтереси різних груп населення у процесах взаємодії. Без цього навіть щирий намір органів влади залучити громадськість до партнерства натрапляє на відсутність адекватного партнера, що здатен нести спільну відповідальність за регіональні рішення. По-четверте, наявність реальних стимулів для участі – як для органів влади, так і для громадськості: без системи стимулів, що заохочують до реальної, а не символічної взаємодії, навіть найкращі нормативні рамки виявляються недостатніми, і взаємодія деградує до формального ритуалу [77, 245]. Розуміння цих передумов є вирішальним для третього розділу дисертаційної роботи, де будуть запропоновані конкретні механізми підвищення дієвості публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку.

Слід також звернути увагу на специфіку різних механізмів взаємодії з точки зору їх придатності для різних фаз процесу регіонального розвитку. Цикл регіональної стратегії включає принаймні чотири фази: діагностику стану і виявлення проблем; стратегічне планування і визначення цілей та пріоритетів; реалізацію заходів; моніторинг та оцінювання результатів. Кожна з цих фаз потребує особливих механізмів взаємодії, і вибір неправильного механізму для конкретної фази може звести нанівець навіть щирі зусилля органів влади та громадськості. Заходи з підвищення обізнаності або публічні звіти, чудово придатні для фази інформування і підзвітності, є абсолютно недоречними на фазі вироблення стратегічного рішення, де потрібен структурований діалог і спільне осмислення альтернатив. Натомість сценарні семінари, надзвичайно цінні для стратегічного планування, є зайво ресурсоемними і складними для простої передачі інформації про результати виконання конкретних заходів [202, 13]. На фазі діагностики стану регіонального розвитку найбільш цінними є механізми, що дозволяють зібрати розосереджене локальне знання, – опитування мешканців, фокус-групи, інтерв'ю з представниками різних верств населення, громадські форуми, що

свідомо не обмежуються організованими групами інтересів, а охоплюють голоси тих, хто зазвичай залишається поза увагою формальних механізмів участі [111, 38]. На фазі стратегічного планування ключову роль відіграють деліберативні механізми – сценарні семінари, робочі групи зі змішаним складом, консультативні комісії, – що дозволяють виробити спільне бачення бажаного майбутнього регіону і узгодити пріоритети між різними акторами, чий інтереси можуть суперечити одне одному [202, 185]. На фазі реалізації найбільш дієвими є механізми ко-виробничої взаємодії – залучення громадських організацій та волонтерів до безпосереднього виконання заходів – а також механізми суспільного моніторингу виконання, що підвищують якість через постійний зворотний зв'язок між виконавцями і бенефіціарами заходів регіонального розвитку [111, 34]. На фазі моніторингу та оцінювання важливою є громадська експертиза та незалежний аудит, що дозволяють отримати неупереджену і всебічну оцінку результатів з урахуванням точок зору різних груп населення регіону, – особливо тих груп, інтереси яких могли відставати на попередніх фазах через нерівний доступ до механізмів участі [2, 57]. Ця фазова логіка є практично корисною для публічних управлінців, оскільки підказує не лише які механізми взаємодії існують, а й коли і навіщо їх застосовувати – і якими критеріями оцінювати їхню ефективність на кожній конкретній фазі.

Підсумовуючи теоретичне дослідження типології форм і механізмів публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку, необхідно сформулювати методологічну рамку, що слугуватиме основою для аналітичного розділу дисертаційної роботи. По-перше, оцінювання стану публічно-громадської взаємодії в Україні здійснюватиметься за авторською чотирирівневою типологією, що дозволить не лише зафіксувати наявність або відсутність конкретних механізмів, а й оцінити реальний рівень взаємодії за критеріями впливу, інституційної закріпленості та орієнтованості на результати регіонального розвитку – оскільки саме ця тривимірна оцінка дає повну картину на противагу поверховому підрахунку кількості наявних

механізмів. По-друге, аналіз буде спрямований на виявлення розривів між формально задекларованим і фактично функціонуючим рівнем взаємодії, оскільки саме ці розриви є зонами найбільшого управлінського дефіциту і, відповідно, найбільшого потенціалу для вдосконалення – і саме їхнє виявлення дозволяє формувати конкретні, адресні пропозиції, а не загальні заклики до «активнішої участі». По-третє, порівняльний аналіз регіональних практик буде орієнтований на ідентифікацію чинників, що визначають різницю між регіонами у якості публічно-громадської взаємодії, – адже саме розуміння цих чинників є ключем до практичних рекомендацій щодо її вдосконалення [202, 156, 111, 111, 20]. По-четверте, авторська типологія дозволяє простежити зв'язок між рівнем взаємодії у конкретному регіоні та показниками регіонального розвитку – і виявити, чи ті регіони, де взаємодія функціонує на вищих рівнях, демонструють кращі результати розвитку: цей аналіз є ключовим для підтвердження або спростування центральної гіпотези дисертаційного дослідження. Таким чином, розроблена типологія є не самоціллю, а науковим інструментом, що з'єднує теоретичну рамку першого розділу з аналітичним і практичним змістом наступних розділів дисертаційної роботи, задаючи єдину концептуальну мову для опису, оцінювання і порівняння різноманіття реальних практик публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку України [202, 162, 217, 136, 1].

Висновки до першого розділу

1. Досліджено теоретичні школи та концептуальні традиції, що формують сучасне розуміння публічно-громадської взаємодії у науці публічного управління. Встановлено, що традиція партисипаторної демократії, теорія комунікативної дії та публічної сфери, концепція collaborative governance, теорія соціального капіталу і концепція ко-виробництва утворюють взаємодоповнюючий теоретичний синтез, де кожна школа освітлює окремий суттєвий вимір явища: партисипаторна традиція

обґрунтовує нормативну цінність участі як процесу розвитку громадянської компетентності і демократичної культури; теорія комунікативної дії та публічної сфери визначає якість дискурсу і рівний доступ до дискусії умовами легітимності управлінських рішень; collaborative governance переводить аналіз взаємодії з нормативного на організаційний рівень, описуючи структури, динаміку і умови результативності; теорія соціального капіталу розкриває взаємодію як механізм накопичення регіонального соціального ресурсу, що визначає здатність спільноти до колективних дій і регіональної стійкості; концепція ко-виробництва фіксує найвищий рівень, де громадськість перетворюється з адресата управлінських рішень на безпосереднього суб'єкта виробництва суспільних благ регіонального розвитку. Виявлено принципову відмінність між формальною наявністю механізмів взаємодії і їхньою реальною дієвістю, встановлено, що ця відмінність є ключовим предметом аналітичного розділу. Визначено авторське розуміння взаємодії як цілеспрямованого, структурованого і взаємозобов'язуючого процесу обміну знаннями, позиціями та ресурсами між органами публічної влади і громадськістю з метою підвищення якості рішень та результатів регіонального розвитку. Обґрунтовано, що це визначення поєднує нормативний і інструментальний виміри, що дозволяє аналізувати взаємодію не лише як демократичну цінність, а і як управлінський ресурс, результативність якого є вимірюваною через конкретні показники регіонального розвитку. Визначено, що взаємодія є динамічною системою, яка набуває якісно нових форм в умовах криз і воєнного стану – що підтверджує досвід України 2022–2024 років, де хвиля волонтерської і громадської самоорганізації стала реальним чинником підтримки не лише обороноздатності, а і базових функцій регіонального розвитку. Обґрунтовано, що у контексті регіонального розвитку взаємодія є не лише демократичною цінністю, а і практичним управлінським ресурсом, що безпосередньо впливає на результативність публічної діяльності через залучення локального знання, легітимізацію рішень та нарощення соціального капіталу регіону. Аналіз взаємодії неможливий без урахування специфічного

соціального, інституційного та культурного контексту – ця теза є принциповою для порівняльного аналізу регіональних практик, що здійснюється у другому розділі роботи.

2. Обґрунтовано, що регіональний розвиток є принципово ціннісно навантаженим явищем, у якому питання про напрям розвитку конкретного регіону не має єдиної технічно «правильної» відповіді, а є результатом вибору між конкуруючими суспільними преференціями, що фундаментально обумовлює необхідність участі тих, для кого цей розвиток здійснюється. Проаналізовано еволюцію розуміння регіонального розвитку від індустріально-економічної парадигми через концепцію ендogenous розвитку, «розумну спеціалізацію» і теорію регіональної стійкості до сучасного місцево орієнтованого підходу, і показано, що у кожній з цих концептуальних трансформацій участь місцевої спільноти набувала дедалі більш явного і функціонально необхідного значення. Встановлено, що взаємодія громадськості і органів публічної влади впливає на регіональний розвиток через чотири взаємопов'язані канали: канал знань (мешканці є незамінними носіями локального знання, необхідного для ефективних регіональних рішень); канал легітимності (участь у прийнятті рішень є умовою їхньої суспільної підтримки і успішної реалізації без прихованого саботажу); ресурсний канал (громадськість є постачальником матеріальних і нематеріальних ресурсів – волонтерства, фінансування, знань і мереж – для регіонального розвитку); канал підзвітності (участь є механізмом суспільного контролю над використанням публічних ресурсів і запобігання корупції). Виявлено також обмеження взаємодії – феномени NIMBY, «захоплення регулятора» організованими групами інтересів та ризик уповільнення рішень, – і обґрунтовано необхідність свідомого інституційного проектування для мінімізації цих ризиків при збереженні переваг широкого залучення громадськості. Показано, що взаємодія громадськості та органів публічної влади є незамінним інструментом для забезпечення стійкості регіональних систем перед обличчям зовнішніх шоків – виклики воєнного часу і повоєнного

відновлення не послабляють, а посилюють значення цієї взаємодії, оскільки ефективна стійкість регіону безпосередньо залежить від рівня соціального капіталу та якості публічно-громадських відносин. Розмежовано сфери регіонального розвитку, де вплив взаємодії є максимальним (визначення пріоритетів місцевої інфраструктури, формування місцевих програм соціального захисту, розроблення стратегій розвитку, заснованих на місцевій ідентичності), і сфери, де роль громадськості є важливою, але більш обмеженою у змістовному вимірі (великі технічно складні інфраструктурні об'єкти регіонального і національного значення).

3. Розроблено авторську чотирирівневу типологію форм і механізмів публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку на підставі трьох класифікаційних критеріїв: рівня реального впливу громадськості на управлінські рішення – від практичної відсутності впливу при односторонньому інформуванні до спільного ухвалення рішень та ко-виробництва; ступеня інституційної закріпленості механізмів – від неформальних практик до формально-правових інструментів; орієнтованості на вимірювані результати регіонального розвитку. Типологія виокремлює чотири рівні: інформаційно-комунікаційний (однобічна передача інформації від влади або зворотній зв'язок від громадськості без прямого впливу на рішення – забезпечує підзвітність і базову прозорість); консультативно-дорадчий (двосторонній обмін позиціями зі збереженням за органом влади права прийняття остаточного рішення – охоплює громадські ради, слухання, консультації); партнерський (спільне вироблення рішень і розподіл відповідальності за реалізацію між органами влади і громадськістю – партисипаторне бюджетування, стратегічне планування за участі стейкхолдерів); ко-виробничий (безпосередня участь громадськості у реалізації заходів регіонального розвитку). Здійснено критичний аналіз класичних типологій – «сходинок» Арнштейн, «колеса участі» Ріда, спектру IAP2 – та вітчизняної нормативної класифікації, виявлено їхні обмеження для цілей аналізу регіонального розвитку і аргументовано переваги авторської

типології для цієї специфічної дослідницької мети. Обґрунтовано принцип адекватності механізмів: вибір конкретного механізму взаємодії для конкретного завдання регіонального розвитку має ґрунтуватись на чіткому розумінні мети взаємодії і наявних умов, а не на формальному прагненні до «вищого рівня» участі. Встановлено, що повноцінна система взаємодії включає механізми всіх чотирьох рівнів у їхній взаємодоповнюючій комбінації – аналогічно до того, як ефективна будівля потребує і фундаменту прозорості, і несучих конструкцій консультування, і функціонального наповнення партнерства, і живої громадянської енергії ко-виробництва. Показано відмінності між нормативно закріпленими вітчизняними механізмами взаємодії і тим, наскільки вони реально функціонують у відповідності до задекларованих цілей.

4. Встановлено, що жоден з чотирьох рівнів типології не є «кращим» у абсолютному сенсі: ефективна система взаємодії передбачає наявність механізмів усіх рівнів у взаємоузгодженій конфігурації, де вибір конкретного механізму визначається метою і контекстом взаємодії, а не прагненням до формально «вищого» рівня. Виявлено чотири структурні передумови для функціонування механізмів вищих рівнів взаємодії, відсутність хоча б однієї з яких є системним обмеженням результативності: інституційна довіра між владою та громадськістю; спроможність органів публічної влади до залучення зовнішніх партнерів; громадянська спроможність та організованість; наявність реальних стимулів для участі з боку обох учасників взаємодії. Обґрунтовано, що феномен «залежності від особистості», характерний для вітчизняної практики взаємодії, є наслідком недостатньої інституціоналізації механізмів і відсутності системних стимулів, і що подолання цього феномену є необхідною умовою для забезпечення сталості реформ взаємодії. Описано механізми позитивного і негативного зворотних зв'язків у системі взаємодії, що визначають шляхи до «пастки слабкої взаємодії» або до «зрілої системи взаємодії», і показано, що вітчизняна практика демонструє ознаки системного застрягання у першій. Встановлено принцип критичного мінімуму: кожна з

п'яти груп чинників результативності має знаходитися хоча б на мінімально достатньому рівні, оскільки слабкість будь-якої з них є системним обмеженням для всієї взаємодії незалежно від сили решти чинників. Виявлено феномен «проектної нестійкості» практик взаємодії, що є доповнюючим до «залежності від особистості»: успішні практики, ініційовані в рамках міжнародних проектів, нерідко зникають після завершення фінансування, не залишаючи інституційних слідів. Доведено, що позитивний зворотний зв'язок у системі взаємодії – де успішний досвід нарощує довіру і спроможності – може починатись з будь-якої ланки, і тому стратегія виходу з «пастки слабкої взаємодії» не обов'язково потребує початку з найскладнішого – культурних або нормативних змін, – а може спиратись на точково позитивний досвід, що поступово масштабується. Обґрунтовано необхідність інституціоналізації практик як ключового управлінського завдання, що передує масштабуванню.

5. З'ясовано, що специфіка кожної з чотирьох фаз циклу регіонального розвитку визначає особливі вимоги до форм взаємодії, що є доречними саме на цій фазі. На фазі діагностики стану і виявлення проблем найціннішими є широкоохопні партисипаторні механізми збору розосередженого локального знання – опитування, фокус-групи, громадські форуми – що свідомо охоплюють неорганізовані і малочутні групи населення. На фазі стратегічного планування і визначення цілей ключову роль відіграють деліберативні механізми, що дозволяють виробити спільне суспільне бачення бажаного майбутнього регіону і узгодити конкуруючі пріоритети різних груп стейкхолдерів через аргументований діалог. На фазі реалізації заходів найбільш доречними є партнерські і ко-виробничі механізми, що залучають ресурси громадянського суспільства до безпосереднього виконання, а також механізми спільного оперативного моніторингу виконання. На фазі моніторингу та оцінювання результатів принципово важливими є механізми незалежного громадського контролю – громадська експертиза, незалежний аудит, соціологічні дослідження – що забезпечують неупереджену оцінку без систематичного самовиправдання виконавців. Обґрунтовано принцип фазово-

рівневої відповідності як ключовий операціональний критерій проектування систем взаємодії у конкретних регіонах. Встановлено, що цифровізація відкриває нові можливості для участі громадськості у регіональному розвитку, але водночас породжує новий тип нерівності – цифровий розрив, – що потребує активних компенсаторних заходів для забезпечення реальної, а не формальної інклюзивності. Показано, що принцип фазово-рівневої відповідності є не лише аналітичним, а і нормативним: відсутність консультацій на фазі діагностики (де вони є найбільш цінними) і замінення їх суто формальними слуханнями на пізньому етапі є системною дисфункцією вітчизняної практики взаємодії, яку неможливо компенсувати якістю решти фаз. Обґрунтовано також значущість «вертикальних зв'язків» між рівнями взаємодії – агрегування локального знання оперативного рівня для стратегічних рішень – як системного дефіциту, що підлягає цілеспрямованому усуненню.

6. Сформовано методологічну рамку для аналітичного розділу дисертаційного дослідження, яка включає три взаємопов'язані виміри, що разом дозволяють вийти за межі суто формального аналізу нормативного забезпечення і встановити реальний стан та потенціал взаємодії у сфері регіонального розвитку. Перший вимір – оцінювання реального рівня взаємодії за авторською чотирирівневою типологією, що дозволяє не лише зафіксувати наявність або відсутність конкретних механізмів, а й оцінити їхню реальну результативну орієнтованість і ступінь інституційної стійкості на противагу поверховому підрахунку кількості механізмів. Другий вимір – виявлення розривів між формально задекларованим і фактично функціонуючим рівнем взаємодії, оскільки ці розриви є зонами найбільшого управлінського дефіциту і найбільшого потенціалу для вдосконалення, і саме їхня ідентифікація є необхідною умовою для формулювання конкретних, адресних пропозицій щодо покращення системи взаємодії. Третій вимір – порівняльний аналіз регіональних практик для ідентифікації чинників, що визначають відмінності у якості взаємодії між регіонами, – адже розуміння цих чинників є ключем до

практичних рекомендацій, придатних для впровадження в умовах конкретних регіонів, а не лише як узагальнені теоретичні побажання. Обґрунтовано, що центральна гіпотеза дослідження – про системний позитивний зв'язок між якістю взаємодії та результатами регіонального розвитку – потребує перевірки саме через цю тривимірну рамку, позаяк лише поєднання нормативного, інституційного та порівняльного аналізу дозволяє встановити реальні механізми впливу взаємодії на регіональний розвиток і відокремити їх від декоративної ролі, яку взаємодія нерідко виконує у вітчизняній практиці. Доведено, що ця рамка не є описовою, а є нормативно-операціональною: вона дозволяє не лише зафіксувати поточний стан, а і спроектувати конкретні заходи з підвищення якості взаємодії з чіткими показниками і критеріями досягнення мети. Показано, що центральна гіпотеза дослідження не може бути перевірена через аналіз лише нормативного забезпечення або лише практик участі – вона потребує системного поєднання всіх трьох вимірів рамки, що дозволяє розмежувати символічну і реальну взаємодію та оцінити, чи є реальний зв'язок між якістю взаємодії і результатами регіонального розвитку в Україні. Обґрунтовано операціональні критерії для формування вибірки регіонів у порівняльному аналізі другого розділу.

РОЗДІЛ 2

СТАН ТА ПРАКТИКА ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКОСТІ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

2.1. Нормативно-інституційне забезпечення публічно-громадської взаємодії в контексті регіонального розвитку України

Аналіз стану взаємодії громадськості та органів публічної влади у забезпеченні регіонального розвитку неможливо здійснити без попереднього осмислення того середовища – нормативного й інституційного, – у якому ця взаємодія відбувається. Нормативне середовище визначає, що офіційно дозволено і що зобов'язує закон; інституційне – хто і яким чином фактично організовує взаємодію. Обидва складники є рівно важливими, і жодного з них не можна зрозуміти у відриві від другого: найдосконаліша нормативна база залишається мертвою при слабких інститутах, тоді як навіть усталені інституційні практики виявляються нестійкими без відповідного правового підґрунтя [6, 126]. Разом з тим не слід ані надмірно переоцінювати нормативне забезпечення, зводячи до нього всю проблематику взаємодії, ані недооцінювати його, вважаючи суто формальним атрибутом без реального значення. Нормативна база є, по суті, рамковою умовою: вона задає межі можливого, визначає наявні інструменти, розподіляє повноваження і відповідальність, формує ті сигнали й стимули, що впливають на поведінку як органів влади, так і представників громадянського суспільства [126, 188]. Добре спроектована нормативна база може знижувати трансакційні витрати взаємодії – полегшувати виникнення і функціонування механізмів участі. Погано спроектована або надмірно фрагментована – навпаки, ускладнює і дестимулює взаємодію навіть там, де для неї є реальний суспільний запит і готові актори. Виходячи з цього, завданням підрозділу є не просто перерахування чинних нормативних актів чи інституцій, а системний аналіз

того, як правова і інституційна архітектура взаємодії відповідає – або не відповідає – завданням забезпечення регіонального розвитку в Україні, з урахуванням тих трансформацій, що відбулися в результаті децентралізаційної реформи та умов повномасштабної збройної агресії Росії.

Становлення нормативно-правової бази участі громадськості у публічному управлінні в Україні відбувалося поступово і нерівномірно, відображаючи суперечливий характер трансформаційних процесів у суспільстві та державі. У перші роки після здобуття незалежності правові гарантії участі громадян у вирішенні публічних справ зводилися переважно до загальних конституційних норм та положень законодавства про звернення громадян, прийнятого у 1996 році. Конституція України 1996 року закріпила право громадян брати участь в управлінні державними справами, проводити збори, мітинги, демонстрації, надсилати індивідуальні та колективні звернення до органів влади [132]. Водночас ці конституційні гарантії мали переважно декларативний характер і потребували конкретизації у галузевому законодавстві, яке формувалося повільно і нерівномірно. Закон України «Про звернення громадян» 1996 року, хоч і деталізував порядок звернень, забезпечував реалізацію виключно індивідуального права на контакт з владою, практично не регулюючи колективних форм участі і жодним чином не торкаючись питань залучення організованої громадськості до процесів формування та реалізації публічної політики [132]. Практично весь пострадянський спадок у відносинах між владою та суспільством зводився до однієї моделі: громадянин звертається з проблемою, влада надає формальну відповідь. Будь-якої симетрії, будь-якого реального впливу на зміст рішень ця модель не передбачала і не мала передбачати за своєю природою, оскільки публічна влада позиціонувала себе як монопольний суб'єкт прийняття рішень, а не як партнер суспільства в управлінні спільними справами. Ця успадкована управлінська культура стала і залишається одним з найглибших чинників, що стримують розвиток реальної, а не формальної взаємодії громадськості та органів публічної влади у вирішенні питань регіонального розвитку [146, 178].

Перший суттєвий крок до системного нормативного забезпечення взаємодії було зроблено у 2004 році, коли Кабінет Міністрів України затвердив порядок проведення консультацій з громадськістю та ухвалив перше типово положення про громадські ради при органах виконавчої влади. Цей крок стався в умовах підвищеного суспільного запиту на участь, що формувався від часу Незалежності під впливом розвитку міжнародних стандартів демократичного управління – зокрема рекомендацій ОБСЄ, Ради Європи та ООН – і поступового зростання громадянської активності в Україні. Хоча цей крок і поклав початок інституціоналізації взаємодії, перші роки функціонування громадських рад засвідчили системні проблеми, що стануть хронічними для вітчизняної практики: ради формувалися поспіхом, нерідко за принципом відбору «підконтрольних» організацій, позбавляючись таким чином будь-якої реальної незалежності від органів влади, при яких вони утворювалися; засідання носили характер формального заходу без предметного обговорення; результати їхньої роботи рідко зачіпали зміст реальних управлінських рішень. Ради *de facto* виконували переважно легітимізаційну, а не реальну дорадчу функцію, надаючи органам влади можливість демонструвати «відкритість» без зміни реальних управлінських практик [126, 5]. Помаранчева революція 2004 року і наступний демократичний підйом сформували потужний і конкретний громадський запит на реальну – а не декоративну – участь у публічному управлінні, що й стало головним суспільним поштовхом до подальшої роботи над вдосконаленням нормативної бази взаємодії.

Справжнім переломним моментом у нормативному регулюванні взаємодії стало прийняття у 2010 році Постанови Кабінету Міністрів № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка і сьогодні залишається базовим підзаконним актом у цій сфері [6]. Цей документ став результатом тривалого і суперечливого процесу нормотворчості, що тривав від початку 2000-х років через спробу 2004 року і ряд проміжних редакцій. Цим документом було запроваджено значно більш детальне регулювання двох ключових механізмів взаємодії – громадських рад

та консультацій з громадськістю. Щодо громадських рад документ визначив їх як постійно діючі колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи, утворені для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії та врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [6]. Важливими новаціями стали: по-перше, впровадження виборного принципу формування рад – що мало підвищити їхню легітимність та незалежність від органів влади, при яких вони утворюються; по-друге, встановлення переліку завдань громадських рад, серед яких – підготовка пропозицій до орієнтовного плану консультацій, громадська та антикорупційна експертиза проектів нормативних актів, здійснення громадського контролю за дотриманням антикорупційних норм; по-третє, зобов'язання органів влади своєчасно інформувати громадські ради про проекти рішень, що зачіпають громадські інтереси, і розглядати їхні пропозиції [6]. Щодо консультацій з громадськістю Постанова встановила дві основні форми: публічне громадське обговорення та електронні консультації, – а також зобов'язала органи виконавчої влади щороку складати орієнтовний план проведення консультацій і звітувати за результатами їх проведення [6]. У регіональному вимірі ця Постанова поширюється й на обласні державні адміністрації, що безпосередньо відповідають за реалізацію регіональної політики, – це принципово важливо для нашого дослідження, оскільки саме вони є ключовими суб'єктами взаємодії з громадськістю у забезпеченні регіонального розвитку.

Паралельно у 2011 році було ухвалено Закон України «Про доступ до публічної інформації», що став принципово важливим доповненням до нормативної бази взаємодії, хоча його основний предмет – забезпечення прозорості публічної влади, а не безпосередньо механізми участі громадськості [126]. Важливість цього закону для інфраструктури взаємодії важко переоцінити: він закладає інформаційний фундамент, без якого будь-які консультативні або партнерські механізми неминуче перетворюються на

порожні процедури. Якщо громадськість не має доступу до реальної інформації про стан справ у регіоні, проекти рішень, бюджетні видатки та результати реалізації програм – її участь буде беззмістовною, оскільки вона не матиме ані предмета для аналізу, ані підстав для формулювання обґрунтованих пропозицій. Закон зобов'язав органи влади активно оприлюднювати інформацію про свою діяльність, своєчасно реагувати на інформаційні запити громадян і організацій, надавати доступ до проектів нормативних актів за 20 робочих днів до їх розгляду – що принципово важливо саме для регіонального рівня, де проекти стратегій та програм розвитку часто готувались у закритому режимі [126]. Практика застосування цього закону виявилась неоднорідною. Там, де органи влади сприймали відкритість не як обтяжливий обов'язок, а як природну ознаку демократичного управління, закон став дієвим інструментом підвищення прозорості та підзвітності регіональних рішень. Однак у чисельних випадках органи влади формально дотримувалися вимог закону – оприлюднюючи інформацію у незручних форматах, із затримками або у вигляді, недоступному для пересічного громадянина, – зберігаючи фактичну непрозорість при формальному дотриманні норм [126, 5, 225]. Для регіонального виміру взаємодії цей закон має особливе значення: він забезпечує той мінімальний рівень прозорості, без якого будь-яка участь громадськості у регіональних справах є неможливою.

Роки після Революції Гідності 2014 ознаменувалися новим і якісно іншим імпульсом до розвитку нормативної бази. Масштабний громадський підйом, що супроводжував Революцію, поставив на порядок денний питання не просто формального закріплення права на участь, а реального перерозподілу влади між державою та суспільством. Закон України «Про засади державної регіональної політики», прийнятий у 2015 році, заклав засади участі громадськості безпосередньо у сфері регіонального розвитку: він передбачив залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації регіональних стратегій, запровадив агенції регіонального розвитку як майданчики для партнерської взаємодії органів влади,

підприємницьких структур та громадянського суспільства, а також встановив механізми моніторингу та оцінювання регіональної політики, що включають участь громадськості [5]. Крім того, цим законом було введено принцип субсидіарності як один із засадничих принципів державної регіональної політики, що передбачає передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління, здатний ефективно їх реалізовувати, – і тим самим нормативно закріпив той напрям, у якому взаємодія громадськості та влади є і найближчою, і найбезпосередньою. Децентралізаційна реформа того ж 2015 року, що дала потужний поштовх об'єднанню територіальних громад і розширенню повноважень місцевого самоврядування, також суттєво трансформувала нормативне середовище взаємодії: об'єднані громади отримали значно більший простір для самостійного впровадження механізмів участі – від запровадження власних механізмів партисипаторного бюджетування до утворення консультативно-дорадчих органів – і це право реалізовувалось по-різному, залежно від рівня інституційної зрілості, лідерського потенціалу та зрілості місцевого громадянського суспільства [5, 11]. Реформа місцевого самоврядування також внесла корективи у Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема додавши норми про публічні консультації та консультативно-дорадчі органи при місцевих радах – що розширило формальний арсенал механізмів взаємодії на субрегіональному рівні [38]. Водночас слід визнати, що ці зміни породили нові нормативні неузгодженості: різні рівні публічного управління мають нерівномірно розвинуту нормативну базу взаємодії, а «стики» між рівнями – наприклад, між обласним і громадівським – залишаються недостатньо врегульованими в частині спільного планування та координації участі громадськості у регіональних процесах.

Окремого розгляду потребує цифровий вимір нормативно-інституційного забезпечення взаємодії. Цифрові технології відкрили нові можливості для участі громадськості у регіональному управлінні – електронні консультації, онлайн-петиції, цифрові платформи партисипаторного

бюджетування, – і нормативна база поступово реагувала на ці зміни. Постанова КМУ № 996 з самого початку передбачала електронні консультації як одну з двох основних форм проведення консультацій з громадськістю; Указ Президента України 2015 року закріпив механізм електронних петицій. Цифрові платформи взаємодії органів влади з громадськістю у сфері регіонального розвитку розвивались нерівномірно: ряд обласних адміністрацій запровадив власні платформи для громадських обговорень та партисипаторного бюджетування, тоді як інші зберігали переважно паперові і офлайн-процедури. Після 2022 року значення цифрових каналів взаємодії суттєво зросло – з огляду на мільйони вимушено переміщених мешканців, які можуть брати участь у вирішенні питань розвитку своїх регіонів лише через дистанційні формати [11, 163]. Водночас цифровий розрив залишається реальною нормативно-інституційною проблемою: без активної підтримки цифрової грамотності і забезпечення рівного доступу до цифрової взаємодії для різних соціальних груп цифровізація механізмів участі ризикує поглибити, а не скоротити нерівність між тими, хто реально бере участь у регіональному плануванні, і тими, хто залишається поза ним.

Принципово важливим аспектом нормативного регулювання взаємодії є питання інклюзивності – того, наскільки нормативна база забезпечує рівний доступ різних груп населення до механізмів участі у регіональному розвитку. Аналіз чинного законодавства засвідчує, що воно переважно не містить спеціальних механізмів залучення соціально вразливих і маргіналізованих груп – осіб з інвалідністю, мешканців віддалених сільських районів, малозабезпечених верств населення, внутрішньо переміщених осіб, – чії потреби та інтереси є не менш, а то й більш значущими для регіонального розвитку, ніж інтереси організованих і ресурсно забезпечених груп [163, 225]. Вітчизняне законодавство про рівні можливості та недискримінацію теоретично поширюється і на участь у публічному управлінні, але механізмів його реалізації в контексті регіонального планування фактично немає. Це означає, що нормативна рамка взаємодії систематично відтворює нерівність,

навіть не передбачаючи цього явно: «відкритість» консультацій без активного залучення маргінальних груп на практиці означає монополію тих, хто вже має ресурси для участі. Розбудова інклюзивних механізмів – з навмисним, а не випадковим залученням вразливих груп – є одним з принципових нормативних завдань для вдосконалення системи регіонального управління у відповідності до стандартів ЄС, до яких прагне Україна в рамках євроінтеграційного процесу [5, 155].

Суттєве оновлення нормативної бази відбулося і у 2022 році, коли з початком повномасштабної збройної агресії Росії законодавство зіткнулося з непростим завданням: забезпечити, з одного боку, продовження функціонування механізмів взаємодії на тих територіях, де це можливо, а з іншого – адаптувати їх до умов воєнного стану, що суттєво обмежив ряд конституційних прав та змінив адміністративно-територіальну структуру управління [11, 163]. Законом № 2389-IX від 9 липня 2022 року Закон «Про засади державної регіональної політики» був доповнений положеннями щодо особливостей відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії, – що принципово розширило предмет регіональної політики. Запровадження нового типу документа стратегічного планування – плану відновлення та розвитку для постраждалих територій – відкрило потенційно важливий новий простір для взаємодії: планування відновлення є за своєю природою процесом, що потребує глибокого знання місцевих потреб і реалій, які найкраще знають самі постраждалі мешканці [5, 11]. Разом з тим дослідники констатують, що запровадження воєнного стану, попри всю об'єктивну необхідність, спричинило й певні обмеження для формальних механізмів взаємодії: частина консультативних процедур була призупинена або відкладена на невизначений термін; ряд засідань громадських рад перейшов у формат «паперових» протоколів без реального обговорення; деякі форми публічного контролю та перевірок були тимчасово звужені з міркувань безпеки та оперативності управління в умовах бойових дій [11, 163]. Важливо фіксувати і те, що разом із цими обмеженнями виникли принципово нові

нормативні та інституційні елементи взаємодії: ради внутрішньо переміщених осіб при обласних адміністраціях, координаційні платформи між органами влади та волонтерськими структурами, нові процедури громадського контролю за розподілом гуманітарної допомоги і ресурсів відновлення. Ці новостворені форми взаємодії поки що мають переважно неформальний або напівформальний статус, що порушує питання про їхню інституціоналізацію у нормативній базі після завершення воєнного стану [11, 125].

Аналіз чинної нормативної бази взаємодії громадськості та органів публічної влади у сфері регіонального розвитку виявляє низку системних характеристик, що суттєво впливають на її практичну дієвість і потребують предметного дослідницького осмислення (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Нормативно-інституційна система публічно-громадської взаємодії в Україні

По-перше, ця база є розосередженою і фрагментованою: різні механізми взаємодії регулюються різними законами і підзаконними актами, між якими нерідко відсутня змістовна узгодженість, що ускладнює системне застосування на практиці. Постанова КМУ № 996 регулює консультації та громадські ради, Закон «Про доступ до публічної інформації» – прозорість і відкритість, Закон «Про місцеве самоврядування» – громадські слухання та місцеві ініціативи, Закон «Про засади державної регіональної політики» – стратегічне планування за участі громадськості [6, 126, 5, 38]. Кожен із цих актів є самодостатнім у своїй сфері, але жоден з них не забезпечує комплексного регулювання взаємодії як системного явища із зрозумілими і взаємоузгодженими правилами для всіх учасників. Практичним наслідком цієї фрагментованості є те, що громадянин або організація, яка хоче реально брати участь у регіональному плануванні, змушені орієнтуватися у кількох нормативних системах одночасно, звертаючись до різних органів влади за різними процедурами, – що суттєво підвищує транзакційні витрати участі і є одним з чинників пасивності тих груп громадськості, що не мають спеціальних правових знань або досвіду взаємодії з владою [225, 178]. По-друге, більшість нормативних норм у сфері взаємодії є диспозитивними, а не імперативними: органи виконавчої влади «можуть» проводити консультації, «враховують» думку громадської ради, «сприяють» участі громадськості. Відсутність обов'язковості і, тим більше, відповідальності за ігнорування результатів взаємодії перетворює значну частину нормативних приписів на декларативні положення, виконання яких цілком залежить від суб'єктивної готовності конкретного керівника органу влади. На нашу думку, ця диспозитивність є свідомою управлінською позицією, а не технічним недоліком нормотворчості: вона відображає прагнення зберегти автономію виконавчої влади у процесах прийняття рішень, формально визнаючи участь громадськості, але не зобов'язуючись реально рахуватися з її результатами [6, 11].

По-третє, нормативна база взаємодії в Україні зосереджена переважно на процедурних аспектах, залишаючи поза увагою результативний вимір.

Нормативні акти детально описують, як організувати консультацію, як сформувати громадську раду, в які строки публікувати протокол. Але жоден з діючих нормативних актів не встановлює обов'язку органу влади публічно обґрунтовувати, які саме пропозиції громадськості були враховані, а які – ні і чому. Ця відсутність механізму зворотного зв'язку є, мабуть, найбільш принциповим нормативним дефіцитом: вона дозволяє формально виконати вимоги щодо проведення консультацій, фактично не впустивши громадськість до реального процесу прийняття рішень [126, 11]. Без обов'язкового зворотного зв'язку участь громадськості деградує до символічного ритуалу, що позбавляє її як сенсу, так і мотивації. Учасники процесу – організації та громадяни – швидко усвідомлюють, що їхні позиції ніяк не впливають на зміст рішень, і починають ставитися до участі як до витрати часу без жодної вигоди, або, у кращому разі, як до платформи для публічного виступу без наміру реально впливати на рішення. Перелом тут є не нормативним, а культурним: поки органи публічної влади не сприйматимуть зворотний зв'язок з громадськістю як цінний інформаційний ресурс, а не як процедурний тягар, нормативне закріплення обов'язкового зворотного зв'язку лише додасть ще одного елемента до переліку «відпрацьованих» формальних вимог [146, 188]. По-четверте, нормативна база значно краще охоплює центральний рівень управління, ніж регіональний: більшість положень постанови КМУ № 996 де-факто орієнтована на міністерства та центральні органи виконавчої влади, хоча формально поширюється і на обласні та районні адміністрації [6]. Методичний інструментарій для регіонального рівня є значно менш розвиненим: немає спеціальних вказівок щодо специфіки консультацій з питань регіонального розвитку, відсутні стандарти залучення різних соціальних груп регіону, немає рекомендацій щодо узгодження результатів консультацій на різних рівнях управління – регіональному та громадівському. Регіональний вимір взаємодії – там, де вона безпосередньо впливає на регіональний розвиток, – залишається значно менш нормативно врегульованим, що залишає великий простір для локальних інтерпретацій: одні регіони скористалися цим простором для

впровадження нестандартних практик участі, інші – для фактичного звуження взаємодії до мінімально необхідного формального мінімуму, ховаючись за відсутністю детальних вимог [6, 155].

Інституційна архітектура взаємодії громадськості та органів публічної влади у сфері регіонального розвитку в Україні охоплює декілька рівнів, між якими зв'язки є нерідко слабкими, а координація – недостатньою. На рівні центральних органів виконавчої влади ключовою є Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку, що має дорадчий характер і до складу якої включені представники громадянського суспільства поряд з представниками органів влади різних рівнів. Однак реальна роль цієї Комісії у забезпеченні участі громадськості у стратегічному управлінні регіональним розвитком є обмеженою: її функції полягають переважно в узгодженні позицій між різними рівнями публічної влади, а голос громадянського суспільства у її роботі залишається консультативним, а не рівноправним [5]. На рівні регіонів – обласних державних адміністрацій – інституційним осередком взаємодії є громадські ради, що функціонують відповідно до Постанови № 996 і охоплюють широкий спектр суспільних інтересів через представництво різних організацій. Важливу роль також відіграють агенції регіонального розвитку, покликані об'єднати зусилля органів влади, бізнесу та громадянського суспільства у реалізації регіональних стратегій [5, 11]. Ці агенції є потенційно важливою інституційною інновацією – вони закладають організаційну форму для системного партнерства різних акторів регіонального розвитку. Проте їхній нормативний статус і операційні моделі суттєво варіюються між регіонами, що робить їх малоприсаєдними для системного порівняння, а їхня реальна роль у залученні широкої громадськості (а не лише організованих бізнесових та громадських структур) залишається питанням для аналізу. На рівні територіальних громад взаємодія відбувається через цілу низку інститутів: органи самоорганізації населення, постійні та тимчасові комісії рад, консультативно-дорадчі органи при виконавчих органах рад, а також через публічні консультації та громадські слухання, що проводяться з різною

регулярністю залежно від традицій і лідерства у конкретній громаді [5, 38]. Принципово важливим є те, що між рівнями цієї архітектури – від громади до регіону – відсутні системні механізми агрегування і передачі громадських позицій: те, що виявляється в результаті консультацій на рівні громади, практично ніколи автоматично не потрапляє до процесу регіонального планування, і навпаки.

Громадські ради при обласних державних адміністраціях є центральним елементом інституційної архітектури взаємодії на регіональному рівні. Вони мають достатньо розвинуте нормативне підґрунтя, більш ніж двадцятирічний досвід функціонування та визначений статус. На кожен регіон припадає одна громадська рада при обласній державній адміністрації, яка формально охоплює широкий спектр напрямів регіональної політики та об'єднує представників різноманітних громадських організацій, що пройшли виборну процедуру. Водночас дослідження їхньої роботи виявляють системні інституційні слабкості, що суттєво обмежують реальний вплив на регіональний розвиток. По-перше, слабка операційна спроможність самих рад: більшість членів є добровольцями, що поєднують участь у раді з основною зайнятістю, і не мають ні достатнього часу, ні ресурсів для здійснення системної аналітичної та моніторингової роботи. По-друге, нерегулярність скликання засідань у низці регіонів: попри нормативну вимогу засідати регулярно, деякі ради проводять засідання рідше ніж раз на квартал, що унеможлиблює систематичну роботу. По-третє, суттєві обмеження у доступі до робочих матеріалів та проектів рішень на ранніх стадіях їх підготовки: ради отримують проекти документів нерідко вже на фінальному етапі, коли можливості для реального впливу є мінімальними. По-четверте, і це найбільш принциповий недолік, – відсутність системного механізму відслідковування того, як рекомендації рад враховуються у практичній діяльності адміністрацій [126, 5, 163]. Постанова КМУ № 996 зобов'язує органи влади розглядати пропозиції громадських рад, але не встановлює обов'язку публічно звітувати про їх врахування чи обґрунтовувати відмову від їх реалізації. Ця остання

проблема є критичною, оскільки перетворює ради з реального дорадчого органу на форум для висловлення позицій без гарантії їхнього врахування – що, в свою чергу, підриває мотивацію членів рад до систематичної і якісної роботи і формує у громадських організаціях скептичне ставлення до формальних механізмів взаємодії [126, 146, 225].

Агенції регіонального розвитку, передбачені законодавством і покликані стати операційними майданчиками для реалізації стратегій регіонального розвитку, є потенційно важливим інституційним елементом взаємодії, хоча їхня реальна роль залишається нерівномірною і недостатньо дослідженою. Частина агенцій – насамперед у тих регіонах, де є сильний лідер або зовнішня міжнародна підтримка (GIZ, UNDP, проекти ЄС) – дійсно функціонує як дієвий майданчик для зустрічі органів влади, підприємницьких асоціацій та громадських організацій і виконує реальні функції ресурсної, аналітичної та координаційної підтримки регіонального розвитку. Інша частина існує переважно формально, виконуючи дублюючі адміністративні функції у відносно замкнутому колі відомих акторів регіональної еліти без реального залучення широкого кола стейкхолдерів і без системного зворотного зв'язку з місцевими громадами [5, 11]. Принциповим питанням для нормативного регулювання є те, якою має бути роль агенцій регіонального розвитку у системі публічно-громадської взаємодії: чи повинні вони бути лише виконавчими структурами, що реалізують рішення органів влади, чи мають стати реальними майданчиками для партнерської розробки та реалізації стратегій регіонального розвитку за участі широкого кола зацікавлених сторін – і відповідь на це питання потребує не лише нормативного закріплення, а й достатнього ресурсного, кадрового та організаційного забезпечення агенцій.

Окремої аналітичної уваги заслуговує питання про нормативне регулювання конкретних механізмів взаємодії у сфері регіонального розвитку. Закон «Про засади державної регіональної політики» формально передбачає залучення громадськості до стратегічного планування регіонального розвитку, однак порядок такого залучення є вкрай розмитим: фактично мова йде про

публічне обговорення вже підготованих проектів стратегій, а не про спільне їх розроблення [5]. Ця процедурна модель відповідає консультативному, але не партнерському рівню взаємодії за авторською типологією, розробленою у підрозділі 1.3: громадськість може висловлюватися щодо вже сформованого документа, але не має нормативно закріпленого права впливати на сам процес формування його концепції та пріоритетів. Поєднуючи цей недолік з уже зазначеною відсутністю вимог щодо зворотного зв'язку, можна стверджувати, що нормативна база регіонального стратегічного планування фактично перекладає на органи влади обов'язок формально залучити громадськість, не вимагаючи реальних змін у процесі прийняття рішень [5, 155].

Партисипаторне бюджетування як механізм взаємодії лише частково охоплено нормативною базою: після закріплення відповідних положень у Законі «Про місцеве самоврядування» (стаття 13-1 «Участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету») воно отримало законодавче підґрунтя, однак без деталізованого порядку застосування, що залишає значний простір для локальних інтерпретацій – від справді участницьких практик до суто формального їх наслідування [38]. Ще менш нормативно врегульованими є механізми спільного виконання програм регіонального розвитку через залучення ресурсів і компетенцій громадського сектору: попри декларовані у законодавстві принципи державно-приватного партнерства і співпраці з громадянським суспільством, правовий каркас для реалізації таких партнерств залишається недостатньо розвиненим, що унеможлиблює системне масштабування успішних місцевих практик на рівень регіону [5, 155]. На нашу думку, саме розрив між нормативним задекларуванням і операційним забезпеченням механізмів взаємодії є однією з ключових проблем чинної системи нормативно-інституційного регулювання взаємодії у сфері регіонального розвитку.

Важливим виміром інституційного середовища є також розвиток громадянського суспільства як партнера органів публічної влади у взаємодії. Станом на початок 2022 року в Україні було зареєстровано більше 100 000

громадських об'єднань, хоча реально активних – значно менше. Різні дослідження оцінюють частку реально функціонуючих організацій від 20 до 35 відсотків від зареєстрованих, що підкреслює принципову відмінність між юридичним існуванням організації та її реальною операційною спроможністю [163, 225]. Крім того, ці організації вкрай нерівномірно розподілені між регіонами та в їх межах: у великих містах і обласних центрах зосереджено непропорційно більшу частку організованого громадянського суспільства порівняно з малими містами і сільськими районами. Ця географічна нерівномірність означає, що мешканці малих міст і сільських громад – нерідко саме тих, чий розвиток є найбільш проблемним і де регіональна підтримка є найбільш необхідною, – мають найменший доступ до організованих форм участі у регіональних процесах. Механізми консультацій та громадських рад формально доступні для всіх мешканців регіону, але реально використовуються переважно тими організаціями, що мають достатні ресурси, досвід і зв'язки для участі в офіційних форумах, – що систематично відтворює нерівність голосів у процесах, які формально позиціонуються як відкриті і інклюзивні [163, 85]. Після початку повномасштабного вторгнення у 2022 році структура громадянського суспільства зазнала суттєвих змін: значна частина організацій переорієнтувала свою діяльність на підтримку ЗСУ і гуманітарну допомогу, при цьому виникла велика кількість нових, неформальних ініціатив, пов'язаних безпосередньо з реагуванням на кризу. Дослідження засвідчують, що понад три чверті громадських організацій тією чи іншою мірою долучилися до допомоги збройним силам або підтримки постраждалого населення, водночас значна частина довоєнних проектів у сферах, безпосередньо не пов'язаних з обороною, – зокрема і у сфері регіонального розвитку – була тимчасово призупинена або суттєво скорочена [163].

Повномасштабна збройна агресія Росії суттєво вплинула і на нормативне, і на інституційне середовище взаємодії, хоча цей вплив є неоднозначним. З одного боку, частина формальних механізмів взаємодії – особливо у регіонах, що зазнали безпосереднього впливу бойових дій – була

дестабілізована або призупинена. З іншого боку, небачений сплеск волонтерської та громадянської активності, що розпочався у перші дні повномасштабного вторгнення, фактично сформував нові неформальні інституції взаємодії: волонтерські мережі, координаційні платформи між органами влади та НГО, ради ВПО при обласних адміністраціях, – що в ряді регіонів функціонують значно ефективніше за формальні механізми, передбачені довоєнним законодавством [11, 163]. Парадокс полягає у тому, що воєнний стан, обмеживши ряд формальних прав на участь, одночасно каталізував розвиток більш живих і безпосередніх форм взаємодії між громадськістю та владою – тих, що безпосередньо служать виживанню і підтримці регіональної стійкості. Цей парадокс є теоретично значущим: він підтверджує висновок, зроблений у підрозділі 1.3 про те, що неформальні механізми взаємодії можуть бути не менш важливими, ніж формальні, – і що справжня мобілізаційна спроможність суспільства залежить не від наявності правових норм, а від рівня довіри, соціального капіталу і готовності до колективних дій, що нагромаджені у суспільстві до настання кризи. Водночас стихійний характер цих нових форм взаємодії несе і ризики: вони можуть зникнути разом зі спадом кризи, не залишивши інституційних слідів, або бути «захопленими» окремими акторами, які використовують їх для реалізації власних вузькогрупових інтересів під прикриттям суспільної справи [11, 85]. Системне завдання полягає в тому, щоб наявний потенціал громадянської самоорганізації, що розкрився в умовах збройного конфлікту, конвертувати у сталі інституції взаємодії через свідому нормативно-інституційну роботу.

Системний аналіз нормативно-інституційного середовища взаємодії громадськості та органів публічної влади у сфері регіонального розвитку України дозволяє зробити кілька висновків, що стануть вихідними точками для подальшого аналізу у підрозділах 2.2 та 2.3.

По-перше, нормативна база взаємодії є відносно розвиненою у порівнянні з більшістю пострадянських країн і містить широкий арсенал механізмів – від консультацій і громадських рад до агенцій регіонального

розвитку і партисипаторного бюджетування; її системний недолік полягає не у відсутності норм, а у їхній переважно процедурній, а не результативній орієнтованості, що дозволяє формально виконувати вимоги участі без реального впливу громадськості на рішення щодо регіонального розвитку.

По-друге, інституційна архітектура взаємодії охоплює різні рівні управління, але страждає від системних слабкостей: операційної неспроможності більшості консультативних органів, нерівномірного розподілу громадянського суспільства між регіонами і всередині них, відсутності дієвих механізмів зворотного зв'язку та культурної несумісності між нормативно задекларованими вимогами участі і реальними управлінськими практиками.

По-третє, децентралізаційна реформа відкрила нові і принципово важливі можливості для взаємодії на рівні громад, наблизивши прийняття рішень до мешканців і збільшивши обсяг ресурсів, розподіл яких може бути предметом безпосередньої участі громадськості, – але й породила нові нормативні неузгодженості між рівнями управління, що потребують системного вирішення.

По-четверте, воєнний стан дестабілізував частину формальних механізмів взаємодії, одночасно стимулювавши розвиток нових, більш органічних, хоча і менш інституційно усталених форм публічно-громадської взаємодії у регіональному вимірі – волонтерських мереж, рад ВПО, координаційних платформ, – інституціоналізація яких є одним із ключових завдань для нормативно-правового регулювання у повоєнний період.

По-п'яте, загальною системною проблемою нормативно-інституційного забезпечення є відсутність комплексного закону або кодексу, що регулював би взаємодію громадськості та органів публічної влади як єдину систему з взаємоузгодженими механізмами, чіткими стимулами для всіх сторін і дієвою відповідальністю за порушення принципів реальної, а не символічної участі. Розроблення такого законодавчого акту з урахуванням уроків довоєнної практики і нових реалій воєнного часу є, на нашу думку, однією з

першочергових задач у розбудові системи публічного управління, здатної забезпечити сталий і інклюзивний регіональний розвиток України [6, 5, 11, 163, 155, 208].

2.2. Порівняльний аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку

Порівняльний аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку виконує принципово важливу наукову функцію в структурі дисертаційного дослідження. Він дозволяє, по-перше, відійти від обмеженості суто внутрішньої перспективи і подивитися на вітчизняну практику очима зовнішнього дослідника, що помічає звичні проблеми як системні, а не випадкові: те, що здається «нормальним» зсередини – наприклад, відсутність механізму зворотного зв'язку після консультацій – у міжнародному контексті виявляється ознакою системного дефіциту, а не природнім станом справ. По-друге, порівняльний аналіз надає можливість ідентифікувати перевірені практики, що вже довели свою ефективність в інших контекстах і можуть бути адаптовані до умов України, – і цим він надає дослідженню реальної практичної цінності, виходячи за межі чисто дескриптивного або нормативного аналізу. По-третє, він слугує засторогою від механічного перенесення: кожна успішна практика є продуктом конкретного інституційного, культурного та соціального середовища, і критичний аналіз умов її виникнення і функціонування є необхідним для коректної оцінки можливостей її застосування у вітчизняних реаліях [270, 196]. Виходячи з цього, завданням підрозділу є не механічний опис «кращих практик» без урахування контексту, а аналіз ключових моделей публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку з метою виявлення як тих елементів, що можуть збагатити вітчизняну практику, так і тих меж, за якими пряме перенесення є неможливим або нераціональним. При

цьому порівняльний аналіз здійснюється за кількома вимірами: нормативним (наскільки законодавство забезпечує реальну, а не символічну участь), інституційним (які організаційні форми взаємодії існують і наскільки вони спроможні), процесуальним (як насправді відбуваються взаємодія і прийняття рішень) та результативним (чи впливає взаємодія на якість регіонального розвитку) [230, 217].

Перш ніж перейти до аналізу конкретних країнових прикладів, необхідно окреслити загальноєвропейський контекст, у рамках якого відбувається розвиток взаємодії громадськості та органів влади у сфері регіонального розвитку. Когезійна (структурна) політика ЄС – найбільша за обсягом фінансування стаціонарна програма Євросоюзу, що спрямована на скорочення міжрегіональних диспропорцій і підвищення конкурентоспроможності регіонів, – з самого початку свого становлення базувалась на так званому принципі партнерства [270]. Цей принцип вимагає, щоб програмування та реалізація когезійних фондів здійснювались не суто урядовими органами, а у тісному партнерстві між рівнями влади (загальнонаціональним, регіональним, місцевим) і широким колом стейкхолдерів – організаціями роботодавців, профспілками, організаціями громадянського суспільства, органами з питань просування рівності. Нормативне закріплення цього принципу у Регламентах Структурних фондів поступово посилювалося від програмного періоду до програмного: від консультацій при підготовці програм до вимоги активного залучення стейкхолдерів протягом усього циклу реалізації, включно з моніторингом і оцінюванням. На поточний програмний період 2021–2027 рр. Регламент ЄС 2021/1060 закріплює обов'язковий «Кодекс партнерства», що встановлює стандарти залучення для всіх держав-членів [270]. Це означає, що взаємодія громадськості та органів влади у регіональному розвитку не є для ЄС факультативним демократичним прикрасою, а ключовою умовою доступу до фінансування, що генерує системні стимули для органів влади держав-членів до реального залучення громадськості – а не лише формального дотримання

процедур. Саме цей фінансово-нормативний стимул є одним із ключових механізмів, що пояснює відмінності у якості взаємодії між країнами, що є реципієнтами кохезійних фондів, і тими, де такий зовнішній стимул відсутній – як-от Норвегія або Швейцарія, що не є членами ЄС, але мають не менш розвинені практики взаємодії, засновані на глибшому внутрішньому культурному і нормативному запиті. Для України, що перебуває на шляху до членства в ЄС і вже бере участь у ряді програм ЄС, розуміння логіки Кодексу партнерства і принципу партнерства загалом є принципово важливим – адже в міру наближення до членства ці вимоги ставатимуть не бажаними, а обов’язковими [270, 32].

Водночас дослідники констатують, що реалізація принципу партнерства в різних країнах ЄС є вкрай нерівномірною і суттєво відрізняється за якістю [270, 37]. Там, де у державах-членах існують розвинені традиції соціального діалогу, сильне громадянське суспільство і культура консенсусного прийняття рішень – насамперед у Скандинавії, Нідерландах, Австрії – принцип партнерства наповнюється реальним змістом і стейкхолдери справді впливають на зміст регіональних програм. Там, де ці передумови є слабкішими – у частині нових держав-членів з Центральної та Східної Європи, зокрема у деяких регіонах Польщі, Угорщини, Румунії та Болгарії – партнерство нерідко залишається формальним, а стейкхолдери залучаються на пізніх стадіях підготовки програмних документів, коли ключові рішення вже прийняті, і практично не можуть на них вплинути. Парадоксально, але саме там, де партнерство потрібне найбільше – у менш розвинених регіонах з відносно слабким громадянським суспільством – воно нерідко функціонує найгірше, тоді як у розвиненіших регіонах з потужним громадянським суспільством воно є більш живим, але менш критично необхідним. Ця нерівномірність має системне пояснення: Регламент ЄС задає мінімальні стандарти, але не може забезпечити відповідну управлінську культуру; а громадянське суспільство, не маючи досвіду реальної взаємодії, не знає, як ефективно використовувати формальні права на участь. Це свідчить про те, що нормативний поштовх є

необхідною, але недостатньою умовою реального партнерства [270, 64]. Для України, що наближається до членства в ЄС і вже зараз має можливість вивчати цей досвід, принциповим є усвідомлення, що вимоги Кодексу партнерства не стануть автоматичним вирішенням проблем взаємодії – вони задають рамку, у якій розвиток взаємодії є можливим, але реальне наповнення цієї рамки вимагає цілеспрямованих зусиль як органів влади, так і громадянського суспільства. Вибір для порівняльного аналізу конкретних країн, а не «ЄС загалом», є методологічно необхідним саме тому, що різноманітність реальних практик під спільним нормативним дахом є принципово важливою інформацією [270, 93].

Польща є для України природним і найрелевантнішим порівняльним прикладом з кількох причин. По-перше, вона пройшла шлях від пострадянської спадщини до інтеграції в ЄС, тобто вирішувала інституційні завдання, подібні до тих, що стоять перед Україною, і зробила це успішно – що само по собі є аргументом на користь вивчення цього досвіду. По-друге, польська децентралізаційна реформа 1999 року, що запровадила трирівневу систему управління «воєводство – повіт – гміна» з чітким розмежуванням повноважень між рівнями і фінансовою самодостатністю кожного рівня, стала у значній мірі зразком для вітчизняної реформи місцевого самоврядування [245, 108]. Автори вітчизняної децентралізаційної реформи 2014–2015 років свідомо орієнтувались на польський досвід, адаптуючи польські підходи до українських умов. По-третє, Польща є одним із найбільших адресатів когезійних фондів ЄС – і за роки членства набула значного досвіду у формуванні та реалізації механізмів партнерства в регіональному розвитку, у тому числі через так звані Угоди про партнерство з ЄС і численні операційні програми на рівні воєводств. Польська система участі громадськості у регіональному розвитку є багаторівневою і охоплює кілька ключових елементів, що становлять цілісну архітектуру взаємодії. Воєводські сеймики (регіональні парламенти) є виборними органами, що ухвалюють стратегії регіонального розвитку і тим самим забезпечують базову демократичну

легітимність регіональних рішень: рішення не ухвалюється лише адміністративною елітою, а вимагає підтримки обраних регіональних представників. Поряд з ними функціонують Воєводські ради громадського діалогу – тристоронні органи, що об'єднують представників органів влади, роботодавців і профспілок для обговорення регіональних питань зайнятості, соціальної політики та розвитку. Ці ради мають не лише дорадчий, а й реальний вплив на формування позиції воєводства у переговорах з центральним урядом щодо регіональних пріоритетів [245]. На рівні гмін (базових громад) широко застосовується партисипаторне бюджетування: міста Бидгощ, Сопот і Ельблонг стали піонерами цієї практики ще у першій половині 2010-х років, а сьогодні вона поширена в сотнях гмін по всій Польщі, включаючи малі міста і сільські гміни. Польський досвід партисипаторного бюджетування є цінним для України насамперед у частині масштабованості: за відносно короткий час практика поширилась від кількох міст-піонерів до загальнонаціонального явища, що свідчить про наявність умов для системного зростання, а не лише поодинокого експериментування. Ключовою рисою польської моделі є її інтегрованість з механізмами реалізації когезійних фондів: програмні документи для освоєння коштів ЄС розробляються у тісному партнерстві зі стейкхолдерами, і Маршальські управління воєводств – органи регіональної виконавчої влади – несуть відповідальність не лише перед Міністерством фондів і регіональної політики, а й перед місцевим громадянським суспільством за результати використання цих коштів [245, 108]. Так звані «Програмні договори» між Маршальськими управліннями і Міністерством фондів є прикладом вертикальної координації у реалізації регіональних стратегій, до якої залучені різні рівні управління і яка поєднується з горизонтальними механізмами взаємодії зі стейкхолдерами регіону.

Що є найбільш цінним у польському досвіді для України? По-перше, інституційна системність: різні механізми взаємодії – виборні регіональні ради, тристоронні дорадчі органи, партисипаторне бюджетування на

місцевому рівні, угоди між рівнями влади – не є ізольованими один від одного, а складають взаємопов'язану систему, де кожен елемент виконує власну функцію і доповнює інші. Відсутність цієї системності є, можливо, найбільшим структурним дефіцитом вітчизняної практики: різні механізми взаємодії в Україні функціонують ізольовано, і результати консультацій в одному форматі не передаються і не враховуються в іншому. По-друге, фінансова прив'язаність: участь громадськості не є самоціллю, а є умовою ефективного управління публічними коштами – і цей прагматичний аргумент є значно переконливішим для органів влади, ніж суто демократичні обґрунтування, що часто сприймаються як зовнішнє нав'язування. Коли орган влади знає, що якість партнерства впливає на обсяг ресурсів, що він отримає для розвитку регіону, мотивація до реальної взаємодії є якісно іншою, ніж коли партнерство є просто декларативним принципом. По-третє, рівневе розмежування: різні питання регіонального розвитку вирішуються на різних рівнях управління, і механізми участі калібровані відповідно до масштабу і характеру питань – від стратегічних рішень воєводського рівня до конкретних проектів у рамках партисипаторного бюджетування. Ця рівнева диференціація є протилежністю ситуації, що нерідко спостерігається в Україні, де один і той самий механізм – наприклад, консультативна рада – намагається охопити одночасно стратегічне планування і поточний нагляд, що призводить до його перевантаження і неефективності. Водночас і польська модель не є позбавленою суттєвих проблем: дослідники констатують розрив між нормативними вимогами щодо партнерства і реальним рівнем впливу громадянського суспільства на зміст програм, формалізацію консультаційних процедур у певних регіонах, нерівномірний розвиток практик між більш розвиненими і менш розвиненими воєводствами – де останні демонструють гіршу якість партнерства і нижчу залученість громадянського суспільства [245, 108]. Ці проблеми є спільними для польського і українського досвідів і свідчать про те, що навіть наявність правових норм і фінансових стимулів не гарантує якості реальної взаємодії без відповідної управлінської культури, досвіду і

спроможності обох сторін [115, 245].

Порівнюючи польський та вітчизняний досвід, важливо фіксувати принципову відмінність у стартових умовах. Польська децентралізація відбувалась без збройного конфлікту, в умовах відносно стабільного економічного зростання і в рамках чіткого інтеграційного орієнтиру на членство в ЄС, що генерувало системні стимули – як нормативні, так і фінансові – до розвитку якісних механізмів партнерства. Україна, натомість, здійснює децентралізацію в умовах збройного конфлікту, значної ресурсної обмеженості і більш складного інституційного спадку. Це означає, що механічне перенесення польської моделі є неможливим, однак вивчення логіки її побудови – принципів системності, фінансової прив'язаності і рівневого розмежування – є безперечно корисним для вітчизняної практики [245, 108].

Шотландський досвід є іншим, але не менш цінним порівняльним прикладом – особливо в частині нормативного забезпечення взаємодії у плануванні місцевого і регіонального розвитку. Шотландія як адміністративна одиниця Великої Британії зіткнулась з типовою для регіонального рівня управління проблемою: рішення, що впливають на якість повсякденного життя людей, ухвалюються структурами, між якими немає системної координації, – місцевими радами, органами охорони здоров'я, поліцією, освітніми установами. Кожна з цих структур має власний бюджет, власних стейкхолдерів і власні пріоритети, і без системного механізму координації навіть добрі наміри окремих установ не складаються у цілісне поліпшення умов життя мешканців [196, 213]. Закон про повноваження громад Шотландії (Community Empowerment (Scotland) Act) 2015 року є одним з найбільш системних законодавчих актів у сфері участі громадськості в публічному управлінні в сучасній Великій Британії і є прямою відповіддю на цей виклик. Він запровадив чотири принципово важливі елементи: по-перше, обов'язкові Партнерства з планування громади (Community Planning Partnerships, CPP) у кожному з 32 районів Шотландії – структури, що об'єднують місцеві органи влади, органи охорони здоров'я, поліцію, пожежну службу та інші публічні

агентства для спільного планування покращення місцевих результатів і координації ресурсів для їх досягнення. По-друге, Місцеві плани покращення результатів (Local Outcomes Improvement Plans, LOIP) – стратегічні документи на 10 років, що розробляються спільно з громадою і визначають пріоритети для конкретної місцевості, з акцентом на зниженні нерівності [256]. По-третє, обов’язкові «Плани місцевостей» (Locality Plans) – більш деталізовані документи для мікрорайонів, що зазнають найбільших труднощів, де голос місцевої громади є особливо вагомим для визначення пріоритетів. По-четверте, право на участь (participation requests) – механізм, що дозволяє будь-якій громадській організації офіційно звернутися до органу влади з пропозицією щодо участі у поліпшенні певного публічного результату, на яку орган влади зобов’язаний дати обґрунтовану відповідь і звітувати про підсумки розгляду [218,224].

Що є найбільш цінним у шотландському досвіді для українського контексту? По-перше, орієнтація на результати: LOIP є не переліком заходів, а описом бажаних результатів для місцевої громади – таких як зниження рівня бідності у конкретних мікрорайонах, підвищення освітніх досягнень або покращення стану здоров’я населення, – і весь механізм планування і взаємодії є орієнтованим на досягнення цих результатів, а не на дотримання процедур. Це принципово відрізняється від вітчизняної практики, де регіональні стратегії часто вимірюються кількістю проведених заходів, кілометрами побудованих доріг або мегаватами відновлених потужностей, а не реальними змінами у якості і тривалості життя мешканців. Вимога опису вимірюваних результатів і публічного звітування про прогрес у їхньому досягненні є тим елементом, що перетворює стратегію з декларативного документа на реальний управлінський інструмент. По-друге, право на участь (participation request) як нормативна інновація: замість того, щоб залишати ініціативу участі виключно за органами влади, шотландський закон дозволяє громадським організаціям самостійно ініціювати участь у вирішенні питань, що їх стосуються – і покладає на органи влади обов’язок не лише реагувати, а й публічно звітувати про результати

розгляду цього запиту. Ця «перевернута» логіка – де громадськість є суб'єктом ініціативи, а не лише адресатом запрошень від влади – є принципово іншою від тієї, що закладена у вітчизняному законодавстві, де ініціатива проведення консультацій завжди залишається за органами влади [234, 233]. По-третє, обов'язковість ресурсного внеску партнерів: шотландський закон вимагає, щоб статутні партнери СРР вносили відповідні фінансові, кадрові та інші ресурси для забезпечення участі громадських організацій у процесах планування. Це принципово важлива норма: вона перетворює участь з побажання на реальне зобов'язання і водночас визнає, що якісна взаємодія потребує не тільки готовності, а й матеріальних передумов з боку всіх сторін [233]. По-четверте, системність структури: усі 32 СРР Шотландії функціонують у рамках одного законодавчого акта і єдиної методики, що дозволяє здійснювати системний моніторинг і порівняльний аналіз якості взаємодії між різними партнерствами і виявляти кращі практики для поширення. Для України, де якість взаємодії відрізняється між регіонами в принциповий спосіб, цей елемент системності є надзвичайно цінним. Водночас шотландський досвід демонструє і реальні труднощі навіть за наявності добре спроектованого законодавства: звіти про практику реалізації Закону 2015 року фіксують нерівномірність між різними СРР, залежність якості процесів від особистого лідерства в конкретних партнерствах і труднощі з залученням найбільш маргіналізованих груп навіть там, де таке залучення є прямим законодавчим обов'язком [256]. Ці труднощі підкреслюють, що навіть добре спроектовані закони не є достатньою умовою якісної взаємодії без відповідної управлінської культури і спроможності всіх задіяних акторів.

Після аналізу окремих країнових прикладів принципово важливим є порівняльний синтез – тобто виявлення тих рис і принципів, що є спільними для успішних практик взаємодії у різних контекстах, і тих умов, що відрізняють успіх від невдачі незалежно від конкретної країни. Аналіз польського, шотландського і французького досвідів в поєднанні з балтійськими прикладами дозволяє виявити кілька стійких кластерів чинників. Перший

кластер – нормативні чинники: всі успішні системи взаємодії мають не лише нормативні дозволи, а й нормативні зобов'язання органів влади щодо участі. Принципова різниця між «органи влади можуть проводити консультації» і «органи влади зобов'язані залучати громадськість і звітувати про результати» є не риторичною, а практично визначальною для якості реальної взаємодії [270, 234, 191]. Другий кластер – інституційні чинники: успішні системи взаємодії мають стійкі інститути, що забезпечують взаємодію незалежно від зміни персоналій і кон'юнктури. Це можуть бути СРР у Шотландії, Воєvodські ради громадського діалогу в Польщі або Комісії стейкхолдерів при Регіональних управляючих органах Когеzійних фондів ЄС – важливим є саме інституційний характер взаємодії, що відтворюється автоматично, а не залежить від ситуативного бажання конкретного керівника [245, 217]. Третій кластер – культурні чинники: успішна взаємодія вимагає не лише законів і інститутів, а й управлінської культури, за якої органи влади сприймають голос громадськості як ресурс, а не перешкоду. Цей чинник найскладніший для короткострокового впливу: культура змінюється поволі, через накопичення досвіду успішної взаємодії, через зміну поколінь управлінців і через суспільний тиск, що формує стимули до зміни поведінки. Саме тому жоден порівняльний аналіз не дає простої відповіді «зроби так, і все буде добре» – реальна трансформація системи взаємодії вимагає роботи одночасно на нормативному, інституційному і культурному рівнях [230, 217, 144].

Досвід Французької Республіки, зокрема французької регіональної реформи 2015 року, що скоротила кількість регіонів з 22 до 13 і суттєво посилила їхні повноваження у сфері економічного розвитку, надає ще один цінний порівняльний ракурс. Французькі регіони розробляють Регіональні схеми економічного розвитку, інновацій та інтернаціоналізації (SRDEII), і законодавство вимагає їх розробки у партнерстві з суб'єктами економіки та громадянського суспільства [93, 208]. Специфікою французької моделі є її спрямованість передусім на економічних і підприємницьких акторів, тоді як залучення широкої громадськості та звичайних мешканців є менш системним.

Це відображає французьку адміністративну традицію, де держава розглядає себе як гаранта «загального блага» і схильна делегувати роль представника суспільних інтересів скоріше обраним регіональним радам, ніж безпосередньо громадянам. Деліберативні практики – зокрема масштабні «Регіональні конференції» для стратегічного планування, що залучають сотні учасників від різних секторів – стали важливим елементом легітимізації регіональних рішень, що приймаються на рівні, де дистанція між владою та мешканцями є значнішою, ніж на муніципальному рівні. У рамках реалізації Когезійної політики ЄС ряд французьких регіонів – зокрема Нормандія, Бретань, Окситанія – запровадили більш інноваційні практики участі, зокрема «Форуми громадян» з рандомним відбором учасників і структурованим деліберативним процесом [178]. Ці «Форуми» є особливо перспективними з точки зору можливого застосування в Україні, оскільки вони не потребують розвиненого організованого громадянського суспільства як посередника між владою і громадянами – натомість залучають звичайних мешканців, репрезентативних для регіону, і забезпечують умови для їхнього інформованого вибору щодо регіональних пріоритетів. В умовах, де організоване громадянське суспільство є слабким або нерівномірно розподіленим між регіонами – що є характерним для України – деліберативні механізми з рандомним відбором учасників можуть бути особливо цінним інструментом для забезпечення реального голосу звичайних мешканців у регіональному плануванні [136, 89].

Досвід країн Балтії – Естонії, Латвії та Литви – є релевантним для порівняльного аналізу насамперед тому, що ці країни також долали пострадянську спадщину і протягом 1990-х – 2000-х років будували систему демократичного управління з нуля, нерідко вирішуючи схожі з вітчизняними проблеми недовіри між владою і суспільством, слабого громадянського суспільства і бюрократичної культури. Естонія виділяється насамперед розвитком цифрових механізмів участі: електронне громадянство, система e-Residency, онлайн-голосування і цифрові платформи консультацій з громадськістю стали стандартними елементами публічного управління значно

раніше, ніж у більшості країн ЄС [114]. Принципово важливим є те, що естонська цифровізація публічного управління не була самоціллю – вона слугувала інструментом для зниження транзакційних витрат участі і підвищення доступності публічних послуг для мешканців, що проживають поза великими міськими центрами. Проекція цього досвіду на вітчизняні умови є надзвичайно цінною: Україна вже має значний досвід цифровізації публічних послуг через портал «Дія» та систему е-послуг, і наступним кроком є поширення цих цифрових каналів на механізми участі у регіональному розвитку – від електронних консультацій до цифрових платформ партисипаторного бюджетування на рівні регіонів і громад. Литовський досвід є цінним з іншої точки зору: ця країна приділяла значну увагу розвитку самоврядування на рівні сенюній (мікроодиниць самоврядування), що дозволило наблизити публічне управління до мешканців навіть при відносно великих за площею муніципалітетах. Для України, де субрегіональний рівень взаємодії між органами влади та громадськістю є найменш розвиненим, литовський досвід указує на потенціал самоорганізаційних структур нижчого рівня [210, 118]. Водночас балтійський досвід демонструє і специфіку малих країн: механізми, що добре працюють за невеликих відстаней і порівняно однорідного суспільства, вимагають суттєвої адаптації для застосування в Україні з її значними регіональними відмінностями, масштабами і сотнями кілометрів між обласними центрами і сільськими громадами. У балтійських країнах регіональний рівень взаємодії є значно меншою «проблемою масштабу», ніж в Україні, де потенційний учасник регіонального планування у Закарпатті і учасник у Харківській області є громадянами одного регіону лише адміністративно, але реально відокремлені відстанями, що в Естонії або Латвії перетинали б весь простір країни.

Суттєвим для порівняльного аналізу є також питання про те, в яких умовах і за яких стимулів виникала і зміцнювалась успішна взаємодія у досліджуваних країнах. Аналіз ряду прикладів дозволяє виявити чотири типи стимулів, що відіграли ключову роль. Перший тип – зовнішній нормативний

стимул: вимоги Кодексу партнерства ЄС, що роблять участь громадськості умовою доступу до когезійних фондів. Цей стимул є потужним для країн-реципієнтів, але залежить від зовнішнього джерела і не є сталим після завершення програмного фінансування. Другий тип – внутрішній нормативний стимул: законодавче закріплення обов’язкової участі з механізмами санкцій або підзвітності, як у випадку шотландського Закону 2015 року. Цей стимул є більш стійким, оскільки спирається на внутрішню правову систему, але вимагає парламентської більшості для прийняття відповідного закону [164, 191]. Третій тип – фінансовий стимул: пряме бюджетне заохочення якісної взаємодії або пов’язаність доступу до бюджетних ресурсів з якістю консультаційних процесів. Польська практика програмних договорів між воєводствами і Міністерством фондів, де якість партнерства є однією з умов обсягу фінансування, є прикладом цього типу [245]. Четвертий тип – репутаційний стимул: розвиток культури публічної підзвітності, де органи влади вважають неприйнятним ігнорувати думку громадськості через ризик суспільного осуду. Цей тип стимулу є найменш формалізованим, але, мабуть, найбільш стійким у довгостроковій перспективі – і саме він є домінуючим у скандинавських країнах, де відповідна культура сформувалась протягом десятиліть [164]. Для України наявні всі чотири типи стимулів у потенціалі: зовнішній нормативний – у рамках інтеграції в ЄС, що з часом ставатиме щораз конкретнішим і вимогливішим; внутрішній нормативний – через вдосконалення законодавства про участь громадськості і регіональний розвиток; фінансовий – через зв’язок доступу до фондів відновлення і програм ЄС з якістю партнерства; репутаційний – через зростання активності і вимогливості громадянського суспільства, що особливо інтенсивно відбувається в умовах збройного конфлікту, який підвищив суспільну чутливість до питань підзвітності влади. Водночас жоден з цих стимулів наразі не є достатньо сильним, щоб трансформувати систему самостійно, – що ставить завдання їх одночасного і скоординованого розвитку через поєднання нормативних реформ, інституційної підтримки і програм нарощення

спроможностей для обох сторін взаємодії – органів влади і організацій громадянського суспільства.

Особливого аналізу заслуговує питання про специфіку участі громадськості у забезпеченні регіонального розвитку в умовах, що близькі до умов України – повоєнної реконструкції або відновлення після масштабних криз. Тут найбільш релевантним є досвід Балканського регіону – зокрема Боснії та Герцеговини і Косово після конфліктів 1990-х – 2000-х років, а також досвід Грузії після Революції Троянд і подальших реформ [210]. Боснія та Герцеговина є, мабуть, найбільш повчальним прикладом того, як відсутність ефективної взаємодії між етнічно і географічно роздробленими громадами та органами влади після конфлікту може увічнювати стагнацію регіонального розвитку попри значний зовнішній фінансовий ресурс. Досвід Боснії демонструє, що коли процеси відновлення і регіонального розвитку управляються виключно зверху – міжнародними організаціями або центральними органами влади – без реальної участі місцевих громад у визначенні пріоритетів і реалізації, результати є значно нижчими за потенційно можливі і не мають суспільної підтримки [210]. Натомість там, де міжнародні організації свідомо будували місцеві спроможності – підтримуючи розвиток органів місцевого самоврядування, громадянського суспільства і механізмів взаємодії між ними, – результати регіонального розвитку виявлялись значно кращими в середньо- і довгостроковій перспективі. Грузія, де реформи після Революції Троянд 2003–2004 років включали суттєве посилення ролі місцевого самоврядування і залучення громадськості до антикорупційних реформ, демонструє інший урок: участь громадськості може бути особливо ефективною не лише у плануванні розвитку, а й у підвищенні підзвітності органів влади і боротьбі з корупцією – що у постконфліктних або постреволюційних умовах є невіддільним завданням від розвитку [210]. Ці приклади ілюструють, що після конфлікту суспільний запит на участь різко зростає і громадяни більш готові брати відповідальність за спільні рішення – але водночас зростають і інституційна нестабільність, і взаємна недовіра між

різними акторами, що суттєво ускладнює організацію реальної взаємодії. Ключовим уроком з постконфліктного досвіду є те, що успішне відновлення регіонів вимагає не лише фінансових ресурсів, а й інституційної відбудови механізмів взаємодії між владою та громадами – і що це завдання потребує цілеспрямованих зусиль і зовнішньої підтримки, яка за своєю природою має бути орієнтована на нарощення місцевих спроможностей, а не на заміщення місцевих акторів зовнішніми [210, 173].

Вітчизняний досвід публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку не є однорідним і містить як позитивні приклади, що свідчать про реальний потенціал, так і системні проблеми, що підкреслюють необхідність трансформацій. Аналіз вітчизняного досвіду в порівняльній перспективі є особливо важливим, оскільки дозволяє розрізнити те, що є специфічним для України (і потребує специфічних рішень), і те, що є загальним для пострадянських або менш розвинених демократичних країн (і може бути вирішено з урахуванням зарубіжних прецедентів). Серед позитивних прикладів – успішна практика партисипаторного бюджетування у Полтаві, Чернігові та ряді інших міст, де громадськість реально визначає пріоритети розподілу публічних ресурсів і де цей процес поступово зрощується зі стратегічним плануванням розвитку громади; практика «відкритих міст» і цифрових консультацій у Харкові, Дніпрі, Одесі та інших обласних центрах, де системи онлайн-консультацій та електронних петицій набули реального змісту і вплинули на конкретні рішення органів місцевого самоврядування; досвід залучення громадськості до розробки стратегій розвитку об'єднаних територіальних громад, що реалізовувався за підтримки ПРООН, GIZ і ряду міжнародних організацій і в деяких громадах призвів до суттєвого підвищення якості стратегічних документів та їх суспільної підтримки [210, 173]. Ці приклади демонструють, що відповідний управлінський і громадянський потенціал в Україні безумовно є, і там, де він сполучається з зовнішньою підтримкою та щирою готовністю влади до реальної взаємодії, з'являються помітні і вимірювані результати. Окремої

уваги заслуговує кейс масштабного залучення громадськості до повоєнного відновлення в ряді громад Харківської, Херсонської і Миколаївської областей, де фінансова і технічна підтримка міжнародних організацій поєднується з активною роллю місцевих громадських організацій у визначенні пріоритетів відновлення і контролі за якістю його реалізації. Цей досвід, хоча і є вимушено «аварійним», може стати основою для формування нових стійких інституцій взаємодії у сфері регіонального розвитку в майбутньому. Водночас системні проблеми – формальний характер більшості консультаційних процедур, залежність якості взаємодії від особистих якостей конкретного керівника, нерівномірність між регіонами і нерівний доступ різних груп громадськості до механізмів участі – залишаються стійкими і відтворюються незалежно від зовнішніх сигналів і стимулів [210, 173].

Порівняльний аналіз зарубіжних та української моделей публічно-громадської взаємодії у регіональному розвитку наведено у табл. 2.1.

Систематизуючи зарубіжний і вітчизняний досвід у рамках порівняльного аналізу, важливо також звернутися до питання про умови успішного «трансферу» практик – тобто адаптації зарубіжних підходів до вітчизняного контексту з отриманням реального ефекту, а не формального наслідування. Практика міжнародного технічного співробітництва у сфері публічного управління, у тому числі в Україні, дає чисельні приклади як успішних, так і невдалих спроб такого трансферу [210, 173]. Аналіз цих прикладів дозволяє сформулювати ряд умов, за яких трансфер практик взаємодії є більш вірогідно успішним. По-перше, запозичена практика повинна відповідати реальному суспільному запиту – тобто не нав'язуватися ззовні, а впроваджуватися у відповідь на очевидну потребу, яку учасники процесу можуть чітко сформулювати. Партисипаторне бюджетування поширилось в Україні значно успішніше, ніж ряд інших запозичень, зокрема тому, що в умовах Революції Гідності і суспільного запиту на контроль над публічними ресурсами воно відповідало реальному суспільному попиту [210, 173].

Таблиця 2.1.

Порівняльний аналіз моделей публічно-громадської взаємодії у
регіональному розвитку (міжнародний досвід)

Країна / модель	Правова база	Ключові інституції	Форми участі	Особливості для України
Польща	Конституція; Закон про самоврядування; ; Угода про партнерство з ЄС	Регіональні маршалства; комітети моніторингу	Багаторівневе управління; партнерство у структурних фондах ЄС	Модель децентрал. з сильними регіонами – орієнтир для реформ
Шотландія (Велика Британія)	Community Empowerment (Scotland) Act 2015	Місцеві партнерства; Community Planning Partnerships	Право громади вимагати послуги; стратегічне планування знизу	Законодавче закріплення прав громад – адаптація у ЗУ
ЄС (загальна модель)	Регламент CPR 2021/1060; Agenda 2030	Комітети моніторингу; регіональні ради ЄС	Принцип партнерства як обов'язкова умова структурних фондів	Вимоги євроінтеграції – стимул для вдосконалення взаємодії
Фінляндія	Закон про регіональне самоврядування; ; Конституція	Регіональні ради; галузеві дорадчі органи	Деліберативні процедури; систематичні консультації	Практика систематичних консультацій – зразок для ОДА
Україна (поточний стан)	ЗУ № 156-VIII (2015); Постанова № 996 (2010); ДСРР 2021–2027	Громадські ради при ОДА; ОМС; військ. адміністрації (ВС)	Переважно консультативний рівень; цифрові петиції; DREAM	Розрив між нормативною базою та реальними практиками

По-друге, трансфер повинен супроводжуватися реальним нарощенням спроможностей, а не лише передачею методологічних документів і нормативних зразків. Ефективний трансфер вимагає тривалої роботи з людьми – посадовцями, активістами, лідерами громад, – що дозволяє їм не лише знати «що» і «як», а й здобути впевненість і навички для практичного застосування. По-третє, успішний трансфер потребує системного підходу: змін не лише в

одному механізмі, а у взаємопов'язаній системі стимулів, спроможностей і підзвітності, що підтримує нову практику [173, 115]. Той факт, що партисипаторне бюджетування в одних містах України стало живою практикою, а в інших залишилось формальним – за однакових нормативних умов – є прикладом того, як ті самі зовнішні імпульси дають різні результати залежно від наявності або відсутності системних умов [210, 144].

Порівняльний аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду дозволяє сформулювати кілька принципових висновків, що стануть основою для практичних рекомендацій у третьому розділі дисертаційної роботи. По-перше, не існує єдиної «правильної» моделі публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку: польська, шотландська, французька та балтійські моделі суттєво відрізняються між собою і відображають специфічні інституційні та культурні контексти. По-друге, незважаючи на відмінності форм, є спільні структурні чинники, що визначають якість взаємодії у всіх досліджених випадках: орієнтованість на результати (а не на процедури), системність і взаємоузгодженість механізмів взаємодії на різних рівнях, наявність реальних стимулів – нормативних або фінансових – для органів влади і громадськості, а також достатня операційна спроможність обох сторін. По-третє, позитивний зарубіжний досвід не може бути механічно перенесений в Україну, однак логіка його побудови – принципи, що лежать в основі успішних практик, – може бути адаптована з урахуванням вітчизняного контексту. По-четверте, позитивний вітчизняний досвід, що існує у низці регіонів, є часто малодокументованим і не систематизованим – і його виявлення, аналіз і поширення є окремим завданням, що не менш важливе, ніж запозичення зарубіжних практик. По-п'яте, умови повномасштабної збройної агресії і повоєнного відновлення ставлять перед Україною специфічні виклики у сфері взаємодії, для яких у чистому вигляді не існує закордонних аналогів, – і це вимагає вироблення оригінальних вітчизняних підходів, збагачених але не поглинутих зарубіжним досвідом.

2.3. Чинники результативності публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку

Аналіз нормативно-інституційного забезпечення взаємодії та порівняльний розгляд зарубіжного і вітчизняного досвіду, здійснені у підрозділах 2.1 і 2.2, підготували ґрунт для ключового аналітичного питання цього підрозділу: від чого залежить результативність публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку? Це питання є принципово важливим і водночас суперечливим. Важливим – тому що без відповіді на нього неможливо перейти від фіксації стану речей до осмисленого проектування змін: рекомендації щодо вдосконалення взаємодії, що не спираються на глибоке розуміння її рушіїв і обмежувачів, є приречені на формальне виконання без реального ефекту або, що ще гірше, на посилення вже існуючих дисфункцій. Суперечливим – тому що чинники результативності взаємодії є численними, взаємопов'язаними і часто контекстуально специфічними: те, що є критично важливим чинником у одному регіоні або в одній сфері регіонального розвитку, може мати незначний вплив в іншому контексті [220, 192]. Наукова дискусія щодо чинників результативності взаємодії є активною і нерідко суперечливою: різні теоретичні школи – від collaborative governance до deliberative democracy – пропонують різні ієрархії чинників, що відображають відповідні концептуальні пріоритети. У цьому розрізненні важливо не загубитись у теоретичних суперечках, а виробити аналітичну рамку, придатну для дослідження вітчизняного контексту. Завданням підрозділу є не механічне перерахування всіх можливих чинників, а їх концептуальна систематизація та аналіз їхньої взаємодії у вітчизняному контексті регіонального розвитку – з виявленням тих чинників, що мають найбільший структурний вплив і тому є першочерговими об'єктами для управлінського впливу у третьому розділі дисертаційної роботи. При цьому як чинники результативності взаємодії розглядаються ті характеристики ситуації – нормативної, інституційної, культурної, ресурсної і контекстуальної, – що системно і стійко впливають на

вірогідність і якість результатів взаємодії, а не лише на якість самого процесу.

Перш за все необхідно уточнити, що саме розуміється під результативністю публічно-громадської взаємодії у контексті цього дослідження. Як зазначалось у підрозділі 1.3, результативність є одним з двох основних вимірів оцінювання взаємодії поряд з процесуальною якістю. Якщо процесуальна якість описує, наскільки інклюзивним, прозорим і рівноправним є сам процес взаємодії, то результативність фіксує, чи призвела ця взаємодія до реальних змін – у змісті рішень, у якості публічних послуг, у стані регіонального розвитку. Для цілей нашого дослідження результативність взаємодії операціоналізується через три виміри: вплив на зміст рішень у сфері регіонального розвитку (чи відображають регіональні стратегії, програми і проекти позиції і пріоритети, виражені громадськістю у процесах взаємодії); вплив на підзвітність органів влади (чи зростає прозорість і відповідальність органів влади перед громадськістю в результаті участі); вплив на результати регіонального розвитку (чи призводить вища якість взаємодії до кращих показників якості життя, стійкості і розвитку регіону) [220, 192]. Всі три виміри є взаємопов'язаними, але аналітично розрізняваними, і чинники результативності можуть по-різному впливати на кожен з них.

Наукова література пропонує різноманітні класифікації чинників результативності взаємодії у публічному управлінні. Найбільш поширеним є поділ на «вхідні» чинники, пов'язані з умовами та передумовами взаємодії, і «процесуальні» чинники, що характеризують якість самого процесу взаємодії [192, 185]. Інший підхід розрізняє чинники на боці органів влади і чинники на боці громадськості. Третій підхід – контекстуальний – акцентує роль ширшого соціального, інституційного та культурного середовища, в якому відбувається взаємодія. Авторська систематизація, запропонована у цьому підрозділі, поєднує елементи всіх трьох підходів і виокремлює п'ять груп чинників результативності: інституційні, соціально-культурні, процесуальні, ресурсні та контекстуальні. Кожна з цих груп охоплює певний набір змінних, що спільно визначають, чи буде взаємодія між органами влади і громадськістю реальною

і результативною, чи залишиться символічною процедурою [220, 192, 222].

Перша і, мабуть, найбільш структурно значуща група – інституційні чинники результативності. Вони охоплюють ті характеристики нормативно-правового і організаційного середовища, що визначають можливості, межі і стимули для взаємодії. Ключовими інституційними чинниками є, по-перше, якість нормативної бази: наявність не лише дозволів, а й зобов'язань щодо участі, механізмів зворотного зв'язку і відповідальності за їх ігнорування. Як показав аналіз у підрозділі 2.1, вітчизняна нормативна база взаємодії є переважно диспозитивною, а не імперативною, що суттєво знижує її стимулюючий ефект [220, 61]. По-друге, важливим інституційним чинником є ступінь децентралізації: наближення повноважень і ресурсів до рівня, на якому функціонують механізми взаємодії, суттєво підвищує мотивацію і здатність громадськості реально впливати на рішення. Децентралізаційна реформа 2014–2015 років суттєво покращила інституційні умови для взаємодії на субрегіональному рівні, але не усунула нерівномірності між регіонами [61]. По-третє, важливим є характер і якість координації між рівнями управління: там, де вертикальна координація є слабкою, результати консультацій на місцевому рівні не враховуються на регіональному, і навпаки – що підриває мотивацію і органів влади, і громадськості до участі.

Серед інституційних чинників окремої уваги заслуговує питання про стійкість інституцій взаємодії. Консультативна рада або будь-який інший механізм участі, що залежить від особистої ініціативи конкретного керівника органу влади, є вкрай нестійким: зміна керівника може повністю зупинити функціонування механізму або кардинально змінити його якість – від реальної взаємодії до символічної. Натомість взаємодія, що є закріпленою у внутрішніх регламентах органу влади, пов'язаною з бюджетним циклом або зафіксованою у плані заходів, відтворюється незалежно від персоналії і зберігає свій потенціал для впливу [220, 195]. Важливим аспектом інституційної стійкості є також інтеграція механізмів взаємодії у ключові управлінські процеси: стратегічне планування, бюджетування, моніторинг і оцінювання. Там, де

громадська участь вбудована у базові управлінські цикли – а не є автономним заходом на маргінесі основних процесів – вона набуває системного характеру і стає важко виключити без руйнування самого управлінського процесу. Саме таке «вбудовування» є ключем до подолання «залежності від особистості»: коли системою вимагається проведення консультацій перед затвердженням бюджету або регіональної стратегії, навіть несхильний до взаємодії керівник вимушений організувати цей процес. Вітчизняна практика демонструє численні приклади «персоналізованих» механізмів взаємодії – там, де була сильна особистість в органі влади або серед громадських лідерів, взаємодія відбувалась і мала результати, але після їхнього відходу нерідко деградувала до символічних форм або й цілком припинялась. Цей феномен «залежності від особистості» є, мабуть, найважливішою структурною слабкістю вітчизняної системи взаємодії і підкреслює необхідність планомірної інституціоналізації практик незалежно від конкретних акторів – перетворення їх з «авторських проєктів» на системні процедури [220, 61].

Друга група – соціально-культурні чинники результативності. Вони охоплюють ті характеристики суспільного середовища, що визначають як готовність і спроможність громадськості до участі, так і управлінську культуру органів влади щодо залучення цієї участі. Ключовим чинником є рівень міжособистісної і інституційної довіри – між громадянами, між організаціями громадянського суспільства, між громадянами і владою. Низька довіра є, мабуть, найглибшим соціально-культурним обмеженням для взаємодії в Україні: результати соціологічних досліджень незмінно фіксують, що більшість громадян не вірить у реальний вплив їхньої участі на рішення органів влади, що є водночас і наслідком, і причиною слабкої взаємодії – утворюючи самовідтворювальну пастку [220, 162]. Там, де довіра є низькою, громадяни не беруть участь, оскільки вважають участь марною витратою часу; органи влади, не зустрічаючи реального громадського тиску, не докладають зусиль до якісного залучення; і в результаті участь залишається слабкою, що підтверджує початкову недовіру.

Культура участі як соціально-культурний чинник охоплює сукупність цінностей, норм і навичок, що стосуються залучення до публічних справ. У суспільствах з розвинутою культурою участі – де громадяни з дитинства звикають брати участь в обговоренні спільних питань у школі, у місцевій громаді, у громадських організаціях – участь у регіональних процесах сприймається як нормальна і очікувана поведінка, а ухилення від неї – як соціально несхвальне. Такі суспільства мають значний «банк» практичного досвіду колективних рішень, що знижує трансакційні витрати взаємодії і підвищує якість її результатів. У суспільствах, де радянський спадок «не висуватись», очікування всіх рішень від держави і переконання у марності будь-якої активності залишаються впливовими – а Україна ще не повністю пододала ці спадки, хоча розрив є суттєвим між поколіннями і між різними соціальними групами – участь може сприйматись як надмірна вимога або навіть ризикована активність [220, 162]. Показовим є соціологічний парадокс, що нерідко фіксується у вітчизняних дослідженнях: більшість громадян декларують бажання впливати на публічні рішення і водночас не беруть участь у доступних механізмах впливу. Це суперечність пояснюється низькими очікуваннями реального впливу: люди хотіли б впливати, якби вірили, що це матиме ефект, але не вірять. Ця культурна спадщина не є незмінною: досвід Революції Гідності 2014 року і особливо повномасштабного вторгнення 2022 року засвідчив колосальний і стрімкий зростаючий потенціал громадянської активності в Україні – але конвертація цього потенціалу у стійкі і системні практики участі саме у сфері регіонального розвитку є окремим завданням, що вимагає цілеспрямованих зусиль як з боку органів влади, так і з боку самого громадянського суспільства.

Важливим соціально-культурним чинником є також управлінська культура органів влади – ставлення посадовців до участі громадськості не просто як до процедури, а як до реального управлінського ресурсу. Там, де посадовці розглядають консультації як небажане втручання у процес прийняття рішень або лише як ритуальне виконання нормативних вимог,

взаємодія деградує до символічної незалежно від якості нормативної бази і від готовності громадськості до реальної участі [192, 61]. Показово, що цей феномен є добре задокументованим у дослідженнях різних країн і культур: він виявляється практично скрізь, де розрив між нормативними вимогами участі і реальними управлінськими практиками є суттєвим, – що свідчить про його системний, а не суто культурний характер. Натомість там, де посадовці щиро зацікавлені у локальному знанні та суспільній підтримці для своїх ініціатив – оскільки з власного досвіду розуміють, що ці ресурси підвищують якість рішень, знижують ризики саботажу під час реалізації і в кінцевому рахунку підвищують їхню власну управлінську ефективність – взаємодія набуває реального змісту і наповнення. Управлінська культура значною мірою є продуктом освіти, досвіду і організаційних стимулів: там, де органи влади мають показники ефективності, що включають якість взаємодії з громадськістю, або де просування по службі пов'язано з демонстрацією успішних практик залучення, ставлення посадовців до участі є якісно іншим. Важливим чинником є також система звітності: якщо керівники органів влади публічно і регулярно звітують про результати взаємодії з громадськістю – не лише кількісно («провели 5 консультацій»), а якісно («враховано 12 пропозицій, відхилено 3, причини відмови такі...»), – це формує і зовнішнє, і внутрішнє організаційне середовище, сприятливе для реальної взаємодії [192, 162, 94].

Третя група – процесуальні чинники результативності. Вони стосуються якості самого процесу взаємодії і охоплюють ряд ключових характеристик. Своєчасність залучення є першим і принциповим процесуальним чинником: консультації, що відбуваються після того, як ключові рішення вже прийняті, є значно менш результативними, ніж ті, що проводяться на ранніх стадіях формування порядку денного [192, 13]. Вітчизняна практика свідчить, що проекти регіональних стратегій нерідко виносяться на публічне обговорення на завершальному етапі їх підготовки, коли реальний простір для внесення змістовних змін є мінімальним – що перетворює консультацію на формальну

процедуру без реального впливу. Інклюзивність є другим ключовим процесуальним чинником: залучення лише «зручних» і організованих стейкхолдерів при виключенні вразливих, маргіналізованих або географічно віддалених груп може призводити до результатів, що відображають інтереси організованої меншості, а не всієї зацікавленої спільноти [192, 13].

Структурованість діалогу є третім процесуальним чинником: неструктурований форум, де кожен висловлює власну думку без систематизації і пошуку консенсусу, є значно менш результативним, ніж добре сфасилітований процес з чіткими питаннями, ясними правилами і механізмом зведення висловлених позицій. Структурованість не означає обмеженості або жорсткості: ефективний процес взаємодії є одночасно і гнучким – він адаптується до учасників і до питань, що обговорюються, – і спрямованим до конкретних результатів. Це поєднання є основою деліберативної практики, де мета – не просто зафіксувати різні позиції, а допомогти учасникам сформулювати інформовані і узгоджені переваги у складних питаннях регіонального розвитку [192, 13]. Фасилітаційна компетентність – навичка ведення процесу таким чином, щоб різні голоси були почуті, але розмова рухалась до конкретних результатів – є рідкісним і недооціненим ресурсом у вітчизняній практиці. Нерідко функцію фасилітатора виконує сам представник органу влади, що є зацікавленою стороною в результаті, – що суперечить принципу незалежності фасилітатора і знижує довіру до процесу з боку інших учасників, оскільки нейтралітет зацікавленої особи є апріорі сумнівним [192, 61]. Розвиток фасилітаційних компетенцій як у органів влади, так і серед представників громадянського суспільства є порівняно недорогим і при цьому суттєво результативним напрямом підвищення якості взаємодії. Зворотний зв'язок є четвертим і, на нашу думку, найбільш критично важливим процесуальним чинником: публічне обґрунтування того, які пропозиції громадськості були враховані у кінцевому рішенні і чому інші були відхилені, є тим механізмом, що перетворює одноразовий консультаційний акт на безперервний процес навчання і покращення взаємодії [220, 192]. Без зворотного зв'язку

консультація є монологом, що відбувається у двох напрямках: влада «чує» громадськість, але нічого не повідомляє у відповідь про те, що з почутого вона прийняла до уваги – і громадськість не дізнається, чи мала її участь будь-який сенс. Відсутність зворотного зв'язку у більшості вітчизняних консультаційних процедур є системним дефіцитом, що підриває мотивацію до участі і відтворює взаємну недовіру між владою і суспільством, замикаючи систему у пастку символічної взаємодії без реального наповнення [220, 192, 61].

Четверта група – ресурсні чинники результативності. Якісна взаємодія потребує ресурсів – часових, кадрових, фінансових та інформаційних – з боку обох учасників: і органів влади, і громадськості. З боку органів влади результативність взаємодії залежить від наявності спеціалізованих підрозділів або посадовців, відповідальних за комунікацію і залучення громадськості; від виділення достатнього часу для якісних консультацій, а не їх формального «відпрацювання» у стислі терміни; від наявності бюджету для забезпечення фізичних або цифрових платформ взаємодії, підготовки якісних інформаційних матеріалів та залучення незалежних фасилітаторів [31, 61]. Ресурсна ситуація для більшості регіональних органів влади в Україні є обмеженою, а в умовах воєнного стану – ще більш стисненою, що створює об'єктивний тиск на скорочення «непродуктивних» видатків, до яких консультаційні процедури нерідко відносяться.

З боку громадськості ресурсні обмеження є часто ще більш гострими: участь у консультаціях потребує часу, транспортних витрат, доступу до інформації та певного рівня компетентності – ресурсів, якими різні групи населення мають у принципово різній мірі [220, 162]. Зазначені ресурсні асиметрії систематично відтворюють нерівність участі: ті, хто вже має ресурси і зв'язки, беруть участь у консультаційних процесах, а ті, кого ці рішення стосуються найбільше – мешканці депресивних сільських районів, малозабезпечені верстви, особи з інвалідністю – найчастіше залишаються поза ними.

Інформаційний ресурс є особливо важливим і нерідко недооціненим

ресурсним чинником результативності. Взаємодія, учасники якої не мають реального доступу до релевантної і зрозумілої інформації про стан регіонального розвитку, про конкретні рішення, що обговорюються, і про можливі альтернативи – не може бути результативною навіть за наявності найкращих намірів і найкраще організованого процесу. Інформаційна асиметрія між органами влади, що розробляють регіональні рішення, і громадськістю, що покликана взяти участь в їх обговоренні, є системним явищем у вітчизняній практиці: публічний управлінець, що роками займається регіональним плануванням, і мешканець, що вперше знайомиться з проектом регіональної стратегії, перебувають у принципово різних стартових інформаційних позиціях. Долання цієї асиметрії через якісну і доступну комунікацію є не «піаром» або «роботою з громадою», а системною умовою результативної взаємодії [220, 61].

Аналіз практики оприлюднення матеріалів для публічних консультацій щодо регіональних стратегій засвідчує, що ці матеріали нерідко є технічно складними, перевантаженими адміністративними термінами, публікуються у незручних форматах і за надто короткий час до проведення консультацій – що є серйозним ресурсним бар'єром для участі, навіть там, де фізичний доступ до консультацій є забезпеченим і безкоштовним [220, 61, 224]. Особливо гострою ця проблема є для мешканців, що не мають вищої освіти, для представників вразливих груп і для людей похилого віку, що нерідко є найбільш вразливими перед наслідками регіональних рішень, але і найменш здатними до участі у технічно складних консультаційних процедурах. Розвиток «комунікаційного дизайну» – системної підготовки зрозумілих, орієнтованих на широку аудиторію інформаційних матеріалів про регіональні рішення і процеси їх прийняття – є відносно недорогим, але суттєво недооціненим напрямом підвищення результативності взаємодії, що не потребує нормативних змін і може бути реалізований на рівні конкретного органу влади практично одразу.

П'ята група – контекстуальні чинники результативності. Вони охоплюють ті характеристики ширшого соціального, економічного і

політичного середовища, що не є безпосередньо управлінськими змінними – тобто не можуть бути змінені рішенням конкретного органу влади або громадської організації – але суттєво впливають на умови функціонування механізмів взаємодії. Ці чинники є «даністю» для конкретного органу влади, але можуть частково змінюватись у результаті системних реформ або тривалих соціальних процесів. До контекстуальних чинників відносяться: рівень соціально-економічного розвитку регіону – у депресивних регіонах, де нагальні проблеми матеріального виживання домінують над менш матеріальними питаннями участі у плануванні, рівень залученості є нижчим, і це є об'єктивним обмеженням, яке не можна подолати лише нормативними або організаційними заходами; ступінь урбанізації – у великих містах є більше організацій громадянського суспільства і кваліфікованих кадрів, але і більше конкуруючих вимог на увагу громадян і складніша агрегація різноманітних інтересів; демографічна структура – молодіжне і активне населення є більш схильним до участі, тоді як громади з переважно літнім населенням демонструють нижчу залученість до формальних механізмів; рівень освіти – він корелює зі спроможністю до участі у технічно і концептуально складних консультаційних процесах щодо стратегій регіонального розвитку; традиції місцевого самоврядування – там, де вони є більш розвиненими, взаємодія відбувається природніше; а також наявність чи відсутність зовнішніх кризових чинників, що відволікають увагу і ресурси від механізмів участі [192, 162]. Вітчизняна ситуація є особливо складною з точки зору контекстуальних чинників: регіони України суттєво відрізняються за більшістю з перерахованих характеристик – за рівнем розвитку, урбанізації, демографічної структури і традиціями самоврядування, – що означає принципово різну контекстуальну основу для взаємодії навіть при однаковій нормативній базі. Цей факт ставить під сумнів можливість єдиної уніфікованої моделі взаємодії для всіх регіонів і підкреслює необхідність гнучкого, регіонально диференційованого підходу до розвитку системи взаємодії у сфері регіонального розвитку.

Особливо значущим контекстуальним чинником є ступінь розвитку

організацій громадянського суспільства у регіоні. Там, де є сильні, кваліфіковані і стабільно фінансовані громадські організації, спроможні ефективно представляти інтереси різних груп населення у консультаційних процесах, результативність взаємодії є значно вищою. Там, де організоване громадянське суспільство є слабким або відсутнім – а це характерно для сільських і маломіських районів більшості регіонів України – навіть добре організовані консультаційні процеси нерідко не приносять очікуваних результатів через відсутність компетентних і підготовлених партнерів для органів влади [162]. Ця залежність результативності взаємодії від стану громадянського суспільства є важливим практичним висновком: зусилля з покращення взаємодії повинні паралельно супроводжуватись підтримкою розвитку організацій громадянського суспільства у тих регіонах і на тих рівнях, де вони є найслабшими.

Чинники результативності публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку узагальнено у табл. 2.2.

Розглянуті групи чинників не є незалежними один від одного – вони взаємодіють між собою, у тому числі через механізми синергії і компенсації. Синергія виникає тоді, коли позитивні чинники з різних груп взаємно підсилюють один одного: розвинена нормативна база (інституційний чинник) стимулює органи влади до реального залучення, яке зі свого боку нарощує довіру (соціально-культурний чинник) і навички участі (ресурсний чинник), а це своєю чергою підвищує якість консультаційних процесів (процесуальний чинник) і в підсумку покращує результати регіонального розвитку, що своєю чергою підтверджує цінність взаємодії і мотивує до подальшої участі. Цей позитивний цикл є характерним для «зрілих» систем взаємодії – таких, як у Скандинавії або у Шотландії, де десятиліття послідовної роботи сформували взаємопідтримуючий комплекс інституцій, культури і спроможностей [220, 36].

Важливим є те, що позитивний цикл може починатись з будь-якої ланки: поліпшення процесуальних практик може підвищити довіру, що стимулює

більшу участь і нарощення громадської спроможності, що своєю чергою тисне на органи влади до нормативного закріплення успішних практик. Це означає, що для виходу з «пастки низької результативності» не обов'язково починати з найскладнішого – зі зміни культури або комплексної нормативної реформи: досить знайти «вхідну точку», де позитивна зміна є найбільш досяжною, і послідовно нарощувати від неї.

Таблиця 2.2.

Чинники результативності публічно-громадської взаємодії у забезпеченні
регіонального розвитку

Чинник	Зміст	Позитивний вплив	Негативний вплив (ризик)
Взаємна довіра	Рівень взаємної довіри між органами влади та громадськістю	Прискорює досягнення консенсусу; знижує трансакційні витрати	Дефіцит довіри веде до формалізації взаємодії
Інституційне забезпечення	Нормативна база, постійні органи, чіткі процедури	Стабільність і передбачуваність взаємодії	Надмірна формалізація → «партисипаторна імітація»
Баланс ресурсів і повноважень	Рівень асиметрії між стейкхолдерами	Рівний доступ → інклюзивна і репрезентативна взаємодія	Домінування сильних груп → маргіналізація вразливих
Соціальний капітал регіону	Мережі довіри, норми взаємності між громадянами	Самопідтримувальний цикл: успіх → більше участі	Низький рівень → нездатність до колективних дій
Якість фасилітуючого лідерства	Наявність осіб/органів, що забезпечують продуктивний діалог	Подолання конфліктів інтересів; підтримка залученості	Відсутність лідерства → розпад механізмів взаємодії
Цифрова інфраструктура	Рівень цифровізації та цифрової грамотності населення	Долає географічні бар'єри; розширює доступ до участі	Цифровий розподіл → нерівний доступ по регіонах

Компенсація виникає тоді, коли сильний позитивний чинник може частково замінити слабкість в іншій групі: особисте лідерство видатного керівника органу влади (частково управлінсько-культурний чинник) може компенсувати слабкість нормативного примусу; сильне і добре організоване громадянське суспільство (ресурсний чинник) може компенсувати нерозвиненість формальних механізмів, ініціюючи неформальну взаємодію; міжнародна фінансова підтримка може компенсувати брак внутрішніх ресурсів у регіонах відновлення. Однак компенсаторні механізми є, як правило, нестійкими: позитивна роль лідера зникає разом з ним, міжнародна підтримка завершується по закінченні програмного циклу, і система повертається до вихідного стану – що і пояснює феномен «залежності від особистості» і «проектної нестійкості» практик взаємодії, описаних у підрозділі 2.1 [220, 61]. Висновок з цього спостереження є важливим для практики: стійкі поліпшення результативності взаємодії вимагають інституціоналізації успішних практик, а не лише їх демонстрації – перетворення того, що залежить від особистості чи проекту, на те, що відтворюється системою незалежно від конкретних акторів.

Принципово важливим для розуміння взаємодії чинників є поняття «критичного мінімуму»: взаємодія може бути результативною лише тоді, коли кожна з п'яти груп чинників знаходиться хоча б на мінімально достатньому рівні. Відсутність або критична слабкість будь-якої групи чинників блокує або сильно обмежує результативність взаємодії, навіть якщо всі інші чинники є сприятливими – аналогічно до того, як ланцюг є не міцнішим за найслабшу його ланку, незалежно від того, наскільки міцними є решта ланок. Яскравим прикладом є ситуація, що нерідко спостерігається у вітчизняній практиці: навіть при наявності нормативного забезпечення (інституційні чинники), бажання з боку органів влади (соціально-культурні чинники) і кваліфікованих організацій громадянського суспільства (ресурсні чинники) взаємодія залишається нерезультативною через процесуальні помилки – проведення консультацій на пізньому етапі підготовки рішень або без механізму

зворотного зв'язку [192, 61]. Інший поширений у вітчизняній практиці сценарій: навіть там, де процес консультацій є добре організованим і є сприятливі соціально-культурні умови, результативність є низькою через ресурсні обмеження – зокрема, органи влади не мають достатнього кадрового потенціалу для якісного опрацювання великої кількості позицій, висловлених у процесі консультацій, і зводять обробку до формальної констатації «зауваження розглянуто» без реального аналізу [220, 224]. Хронічна слабкість хоча б одного елемента є системним обмежуючим чинником, що «підтягує» до низького рівня результативність усієї системи взаємодії незалежно від сили інших елементів, і саме тому підвищення результативності взаємодії є завданням, що вимагає одночасної роботи на кількох фронтах, а не сконцентрованих зусиль на одному «вузькому місці».

Аналіз чинників результативності буде неповним без розгляду питання про вплив цифровізації на кожен з п'яти груп чинників. Цифрові технології є потужним чинником трансформації системи взаємодії – вони впливають одночасно на інституційний, ресурсний і процесуальний виміри результативності. З інституційної точки зору цифровізація відкриває можливості для запровадження нових механізмів взаємодії – електронних консультацій, онлайн-петицій, цифрових платформ партисипаторного бюджетування, – що потребують відповідного нормативного закріплення і технічного забезпечення [220, 172]. З ресурсної точки зору цифровізація потенційно знижує транзакційні витрати участі: мешканець може взяти участь у консультації, не витрачаючи часу на фізичну присутність, що є особливо важливим для жителів, географічно віддалених від обласних центрів, або для вимушено переміщених осіб. Водночас цифрові механізми взаємодії породжують нову форму ресурсної нерівності – цифровий розрив: ті, хто не має доступу до інтернету або не вміє користуватись цифровими сервісами, виявляються виключеними з механізмів взаємодії, що формально є «відкритими» для всіх. Це є особливо серйозною проблемою у сільських районах і серед старших вікових груп [61, 224]. З процесуальної точки зору

цифрові платформи дозволяють збирати і систематизувати значно більші масиви позицій і пропозицій від громадськості, ніж це можливо у традиційних форматах. Проте зростання кількісного масиву без відповідного якісного аналізу може призводити до «консультаційного перевантаження» органів влади: надто велика кількість неструктурованих відгуків важко піддається смислового опрацюванню, і нерідко зводиться до статистичного підрахунку замість змістовного аналізу [220]. Цифровізація взаємодії є, таким чином, не панацеєю, а потужним інструментом, ефективність якого залежить від якості дизайну цифрових механізмів і від готовності органів влади і громадськості ними скористатись.

Особливої уваги потребує специфіка дії чинників результативності в умовах повномасштабної збройної агресії Росії проти України. Воєнний стан спричинив суттєві зміни у цілому ряді чинників – як в бік погіршення, так і в бік поліпшення. У бік погіршення: посилення ієрархічних тенденцій в управлінні і відповідне звуження простору для консультативних процедур; скорочення ресурсної бази як органів влади, так і громадських організацій; дестабілізація персонального складу органів влади і організацій; тимчасова або постійна евакуація частини населення, що ускладнює формування стабільних механізмів взаємодії у конкретних регіонах [67]. У бік поліпшення: небачений сплеск громадянської активності і самоорганізації, що радикально збільшив ресурсну базу громадянського суспільства – хоча і переважно у форматах, орієнтованих на підтримку оборони, а не на регіональний розвиток; підвищення суспільного запиту на підзвітність і прозорість органів влади щодо використання ресурсів – особливо у сфері відновлення; поява нових інституційних механізмів взаємодії – рад ВПО, координаційних платформ між владою і волонтерськими структурами – що мають потенціал для інституціоналізації після завершення воєнного стану [67].

Окремим чинником, що набув особливого значення в умовах воєнного стану, є питання про те, яким чином взаємодія між органами влади і громадськістю забезпечує принцип «нікого не залишити осторонь» при

розподілі обмежених ресурсів відновлення. Досвід регіонів, де відновлення вже відбувається, фіксує суперечність між оперативністю, яку вимагають зруйновані інфраструктура і соціальні потреби, і якістю участі, що потребує часу і ресурсів. Ця суперечність не має ідеального розв'язку, але може бути частково знята через продумане поєднання швидких аварійних процедур і більш тривалих механізмів участі при стратегічних рішеннях [67]. Серед специфічних для воєнного часу чинників слід виокремити і суттєве зростання ролі міжнародних організацій і донорів у структуруванні взаємодії між органами влади і громадськістю у сфері відновлення регіонів. Там, де відновлення фінансується з міжнародних джерел – ЄБРР, ЄС, двосторонні донори, – вимоги до консультацій і партнерства, що супроводжують це фінансування, де-факто компенсують слабкість внутрішніх нормативних і культурних стимулів. Цей зовнішній тиск є значущим контекстуальним чинником у регіонах, де ведеться активне відновлення, і є аналогом тієї ролі, яку у довоєнний час відігравали вимоги ЄС щодо партнерства при освоєнні когезійних фондів для країн ЄС [216].

Систематизація чинників результативності публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку дозволяє сформулювати авторську концептуальну позицію щодо умов, за яких взаємодія є результативною у вітчизняному контексті. На нашу думку, результативність взаємодії є функцією від п'яти груп чинників, що діють у взаємозв'язку і взаємозалежності: лише при наявності мінімально достатнього рівня по кожній групі і при синергії між ними взаємодія набуває справді трансформаційного впливу на регіональний розвиток, а не залишається символічним ритуалом або елітарним клубом для вже залучених. Ця позиція не є нейтральною щодо різних груп чинників: аналіз вітчизняної практики свідчить, що найбільш гострими і системними дефіцитами є відсутність механізмів зворотного зв'язку (процесуальна група) і «залежність від особистості» замість інституційної стійкості (інституційна група). Саме ці два чинники є «слабкими ланками», на усуненні яких зосереджені практичні рекомендації третього розділу, оскільки вони найбільш

безпосередньо підривають мотивацію до участі і знижують реальний вплив взаємодії на регіональний розвиток. Водночас серед п'яти груп є ієрархія за «глибиною» проблеми і складністю трансформації: контекстуальні чинники є найменш піддатними управлінському впливу у короткостроковій перспективі і визначають «структурний стелю» для результативності взаємодії у конкретному регіоні; соціально-культурні – трансформуються поволі і потребують системної роботи протягом десятиліть, але саме вони визначають довгострокову стійкість системи взаємодії; інституційні – можуть бути відносно швидко змінені через нормативні реформи, але лише за наявності відповідної політичної волі і без культурних змін ризикують залишитись формальними; процесуальні – є найбільш безпосередньо піддатними для покращення через навчання і вдосконалення практик і можуть дати швидкі відчутні результати навіть без системних нормативних змін; ресурсні – потребують розподілу пріоритетів, оскільки повністю знімати обмеження є неможливим, але мінімально необхідний ресурсний рівень є значно нижчим, ніж нерідко уявляється, і відносно невеликі цільові інвестиції у процесуальні компетенції і інформаційне забезпечення дають непропорційно великий ефект [220, 192, 60].

Підбиваючи підсумок аналізу чинників результативності публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку, виокремимо ряд висновків, що стануть основою для розроблення практичних рекомендацій у третьому розділі. По-перше, не існує єдиного «магічного» чинника, поліпшення якого автоматично підвищує результативність взаємодії: необхідна системна робота одночасно на кількох рівнях. По-друге, вітчизняна система взаємодії страждає від системного дефіциту у двох ключових чинниках – зворотньому зв'язку (процесуальний) і інституційній стійкості (інституційний), що є першочерговими об'єктами для управлінського впливу. По-третє, воєнний стан не знищив потенціал для результативної взаємодії – навпаки, він породив нові громадянські ресурси, але потребує адаптації практик до нових умов. По-четверте, ресурсна нерівність між різними групами

населення і між різними регіонами є структурним обмеженням для інклюзивної участі, і механізми виключно «відкритих» консультацій без активного залучення маргінальних груп відтворюють цю нерівність. По-п'яте, позитивні цикли взаємодії – де успішний досвід нарощує довіру і спроможності обох сторін – є цілком досяжними за умов свідомого проектування і підтримки, що є предметом концептуальної моделі і практичних рекомендацій наступного розділу дисертаційного дослідження. По-шосте, цифровізація є потужним чинником трансформації системи взаємодії, що одночасно знижує транзакційні витрати участі і породжує нові форми виключення через цифровий розрив, – що вимагає свідомого управління, а не сліпого захоплення цифровими рішеннями. По-сьомому, в умовах повномасштабного збройного конфлікту і повоєнного відновлення чинники результативності взаємодії набувають специфічних проявів, що потребують адаптованих підходів, де особливу роль відіграють нові інституції, народжені в умовах кризи, і зовнішні стимули, пов'язані з міжнародним фінансуванням відновлення [220, 192, 91, 61]. Аналіз чинників результативності взаємодії, здійснений у цьому підрозділі, є основою для розроблення у третьому розділі концептуальної моделі ефективною публічно-громадської взаємодії і механізмів підвищення її дієвості в умовах регіонального розвитку України.

Висновки до другого розділу

1. Проаналізовано еволюцію нормативно-правової бази публічно-громадської взаємодії в Україні від конституційних гарантій участі 1996 року через першу хвилю інституціоналізації 2004–2010 років, Закон «Про доступ до публічної інформації» 2011 року та реформи після 2014 року до трансформацій в умовах воєнного стану. Встановлено, що нормативна база є відносно розвиненою порівняно з більшістю пострадянських країн і містить широкий

арсенал механізмів – від консультативно-дорадчих органів і громадських слухань до електронних консультацій і партисипаторного бюджетування, – однак системний недолік полягає не у відсутності норм, а у їхній переважно процедурній, а не результативній орієнтованості, що дозволяє формально виконувати вимоги участі без реального впливу громадськості на рішення. Виявлено п'ять ключових системних дефіцитів: по-перше, фрагментованість нормативної бази між різними законодавчими актами, між якими відсутня змістовна узгодженість і які не утворюють єдиної системи; по-друге, диспозитивний, а не імперативний характер більшості вимог, коли органи влади «можуть», а не «зобов'язані» залучати громадськість і враховувати її позицію; по-третє, процедурна орієнтованість – детальна регламентація «як» провести консультацію при повній відсутності вимог щодо «якого результату» вона повинна досягти; по-четверте, асиметрія між рівнями управління, коли нормативна база де-факто краще охоплює центральний рівень, ніж регіональний; по-п'яте, відсутність механізму обов'язкового зворотного зв'язку, що перетворює консультацію на «чорний ящик» без вимірюваних результатів. Визначено, що розроблення комплексного нормативного акта, який регулював би взаємодію як єдину систему з взаємоузгодженими механізмами, дієвою відповідальністю і стандартами підзвітності, є першочерговим завданням для розбудови ефективного регіонального управління. Встановлено, що децентралізаційна реформа 2014–2015 років суттєво розширила простір для взаємодії на субрегіональному рівні, наблизивши прийняття рішень до мешканців, але одночасно породила нові нормативні неузгодженості між рівнями управління, зокрема між обласним і громадівським у частині спільного планування і координації участі. З'ясовано, що цифрові канали взаємодії – електронні консультації, е-петиції, платформи партисипаторного бюджетування – є нормативно закріпленими, але практично нерівномірно впровадженими, і без активного розвитку цифрових компетентностей громадян цифровізація взаємодії ризикує поглибити, а не скоротити нерівність доступу різних груп населення до участі у регіональному

плануванні.

2. Досліджено інституційну архітектуру публічно-громадської взаємодії на регіональному рівні – громадські ради при обласних адміністраціях, агенції регіонального розвитку, органи самоорганізації населення – і виявлено системні слабкості, що суттєво обмежують їхній вплив на регіональний розвиток. Встановлено, що громадські ради, попри нормативно визначений статус і понад двадцятирічний досвід функціонування, страждають від чотирьох принципових слабкостей: слабкої операційної спроможності (більшість членів є добровольцями без ресурсного забезпечення для системної роботи); нерегулярності засідань у ряді регіонів; обмеженого доступу до робочих матеріалів та проектів рішень на ранніх стадіях підготовки (коли реальний вплив ще є можливим); відсутності системного механізму відслідковування врахування їхніх рекомендацій – що перетворює ради з реального дорадчого органу на форум без гарантованих результатів. Виявлено феномен «залежності від особистості»: практики взаємодії, що склались за ініціативи сильного керівника, після його відходу нерідко деградують або повністю зникають, що свідчить про недостатню інституціоналізацію механізмів незалежно від персоналій. Встановлено, що агенції регіонального розвитку є потенційно важливим інституційним елементом, однак їхня реальна роль є нерівномірною: частина функціонує як дієвий майданчик партнерства, інша – переважно формально у замкненому колі регіональної еліти. З'ясовано, що нерівномірний розподіл громадянського суспільства між регіонами і всередині них – де у великих містах і обласних центрах зосереджено непропорційно більшу частку організованих структур – систематично відтворює нерівність голосів у процесах, що формально позиціонуються як відкриті і інклюзивні. Встановлено, що механізми консультацій і громадських рад, формально доступні для всіх мешканців регіону, реально використовуються переважно тими організаціями, що мають достатні ресурси і зв'язки для участі в офіційних форумах. Визначено, що відсутність у нормативній базі спеціальних механізмів залучення соціально вразливих груп

– внутрішньо переміщених осіб, мешканців малих міст і сільських районів, осіб з інвалідністю – є суттєвим структурним дефіцитом, який відтворюється навіть там, де формальна відкритість процесів є декларованою.

3. Проведено порівняльний аналіз зарубіжного досвіду публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку на прикладах Польщі, Шотландії, Франції і країн Балтії. Встановлено, що попри значні відмінності у формах і механізмах, успішні системи взаємодії об'єднані трьома структурними кластерами: нормативна обов'язковість з елементами підзвітності (замість дозвільності), інституційна стійкість механізмів незалежно від персоналій, управлінська культура, що розглядає участь як ресурс. Польська система є прикладом інтегрованості механізмів на різних рівнях управління з фінансовою прив'язаністю до когезійних фондів ЄС і системою партисипаторного бюджетування, що масштабувалась від міст-піонерів до загальнонаціональної практики. Шотландська модель є прикладом результато-орієнтованого планування (LOIP) з нормативно закріпленим правом громадськості ініціювати участь і обов'язком органів влади ресурсно підтримувати партнерів. Французький досвід деліберативних механізмів – «Форумів громадян» з рандомним відбором учасників – є перспективним для регіонів зі слабким організованим громадянським суспільством, оскільки не потребує розвинених посередницьких структур. Виявлено, що умовами успішного адаптивного трансферу є відповідність суспільному запиту, нарощення спроможностей (а не лише передача методологій) і системний підхід до впровадження. Встановлено, що позитивний вітчизняний досвід є малодокументованим і несистематизованим, а його виявлення, аналіз і поширення є окремим стратегічним завданням, яке є не менш важливим, ніж запозичення зарубіжних практик, оскільки вітчизняний досвід є вже адаптованим до місцевого контексту і тому більш прийнятним для тиражування. Виявлено, що різниця у стартових умовах – відсутність у України польського горизонту інтеграції в ЄС, фінансових стимулів когезійних фондів і двох десятиліть без збройного конфлікту – вимагає принципово

вітчизняного підходу до побудови системи взаємодії, збагаченого, але не поглиненого зарубіжним досвідом. Обґрунтовано, що умовами успішного трансферу є: відповідність суспільному запиту, реальне нарощення спроможностей (а не лише передача методологій), системний підхід до впровадження і наявність внутрішніх стимулів, що підтримують практику після закінчення зовнішньої підтримки.

4. Здійснено аналіз специфіки вітчизняного досвіду публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку і виявлено значну нерівномірність між регіонами. З одного боку, позитивний досвід партисипаторного бюджетування у Полтаві, Чернігові та ряді інших міст, цифрових консультацій в обласних центрах, залучення громадськості до стратегічного планування об'єднаних громад за підтримки ПРООН і GIZ свідчить про наявність реального управлінського і громадянського потенціалу, здатного конвертуватись у конкретні результати за наявності зовнішніх стимулів і готовності влади. З іншого боку, системними проблемами залишаються: формальний характер більшості консультаційних процедур; «залежність від особистості» керівника; нерівний доступ різних груп населення, перш за все мешканців сільських і маломіських районів. Встановлено, що умови повномасштабного вторгнення 2022 року породили якісно нові форми взаємодії: волонтерські мережі, ради ВПО при обласних адміністраціях, координаційні платформи між органами влади і НГО – що функціонують ефективніше, ніж частина формальних механізмів, але є менш інституційно стійкими і потребують свідомої інституціоналізації. Визначено, що понад три чверті громадських організацій України переорієнтувались на допомогу збройним силам і гуманітарну роботу, що означає суттєве скорочення їхньої участі у процесах регіонального розвитку в традиційних форматах, – і водночас нагромадження унікального організаційного і мережевого потенціалу, що може бути конвертовано у сталі механізми взаємодії після стабілізації ситуації. Встановлено, що більше чотирьох мільйонів внутрішньо переміщених осіб є водночас і постраждалими, і

носіями знань про потреби і пріоритети своїх регіонів походження, – і що їхній голос є принципово необхідним для планування відновлення цих регіонів, але поки не забезпечений системними механізмами залучення. Обґрунтовано необхідність нормативного врегулювання подвійного статусу ВПО як суб'єктів взаємодії – залучених як до розвитку регіонів перебування, так і до відновлення регіонів походження через дистанційні механізми.

5. Систематизовано чинники результативності публічно-громадської взаємодії у п'яти групах і встановлено механізми їхньої взаємодії. Встановлено механізм синергії: позитивні чинники з різних груп взаємно підсилюють один одного і здатні формувати самовідтворюваний «зрілий» цикл взаємодії, де розвинена нормативна база стимулює реальне залучення, що нарощує довіру, яка підвищує якість процесів, що покращує результати і тим самим підтверджує цінність взаємодії для обох сторін. Виявлено механізм компенсації: сильний позитивний чинник може тимчасово замінити слабкість в іншій групі – особисте лідерство компенсує нормативну слабкість, міжнародна підтримка компенсує ресурсний дефіцит, – однак такі компенсації є принципово нестійкими і зникають разом із джерелом компенсації. Обґрунтовано принцип критичного мінімуму: результативна взаємодія потребує достатнього рівня по всіх п'яти групах одночасно, і хронічна слабкість хоча б однієї є системним обмеженням незалежно від сили решти. Для вітчизняної практики «слабкими ланками» є відсутність зворотного зв'язку (процесуальна група) і «залежність від особистості» (інституційна група) – і саме вони є першочерговими об'єктами управлінського втручання. Визначено, що цифровізація є потужним трансформуючим чинником, що знижує транзакційні витрати участі для тих, хто має доступ і навички, але породжує новий вимір ресурсної нерівності – цифровий розрив, – який потребує свідомого управління, а не сліпого захоплення цифровими рішеннями. Виявлено, що інформаційний ресурс є критично важливим і системно недооціненим чинником результативності: консультаційні матеріали, що є технічно складними і незрозумілими для пересічних мешканців, є

суттєвим бар'єром для участі навіть там, де фізичний доступ до консультацій є забезпеченим. Встановлено, що розвиток «комунікаційного дизайну» – підготовки зрозумілих, орієнтованих на широку аудиторію матеріалів про регіональні рішення – є відносно недорогим, але суттєво недооціненим напрямом підвищення результативності взаємодії, що не потребує складних нормативних змін.

6. З'ясовано специфіку дії чинників результативності взаємодії в умовах повномасштабної збройної агресії і повоєнного відновлення. Встановлено двоїстий вплив воєнного стану: серед послаблюючих чинників – посилення ієрархічних тенденцій в управлінні, скорочення ресурсної бази органів влади і НГО, дестабілізація персоналу і часткове призупинення формальних механізмів; серед посилюючих – небачений сплеск громадянської активності, зростання суспільного запиту на підзвітність у сфері розподілу ресурсів відновлення, поява нових інституційних форм взаємодії і зовнішні стимули від міжнародних донорів. Визначено, що цифровізація набуває в умовах воєнного стану підвищеного значення як механізм залучення понад чотирьох мільйонів внутрішньо переміщених осіб до участі у рішеннях щодо відновлення їхніх регіонів через дистанційні формати – що є принципово новим завданням для вітчизняної практики взаємодії. Обґрунтовано, що досвід кризової самоорганізації громадянського суспільства є стратегічним соціальним капіталом для побудови стійкої системи взаємодії у повоєнний період, і що системний виклик полягає у конвертації стихійних кризових практик у сталі інституційні форми через цілеспрямоване нормативне і організаційне закріплення – без чого цей досвід ризикує зникнути разом зі спадом кризового мобілізаційного настрою. Визначено, що принцип «адаптивного управління» – здатності системи функціонувати в обмеженому режимі в кризових умовах і розгортатись до повного функціонування у міру нормалізації ситуації – є ключовим для проектування системи взаємодії, придатної як до воєнних, так і до повоєнних умов. Визначено, що стратегія «мінімального стартового набору» механізмів взаємодії, запроваджуваних навіть в умовах воєнного

стану, і «набору для масштабування», придатного для повоєнного відновлення, є операціональним відображенням цього принципу і дозволяє уникнути дилеми між «реформами зараз» і «відкладенням до кращих часів». Встановлено, що спрощення частини нормативних вимог і процедур для регіонів з активними бойовими діями або значним ступенем дестабілізації є виправданим і необхідним заходом, але має супроводжуватись чітким планом відновлення повноцінного функціонування системи після стабілізації.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

3.1. Модель комплексної публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку

Теоретичне дослідження засад взаємодії громадськості та органів публічної влади, здійснене у першому розділі, та аналітичний розгляд вітчизняної практики і чинників результативності у другому розділі в сукупності формують емпіричний і теоретичний матеріал, що є необхідним для переходу до конструктивної частини дисертаційного дослідження. Концептуальна модель ефективної публічно-громадської взаємодії, запропонована у цьому підрозділі, є, по суті, відповіддю на запитання: яким має бути системне бачення взаємодії, що дозволяє цілеспрямовано і ефективно розвивати цю взаємодію у сфері регіонального розвитку України? Постановка цього питання може здатись зайво теоретичною на тлі наявності численних конкретних нормативних і організаційних проблем, виявлених у другому розділі.

Однак досвід реформування систем публічного управління переконливо засвідчує, що часткові заходи без системного бачення нерідко породжують нові дисфункції або неочікувані побічні наслідки: покращення одного елемента системи без урахування його зв'язків з іншими може дати результат, протилежний очікуваному. Відповідь на поставлене питання не може бути зведена до набору окремих рекомендацій чи переліку «кращих практик» – вона потребує цілісної концептуальної рамки, що охоплювала б суб'єктний склад взаємодії, її форми і механізми, умови результативності, зв'язок з фазами регіонального розвитку і критерії оцінювання її якості та ефективності [221, 193]. Завдання цього підрозділу – не лише запропонувати таку рамку, а й

обґрунтувати її теоретичне підґрунтя, розкрити внутрішню логіку взаємодії між її компонентами і показати, як вона може бути застосована до аналізу і вдосконалення вітчизняної практики регіонального розвитку – служачи, таким чином, надійним фундаментом для конкретних механізмів і інструментів, що розглядаються у підрозділах 3.2 і 3.3.

Поняття «концептуальна модель» у науці публічного управління вживається у різних значеннях, і необхідно уточнити, в якому саме значенні воно використовується у цьому дослідженні. Модель у широкому розумінні є спрощеним відображенням реальності, що виділяє ключові елементи і зв'язки між ними, ігноруючи несуттєві деталі для того, щоб зробити досліджуваний феномен більш зрозумілим і керованим. Концептуальна модель, на відміну від математичної або статистичної, не претендує на кількісну точність опису – вона є аналітичною картою, що впорядковує складне явище у розумну кількість ключових категорій і відображає принципові залежності між ними [221, 193]. Така карта є неминуче спрощенням, але правильне спрощення є цінністю, а не вадою: без нього складна реальність стає некерованою, і управлінські зусилля розпоршуються на безліч дрібних деталей без розуміння системного цілого.

Концептуальна модель, запропонована у цьому підрозділі, виконує три основні функції: діагностичну – вона дозволяє оцінювати стан взаємодії у конкретному регіоні або механізмі, виявляючи сильні і слабкі сторони у порівнянні з нормативним орієнтиром; нормативну – вона формулює уявлення про те, якою має бути ефективна взаємодія, задаючи науково обґрунтований орієнтир для практичного розвитку системи; проектну – вона є основою для розроблення конкретних механізмів і заходів, що описуються у наступних підрозділах і мають системний, а не фрагментарний характер. Ця триєдність функцій відрізняє запропоновану модель як від суто описових рамок, що лише систематизують наявне без вказівки на бажаний стан і шляхи до нього, так і від суто нормативних ідеалів, що не враховують реальних обмежень і умов вітчизняної практики (рис. 3.1).



Зовнішні умови: воєнний стан, децентралізація, євроінтеграція

Рис. 3.1. Концептуальна модель комплексної публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку

Теоретичне підґрунтя авторської концептуальної моделі формується на перетині кількох наукових традицій, розглянутих у першому розділі, і кожна з них вносить незамінний вимір до цілісного бачення взаємодії. По-перше, вона спирається на традицію *collaborative governance* – спільного управління, – що розглядає взаємодію між суб’єктами різних секторів як організаційний процес зі своїми структурами, динамікою і умовами результативності. Ця традиція є особливо цінною тим, що переводить розмову про взаємодію з нормативного («взаємодія є добре») на організаційний рівень («як організувати взаємодію, щоб вона давала конкретні результати»), і саме на організаційному рівні будується значна частина авторської моделі. По-друге, модель враховує теоретичні засади партисипаторної і деліберативної демократії, що обґрунтовують нормативну цінність участі громадськості у публічному

управлінні і акцентують якість публічного дискурсу як умову легітимності рішень [193, 25]. Деліберативна традиція нагадує, що взаємодія є не лише інструментом для отримання кращих рішень, а й самоцінним демократичним процесом, де обговорення, аргументація і взаємне переконування є важливими самі по собі – незалежно від конкретного результату. По-третє, вона спирається на концепцію ендogenous регіонального розвитку і місцево орієнтованого підходу, що обґрунтовують необхідність участі як умову ефективного використання локального знання і ресурсів у регіональному розвитку: без залучення місцевої громади регіональні стратегії ризикують ігнорувати найважливіші знання – ті, що мають лише самі мешканці. По-четверте, теорія соціального капіталу, розглянута у першому розділі, задає розуміння взаємодії як одночасно умови і наслідку накопичення соціального капіталу в регіоні: регіони з вищим соціальним капіталом мають кращу якість взаємодії, а краща якість взаємодії своєю чергою нарощує соціальний капітал – що є ключовим механізмом позитивного циклу розвитку. Ці чотири традиції взаємно доповнюють одна одну: collaborative governance забезпечує організаційний вимір, партисипаторна і деліберативна демократія – нормативний, теорія ендogenous розвитку – інструментальний зв'язок з регіональним розвитком, а теорія соціального капіталу – динамічний вимір, пов'язаний зі здатністю системи до саморозвитку. Разом вони формують теоретичну рамку, достатньо багату для опису складного явища взаємодії і водночас операціональну для практичного застосування у сфері регіонального розвитку.

Авторська концептуальна модель комплексної публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку ґрунтується на трьох ключових принципах, що визначають її архітектуру і відрізняють її від попередніх наукових підходів до осмислення цієї проблематики. Перший принцип – системність: модель розглядає взаємодію не як сукупність ізольованих механізмів або окремих актів консультування, а як цілісну систему, де різні елементи – суб'єкти, механізми, умови, результати – взаємно пов'язані і впливають один на одного. Системний принцип є реакцією на

найпоширенішу помилку в реформуванні систем взаємодії – «механізоцентризм», тобто прагнення вирішити всі проблеми через запровадження одного нового механізму або посилення одного чинника без урахування системного контексту. Системний принцип означає, що зміна будь-якого елемента системи неминуче впливає на інші – і тому поліпшення окремого механізму без урахування його зв'язків з іншими елементами може не дати очікуваного результату або навіть погіршити функціонування системи загалом [221, 193]. Наприклад, впровадження нового цифрового механізму консультацій без одночасного розвитку спроможностей органів влади обробляти отримані відгуки і зобов'язань щодо зворотного зв'язку може призвести до зростання кількості формально залучених учасників при одночасному падінні якості взаємодії і рівня довіри до неї. Другий принцип – орієнтованість на результати: модель ставить у центр не процесуальні характеристики взаємодії, а її вплив на якість регіонального розвитку. Це означає, що критерієм ефективної взаємодії є не кількість проведених консультацій або кількість учасників, а вимірювані зміни у якості рішень щодо регіонального розвитку, у рівні суспільної підтримки цих рішень і, в кінцевому рахунку, у стані самого регіонального розвитку.

Цей принцип є антидотом проти «процедуралізму» – поширеної дисфункції, за якої органи влади концентруються на формальному виконанні процедур взаємодії (провести слухання, опублікувати протокол, скликати раду) без аналізу того, чи мають ці процедури реальний вплив. Третій принцип – рівневість і фазовість: модель враховує, що взаємодія відбувається на різних рівнях управління і на різних фазах циклу регіонального розвитку, і що для кожного рівня і фази є доречними різні форми і механізми взаємодії. Цей принцип є операціональним: він перетворює питання «чи взаємодія є доречною?» – на яке завжди можна відповісти «так» – на значно більш корисне питання «яка форма взаємодії є найбільш доречною у цьому конкретному контексті?» і дозволяє уникнути як надмірного спрощення, так і надмірного ускладнення.

Першим структурним елементом концептуальної моделі є суб'єктний склад взаємодії – відповідь на питання «хто з ким взаємодіє?». Як зазначалось у підрозділі 1.1, взаємодія є двосторонньою і передбачає наявність щонайменше двох сторін з різними ролями, ресурсами і мотиваціями. З боку органів публічної влади у сфері регіонального розвитку суб'єктами взаємодії є: обласні державні (військові) адміністрації як органи виконавчої влади на регіональному рівні, що формують і реалізують регіональну політику; обласні ради як представницькі органи регіону, що затверджують регіональні стратегії і бюджети; агенції регіонального розвитку як операційні майданчики для реалізації регіональних стратегій; виконавчі органи рад територіальних громад – там, де питання взаємодії торкаються субрегіонального рівня; а в умовах воєнного стану – також військові адміністрації, що набули розширених повноважень у сфері регіонального управління. Ця множинність суб'єктів з боку органів влади є важливою характеристикою: модель повинна враховувати, що «органи публічної влади» у сфері регіонального розвитку – це не монолітна структура, а сукупність акторів з різними повноваженнями, ресурсами і часовими горизонтами планування, що нерідко є суперниками, а не партнерами.

З боку громадськості суб'єктами взаємодії у сфері регіонального розвитку є: організовані структури – громадські організації і асоціації, профспілки, підприємницькі і галузеві асоціації, академічні та дослідницькі установи, волонтерські організації; неорганізована громадськість – рядові мешканці регіону, що не є членами жодних організацій, але зацікавлені у регіональних рішеннях або перебувають під їхнім прямим впливом; органи самоорганізації населення – будинкові та вуличні комітети, ОСББ, сільські і селищні ради, молодіжні ради; а також медіа як суб'єкт, що формує інформаційний простір для взаємодії, підтримує суспільну дискусію і є самостійним актором публічного дискурсу [193, 254]. Авторська модель виходить з принципово важливого положення: «громадськість» не є однорідним актором, а сукупністю різних груп з різними інтересами,

можливостями і рівнями залученості – і ця гетерогенність є не перешкодою, а ресурсом для якісного регіонального розвитку. Там, де у взаємодії беруть участь лише «традиційні» організовані стейкхолдери – добре відомі органам влади великі громадські організації обласного центру, підприємницькі асоціації, академічне середовище, – синтезоване знання є неминуче однобічним і відображає насамперед інтереси залучених груп, а не потреби регіону загалом [234]. Ефективна взаємодія мусить забезпечувати участь не лише таких «традиційних» стейкхолдерів, а й тих груп, чий голос зазвичай є маргіналізованим – мешканців сільських і периферійних районів, вразливих верств населення, молоді, внутрішньо переміщених осіб, представників меншин – оскільки саме їхні потреби і пріоритети часто залишаються найменш врахованими у регіональних рішеннях і, водночас, можуть бути найбільш значущими для регіональної рівності і соціальної згуртованості. Досягнення цієї інклюзивності потребує активних зусиль з боку організаторів взаємодії – органів влади і посередницьких структур – оскільки стихійна взаємодія, де участь є «відкритою», але реально доступною лише для тих, хто вже має ресурси і зв'язки, систематично відтворює нерівність участі. Авторська модель передбачає спеціальні механізми активного залучення маргіналізованих груп – цільові консультації з вразливими групами, вихідні заходи у сільських районах, адаптацію матеріалів для різних аудиторій, – як невід'ємний елемент ефективної системи взаємодії.

Другим структурним елементом моделі є рівнева архітектура взаємодії, що відображає принцип рівності. Авторська модель виокремлює три рівні взаємодії, що є взаємопов'язаними і взаємодоповнюючими: стратегічний, тактичний і оперативний. Стратегічний рівень охоплює взаємодію при формуванні довгострокових пріоритетів і стратегій регіонального розвитку – там, де ухвалюються рішення про напрями і цілі розвитку регіону на 7–10 років. На цьому рівні взаємодія є найбільш вимогливою щодо часового горизонту і тематичного охоплення, потребує залучення найширшого кола стейкхолдерів і виходить у площину ціннісних рішень про бажане майбутнє

регіону. Тактичний рівень охоплює взаємодію при розробленні та реалізації конкретних програм і проектів регіонального розвитку – там, де стратегічні цілі переводяться у конкретні заходи з визначеними часовими рамками, виконавцями і бюджетами. На цьому рівні взаємодія є більш тематично спеціалізованою і потребує залучення насамперед тих стейкхолдерів, яких безпосередньо стосуються конкретні заходи. Оперативний рівень охоплює взаємодію при поточному управлінні наданням публічних послуг і ресурсів у рамках реалізації регіональних пріоритетів – там, де мешканці безпосередньо взаємодіють з органами влади та їхніми службами щодо конкретних потреб. На оперативному рівні найбільш доречними є механізми зворотного зв'язку і спільного виробництва послуг.

Принципово важливим у рівневій архітектурі моделі є забезпечення вертикальних зв'язків між рівнями – передачі інформації і громадських позицій між оперативним, тактичним і стратегічним рівнями в обох напрямках. Нисхідна вертикальна передача (зверху вниз) – стратегічних пріоритетів до оперативних рішень – є відносно розвиненою у вітчизняній практиці: регіональні стратегії формально «каскадуються» у програми і плани заходів. Набагато гіршою є ситуація з висхідною передачею (знизу вгору): результати консультацій на оперативному рівні практично ніколи не агрегуються і не передаються на стратегічний – що унеможлиблює накопичення громадського знання і формування довгострокових уявлень про суспільні пріоритети, що змінюються у часі. Ця асиметрія вертикальної передачі відтворює системну односторонність: органи влади «говорять» вниз через стратегічні документи, але практично не «слухають» знизу через систематичну агрегацію оперативного громадського зворотного зв'язку. Авторська модель передбачає свідомо асиметричне «посилення» висхідної передачі через ряд механізмів: систематизацію і узагальнення запитів і скарг мешканців для стратегічного аналізу; регулярні «громадські барометри» – стислі соціологічні зрізи суспільних пріоритетів і оцінок регіональних рішень; агрегацію результатів партисипаторного бюджетування у міжрегіональну базу знань про суспільні

пріоритети. Натомість там, де вертикальна передача є системно організованою – наприклад, через регулярне узагальнення запитів і скарг мешканців при підготовці щорічних звітів про виконання регіональних стратегій, – ця інформація стає цінним ресурсом для коригування стратегічних пріоритетів і для підвищення відповідності регіональних рішень реальним потребам населення.

Третім структурним елементом моделі є фазова архітектура взаємодії, що відображає принцип фазовості. Цикл регіонального розвитку, як зазначалось у підрозділі 1.3, включає чотири фази: діагностику, стратегічне планування, реалізацію і моніторинг та оцінювання. Авторська модель закладає принцип, що взаємодія є необхідною на всіх чотирьох фазах, але її форма і механізми суттєво відрізняються залежно від фази. На фазі діагностики взаємодія має на меті збір і систематизацію локального знання – проблем, потреб, ресурсів і можливостей регіону, – і тому найбільш результативними є широкоохопні, партисипаторні механізми, що забезпечують доступ до знань різноманітних груп населення: соціологічні опитування, фокус-групи, громадські форуми, онлайн-платформи для збору пропозицій [40, 193]. На фазі стратегічного планування взаємодія має на меті досягнення суспільної згоди щодо пріоритетів і підходів до регіонального розвитку – і тому найбільш доречними є деліберативні механізми: стратегічні сесії зі змішаним складом учасників, консультативні робочі групи, публічні обговорення проектів стратегічних документів з реальним механізмом врахування висловлених позицій.

На фазі реалізації взаємодія має на меті залучення ресурсів і компетенцій громадськості до безпосереднього виконання заходів регіонального розвитку – і тому найбільш результативними є партнерські і ко-виробничі механізми: угоди між органами влади і громадськими організаціями про реалізацію конкретних проектів, залучення волонтерських ресурсів для виконання заходів, спільне управління об'єктами регіональної інфраструктури. Ця фаза є особливо важливою з точки зору «вкладеності» громадськості у результати:

коли мешканці і організації не лише погоджувались зі стратегічними рішеннями, а й особисто брали участь у їх реалізації, рівень суспільної підтримки і готовності до моніторингу виконання суттєво зростає. Досвід воєнного часу демонструє небачені масштаби ко-виробництва між органами влади і волонтерськими структурами в Україні, що є невичерпним джерелом практичних уроків для інституціоналізованої партнерської взаємодії у майбутньому. На фазі моніторингу і оцінювання взаємодія має на меті незалежний контроль та отримання неупередженої оцінки результатів з боку тих, кого ці результати безпосередньо стосуються, – і тому найбільш доречними є механізми громадського контролю: громадська експертиза звітів про виконання регіональних стратегій, громадський аудит використання публічних ресурсів, незалежне опитування мешканців щодо якості змін у регіоні [193]. Принципово важливою рисою цієї фази є незалежність оцінювання, яке здійснює сам виконавець, завжди буде упередженим у бік позитивних результатів. Участь громадськості у моніторингу забезпечує зовнішній погляд, що є значно ціннішим для виявлення реальних проблем і необхідних коригувань. Концептуально важливою є ідея циклічності фаз: результати моніторингу і оцінювання живлять наступний раунд діагностики, замикаючи цикл і забезпечуючи безперервне накопичення знань і покращення як самої взаємодії, так і результатів регіонального розвитку. Ця циклічність є ключовою рисою, що відрізняє системну взаємодію від серії ізольованих консультаційних актів.

Четвертим структурним елементом моделі є механізми взаємодії – конкретні організаційні форми, через які відбувається взаємодія між органами влади і різними групами громадськості. Авторська типологія механізмів, розроблена у підрозділі 1.3, є операціональним виміром концептуальної моделі: вона відображає чотири рівні взаємодії (інформаційно-комунікаційний, консультативно-дорадчий, партнерський, ко-виробничий) і визначає відповідність між ними і фазами регіонального циклу, а також між ними і різними групами учасників. Принципово важливим у механізмовому

вимірі є принцип адекватності: для кожної фази і кожного рівня управління доречними є ті механізми, що відповідають конкретній меті взаємодії і конкретним учасникам, а не просто є «більш розвиненими» у загальній ієрархії. Механізм інформаційно-комунікаційного рівня є цілком доречним і необхідним там, де мета взаємодії – забезпечення мешканців знаннями про регіональні рішення і публічна підзвітність влади. Надання цьому рівню якісного і доступного наповнення – замість перевантажених технічною термінологією публікацій – є не менш важливим, ніж розвиток більш «просунутих» механізмів участі. Механізм ко-виробничого рівня є доречним там, де є реальна готовність і спроможність громадськості взяти на себе частину відповідальності за результати регіонального розвитку – але нав'язування цього рівня там, де передумови для нього відсутні, є контрпродуктивним і дискредитує саму ідею участі, формуючи у громадськості відчуття, що на неї перекладають відповідальність без відповідних ресурсів і повноважень. Авторська модель передбачає, що повноцінна система взаємодії включає механізми всіх чотирьох рівнів у їх взаємодоповнюючій комбінації, де вибір конкретного механізму для конкретного завдання відбувається на основі чіткого розуміння мети взаємодії і наявних умов.

П'ятим і принципово центральним структурним елементом концептуальної моделі є умови результативності взаємодії – ті характеристики системи, що визначають, чи функціонуватимуть її структурні елементи ефективно чи залишатимуться формальними. Авторська систематизація п'яти груп чинників результативності, розроблена у підрозділі 2.3, є умовним виміром моделі: інституційні, соціально-культурні, процесуальні, ресурсні і контекстуальні чинники визначають, чи здатна система взаємодії у конкретному регіоні і у конкретний момент реально функціонувати на задекларованих засадах. Це означає, що концептуальна модель не є детерміністичною формулою («якщо виконати пункти А, Б, В – отримаємо результат Г»), а є системою з умовними залежностями: наявність або

відсутність певних умов визначає ймовірність і якість результатів взаємодії, але не гарантує їх автоматично [221]. Імовірнісний, а не детерміністичний характер моделі є свідомим: у соціальних системах, де велику роль відіграє людський фактор – і який саме керівник є в органі влади, і які громадські лідери активні в регіоні, і яке суспільне тло формується у певний момент, – точне прогнозування є неможливим. Але ймовірнісна закономірність залишається надійним орієнтиром: за сприятливих умов взаємодія є більш вірогідно результативною, і тому цілеспрямоване покращення умов – навіть без гарантованого результату – є виправданою управлінською стратегією. Серед умов результативності модель виокремлює базові – без яких функціонування системи взаємодії є практично неможливим, – і розвиваючі – що підвищують результативність системи, але не є абсолютно необхідними для її базового функціонування. До базових умов відносяться: мінімальний рівень інституційної довіри між органами влади і громадськістю, що дозволяє хоча б розпочати діалог; наявність хоча б мінімального нормативного підґрунтя для механізмів взаємодії, що надає їм легітимності; достатня операційна спроможність хоча б одного з ключових суб'єктів взаємодії, що може стати «локомотивом» для розвитку системи. До розвиваючих умов відносяться: наявність системного механізму зворотного зв'язку, що перетворює взаємодію на безперервний процес; інституційна стійкість механізмів взаємодії, що забезпечує їх незалежність від персоналії; достатній рівень залученості вразливих і маргіналізованих груп, що забезпечує інклюзивність і репрезентативність; інтеграція взаємодії у базові управлінські цикли органів влади, що перетворює її з епізодичного заходу на системний процес [38, 254]. Розмежування між базовими і розвиваючими умовами є важливим з практичної точки зору: воно визначає «мінімальний стартовий набір» для початку розбудови системи взаємодії і «набір для масштабування», що є доречним лише після досягнення базового функціонування.

Шостим структурним елементом моделі є результати взаємодії – те, що модель передбачає як наслідки ефективного функціонування системи

взаємодії. Результати розподіляються на три рівні, що відповідають різним часовим горизонтам і різним масштабам змін. Перший рівень – безпосередні результати процесу взаємодії: нові знання і ідеї, що виникли у процесі діалогу між органами влади і різними групами громадськості; нові мережі відносин між акторами, що раніше не взаємодіяли; підвищена готовність до спільних дій і нарощена взаємна довіра – всі ці результати є відчутними вже у короткостроковій перспективі і є самодостатнім аргументом на користь взаємодії, навіть якби не було жодних інших. Другий рівень – проміжні результати для регіонального управління: підвищена якість регіональних рішень і стратегій, що враховують локальне знання і пріоритети різних груп населення; зростання рівня суспільної підтримки для реалізації регіональних пріоритетів, що знижує ризики саботажу і ухилення; підвищена підзвітність органів влади, що є передумовою для зниження корупції і підвищення ефективності управління [185]. Третій рівень – довгострокові результати для регіонального розвитку: покращення якості і доступності публічних послуг для різних груп населення; зниження регіональних і внутрішньорегіональних диспропорцій; підвищення регіональної стійкості перед зовнішніми шоками; нарощення соціального капіталу регіону, що є базовим ресурсом для подальшого розвитку. Принципово важливим є розуміння того, що зв'язок між взаємодією і довгостроковими результатами є опосередкованим і залежить від безлічі інших чинників, що перебувають поза системою взаємодії – макроекономічних умов, зовнішніх шоків, якості виконання прийнятих рішень, міжнародної кон'юнктури тощо. Модель не претендує на те, що взаємодія є єдиним або навіть найважливішим чинником регіонального розвитку, і не намагається відокремити її внесок від внеску інших чинників з математичною точністю – вона стверджує, що за рівних інших умов вища результативність взаємодії системно сприяє кращим результатам регіонального розвитку, і що її відсутність або хронічна слабкість є суттєвим структурним обмеженням для досягнення цих результатів, яке неможливо компенсувати технічними або фінансовими заходами.

Сьомим структурним елементом моделі є зворотні зв'язки – механізми, що забезпечують навчання і самоадаптацію системи взаємодії у часі. Ефективна система взаємодії є не статичною структурою, а динамічним процесом, що змінюється разом зі зміною суб'єктів, контексту і результатів – і ця динамічність є не вадою, а перевагою, що дозволяє системі адаптуватись до нових умов і потреб. У теорії систем розрізняють два типи зворотних зв'язків: позитивний (підсилювальний), де зміна одного елемента підсилює наступні зміни у тому ж напрямі, і негативний (балансуючий), де зміна стимулює коригуючі дії у протилежному напрямі. В системі взаємодії обидва типи присутні. Позитивний зворотний зв'язок – де успішний досвід взаємодії нарощує довіру і спроможності обох сторін, що стимулює більшу і якіснішу взаємодію у майбутньому – є основним механізмом розвитку системи і формування «зрілої» культури взаємодії. Негативний підсилювальний зворотний зв'язок – де невдалий досвід (консультації без реального впливу, обіцянки без виконання) знижує довіру і демотивує участь, що призводить до ще меншої якості взаємодії – є основним механізмом деградації системи і утворення «пастки слабкої взаємодії», що є поширеним явищем у вітчизняній практиці. Негативний балансуючий зворотний зв'язок – де органи влади реагують на невдоволення громадськості підвищенням якості взаємодії – є бажаним механізмом саморегуляції, але він може функціонувати лише за наявності достатнього суспільного тиску і відповідної чутливості органів влади до суспільних сигналів. Авторська модель передбачає свідоме проектування позитивних зворотних зв'язків через механізми публічного звітування про результати взаємодії, систематичного відзначення і поширення успішних прикладів, організаційного навчання з досвіду невдач і підтримки міжрегіонального обміну практиками. Саме цей елемент – система зворотних зв'язків і механізми організаційного навчання – відрізняє «живу» систему взаємодії, що розвивається і вдосконалюється, від статичного набору процедур, що відтворюється незмінно незалежно від своїх результатів.

Важливим аспектом авторської концептуальної моделі, що відрізняє її

від більш ранніх підходів, є її чутливість до умов воєнного стану і повоєнного відновлення. Збройна агресія Росії проти України і пов'язані з нею зміни в адміністративній структурі, демографії і ресурсній базі регіонів суттєво трансформували умови функціонування системи взаємодії – і концептуальна модель має враховувати ці трансформації, а не ігнорувати їх як «тимчасові відхилення» від нормального стану. По-перше, в умовах воєнного стану суб'єктний склад взаємодії змінився: до традиційних суб'єктів з боку органів влади додалися військові адміністрації з розширеними повноваженнями, а з боку громадськості – волонтерські мережі і організації ВПО, що набули значного організаційного і фінансового потенціалу [23]. По-друге, рівнева і фазова архітектура взаємодії потребує адаптації до нових завдань: відновлення регіонів є новою фазою, що не вписується у звичайний стратегічний цикл і вимагає власних механізмів залучення громадськості – насамперед тих мешканців, що безпосередньо постраждали і чий потреби є першочерговими для визначення пріоритетів відновлення. По-третє, механізми взаємодії у воєнний час вимагають адаптації до обмежень безпеки: фізичні форуми і зібрання є обмеженими або неможливими в ряді регіонів, що підвищує роль цифрових механізмів взаємодії і механізмів дистанційного залучення переміщених мешканців до вирішення питань розвитку їхніх рідних громад [175, 23]. Авторська модель враховує ці особливості через принцип адаптивності і передбачає гнучку конфігурацію елементів залежно від конкретних безпекових і гуманітарних умов регіону.

Авторська концептуальна модель є принципово відкритою до адаптації залежно від специфічного контексту конкретного регіону. Регіони України суттєво відрізняються за рівнем соціально-економічного розвитку, ступенем урбанізації, традиціями самоврядування, рівнем розвитку громадянського суспільства, специфічними викликами – воєнного характеру, демографічного, екологічного тощо – і цей діапазон відмінностей є принципово важливим для практичного застосування моделі. Модель не передбачає уніфікованого «рецепту» для всіх регіонів, натомість пропонує спільний концептуальний

каркас, у рамках якого кожен регіон може розробити власну конфігурацію механізмів взаємодії, що відповідає його специфічним потребам і можливостям. Це розрізнення між концептуальним каркасом і конкретною конфігурацією є принципово важливим для практики: перший є незмінним і забезпечує порівнянність між регіонами і можливість системного моніторингу на загальнодержавному рівні, друга є гнучкою і дозволяє врахувати місцевий контекст, не перетворюючи реформи на нав'язаний уніфікований зразок. Роль держави у цьому балансі полягає у тому, щоб задавати і підтримувати концептуальний каркас (через нормативне регулювання, методичну підтримку, стимули і навчання), залишаючи регіонам і громадам реальний і суттєвий простір для вироблення власних конфігурацій у його межах – оскільки лише ті рішення, у вироблення яких регіони вклали власні зусилля і власне розуміння, стають справді «своїми» і мають найбільші шанси на реальну, а не формальну реалізацію. Це розмежування між загальнодержавним каркасом і регіональною конфігурацією є водночас і принципом побудови моделі, і ключовою управлінською рекомендацією для центральних органів влади при розробленні державної регіональної політики у сфері публічно-громадської взаємодії.

Застосування авторської концептуальної моделі до вітчизняного контексту дозволяє здійснити комплексну діагностику стану системи взаємодії у сфері регіонального розвитку і виявити ключові дефіцити, що підлягають подоланню через механізми, запропоновані у підрозділах 3.2 і 3.3. Суб'єктний вимір демонструє нерівномірний розвиток, що характеризується структурною асиметрією: з боку органів влади суб'єкти взаємодії переважно визначені і мають формальний статус, хоча між ними відсутня необхідна координація і нерідко є конкуренція за ресурси і повноваження; з боку громадськості організоване громадянське суспільство є нерівномірно розвиненим – сильним в обласних центрах і великих містах і практично відсутнім у малих містах і сільських районах, – а неорганізована громадськість практично позбавлена системних механізмів залучення до регіональних процесів. Рівневий вимір

виявляє суттєву асиметрію розвитку трьох рівнів: стратегічний рівень взаємодії є нормативно регламентованим, але переважно формальним у змістовному вимірі; тактичний рівень є найменш розвиненим, оскільки саме на ньому зв'язок між взаємодією і конкретними вимірюваними результатами є найбільш прямим і вимагає від обох сторін реальних компетенцій і готовності до відповідальності; оперативний рівень є найбільш живим і органічним – звернення, скарги, участь у роботі ОСББ, спілкування з депутатами місцевих рад є поширеними, – але погано пов'язаний з верхніми рівнями через відсутність механізмів агрегації оперативного зворотного зв'язку [69, 175]. Фазовий вимір засвідчує принципову слабкість на фазах діагностики і оцінювання: перша нерідко замінюється формальним завданням на розробку стратегії без реального збору локального знання (стратегія «придумується» командою розробників, а не «відкривається» у процесі взаємодії з громадою), друга – «самозвітністю» органів влади без незалежної громадської оцінки (орган влади звітує сам перед собою про виконання власного ж плану заходів). Умовний вимір фіксує два системних дефіцити, що мають найбільший структурний вплив: відсутність системних механізмів зворотного зв'язку, що перетворює консультаційні акти на «чорні ящики» без видимих результатів, і «залежність від особистості», що підриває інституційну стійкість навіть успішних практик взаємодії. Аналіз за всіма вимірами у сукупності дозволяє зробити висновок, що вітчизняна система взаємодії у сфері регіонального розвитку є структурно неповною, а не лише «недостатньо розвиненою»: у ній відсутні або критично слабкі кілька системоутворюючих елементів, без яких жодне збільшення кількості механізмів не призведе до суттєвого покращення результативності. Саме заповнення цих структурних прогалин є першочерговим завданням наступних підрозділів.

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що авторська концептуальна модель ефективної публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку є синтетичним результатом усього попереднього дослідження і водночас базою для конструктивної частини роботи. По-перше, вона розглядає

взаємодію як цілісну систему з сімома взаємопов'язаними структурними елементами – суб'єктивним складом, рівневою і фазовою архітектурами, механізмами взаємодії, умовами результативності, результатами і зворотними зв'язками, – жоден з яких не може бути відкинутий або суттєво ослаблений без ризику деградації системи в цілому.

По-друге, модель є теоретично обґрунтованою – вона спирається на чотири взаємодоповнюючі теоретичні традиції: колабораційного управління, партисипаторної і деліберативної демократії, ендогенного регіонального розвитку і теорії соціального капіталу, – що надають їй інтелектуальну міцність і захищають від спрощення.

По-третє, модель є операціональною – її компоненти є достатньо конкретними для того, щоб бути використаними у практичному проектуванні механізмів взаємодії, описаних у підрозділі 3.2, і у розробленні системи моніторингу та оцінювання, що є предметом підрозділу 3.3.

По-четверте, модель є адаптивною – вона залишає простір для регіонально диференційованих конфігурацій у рамках спільного концептуального каркасу, що є умовою її практичної застосовності у реальних умовах різноманітних регіонів України, що суттєво відрізняються за своїм соціально-економічним, інституційним і культурним контекстом, а у деяких випадках – і за безпековим і демографічним становищем.

По-п'яте, модель є чутливою до вітчизняного контексту – вона не є механічним перенесенням зарубіжних зразків, а відображає специфічні умови і потреби систем регіонального управління в Україні, включаючи умови воєнного стану і повоєнного відновлення, де взаємодія набуває нових форм і виконує нові функції. Концептуальна модель, таким чином, є не завершеним продуктом дослідження, а його інструментом – рамкою, через яку у наступних підрозділах будуть розроблені конкретні механізми підвищення дієвості взаємодії і система моніторингу та оцінювання її впливу на регіональний розвиток України.

3.2. Підвищення дієвості публічно-громадської взаємодії у процесах регіонального розвитку

Концептуальна модель ефективної публічно-громадської взаємодії, розроблена у підрозділі 3.1, задає системний орієнтир для розвитку взаємодії між органами публічної влади та громадськістю у сфері регіонального розвитку. Водночас, як зазначалось там само, модель є не готовим «рецептом», а аналітичним каркасом, що потребує конкретизації у вигляді практичних механізмів – тих організаційних, нормативних і процесуальних інструментів, через які принципи і структурні елементи моделі набувають операційного виміру і можуть бути реалізовані у конкретній управлінській практиці. Перехід від концептуальної моделі до механізмів є принципово важливим кроком, що відрізняє наукове дослідження, спрямоване на зміну практики, від суто академічної рефлексії: недостатньо обґрунтувати, чому взаємодія є важливою і якою вона має бути; необхідно відповісти на запитання «що саме і як потрібно зробити, щоб взаємодія стала результативнішою?» – і відповідь на це запитання потребує настільки ж строгого аналітичного обґрунтування, як і побудова теоретичної моделі. Завданням цього підрозділу є розробити і обґрунтувати систему таких механізмів, спрямованих на підвищення дієвості публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку України. Слово «дієвість» у назві підрозділу вжите свідомо: воно наголошує не на будь-яких формальних характеристиках взаємодії – кількості консультацій, кількості учасників, обсязі оприлюднених матеріалів, – а на тих її аспектах, що безпосередньо визначають реальний вплив на регіональний розвиток: якість регіональних рішень, підзвітність органів влади і залучення ресурсів та знань громадськості до спільного вирішення регіональних проблем [55, 142].

Поняття «механізм» у контексті цього підрозділу вживається у двох взаємопов'язаних значеннях. У широкому значенні механізм – це сукупність засобів, методів і процедур, через які реалізується певна управлінська функція або досягається певна мета; у такому розумінні «механізм» є синонімом

«інструменту» або «способу дії» у публічному управлінні. У вузькому значенні, що є більш релевантним для практичного застосування, механізм – це конкретна організаційна конструкція зі своїм суб'єктним складом, нормативним підґрунтям, порядком реалізації і критеріями оцінювання результативності, що можуть бути чітко операціоналізовані [55, 200]. Розроблені механізми є практично орієнтованими, тобто кожен з них є не абстрактною ідеєю, а конкретною пропозицією, що може бути реалізована через визначені нормативні, інституційні або процесуальні заходи і чий очікуваний ефект є принципово вимірюваним. Ця вимірюваність є принциповою: механізм, ефект якого не можна оцінити, не може бути предметом управлінського удосконалення і залишається «чорним ящиком» у системі публічного управління. Система механізмів, запропонована у цьому підрозділі, охоплює п'ять напрямів, що відповідають п'яти групам чинників результативності, виявлених у підрозділі 2.3: нормативно-правовий напрям (інституційні чинники), інституційно-організаційний напрям (управлінсько-культурні чинники), ресурсно-партисипативний напрям (ресурсні чинники), процесуальний напрям (процесуальні чинники) і контекстуально-інклюзивний напрям (контекстуальні чинники). Кожен механізм обґрунтовується з позиції виявлених системних дефіцитів і спрямований на їх усунення або компенсацію.

Перший і ключовий механізм у нормативно-правовому напрямі – запровадження обов'язкового стандарту зворотного зв'язку у консультаційних процедурах. Як встановлено у підрозділі 2.3, відсутність системного механізму зворотного зв'язку є, мабуть, найбільш принциповим нормативним дефіцитом вітчизняної системи взаємодії: органи влади проводять консультації, але практично не зобов'язані публічно звітувати про те, як саме отримані позиції вплинули на кінцеві рішення. Пропонований механізм полягає у законодавчому закріпленні обов'язку органів публічної влади у визначені терміни – не пізніше ніж на момент прийняття кінцевого рішення і не раніше ніж протягом 10 робочих днів після завершення консультацій – публікувати

«Звіт про врахування позицій громадськості», що містить: перелік усіх позицій і пропозицій, висловлених під час консультацій; чітке зазначення того, які пропозиції були враховані у кінцевому рішенні; обґрунтування невключення тих пропозицій, що не були враховані. Цей механізм є прямим відповідником «duty to respond» у британській системі публічного управління і «принципу зворотного зв'язку» у Кодексі партнерства ЄС, що вже знайомий вітчизняним органам влади через практику залучення коштів ЄС. Принципово важливим є те, що цей стандарт не скасовує автономію органів влади в прийнятті рішень – вони залишають за собою право відхилити будь-яку пропозицію, – але вимагає публічного обґрунтування цього відхилення. Саме ця вимога прозорості є ключовою: вона перетворює консультацію з одностороннього акту «відпрацювання» нормативної вимоги на двосторонній діалог зі зрозумілою відповідальністю.

Реалізація цього механізму потребує порівняно невеликих нормативних змін: достатньо доповнити Постанову КМУ № 996 відповідними положеннями щодо зворотного зв'язку і запровадити єдиний стандартизований формат «Звіту про врахування позицій» для всіх органів виконавчої влади від обласного рівня і вище. Єдиний формат є принципово важливим: він дозволяє не лише забезпечити мінімальну якість зворотного зв'язку, а й порівнювати звіти різних органів влади і різних регіонів, виявляти кращі і гірші практики, і включати дані про якість зворотного зв'язку у систему моніторингу, описану у підрозділі 3.3. Цифровий вимір цього механізму передбачає публікацію звіту на єдиному реєстрі консультацій – загальнодержавній платформі, де доступні всі матеріали консультацій та результати їх розгляду з можливістю пошуку, фільтрації і порівняння, – що забезпечує не лише прозорість для учасників конкретних консультацій, а й можливість системного аналізу практик зворотного зв'язку на рівні всіх регіонів і в динаміці часу [142]. Окремим важливим елементом цього механізму є своєчасність: зворотний зв'язок, наданий через рік після завершення консультацій, має значно меншу цінність для підтримання мотивації учасників, ніж той, що надається одночасно з

прийняття рішення. Встановлення максимального терміну у 10 робочих днів від прийняття рішення є принциповою вимогою, що забезпечує функціональний зв'язок між участю і результатом. Ризиком, пов'язаним із цим механізмом, є ймовірність формального виконання вимоги – публікація звіту з розмитими і нічого не зобов'язуючими формулюваннями, що лише імітує реальний зворотний зв'язок. Для мінімізації цього ризику стандарт зворотного зв'язку повинен включати конкретні вимоги до змістовності обґрунтувань (заборона суто посилавальних відповідей типу «пропозиція не відповідає пріоритетам стратегії») і передбачати механізм оскарження якості відповіді – право громадської організації або індивідуального учасника консультацій публічно оскаржити відповідь органу влади як неналежну, що фіксується у загальнодержавному реєстрі і є частиною системи оцінювання якості взаємодії.

Другим механізмом у нормативно-правовому напрямі є запровадження «права на участь» за моделлю шотландського закону – нормативного права громадських організацій ініціювати участь у процесах вирішення конкретних питань регіонального розвитку. Як зазначалось у підрозділі 2.2, чинна вітчизняна система консультацій є переважно «зверху вниз»: органи влади вирішують, коли і щодо чого проводити консультації, а громадськість є лише запрошеним учасником, що повністю залежить від ініціативи влади. Ця системна асиметрія ініціативи є одним з ключових структурних чинників слабкості вітчизняної взаємодії: там, де орган влади не зацікавлений у консультаціях – наприклад, через ризик виявлення незручних проблем або опозиції певним рішенням, – консультацій може просто не бути, навіть якщо питання є суспільно значущим і безпосередньо стосується регіонального розвитку. Зміна цієї логіки шляхом закріплення права ініціювати участь за самою громадськістю є принциповим кроком до більш збалансованої системи взаємодії, де громадськість є не лише адресатом запрошень від влади, а суб'єктом, здатним самостійно ініціювати діалог. Пропонований механізм передбачає законодавче закріплення права зареєстрованих громадських

організацій або коаліцій, що репрезентують щонайменше певний поріг підтримки (наприклад, не менше 500 підписантів для регіонального питання або не менше 3 зареєстрованих організацій), звертатись до органів влади з вимогою провести консультаційний процес щодо конкретного питання регіонального розвитку, де вони готові брати змістовну участь і, за потреби, сприяти реалізації рішень. Орган влади зобов'язаний протягом встановленого терміну – не більше 30 робочих днів – погодитись і визначити дату і формат консультацій, або надати обґрунтовану відмову з посиланням на конкретні законні підстави, що може бути оскаржено у судовому порядку. Принциповою відмінністю цього механізму від наявного права на звернення є те, що він стосується не індивідуальних скарг або запитів на інформацію, а колективного права на участь у прийнятті рішень – тобто переводить взаємодію із сфери особистих прав у сферу колективних суспільних прав. Результати будь-якого запрошеного консультаційного процесу публікуються у загальному реєстрі і є предметом зворотного зв'язку у визначеному вище форматі. Цей механізм є органічним доповненням до стандарту зворотного зв'язку і разом з ним формує нормативний «мінімальний стандарт якості взаємодії», що є операціональним виміром нормативного елементу концептуальної моделі [142, 83].

Третій механізм – в інституційно-організаційному напрямі – стосується реформування системи громадських рад при регіональних органах виконавчої влади. Аналіз, здійснений у підрозділі 2.1, засвідчив, що громадські ради є центральним, але слабо функціонуючим елементом інституційної архітектури взаємодії на регіональному рівні. Їхні системні недоліки – слабка операційна спроможність, нерегулярність засідань, обмежений доступ до матеріалів і відсутність механізму відслідковування врахування рекомендацій – є добре задокументованими і потребують системної відповіді. Пропонований механізм охоплює три взаємопов'язані реформи. По-перше, запровадження мінімального ресурсного стандарту для громадських рад: кожна рада при обласній адміністрації повинна мати виділений секретаріат (хоча б 0,5 ставки), бюджет для оплати фасилітаційних послуг і незалежних експертиз, а також

забезпечений доступ до всіх публічних матеріалів органу влади з розумними термінами випередження. По-друге, запровадження обов'язкової системи відслідковування рекомендацій: кожна рекомендація громадської ради повинна отримати офіційну відповідь органу влади протягом 30 днів, що фіксується у публічному реєстрі і автоматично включається до річного звіту органу влади. По-третє, реформування виборних процедур з метою підвищення представницькості: поточна практика нерідко призводить до домінування у радах добре організованих і ресурсно потужних організацій з обласних центрів. Пропонована реформа передбачає квоти для регіонального представництва (обов'язкова участь представників підрегіональних районів), секторальні квоти (для голосів неорганізованих груп – молоді, ВПО, сільських мешканців), і ротацийні правила для запобігання «захопленню» рад вузькими групами інтересів.

Реалізація третього механізму вимагає системної роботи на кількох напрямках одночасно. Ресурсний стандарт для громадських рад вимагає відносно невеликих, але цілеспрямованих бюджетних витрат: виходячи з вітчизняної практики, реалістичний мінімальний ресурсний стандарт включає від 0,5 до 1 ставки адміністративного персоналу для секретаріату ради при обласній адміністрації, що є значно меншим порівняно з витратами на формальні консультаційні заходи без реального змісту, які вже фінансуються. Пропозиція встановити у Постанові КМУ № 996 вимогу щодо мінімального ресурсного стандарту для громадських рад при обласних адміністраціях є реалістичною і не вимагає суттєвого збільшення бюджетних видатків [142, 83]. Реформа системи відслідковування рекомендацій вимагає насамперед зміни адміністративних практик: запровадження автоматичного журналу рекомендацій, де кожна рекомендація ради отримує унікальний ідентифікатор і автоматичне нагадування для відповідального виконавця в органі влади, є технічно нескладним завданням. Публічний реєстр рекомендацій і відповідей на них, доступний на сайті кожної обласної адміністрації, є прямою відповіддю на системний дефіцит прозорості, виявлений у підрозділі 2.1.

Реформа виборних процедур є найбільш чутливим напрямом, оскільки стосується балансу інтересів між різними організаціями громадянського суспільства: добре організовані і ресурсно потужні організації обласних центрів об'єктивно зацікавлені у збереженні нинішнього порядку, який дає їм переваги. Тому зміни у процедурах виборів мають супроводжуватись відкритим публічним обговоренням і поступовим, а не одноразовим запровадженням.

Четвертий механізм у ресурсно-партисипативному напрямі – запровадження регіонального партисипаторного бюджетування як системної практики. Партисипаторне бюджетування уже функціонує у ряді великих міст України і довело свою ефективність у залученні мешканців до реального розподілу публічних ресурсів на субрегіональному рівні. Пропонований механізм передбачає розповсюдження цієї практики на регіональний рівень – тобто виділення у рамках бюджету областей спеціальної «партисипаторної квоти», розподіл якої визначається безпосередньо мешканцями регіону через структурований голосувальний процес [200, 112]. Принципово важливою відмінністю регіонального від муніципального партисипаторного бюджетування є масштаб і тематичне охоплення: якщо муніципальне бюджетування переважно стосується локальних інфраструктурних проектів (лавки, освітлення, тротуари), то регіональне може охоплювати більш стратегічні питання – розвиток регіональної транспортної мережі, підтримку малих підприємств у депресивних районах, відновлення регіональних культурних об'єктів, підтримку наукових і освітніх ініціатив у малих містах. Механізм передбачає кілька стадій: публічна ідентифікація проектних ідей через онлайн і офлайн платформи; незалежна технічна оцінка відповідності висунутих ідей критеріям обґрунтованості і реалізованості; публічне голосування з рівним доступом для всіх мешканців регіону старше 16 років; обов'язкова реалізація проектів-переможців із незалежним громадським моніторингом виконання [112]. Ключовою умовою результативності цього механізму є достатня квота для регіонального партисипаторного

бюджетування – не символічні кілька відсотків від незначних статей, а кошти, що мають реальне значення для регіонального розвитку і що дозволяють вирішувати проблеми, які мешканці вважають пріоритетними.

Нормативне підґрунтя для регіонального партисипаторного бюджетування потребує узгодження з декількома законодавчими актами. Передусім слід відзначити, що Закон України «Про місцеве самоврядування» вже містить стаття 13-1 «Участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету», яка є нормативною основою для муніципального партисипаторного бюджетування. Розповсюдження цієї практики на регіональний рівень – бюджет обласного рівня – потребує або внесення відповідних змін до Закону «Про засади державної регіональної політики», або окремого нормативного акта КМУ [200, 112]. Розмір «партисипаторної квоти» у регіональному бюджеті є одним із ключових параметрів механізму: занадто мала квота (менше 1% обласного бюджету) не дозволяє вирішувати значущих регіональних завдань, занадто велика (понад 5%) може підривати стратегічне планування, замінюючи його голосуванням. На нашу думку, оптимальний початковий рівень для регіонального партисипаторного бюджетування складає від 1,5 до 2,5% обласного бюджету розвитку, що відповідає практиці найбільш розвинених прикладів партисипаторного бюджетування у країнах ЄС. Збільшення квоти у міру накопичення досвіду і зростання якості процесу є стандартною траєкторією розвитку механізму. Важливим питанням є також тематичне охоплення регіонального партисипаторного бюджетування: для того, щоб механізм мав реальний вплив на регіональний розвиток, проектикандидати повинні відповідати двом критеріям – бути достатньо масштабними (вирішувати проблеми, що мають значення для широкого кола мешканців, а не лише локальні інтереси малих груп) і одночасно бути достатньо конкретними (мати вимірювані результати і реалістичні терміни реалізації), що забезпечує реальний зв'язок між вибором мешканців і помітними змінами у їхньому регіоні.

П'ятий механізм у процесуальному напрямі – запровадження єдиної

цифрової платформи регіональної взаємодії і стандарту якості онлайн-консультацій. Цифровізація є потужним чинником трансформації системи взаємодії, але лише за умови правильного дизайну цифрових механізмів. Нинішня практика, коли різні органи влади використовують різні (або взагалі не використовують жодних) цифрові інструменти для взаємодії, є не лише неефективною з точки зору ресурсів, а й суттєво ускладнює участь громадян: для участі у різних консультаціях треба знаходити, реєструватись і використовувати різні платформи [142]. Пропонований механізм передбачає запровадження єдиної загальнодержавної цифрової платформи регіональної взаємодії, що інтегрована з порталом «Дія» або функціонує як окремий, але пов'язаний з ним модуль. Платформа повинна забезпечувати: єдину точку входу для всіх форм участі у регіональному розвитку – консультацій, петицій, партисипаторного бюджетування, громадських рад, звернень; прозорий реєстр всіх консультаційних процесів – минулих, поточних і запланованих – з доступом до всіх пов'язаних матеріалів; інструменти для структурованого збору позицій – не лише вільних коментарів, а й структурованих відповідей на конкретні питання, що полегшує аналіз; автоматичне сповіщення учасників консультацій про результати і зворотний зв'язок від органів влади.

Стандарт якості онлайн-консультацій, що є невід'ємним доповненням до цифрової платформи, визначає мінімальні вимоги до тривалості консультацій (не менше 30 днів від публікації матеріалів до закриття можливості для коментарів), якості інформаційних матеріалів (обов'язкова «резюме для широкої аудиторії» не більше двох сторінок до будь-якого технічного документа, з виокремленням ключових питань, по яких запитується думка громадськості), охоплення (обов'язкова активна кампанія поширення через соціальні мережі, партнерські організації, медіа і безпосереднє звернення до цільових груп, а не лише пасивна публікація на офіційному сайті) і механізму зворотного зв'язку (публікація «Звіту про врахування позицій» у визначені строки). Особливої уваги заслуговує питання цифрової доступності: платформа і консультаційні матеріали мають бути сумісними зі смартфонами,

оскільки значна частина вітчизняних користувачів інтернету є мобільними користувачами; матеріали мають бути доступними для осіб з порушенням зору; для громад, де рівень цифрових компетентностей є нижчим, паралельно з онлайн-консультаціями мають передбачатись офлайн-форми участі. Запровадження єдиної платформи має відбуватись поступово – спочатку у режимі пілотного тестування у кількох регіонах, з оцінкою результатів і корекцією дизайну перед масштабуванням на всю країну. Розподіл відповідальності за платформу між центральним органом влади (розробка і підтримка технічного рішення) і регіональними органами влади (наповнення і управління консультаційними процесами у своєму регіоні) є оптимальною моделлю, що поєднує переваги централізованого технічного рішення і децентралізованого управління змістом.

Шостий механізм у контекстуально-інклюзивному напрямі – запровадження цільових механізмів залучення вразливих груп і внутрішньо переміщених осіб до регіонального планування. Як зазначалось у підрозділах 2.3 і 3.1, нерівність доступу різних груп населення до механізмів участі є системним структурним дефіцитом вітчизняної практики: традиційні консультаційні процедури зі своєю відкритістю, але без активного залучення, систематично призводять до домінування голосів уже ресурсно потужних і організованих груп [200]. Пропонований механізм охоплює три взаємопов'язані компоненти. По-перше, запровадження мандатних консультацій з вразливими групами: розробка регіональних стратегій і бюджетів регіонального розвитку повинна у обов'язковому порядку передбачати окремі цільові сесії з участю представників ВПО, осіб з інвалідністю, мешканців сільських і малих міських районів, молоді, представників національних меншин – з забезпеченням виїзду до цих груп або компенсацією транспортних витрат. По-друге, спеціальна нормативна рамка для залучення ВПО: враховуючи, що Україна стала домом для понад 4 мільйонів внутрішньо переміщених осіб, які є водночас повноправними мешканцями регіону-приймача і зацікавленими у відновленні регіону

походження, необхідне нормативне врегулювання подвійного статусу ВПО як суб'єкта взаємодії – із залученням їх як до планування розвитку регіонів перебування, так і до планування відновлення регіонів походження через дистанційні механізми участі. По-третє, запровадження «делегованого представництва» для географічно і соціально ізольованих груп: громадські організації, що мають доведений досвід роботи з конкретними вразливими групами, отримують право представляти їхні інтереси в офіційних консультаційних форумах з відповідними нормативними гарантіями якості такого представництва [26].

Практична реалізація шостого механізму є одним із найскладніших завдань з усієї запропонованої системи, оскільки вимагає активного і цілеспрямованого виходу органів влади назустріч тим, кого до участі традиційно не запрошують. Досвід провідних практик, розглянутий у підрозділі 2.2, засвідчує кілька ключових уроків: по-перше, консультації з вразливими групами найефективніші там, де вони є частиною тривалих, а не одноразових відносин між органами влади і представниками цих груп; по-друге, залучення посередників – організацій, що вже мають довіру відповідних груп і практичний досвід роботи з ними – є значно ефективнішим, ніж пряме звернення органів влади, якому ці групи часто не довіряють; по-третє, методи участі мають бути адаптовані до конкретних груп – те, що працює для активних городян з університетською освітою, може бути абсолютно неприйнятним для людей з обмеженими можливостями або для старших мешканців сільських районів.

Нормативна рамка для залучення ВПО є особливо невідкладним завданням у поточних умовах. Більше 4 мільйонів внутрішньо переміщених осіб є громадянами, що мають повне право брати участь у регіональних процесах прийняття рішень, і водночас є носіями унікального знання про потреби і пріоритети регіонів, з яких вони були змушені переміститись. Ігнорування їхнього голосу при плануванні відновлення є не лише демократичним дефіцитом, а й функціональним: плани відновлення,

розроблені без залучення тих, кого вони мають торкатись, ризикують відображати пріоритети адміністраторів, а не мешканців. Цифрові механізми дистанційної участі – онлайн-консультації, відеоформати стратегічних сесій, цифрові платформи для голосування – відіграють тут особливу роль, дозволяючи залучати переміщених мешканців незалежно від їхнього поточного місцезнаходження.

Сьомий механізм – у процесуальному і ресурсному напрямках одночасно – стосується розвитку фасилітаційних спроможностей в системі публічного управління. Як встановлено у підрозділі 2.3, фасилітаційна компетентність є рідкісним і критично важливим ресурсом у вітчизняній практиці взаємодії: процеси, де відсутній незалежний і кваліфікований фасилітатор, нерідко перетворюються або на монолог влади, або на хаотичне обговорення без просування до конкретних висновків. Пропонований механізм передбачає: по-перше, формування і підтримку державного реєстру акредитованих фасилітаторів публічних консультацій – незалежних спеціалістів, що пройшли відповідне навчання і сертифікацію, і яких органи влади зобов'язані залучати для ведення найбільш значущих консультаційних процесів; по-друге, запровадження у програмах підвищення кваліфікації публічних управлінців обов'язкових модулів з основ фасилітації і партисипаторних методів, що дозволить нарощувати внутрішні компетенції органів влади поряд із залученням зовнішніх фасилітаторів; по-третє, розробку і поширення реєстру деліберативних методів для різних фаз регіонального розвитку – методичного посібника, що описує конкретні техніки і інструменти для кожної фази циклу регіонального розвитку і кожного типу питань.

Реалізація сьомого механізму спирається на вже існуючу інституційну базу: програми підвищення кваліфікації публічних управлінців, що реалізуються через Національну академію державного управління та регіональні інститути державного управління. Включення обов'язкових модулів з основ фасилітації, партисипаторних методів і проектування консультаційних процесів до навчальних програм підвищення кваліфікації є

відносно легко реалізованим рішенням, що не вимагає складної нормативної роботи – достатньо зміни навчальних планів за відповідними рішеннями НАДУ і включення цих компетенцій до переліку критеріїв оцінювання публічних управлінців [142]. Реєстр акредитованих фасилітаторів є більш новаторським елементом, що не має прямих аналогів у вітчизняній практиці. Акредитація не означає монополізації: органи влади мають можливість залучати й інших фахівців, але реєстр забезпечує мінімальний стандарт якості для тих, кого залучають до найбільш значущих процесів. Критерії акредитації мають включати: наявність відповідної освіти або сертифікації (IAP2 або еквіваленти), доведений досвід ведення консультаційних процесів у публічному управлінні, знання вітчизняного нормативного контексту і відсутність конфлікту інтересів. Реєстр публікується і постійно оновлюється на загальнодержавній платформі взаємодії. Практика залучення незалежних фасилітаторів є порівняно поширеною у більш розвинених системах взаємодії – Польщі, Шотландії, Франції – і являє собою визнання того факту, що якісна взаємодія є спеціалізованою компетентністю, що потребує відповідних ресурсів і не може розраховувати лише на «природну» схильність конкретних посадовців [248].

Восьмий механізм у нормативному і інституційному напрямках – запровадження системи стимулів для органів влади, що демонструють кращі практики взаємодії з громадськістю. Аналіз чинників результативності засвідчив, що без реальних стимулів для органів влади до якісної взаємодії нормативні вимоги схильні до формального виконання. Пропонований механізм передбачає два типи стимулів. По-перше, фінансові стимули: при розподілі коштів Державного фонду регіонального розвитку та інших централізованих регіональних фондів одним з критеріїв конкурсного відбору є якість взаємодії органів влади з громадськістю, що оцінюється за системою показників з підрозділу 3.3. По-друге, репутаційні стимули: щорічний публічний рейтинг якості взаємодії органів обласної влади з громадськістю, що публікується на загальнодержавній цифровій платформі і є предметом

широкого суспільного обговорення [142]. Поєднання фінансових і репутаційних стимулів є більш дієвим, ніж кожен з них окремо: фінансовий стимул впливає на раціональний калькулятор органів влади і є безпосередньо відчутним для бюджету регіону, репутаційний – на суспільний тиск і очікування виборців, що є особливо дієвим в умовах прозорості і активного громадянського контролю. Разом вони формують середовище, де результативна взаємодія з громадськістю є не просто «правильним», а й «вигідним» вибором. Принциповою умовою функціонування системи стимулів є методологічна чіткість системи оцінювання якості взаємодії: якщо показники є розмитими або легко маніпульованими, стимули лише спрямовують зусилля органів влади на «гру з показниками», а не на реальне покращення взаємодії. Тому система стимулів є нерозривно пов'язаною з системою моніторингу та оцінювання, що розглядається у підрозділі 3.3 і забезпечує об'єктивну методологічну основу для визначення, хто саме і в якій мірі заслуговує на фінансові і репутаційні заохочення.

Важливим питанням є умови реалізації запропонованої системи механізмів і можливі ризики, системне розуміння яких є необхідним для ефективного планування їх впровадження. По-перше, всі запропоновані механізми є взаємопов'язаними і підсилюють один одного: стандарт зворотного зв'язку без цифрової платформи важко реалізувати системно і без підроблення результатів; цифрова платформа без стандарту якості зберігає можливість формального виконання при зовнішній видимості активної участі; регіональне партисипаторне бюджетування без фасилітаційних спроможностей може перетворитись на «голосування без обговорення», де перемагають не найбільш суспільно значущі проекти, а найкраще розрекламовані. Тому реалізація системи механізмів, а не окремих з них, є принциповою умовою досягнення системного ефекту, а не лише локального покращення окремих аспектів взаємодії. По-друге, не всі механізми мають однаковий часовий горизонт реалізації, і планування впровадження повинно враховувати цю різницю: стандарт зворотного зв'язку і мінімальний ресурсний

стандарт для громадських рад можуть бути запроваджені в порівняно короткі терміни (6–12 місяців) через підзаконні акти КМУ; регіональне партисипаторне бюджетування і єдина цифрова платформа потребують від 12 до 24 місяців для розробки, тестування і запуску; система стимулів і реформа виборних процедур рад вимагають складнішої нормативної роботи і ширшого суспільного і міжвідомчого консенсусу і мають горизонт 24–36 місяців [55, 93]. По-третє, ключовим ризиком є «самореалізуючий» формалізм – добре відомий у теорії публічного управління феномен, коли нові вимоги виконуються «на папері», не змінюючи реальних практик, що може навіть погіршити ситуацію через нарощення адміністративного тягаря без реальних результатів. Мінімізація цього ризику вимагає паралельного розвитку спроможностей (через навчання, методичну підтримку, обмін практиками між регіонами), підтримки активного суспільного попиту на реальну взаємодію (через публічні кампанії і підтримку громадянського суспільства) і системи моніторингу якості взаємодії, описаної у підрозділі 3.3. По-четверте, важливим системним ризиком є нерівномірність впровадження між регіонами – регіони з більш розвиненим громадянським суспільством і більш реформаторськи налаштованим керівництвом запровадять механізми швидше і більш змістовно, тоді як в інших регіонах ті самі вимоги можуть залишатись формальністю. Цей ризик частково пом'якшується через систему стимулів (фінансовий і репутаційний), але не усувається повністю без активної методичної підтримки від центру і «горизонтального» обміну практиками між регіонами.

Впровадження запропонованих механізмів у реалії воєнного стану і повоєнного відновлення потребує додаткових міркувань. В умовах, коли ресурси органів влади і громадських організацій є скороченими, а пріоритети зміщені у бік підтримки оборони і гуманітарної роботи, нарощення вимог до взаємодії без відповідного ресурсного підкріплення може бути контрпродуктивним. Тому пропонована система механізмів є диференційованою за критичністю і часовим горизонтом: частина механізмів

(стандарт зворотного зв'язку, мінімальний ресурсний стандарт, цільове залучення ВПО) є критично необхідними вже зараз – саме тому, що ситуація відновлення є ключовим полем прийняття регіональних рішень, де голос постраждалих мешканців є найбільш потрібним; інша частина (реформа виборних процедур рад, повномасштабне регіональне партисипаторне бюджетування) є більш доцільною для реалізації у постконфліктний період, коли адміністративні і фінансові ресурси відновляться. Ця диференціація дозволяє не відкладати системні реформи «до кращих часів», зберігаючи при цьому реалізм щодо поточних обмежень.

Окремого аналізу заслуговує питання про те, яким чином запропоновані механізми вписуються у більш широкий контекст підготовки України до вступу в Євросоюз. Вимоги Кодексу партнерства ЄС, детально розглянуті у підрозділі 2.2, передбачають системне залучення партнерів і громадськості до всього циклу реалізації когезійних фондів. Фактично більшість запропонованих механізмів є прямою відповіддю на ці вимоги: стандарт зворотного зв'язку відповідає принципу «accountable partnership», цифрова платформа є технічним втіленням принципу «transparent management», механізми залучення вразливих груп відповідають принципу «inclusive participation». Таким чином, запровадження запропонованої системи механізмів є одночасно і самодостатньою метою – підвищення результативності взаємодії для покращення регіонального розвитку, – і підготовкою до ефективного використання когезійних фондів ЄС після вступу [55, 56]. Цей подвійний ефект є важливим аргументом для обговорення системи механізмів з органами влади, яким може бути складно обґрунтувати перед виборцями і міжвідомчими контрагентами витрати на «участь і консультації»: євроінтеграційний вимір перетворює ці заходи з «демократичних ритуалів» на необхідну підготовку до отримання значних зовнішніх ресурсів для регіонального розвитку.

Розглянута система механізмів є також внеском у розвиток вітчизняної науки публічного управління – вона демонструє, як теоретичне дослідження і

аналіз практики можуть вести до конкретних і операціональних рекомендацій, що є безпосередньо придатними для практичного застосування. Ця зв'язаність між теорією і практикою, між аналізом і проектуванням, є тією специфічною цінністю, яку наука публічного управління може і повинна вносити у вирішення суспільних проблем – зокрема проблеми підвищення дієвості взаємодії між органами влади і громадськістю у сфері регіонального розвитку України.

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що запропонована система механізмів підвищення дієвості публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку охоплює вісім взаємопов'язаних механізмів у п'яти напрямках: нормативно-правовому (стандарт зворотного зв'язку і право на участь), інституційно-організаційному (реформа громадських рад), ресурсно-партисипативному (регіональне партисипаторне бюджетування), процесуальному (цифрова платформа і фасилітаційні спроможності) і контекстуально-інклюзивному (цільові механізми залучення вразливих груп і ВПО). Ця система механізмів є ієрархічно організованою: частина механізмів є умовами для функціонування інших – зокрема, стандарт зворотного зв'язку є передумовою для будь-якого іншого механізму, оскільки без нього будь-яка консультація ризикує залишитись символічним актом. Кожен механізм є обґрунтованим з посиланням на виявлені системні дефіцити у другому розділі і виводиться з принципів концептуальної моделі, розробленої у підрозділі 3.1, що забезпечує узгодженість між теоретичним і практичним вимірами дисертаційного дослідження. Разом з тим система механізмів не є вичерпним переліком усіх можливих заходів – вона охоплює ті механізми, що мають найбільший структурний вплив на результативність взаємодії відповідно до аналізу чинників у підрозділі 2.3, і реалізація яких є реалістичною у вітчизняному контексті без кардинальних змін у системі публічного управління. Реалізація системи механізмів у комплексі є умовою системного підвищення результативності взаємодії і, відповідно, якості регіонального розвитку – що є кінцевою метою дисертаційного дослідження. Питання про те,

як виміряти реальне підвищення результативності після впровадження цих механізмів і як відстежувати їхній вплив на регіональний розвиток у часі, є предметом підрозділу 3.3 [55, 142, 200, 93, 273].

3.3. Моніторинг та оцінювання впливу публічно-громадської взаємодії на результати регіонального розвитку

Розроблення і впровадження механізмів підвищення дієвості публічно-громадської взаємодії, здійснене у підрозділі 3.2, є необхідним, але недостатнім кроком у системному розвитку взаємодії. Без відповідної системи моніторингу та оцінювання навіть найкраще спроектовані механізми залишаються «чорними ящиками»: невідомо, чи функціонують вони у реальних умовах так, як задумано, чи досягають запланованих результатів і чи потребують коригування. Це не є гіпотетичним ризиком – вся попередня дисертаційна робота засвідчує, що розрив між нормативно закріпленими механізмами і реальними практиками є системним явищем у вітчизняному публічному управлінні. Система моніторингу та оцінювання є тим механізмом, що перетворює управлінську систему з жорсткої і статичної конструкції на адаптивну і самовдосконалювальну – здатну виявляти власні слабкості і реагувати на них [272]. Завданням цього підрозділу є розробити концептуальні засади і практичну архітектуру такої системи стосовно публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку – визначити, що саме вимірювати, якими методами, у якому інституційному форматі і як використовувати результати для безперервного вдосконалення системи взаємодії.

Принципово важливим є методологічне питання: що саме і на якому рівні вимірює система моніторингу? Як зазначалось у підрозділі 3.1, результати взаємодії розподіляються на три рівні – безпосередні результати процесу, проміжні результати для регіонального управління і довгострокові результати для регіонального розвитку. Відповідно до цієї ієрархії, система

моніторингу повинна включати принаймні три рівні вимірювання [196]. Перший рівень – моніторинг процесу взаємодії – оцінює, чи функціонують механізми взаємодії у відповідності до встановлених стандартів: чи проводяться консультації вчасно, чи є зворотний зв'язок, чи залучені вразливі групи. Цей рівень є обов'язковою базою для всієї системи, оскільки без розуміння того, чи функціонують механізми взаємодії взагалі, аналіз більш глибоких рівнів є позбавленим смислу. Одночасно він є найменш інформативним з точки зору оцінювання реальних результатів: фіксування факту проведення консультацій не говорить нічого про їхню якість або про реальний вплив на регіональне управління [272, 196]. Другий рівень – оцінювання впливу взаємодії на якість управлінських рішень – оцінює, чи призводить взаємодія до помітних змін у змісті регіональних стратегій, програм і бюджетів. Третій рівень – оцінювання впливу на регіональний розвиток – оцінює, чи є відчутний зв'язок між якістю взаємодії і показниками регіонального розвитку – якістю послуг, рівнем довіри до влади, регіональною стійкістю. Всі три рівні є необхідними, але мають різну часову рамку і методологічну складність вимірювання: перший є відносно простим для оперативного моніторингу, другий вимагає системного аналізу, третій – тривалих лонгітюдних досліджень. Рівні пов'язані між собою логікою «ланцюга результатів»: якісний процес взаємодії (перший рівень) з більшою ймовірністю веде до покращення управлінських рішень (другий рівень), що у свою чергу з більшою ймовірністю веде до покращення регіонального розвитку (третій рівень). Водночас ця логіка є ймовірнісною, а не детерміністичною: на кожному «переході» між рівнями є безліч модеруючих чинників [272]. Виявлення і вивчення цих модеруючих чинників є однією з найбільш цінних функцій систематичного лонгітюдного моніторингу: лише відслідковуючи зв'язки між рівнями у часі і в різних регіонах, можна зрозуміти, за яких умов якісна взаємодія найбільш надійно конвертується у покращення регіональних рішень і, зрештою, регіонального розвитку. Ці знання мають принципове значення як для науки публічного управління, так і

для практики: вони дозволяють цілеспрямовано розвивати ті умови, при яких «ланцюг результатів» є найбільш міцним і надійним [262].

Концептуальне підґрунтя авторської системи моніторингу формується на трьох теоретичних засадах. Перша засада – відповідальність за результати (accountability for results): система моніторингу не є механізмом покарання, а механізмом суспільної відповідальності – органи влади і громадські організації зобов'язані звітувати перед суспільством про реальні результати своєї діяльності, а не лише про виконання планових показників активності. Друга засада – навчання і вдосконалення (learning and improvement): моніторинг є насамперед інструментом організаційного навчання, що дозволяє виявляти слабкості і реагувати на них шляхом коригування підходів. Суворий санкційний підхід до результатів моніторингу, де неналежні показники ведуть до штрафів або звільнень, негативно впливає на готовність до відкритої звітності і знижує цінність моніторингу як інструменту навчання. Цей ефект, відомий у теорії організацій як «teaching to the test», є добре задокументованим і характерним для систем оцінювання з надмірно санкційним характером: акценти зміщуються з реального покращення взаємодії на формальне нарощення балів в системі показників. Уникнення цієї пастки потребує свідомого балансу між підзвітністю (певний санкційний елемент необхідний для стимулювання серйозного ставлення до звітності) і навчанням (основна функція системи), що і є принциповим методологічним завданням при розробленні системи стимулів [196]. Третя засада – місцево орієнтований підхід (place-based approach): система показників і методи збору даних мають враховувати специфіку конкретних регіонів, а не нав'язувати єдину метрику ефективності, що ігнорує принципові відмінності між регіонами. Ця засада є відображенням теоретичної позиції, сформованої у другому розділі: унікальність кожного регіону є ресурсом, а не перешкодою, і система моніторингу, що не здатна побачити цю унікальність, не може бути корисним інструментом для регіонально диференційованої політики. Практичним наслідком є поєднання стандартизованих загальнонаціональних показників

(для порівняльного аналізу між регіонами) і регіонально специфічних показників (для врахування місцевого контексту), що є тією методологічною рамкою, де загальне і особливе знаходять баланс.

Система показників є центральним елементом будь-якої системи моніторингу та оцінювання. Авторська система показників для моніторингу публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку охоплює чотири групи показників, що відповідають чотирьом вимірам концептуальної моделі (підрозділ 3.1). Перша група – показники процесу взаємодії – відображає, чи дотримуються встановлені стандарти функціонування механізмів. До цієї групи відносяться: частка регіональних рішень у сфері розвитку, при підготовці яких проводились публічні консультації; частка консультацій, для яких опубліковані «Звіти про врахування позицій» у встановлені терміни; середній час між завершенням консультацій і публікацією звіту про зворотний зв'язок; кількість рекомендацій громадських рад, на які органи влади надали офіційні відповіді; частка відповідей, оцінених учасниками як змістовні (не суто формальні); частка консультаційних процесів, у яких фіксується участь представників вразливих груп і ВПО. Ці показники мають переваги відносної простоти вимірювання і прямого зв'язку з нормативними вимогами, встановленими через механізми підрозділу 3.2. Разом з тим показники процесу мають відому методологічну слабкість: вони фіксують, чи виконані формальні вимоги, але не завжди адекватно відображають якість виконання. Двадцять консультацій, проведених формально без реального залучення, і п'ять глибоких і інклюзивних консультацій можуть дати однакові «кількісні» показники, але принципово різний ефект на регіональний розвиток. Саме тому показники процесу є лише першою «рівнинною» частиною системи вимірювання, що має доповнюватись показниками вищих рівнів [218].

Друга група – показники охоплення і інклюзивності – відображає, наскільки широко і рівноправно охоплена система взаємодії. До цієї групи відносяться: кількість учасників консультаційних процесів у розрахунку на 10

тисяч мешканців регіону; частка учасників консультацій з малих міст і сільських районів; демографічний і соціальний профіль учасників консультаційних процесів порівняно з демографічним і соціальним профілем населення регіону; географічне охоплення сесій громадської участі – частка районів, у яких проводились консультаційні заходи; кількість і частка організацій-учасниць консультаційних процесів, що не є зосередженими виключно в обласних центрах; рівень участі ВПО у консультаційних процесах щодо стратегій відновлення регіонів їхнього походження. Показники інклюзивності є критично важливими для системи моніторингу, оскільки без них висока кількість учасників може маскувати системну нерівність доступу: якщо 1 000 учасників консультацій є переважно представниками організацій обласного центру, цей результат не свідчить про реальну інклюзивну взаємодію. Вимірювання інклюзивності потребує збору демографічних і географічних даних про учасників консультацій, що пов'язане з питаннями конфіденційності і захисту персональних даних. Для мінімізації цього ризику збір таких даних має бути анонімним і добровільним – у форматі анкети учасника, а не ідентифікаційної реєстрації. Аналіз агрегованих демографічних профілів учасників (без ідентифікації конкретних осіб) є достатнім для оцінки інклюзивності і є методологічно прийнятним [20, 40].

Третя група – показники впливу на зміст рішень – відображає, чи зафіксований реальний вплив взаємодії на управлінські рішення. Ця група показників є методологічно найбільш складною, оскільки потребує відслідковування логічного ланцюга від позиції громадськості до кінцевого рішення. Ця складність не є аргументом проти включення цих показників до системи моніторингу – навпаки, вона є аргументом на користь ретельного і методологічно грамотного їх вимірювання, оскільки вони є найбільш інформативними для оцінки реальної, а не декоративної взаємодії. Відмова від вимірювання впливу на зміст рішень через методологічну складність рівносильна тому, щоб оцінювати ефективність лікарні виключно за кількістю прийнятих пацієнтів, ігноруючи відсоток одужань. До неї відносяться: частка

пропозицій, висловлених під час консультацій, що були повністю або частково враховані у кінцевих рішеннях (за власними даними органів влади, верифікованими незалежними спостерігачами); частка регіональних стратегій і програм, зміст яких зафіксував помітні зміни у результаті консультаційного процесу порівняно з першочерговим варіантом; частка змін до бюджетів розвитку, що можуть бути прослідковані до рекомендацій громадських рад або громадських консультацій; оцінка учасниками консультацій реального впливу своєї участі на кінцеві рішення (за даними опитувань). Показники цієї групи потребують систематичного порівняння «до і після» консультацій, що є більш трудомістким завданням, ніж облік кількісних характеристик процесу, але є значно більш інформативним з точки зору оцінювання реальної результативності взаємодії [196, 238]. Методологічно важливою умовою є забезпечення незалежності процесу верифікації від органу влади, що звітує: самооцінка типу «наші консультації привели до значних змін у рішеннях» є неприйнятним стандартом доказовості і має замінюватись незалежним аналізом документів або оцінкою незалежних спостерігачів, що порівнюють первинний і кінцевий варіант документів з фіксованими критеріями змістовності внесених змін.

Четверта група – показники суспільного сприйняття і довіри – відображає, як громадяни сприймають рівень реальної відкритості і підзвітності органів влади, і є важливим доповненням до «об’єктивних» показників трьох попередніх груп. До неї відносяться: частка мешканців регіону, які вважають, що їхня думка враховується при прийнятті рішень щодо регіонального розвитку (за даними соціологічних опитувань); частка мешканців, які знають про існування механізмів участі у регіональному плануванні; рівень задоволеності учасників якістю консультаційних процесів; рівень довіри до органів регіональної влади у контексті відкритості і прозорості їхньої діяльності; частка учасників, які планують брати участь у наступних консультаційних процесах. Ці показники є засновані на суб’єктивному сприйнятті, що є їхньою методологічною слабкістю, але

водночас є їхньою перевагою: у сфері взаємодії суб'єктивне сприйняття учасниками якості і реальності участі є принципово важливим чинником їхньої готовності до подальшого залучення. Система взаємодії, яка є формально якісною за об'єктивними показниками, але суб'єктивно сприймається учасниками як символічна і нерезультативна, не виконує своєї базової функції – формування суспільної підтримки і залучення громадянських ресурсів до регіонального розвитку. Показово, що у ряді досліджень виявлено феномен, що можна назвати «парадоксом видимої якості»: органи влади, що демонструють добре організовані і формально якісні консультаційні процеси, нерідко отримують нижчі суб'єктивні оцінки від учасників, ніж ті, де процес менш організований, але взаємодія є більш широю і неформальною. Це свідчить про те, що суб'єктивні показники не є просто «шумом» або відображенням неінформованості – вони фіксують реальні, але важко формалізовані якості взаємодії, що є важливими для мотивації до участі [109, 31].

Методи збору даних для системи моніторингу та оцінювання мають відповідати принципам достатньої точності, практичної реалізованості і прийнятних витрат. Авторська система передбачає поєднання кількох методів, що взаємно доповнюють один одного. Аналіз адміністративних даних є базовим і найменш витратним методом: системна обробка реєстру консультацій, реєстру рекомендацій громадських рад і реєстру «Звітів про врахування позицій» дозволяє автоматично розраховувати більшість показників першої і другої груп. Цей метод є ефективним за умови, що зазначені реєстри ведуться на єдиній цифровій платформі у стандартизованому форматі, що є однією з умов функціонування механізмів підрозділу 3.2. Контент-аналіз документів дозволяє оцінювати якісні характеристики взаємодії: чи є «Звіти про врахування позицій» справді змістовними, чи зафіксовані помітні зміни у регіональних рішеннях у результаті консультацій, чи враховані позиції вразливих груп у тексті регіональних стратегій. Контент-аналіз є більш трудомістким і потребує визначених методологічних стандартів

– переліку індикаторів якості, схеми кодування, забезпечення надійності між кодувальниками, – але дає принципово важливу інформацію про якісний, а не лише кількісний вимір взаємодії. Опитування і анкетування учасників консультаційних процесів є ключовим методом для показників четвертої групи: щорічне стандартизоване опитування учасників консультацій щодо їхньої оцінки якості процесу і реального впливу участі дозволяє відслідковувати суб'єктивний вимір результативності в динаміці. Для забезпечення репрезентативності оцінок опитування повинне охоплювати як учасників-«ветеранів» з багаторічним досвідом участі, так і нових учасників, що беруть участь вперше. Нові учасники є особливо важливою аудиторією для моніторингу, оскільки їхні оцінки є менш «упередженими» багаторічним звиканням до існуючих практик і можуть давати більш об'єктивну картину якості першого досвіду участі – саме того, що визначає, чи захоче людина взяти участь повторно. Особливої уваги потребує моніторинг тих, хто мав намір взяти участь у консультаціях, але не зміг це зробити з тих чи інших причин – їхні відповіді про бар'єри до участі є надзвичайно цінними для виявлення прихованих обмежень доступу [20, 109]. Соціологічні опитування населення регіону є необхідними для вимірювання показників четвертої групи, що стосуються населення загалом, а не лише учасників консультацій: виявлення того, якою мірою нові механізми взаємодії стали відомими і довіреними серед широкого кола мешканців, а не лише в середовищі «постійних учасників», є принципово важливим для оцінювання дієвості системи взаємодії.

Порівняльний аналіз між регіонами є потужним методологічним інструментом у системі моніторингу: порівняння показників різних регіонів за однаковими індикаторами дозволяє виявляти кращі практики і ті регіони, де реформи взаємодії відбуваються найуспішніше, – і організувати міжрегіональне навчання на основі цих прикладів. Для реалізації порівняльного аналізу між регіонами критично важливою є стандартизація: показники мають вимірюватись однаковими методами у різних регіонах і у різні часові точки, а порівняння має враховувати відмінності у контексті

регіонів – рівні розвитку, демографічній структурі, стані громадянського суспільства. Без цього порівняльного аналізу система моніторингу дає лише «фотографію» кожного регіону без аналітичного порівняльного тла, що є значно меншою інформаційною цінністю для системних висновків і рекомендацій. Лонгітюдний моніторинг – систематичне відслідковування показників у динаміці часу – є необхідним для виявлення трендів і оцінювання впливу реформ: покращення показників протягом 2–3 років після впровадження нових механізмів є вагомим свідченням їхньої ефективності [272]. Принциповою умовою для лонгітюдного моніторингу є незмінність методології вимірювання протягом часового горизонту аналізу: якщо показники і методи їхнього вимірювання змінюються щороку, порівняння між роками стає методологічно некоректним. Тому оновлення системи показників, хоча і необхідне для врахування нових реалій, має відбуватись через встановлені процедури і мінімізувати розрив у часових рядах – наприклад, через паралельне вимірювання за старою і новою методологією протягом перехідного року. Оцінювання впливу (impact evaluation) – більш строгий методологічний підхід, що намагається встановити причинно-наслідковий зв'язок між взаємодією і результатами регіонального розвитку, – є найбільш складним методом і потребує квазіекспериментального дизайну (наприклад, порівняння регіонів, де механізми взаємодії впроваджуються, з контрольними регіонами). Цей метод є доречним не для оперативного моніторингу, а для стратегічного оцінювання реформ на ключових контрольних точках – через 3, 5 і 10 років після впровадження системних змін.

Системний підхід до методів збору даних передбачає також урахування того, що різні методи є чутливими до різних видів «помилки вимірювання». Аналіз адміністративних даних є точним у тому, що стосується формальних характеристик процесу (чи відбулась консультація, чи опублікований звіт), але не здатен виявити якість змістовного наповнення. Опитування учасників є чутливим до соціально бажаних відповідей – люди схильні давати «правильні» відповіді, що відповідають їхнім уявленням про те, якою має бути правильна

відповідь, а не завжди реально оцінюють якість процесу. Контент-аналіз є потенційно об'єктивним, але залежить від якості кодування і ризику упередженості кодувальника. Жоден з методів не є «чистим» від методологічних ризиків, і поєднання методів є необхідним для їхньої взаємної компенсації: там, де різні методи дають однакові висновки, рівень довіри до цих висновків суттєво зростає; там, де є розходження між методами, це є сигналом для більш глибокого аналізу [196, 238]. Цей принцип методологічної триангуляції є загальноприйнятим у прикладних соціальних науках і є особливо важливим у чутливій сфері оцінювання публічно-управлінських практик, де «правильні» результати можуть мати значення для фінансування і репутації органів влади.

Інституційна архітектура системи моніторингу та оцінювання є не менш важливою, ніж технічна система показників. Питання про те, хто здійснює моніторинг і оцінювання, є принциповим для довіри до його результатів: самооцінювання органами влади власної практики взаємодії є неминуче упередженим і має обмежену суспільну довіру [20, 109]. Тому авторська система передбачає поєднання трьох рівнів моніторингу: внутрішнього, зовнішнього і незалежного. Внутрішній моніторинг здійснюється самими органами влади через автоматизоване відслідковування кількісних показників у системі реєстрів – він є найбільш оперативним і охоплює найбільший масив даних, але є обмеженим у сфері якісних і незалежних оцінок. Зовнішній моніторинг здійснюється органами зовнішнього контролю – Рахунковою палатою та її регіональними підрозділами, Офісом Уповноваженого з прав людини – що можуть проводити тематичні аудити якості взаємодії органів влади з громадськістю у контексті регіонального розвитку. Запровадження тематичних аудитів якості публічно-громадської взаємодії як окремого напрямку роботи Рахункової палати є реалістичним і відповідає кращим практикам аудиторських органів в країнах ОЕСР, де performance audits (ефективність), а не лише фінансові перевірки є ключовим інструментом забезпечення публічної підзвітності. Уповноважений з прав людини може

забезпечити акцент на правозахисному вимірі взаємодії – зокрема, на рівному доступі різних груп населення до механізмів участі у регіональному плануванні. Незалежний моніторинг здійснюється організаціями громадянського суспільства, академічними установами і незалежними дослідниками, що мають відповідний методологічний потенціал і незалежність від органів влади. Цей рівень є особливо цінним для якісних і суб'єктивних вимірів і для верифікації даних, наданих органами влади [196]. Важливою умовою для незалежного моніторингу є доступ до первинних даних: організації громадянського суспільства і академічні установи повинні мати гарантований доступ до реєстру консультацій, реєстру рекомендацій і звітів органів влади, що дозволяє їм здійснювати незалежну верифікацію даних. Закон «Про доступ до публічної інформації» формально забезпечує цей доступ, але практика свідчить, що не всі реєстри і звіти є доступними у стандартизованому форматі, що полегшував би незалежний аналіз. Тому запровадження єдиної цифрової платформи, описаної у підрозділі 3.2, є необхідною умовою і для незалежного моніторингу – вона робить систему «аналізабельною» не лише для внутрішніх органів, а й для зовнішніх дослідників.

Важливою вимогою до інституційної архітектури системи моніторингу є також її фінансова незалежність. Орган, що здійснює незалежний моніторинг якості взаємодії органів влади з громадськістю, не може фінансуватись виключно з бюджетів тих самих органів влади, чію практику він оцінює – така залежність неминуче призводить до виникнення конфлікту інтересів і знижує незалежність оцінок. Тому фінансова модель для незалежного моніторингу має включати диверсифіковані джерела: поєднання державного фінансування через окрему захищену бюджетну статтю, підтримки міжнародних програм (зокрема в рамках технічної допомоги ЄС для підготовки до членства) і грантів від незалежних фондів. Досвід незалежних спостережних організацій у Польщі, Шотландії і Естонії, розглянутий у підрозділі 2.2, засвідчує, що саме диверсифіковане фінансування є ключовою умовою реальної незалежності і

тривалого функціонування цих структур [196, 109].

Принципово важливим елементом інституційної архітектури є Координаційна рада з моніторингу якості публічно-громадської взаємодії – новий орган, що пропонується запровадити як платформу для синтезу даних з усіх трьох рівнів моніторингу і підготовки щорічних доповідей про стан системи взаємодії у сфері регіонального розвитку. Склад Ради повинен відображати принцип балансу між органами влади (не більше 1/3 складу) і представниками громадянського суспільства, академічного середовища та незалежних експертів. Щорічна доповідь Ради є публічним документом, що стає основою для системи стимулів, описаної у підрозділі 3.2, і для визначення пріоритетів вдосконалення системи взаємодії у наступному циклі. Цей механізм закриває «петлю зворотного зв'язку» у рамках системи: дані моніторингу → оцінювання → рекомендації → вдосконалення механізмів → знову дані моніторингу.

Механізм використання результатів моніторингу для вдосконалення практики є ключовим з точки зору функціональності всієї системи. Як зазначалось у підрозділі 3.1, ефективна система взаємодії є адаптивною і самовдосконалювальною, і саме моніторинг забезпечує інформаційну основу для цієї адаптації. Авторська система передбачає кілька механізмів використання результатів. По-перше, щорічний цикл звітування і реагування: органи влади щорічно подають звіти про стан взаємодії з громадськістю у сфері регіонального розвитку (за стандартизованою формою на основі системи показників), що є публічними і підлягають незалежній верифікації. Щорічна публічність звітів є принциповою: вона не лише забезпечує прозорість, а й формує у органів влади звичку систематичної рефлексії щодо своїх практик взаємодії. Рефлексивна культура в організації є тим інструментом, що перетворює зовнішні вимоги на внутрішній стимул до вдосконалення. По-друге, система «вимог до покращення»: органи влади, показники яких систематично нижчі за встановлений мінімальний поріг, зобов'язані розробляти і впроваджувати плани покращення із конкретними часовими

рамками і вимірюваними цілями. По-третє, обмін кращими практиками: органи влади, що демонструють кращі показники, стають «учителями» для тих, що відстають, через систему міжрегіонального навчання і взаємного відвідування. Цей компонент є особливо цінним у вітчизняному контексті, де кращий досвід окремих регіонів – Харкова, Полтави, Чернігова у сфері партисипаторного бюджетування; ряду об'єднаних громад у сфері партисипаторного стратегічного планування – є добре відомим серед експертів, але практично недоступним для систематичного запозичення іншими органами влади. Платформа для міжрегіонального обміну практиками, інтегрована в загальнодержавну цифрову платформу взаємодії, може суттєво прискорити поширення кращих практик без додаткових значних ресурсних витрат. По-четверте, регулярний перегляд системи показників: щонайменше раз на 5 років система показників підлягає перегляду з метою врахування нових реалій і вдосконалення методології вимірювання. Цей цикл відповідає структурі управлінського навчання і розвитку, що є наріжним каменем концепції «навчальної організації» у сучасній науці публічного управління.

Важливим питанням у механізмі використання результатів моніторингу є визначення мінімального порогу результативності – того рівня показників, нижче якого взаємодія вважається системно неналежною і потребує обов'язкового плану покращення. Встановлення таких порогів є методологічно складним завданням, оскільки «нормативний» рівень показників взаємодії може суттєво відрізнятись між регіонами з різним стартовим рівнем розвитку інститутів участі. Тому авторська система передбачає диференційовані пороги: абсолютний мінімум (нижче якого ситуація є системно критичною) і відносний стандарт прогресу (кожен регіон повинен показувати стійке покращення показників протягом встановленого часового горизонту навіть якщо він стартує з низького рівня). Поєднання абсолютних і прогресивних стандартів є справедливим і мотивуючим: воно визнає різний стартовий стан регіонів, але вимагає від усіх руху вперед.

Специфіка системи моніторингу та оцінювання в умовах

повномасштабної збройної агресії Росії потребує окремого розгляду. Воєнний стан суттєво ускладнює проведення повноцінного моніторингу: в прифронтових регіонах можливості для проведення соціологічних опитувань і фізичних консультацій є обмеженими; частина адміністративних даних є засекреченою з міркувань безпеки; ротація управлінського персоналу є вищою, що ускладнює довгострокове відслідковування показників у конкретних органах влади. З іншого боку, умови відновлення надають системі моніторингу особливої значущості: саме в умовах, де ресурси є дефіцитними і конкуренція за них є гострою, прозорість і підзвітність у сфері розподілу ресурсів є найбільш критичними для суспільної довіри. Адаптація системи моніторингу до умов воєнного стану передбачає: підвищену роль цифрових методів збору даних порівняно з фізичними; диференціацію стандартів для регіонів з різним ступенем безпосереднього впливу збройного конфлікту; посилений акцент на участі ВПО як специфічної групи, чий голос є особливо важливим у системі моніторингу відновлення; тимчасове спрощення ряду показників (зменшення їхньої кількості) для зниження адміністративного навантаження на органи влади, що і без того є перевантаженими.

Перспектива «відновного» етапу – поступового повернення до повноцінної системи моніторингу після завершення найгостріших фаз конфлікту – є принципово важливою для планування системи. Елементи системи, що є критичними для моніторингу процесу відновлення (участь ВПО, прозорість розподілу ресурсів відновлення, звітність про виконання планів відновлення), мають бути запроваджені якомога швидше, навіть в умовах воєнного стану. Натомість більш ресурсоємні елементи (соціологічні опитування широких мас населення, лонгітюдні дослідження) можуть бути відкладені або спрощені до завершення найгострішої фази. Ця фазова логіка впровадження системи моніторингу відображає загальний принцип «адаптивного управління» – здатності системи функціонувати в обмеженому режимі в кризових умовах і розгортатись до повного функціонування в міру нормалізації ситуації [20, 238, 136].

Окремого розгляду заслуговує питання про методологічні виклики у вимірюванні впливу публічно-громадської взаємодії саме на результати регіонального розвитку – третього рівня системи вимірювання, що є найбільш значущим з точки зору суспільної цінності взаємодії, але водночас найбільш складним для надійного вимірювання. Ключова методологічна проблема полягає у тому, що регіональний розвиток є результатом безлічі чинників – економічних, демографічних, екологічних, геополітичних тощо, – і виокремити з них конкретний внесок якості публічно-громадської взаємодії є надзвичайно складним завданням. Цю проблему в методології оцінювання називають «проблемою ідентифікації», і вона є загальною для всіх соціальних втручань, де складно або неможливо створити справжню контрольну групу. Для подолання цієї проблеми авторська система моніторингу передбачає кілька методологічних підходів.

По-перше, порівняльний аналіз між регіонами може частково замінити контрольні групи: порівняння регіонів з вищою і нижчою якістю взаємодії за іншими умовно рівними умовами дозволяє отримати попередні оцінки ефекту. Методологічно правильне використання цього підходу вимагає контролю за іншими чинниками – рівнем економічного розвитку, демографічними трендами, обсягами зовнішнього фінансування тощо, – що реалізується через багатофакторний регресійний аналіз або метод *matching*. По-друге, якісний аналіз конкретних кейсів дозволяє прослідкувати механізм впливу взаємодії на регіональні результати у конкретних випадках – виявивши ті причинно-наслідкові ланцюги, через які взаємодія реально впливала на прийняті рішення і їхні наслідки. Ця методологія відоміша як «*process tracing*» – прослідковування процесу – і є особливо цінною для виявлення умов, за яких вплив взаємодії є найбільш помітним [253]. По-третє, суб'єктивні оцінки результатів самими учасниками – що конкретні зміни у регіоні вони пов'язують зі своєю участю у консультаційних процесах – є частково надійним методом для фіксування сприйманого впливу взаємодії, хоча і не є доказом причинно-наслідкового зв'язку. Поєднання цих трьох підходів у рамках

«тристратегічного оцінювання» є достатньо надійним методологічним рішенням для практичного моніторингу впливу взаємодії на регіональний розвиток – при розумінні, що строга доказовість причинно-наслідкового зв'язку є недосяжною ціллю для реалістично спроектованої системи моніторингу і що «достатня правдоподібність» є більш реалістичним і практично корисним стандартом.

Важливим практичним питанням є обсяг і вартість системи моніторингу: надмірно ресурсоемна система, що накладає на органи влади значний адміністративний тягар, знижує готовність до реальної звітності і може стати причиною опору реформам взаємодії загалом. Авторська система передбачає принцип пропорційності: глибина вимірювання і обсяг зусиль на збір даних мають відповідати рівню і важливості прийнятих рішень.

Для найбільш значущих регіональних стратегічних рішень (10-річні стратегії розвитку, великі програми капіталовкладень) виправданим є повний цикл оцінювання з усіма чотирма групами показників і незалежною верифікацією. Для поточних оперативних рішень достатнім є спрощений моніторинг першої і другої груп показників з автоматичною обробкою адміністративних даних. Диференціація вимог за рівнем рішень дозволяє сфокусувати ресурси моніторингу там, де вони є найбільш цінними, уникаючи «рівного розподілу нерівних зусиль» і забезпечуючи реальну, а не формальну культуру вимірювання і звітності.

Підбиваючи підсумок аналізу системи моніторингу (рис. 3.2), виокремимо кілька принципових положень. По-перше, система моніторингу є невід'ємним компонентом реформи взаємодії, а не необов'язковим додатком до неї: без вимірювання результатів будь-яка реформа є «ефектом плацебо». По-друге, методологічна якість системи показників і методів збору даних є умовою довіри до її результатів і придатності для прийняття управлінських рішень. По-третє, інституційна незалежність моніторингу є такою ж важливою, як і його технічна якість: результати, що викликають підозру у упередженості, не можуть слугувати основою для системних реформ. По-

четверте, результати моніторингу повинні використовуватись насамперед для навчання і вдосконалення, а не для покарань – такий підхід забезпечує більшу відкритість до звітності і, відповідно, точнішу картину реального стану взаємодії. По-п'яте, система моніторингу повинна бути динамічною і адаптуватись до нових реалій, зберігаючи при цьому методологічну послідовність і порівнянність даних у часі – що є принциповим балансом між гнучкістю і надійністю – включаючи умови воєнного стану і повоєнного відновлення, – що є умовою збереження її актуальності і практичної корисності протягом тривалого часу.



Рис. 3.2. Система моніторингу та оцінювання впливу публічно-громадської взаємодії на результати регіонального розвитку

Розроблена система моніторингу та оцінювання ґрунтується на синтезі вітчизняного і міжнародного методологічного досвіду оцінювання систем публічно-громадської взаємодії і адаптований до специфічних умов України. Система є практично орієнтованою і може бути безпосередньо застосована при розробленні нормативних актів щодо моніторингу регіональної політики та

якості взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю. Зв'язок системи моніторингу з механізмами підрозділу 3.2 і з системою стимулів (фінансових і репутаційних) перетворює її на дієвий інструмент управлінського вдосконалення, а не лише академічного оцінювання. Разом з концептуальною моделлю і системою механізмів – розробленими у підрозділах 3.1 і 3.2 відповідно – система моніторингу утворює цілісну і замкнуту архітектуру управлінської реформи у сфері публічно-громадської взаємодії: від усвідомлення системних проблем і теоретичного моделювання (розділ 1 і 2) через концептуальне проектування нової системи (3.1), операціоналізацію через конкретні механізми (3.2) до вбудування механізмів підзвітності і безперервного навчання (3.3), що замикають петлю і забезпечують реальний, а не лише декларований розвиток системи взаємодії у сфері регіонального розвитку України.

Висновки до третього розділу

1. Розроблено концептуальну модель ефективної публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку, що синтезує теоретичний і аналітичний матеріал дослідження у цілісну операціональну рамку з сімома взаємопов'язаними структурними елементами. Суб'єктний склад взаємодії охоплює множинних акторів з боку органів влади – обласні адміністрації, ради, агенції регіонального розвитку, у воєнний час – військові адміністрації – і гетерогенну громадськість, де принципово важливим є розрізнення між організованими структурами і неорганізованою громадськістю: залучення останньої потребує активних цілеспрямованих заходів, а не лише «відкритих» запрошень. Рівнева архітектура виокремлює стратегічний, тактичний і оперативний рівні управління з системою вертикальних зв'язків між ними, де особливо значущою є висхідна передача громадських позицій від оперативного до стратегічного рівня – яка є найменш розвиненою у

вітчизняній практиці і унеможлиблює накопичення громадського знання для стратегічних рішень. Фазова архітектура встановлює принцип відповідності між фазою регіонального циклу і доречними механізмами: широкоохопні механізми збору локального знання – на фазі діагностики, деліберативні механізми – на фазі стратегічного планування, партнерські і ко-виробничі – на фазі реалізації, механізми незалежного контролю – на фазі моніторингу. Обґрунтовано три принципи побудови моделі: системності (зміна будь-якого елементу впливає на систему в цілому, і поліпшення одного механізму без урахування зв'язків може дати результат, протилежний очікуваному), орієнтованості на результати (критерієм ефективності є не кількість процедур або учасників, а вимірювані зміни у якості регіональних рішень і показниках розвитку) і рівнево-фазової відповідності (доречний механізм визначається метою і контекстом, а не загальною ієрархічною позицією). Розмежовано між незмінним концептуальним каркасом і гнучкою регіональною конфігурацією: перший забезпечує порівнянність між регіонами і системний моніторинг, друга дозволяє враховувати місцевий соціальний, інституційний і безпековий контекст.

2. Встановлено, що концептуальна модель виконує три взаємопов'язані функції: діагностичну (оцінювання реального стану взаємодії у конкретному регіоні шляхом порівняння з нормативним орієнтиром), нормативну (формулює науково обґрунтоване уявлення про ефективну взаємодію, що задає орієнтир для розвитку) і проектну (є основою для розроблення конкретних механізмів і заходів, що охоплюють усі сім компонентів системи). Серед умов результативності модель розрізняє базові – мінімальний рівень інституційної довіри між органами влади і громадськістю, нормативне підґрунтя для механізмів взаємодії і операційна спроможність хоча б одного ключового суб'єкта – і розвиваючі: механізм зворотного зв'язку, що перетворює взаємодію на безперервний процес; інституційна стійкість механізмів незалежно від персоналій; достатній рівень залученості вразливих груп; інтеграція взаємодії у базові управлінські цикли. Результати взаємодії

описуються на трьох рівнях: безпосередні (нові знання, мережі, довіра між акторами), проміжні (якість регіональних рішень, суспільна підтримка і підзвітність органів влади) і довгострокові (якість і доступність публічних послуг, зниження регіональних диспропорцій, регіональна стійкість і нарощення соціального капіталу). Сьомий елемент – зворотні зв'язки – є системоутворювальним: вбудований механізм навчання через позитивний зворотний зв'язок і коригуючі реакції на невдалий досвід забезпечує здатність системи адаптуватись до нових умов без зовнішнього проектного втручання. Виявлено специфіку воєнного контексту для кожного елементу моделі: суб'єктний склад розширюється за рахунок ВПО і волонтерських структур; з'являється нова фаза відновлення регіонів зі специфічними механізмами залучення постраждалих мешканців; цифрові механізми набувають підвищеного значення для залучення переміщених мешканців. Застосування моделі до вітчизняного контексту виявляє системну неповноту: стратегічний рівень є переважно формальним, тактичний – найменш розвиненим, а фази діагностики і оцінювання є критично слабкими.

3. Розроблено систему восьми механізмів підвищення дієвості публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку, що безпосередньо відповідають виявленим у другому розділі системним дефіцитам і виводяться з принципів концептуальної моделі. У нормативно-правовому напрямі запропоновано стандарт обов'язкового зворотного зв'язку – «Звіт про врахування позицій» протягом 10 робочих днів від прийняття рішення з публічним обґрунтуванням врахованих і відхилених пропозицій, що може бути реалізовано через доповнення Постанови КМУ № 996 без складних законодавчих змін. Другим нормативним механізмом є право громадськості ініціювати участь – нормативне право зареєстрованих організацій або коаліцій вимагати від органу влади консультаційного процесу щодо конкретного питання регіонального розвитку з обов'язком органу відповісти або обґрунтовано відмовити. В інституційно-організаційному напрямі запропоновано реформу громадських рад через три взаємопов'язані зміни:

мінімальний ресурсний стандарт (секретаріат, бюджет для фасилітації і незалежних експертиз), публічний реєстр рекомендацій і відповідей і квоти регіонального та секторального представництва для подолання домінування організацій обласних центрів. У ресурсно-партисипативному напрямі – регіональне партисипаторне бюджетування з оптимальною квотою 1,5–2,5% бюджету розвитку, структурованим процесом від публічної ідентифікації ідей, незалежної технічної оцінки і голосування (від 16 років) до незалежного моніторингу виконання. На відміну від муніципального партисипаторного бюджетування регіональне охоплює стратегічні питання: розвиток транспортної мережі, підтримку малих підприємств у депресивних районах, відновлення культурних об'єктів і освітні ініціативи. Встановлено, що польський досвід масштабування партисипаторного бюджетування від міст-піонерів до загальнонаціональної практики є релевантним прецедентом для України, де позитивний досвід Полтави, Чернігова та ряду інших міст може стати основою для системного запровадження на регіональному рівні. Виявлено, що умовою успішності системи механізмів є не лише їхнє нормативне запровадження, а і реальне нарощення спроможностей на боці органів влади – через навчання методам фасилітації, партисипаторного планування і аналізу результатів консультацій – і на боці громадянського суспільства, особливо у малих містах і сільських районах, де організована участь є найбільш слабкою. Визначено, що найбільш реалістичним стартовим пріоритетом є запровадження стандарту зворотного зв'язку, оскільки він не потребує складних законодавчих процедур, але суттєво підвищує стимул до якісної участі і є неодмінною передумовою для дієвості інших механізмів.

4. Обґрунтовано системну взаємозалежність запропонованих механізмів і розроблено диференційовану часову стратегію їхнього впровадження. Стандарт зворотного зв'язку є системоутворювальним: без нього будь-яка консультація залишається «чорним ящиком» із непередбачуваним результатом і низькою мотивацією до участі – і саме цей дефіцит є першочерговим об'єктом нормативного виправлення. Право ініціювати участь змінює логіку системи з

«влада запрошує» на «громадськість вимагає», що підвищує незалежність взаємодії від ситуативної готовності конкретного керівника. Реформа громадських рад на основі мінімального ресурсного стандарту і системи відслідковування рекомендацій перетворює їх з форуму без гарантованих результатів на реальний дорадчий орган. Цифрова платформа без стандарту якості консультацій зберігає можливість формального виконання; партисипаторне бюджетування без фасилітаційних спроможностей перетворюється на «голосування без обговорення». У процесуальному напрямі розроблено єдину цифрову платформу регіональної взаємодії, інтегровану з порталом «Дія», і систему акредитованих фасилітаторів з обов'язковими навчальними модулями для публічних управлінців. У контекстуально-інклюзивному – мандатні консультації з вразливими групами і нормативна рамка для подвійного статусу ВПО як суб'єкта взаємодії одночасно у регіоні перебування і регіоні походження. Часова стратегія впровадження: стандарт зворотного зв'язку і мінімальний ресурсний стандарт – у короткостроковій перспективі (6–12 місяців) через підзаконні акти; єдина цифрова платформа і партисипаторне бюджетування – у середньостроковій (12–24 місяці); реформа виборних процедур рад і система стимулів – у довгостроковій (24–36 місяців). Виявлено ризик «самореалізуючого» формалізму і визначено механізми його мінімізації через паралельний розвиток спроможностей, активний суспільний запит і систему моніторингу, описану у підрозділі 3.3. Встановлено, що одночасний розвиток спроможностей органів влади і організацій громадянського суспільства є умовою, що виходить за межі нормативних реформ і потребує цілеспрямованих програм навчання, методичної підтримки і міжрегіонального обміну практиками.

5. Розроблено систему моніторингу та оцінювання впливу публічно-громадської взаємодії на результати регіонального розвитку, що охоплює чотири групи показників відповідно до трьох рівнів вимірювання і забезпечує замикання «петлі зворотного зв'язку» між практикою взаємодії і аналізом її результативності. Перша група – показники процесу взаємодії: частка

регіональних рішень з проведеними публічними консультаціями; частка консультацій зі своєчасно опублікованими звітами про зворотний зв'язок; середній час між завершенням консультацій і публікацією звіту; кількість рекомендацій громадських рад з офіційними відповідями; частка відповідей, оцінених учасниками як змістовні, а не формальні. Ці показники є базовою необхідною умовою, однак фіксують лише формальні характеристики процесу, не відображаючи якість виконання. Друга група – охоплення і інклюзивність: кількість учасників консультацій на 10 тисяч мешканців регіону; частка учасників з малих міст і сільських районів; демографічний і соціальний профіль учасників порівняно з профілем населення регіону; рівень участі ВПО у консультаціях щодо стратегій відновлення. Третя група – вплив на зміст рішень: частка врахованих пропозицій у кінцевих рішеннях за незалежною верифікацією; частка стратегій із зафіксованими змінами у результаті консультацій; оцінка учасниками реального впливу своєї участі на прийняті рішення. Четверта група – суспільне сприйняття і довіра: частка мешканців, що вважають свою думку врахованою при прийнятті регіональних рішень; рівень задоволеності учасників якістю консультаційних процесів; рівень довіри до органів регіональної влади у контексті відкритості і підзвітності; частка мешканців, обізнаних про механізми участі у регіональному плануванні. Обґрунтовано, що суб'єктивні показники є невід'ємним виміром системи: система взаємодії, формально якісна за об'єктивними показниками, але суб'єктивно сприймана учасниками як символічна і нерезультативна, не виконує функції формування суспільної підтримки і залучення громадянських ресурсів до регіонального розвитку.

6. Визначено триярусну інституційну архітектуру системи моніторингу та обґрунтовано механізм використання результатів для безперервного вдосконалення практики взаємодії. Внутрішній рівень – автоматизоване відслідковування показників органами влади через систему реєстрів – є найбільш оперативним, але обмеженим у сфері якісних і незалежних оцінок. Зовнішній рівень – Рахункова палата і Уповноважений з прав людини через

тематичні аудити якості взаємодії – забезпечує інституційну незалежність державного контролю. Незалежний рівень – організації громадянського суспільства і академічні установи через контент-аналіз, соціологічні дослідження і незалежну верифікацію – є особливо цінним для якісних і суб'єктивних вимірів. Координаційна рада з моніторингу якості взаємодії з балансованим складом (не більше третини – представники влади) синтезує дані всіх рівнів і готує щорічні публічні доповіді, що є основою для системи стимулів. Механізм використання результатів охоплює: щорічний цикл звітування і публічного обговорення; «вимоги до покращення» для органів влади з показниками нижче мінімального порогу; міжрегіональний обмін практиками; регулярний перегляд системи показників. Встановлено принцип методологічної триангуляції: поєднання адміністративних даних, контент-аналізу і опитувань є умовою взаємної верифікації, де узгодженість різних методів підвищує рівень довіри до висновків, а розходження є сигналом для поглибленого аналізу. Обґрунтовано, що фінансова незалежність органу незалежного моніторингу є принциповою умовою довіри до результатів; оптимальна модель – диверсифіковане фінансування через поєднання державного бюджету, програм ЄС і незалежних фондів, що унеможливорює тиск з боку органів влади, чію практику оцінюють. Визначено адаптацію системи моніторингу до умов воєнного стану: підвищена роль цифрових методів збору даних, диференціація стандартів для регіонів з різним ступенем безпосереднього впливу збройного конфлікту, тимчасове спрощення частини показників для зниження адміністративного навантаження з обов'язковим планом відновлення повного функціонування після стабілізації. Встановлено, що система моніторингу разом з концептуальною моделлю і механізмами утворює замкнену архітектуру реформи, де моніторинг забезпечує інформаційну основу для безперервного вдосконалення, а не є одноразовим оцінюванням.

ВИСНОВКИ

1. Встановлено, що публічно-громадська взаємодія у забезпеченні регіонального розвитку є багатовимірним явищем, яке перебуває на перетині кількох теоретичних традицій – партисипативної демократії, колаборативного врядування, співвиробництва публічних благ та публічно-ціннісного менеджменту – і не може бути адекватно описане жодною з них окремо. Кожна з цих традицій висвітлює певний вимір взаємодії: партисипативна демократія легітимізує участь громадськості у прийнятті рішень як конститутивну умову демократичного управління, а не лише інструмент підвищення якості рішень; теорія колаборативного врядування операціоналізує організаційні умови, за яких взаємодія є стійкою та результативною; концепція співвиробництва публічних благ розкриває громадськість не як пасивного реципієнта публічних послуг, а як активного учасника їхнього виробництва; публічно-ціннісний менеджмент акцентує, що визначення цілей регіонального розвитку є ціннісним, а не суто технічним завданням. Доведено, що регіональний розвиток як об'єкт впливу публічно-громадської взаємодії є ціннісно навантаженим і багатовимірним процесом, визначення пріоритетів якого не може здійснюватися виключно адміністративними методами без залучення тих, для кого цей розвиток здійснюється. Принципово важливим теоретичним внеском є концептуальне розмежування між зростанням регіону – як кількісним збільшенням виробничих показників – та його розвитком – як якісним покращенням умов і можливостей людського існування, що не обов'язково збігається із зростанням. Виявлено чотири канали впливу публічно-громадської взаємодії на регіональний розвиток: інформаційно-знаннєвий – передача локального знання про реальні потреби та можливості регіону, яке є недоступним для адміністративного погляду «зверху»; легітимізаційний – підвищення суспільної підтримки рішень і, відповідно, їхньої реалізованості; ресурсний – залучення громадянських ресурсів, волонтерської праці та компетенцій до безпосереднього виробництва

публічних благ; підзвітності – формування контрольного потенціалу суспільства як механізму замикання управлінського циклу. Кожен з цих каналів є самодостатнім і не може бути замінений жодним технократичним механізмом. Обґрунтовано авторське визначення публічно-громадської взаємодії у контексті регіонального розвитку як системної, інституційно організованої або спонтанно виникаючої сукупності відносин між організованою або неорганізованою громадськістю та органами публічної влади, що реалізується через різноманітні форми – від інформування до партнерства, – спрямована на спільне визначення проблем, вироблення, реалізацію та оцінювання рішень, що впливають на регіональний розвиток, і характеризується різним ступенем реального впливу громадськості на кінцеві результати. Принципово важливою є встановлена відмінність між формальною наявністю механізмів взаємодії органів влади з громадськістю та їхньою реальною дієвістю: формально бездоганна взаємодія, що не залишає жодного сліду у змісті регіональних рішень, є неефективною незалежно від дотримання всіх процедурних вимог – і саме це розмежування є ключовою аналітичною проблемою при оцінці впливу взаємодії на якість регіонального розвитку. –

2. Розроблено типологію механізмів публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку, що систематизує їх за чотирма рівнями – інформаційно-комунікаційним, консультативно-дорадчим, партнерським та ко-виробничим – із застосуванням трьох критеріїв: ступеня інституційного закріплення механізму, реального впливу громадськості на зміст рішень органів публічної влади та відповідності фазам регіонального управлінського циклу. Інформаційно-комунікаційний рівень охоплює механізми забезпечення прозорості та доступності інформації про рішення органів влади і є необхідним фундаментом для всіх вищих рівнів: без якісного інформаційного підґрунтя будь-яка консультація перетворюється на порожню процедуру без реального змістовного наповнення. Консультативно-дорадчий рівень – найбільш нормативно розвинений у вітчизняній практиці – охоплює громадські ради, громадські слухання та публічні консультації; його системний

недолік полягає не у відсутності механізмів, а у їхній переважно процедурній, а не результативній орієнтованості. Партнерський рівень передбачає спільне вироблення і реалізацію рішень між органами влади та громадськістю і є найменш розвиненим у вітчизняній практиці попри наявність нормативних підстав; ключовими механізмами цього рівня є партисипаторне бюджетування та спільне стратегічне планування. Ко-виробничий рівень є якісно вищим – тут громадськість виступає безпосереднім виробником публічних благ, а не лише учасником прийняття рішень щодо їхнього виробництва. Обґрунтовано принцип взаємодоповнюваності всіх рівнів: система взаємодії є цілісною лише за наявності механізмів усіх чотирьох рівнів у їхній взаємоузгодженій взаємодії, і виключення будь-якого з них підриває цю цілісність незалежно від розвиненості решти. Виявлено феномен «інституційного заморожування» – тенденцію до домінування нижчих рівнів взаємодії при фактичному недорозвитку партнерського та ко-виробничого рівнів – як хронічну системну проблему вітчизняної практики, що пояснюється меншими вимогами до управлінської культури і меншою загрозою автономії органів влади з боку механізмів нижчих рівнів. Встановлено структурні передумови переходу до партнерського та ко-виробничого рівнів: інституційна довіра між органами влади та громадськістю, спроможність органів публічної влади до взаємодії, громадянська спроможність та організованість, наявність реальних стимулів для участі обох сторін. Встановлено також, що ко-виробничий рівень набув якісно нового розвитку в умовах збройного конфлікту через масштабну волонтерську та громадянську самоорганізацію, і що стихійний досвід ко-виробництва воєнного часу є невичерпним джерелом практичних уроків для інституціоналізованої партнерської взаємодії у майбутньому.

3. На основі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду публічно-громадської взаємодії систематизовано чинники її результативності у сфері регіонального розвитку у п'яти взаємопов'язаних групах. Інституційні чинники охоплюють якість нормативної бази, ступінь децентралізації та характер координації між рівнями управління; ключовою інституційною проблемою є

«залежність від особистості керівника» – нестійкість практик взаємодії, що склалися завдяки особистій ініціативі конкретного посадовця і зникають разом із його відходом. Соціально-культурні чинники включають рівень міжособистісної та інституційної довіри, управлінську культуру органів влади та громадянську компетентність населення; вони трансформуються найповільніше і визначають довгострокову стійкість системи взаємодії. Процесуальні чинники стосуються якості організації самих процесів взаємодії – насамперед наявності механізму обов'язкового зворотного зв'язку, що перетворює консультацію з «чорного ящика» на прозорий управлінський інструмент. Ресурсні чинники охоплюють як ресурси органів влади для організації якісних консультаційних процесів, так і ресурси громадянського суспільства для участі в них. Контекстуальні чинники – соціально-економічний розвиток регіону, рівень урбанізації, традиції громадянської активності – є найменш піддатними управлінському впливу у короткостроковій перспективі і визначають «структурну стелю» результативності взаємодії у конкретному регіоні. Обґрунтовано поняття «критичного мінімуму» як системного порогу, нижче якого слабкість будь-якої однієї групи чинників блокує результативність усієї системи взаємодії незалежно від сили решти – аналогічно до того, як ланцюг є не міцнішим за найслабшу ланку. Ідентифіковано два першочергові системні дефіцити вітчизняної практики: відсутність механізму обов'язкового зворотного зв'язку між органами влади та громадськістю і «залежність від особистості керівника» замість інституційної стійкості механізмів – саме ці два дефіцити є «слабкими ланками», що найбільш безпосередньо підбивають мотивацію до участі і знижують реальний вплив взаємодії на регіональний розвиток. Порівняльний аналіз досвіду Польщі, Шотландії, Франції та балтійських країн засвідчив, що попри відмінність форм, спільними структурними чинниками якісної взаємодії в усіх досліджених випадках є результатоорієнтованість, системна взаємоузгодженість механізмів на різних рівнях управління та наявність реальних стимулів для органів влади. Аналіз постконфліктного досвіду Боснії

та Герцеговини і Грузії підтвердив, що успішне відновлення регіонів вимагає не лише фінансових ресурсів, а й цілеспрямованої інституційної відбудови механізмів взаємодії між владою та громадами. Встановлено різноспрямований вплив умов повномасштабної збройної агресії: посилення ієрархічних тенденцій в управлінні та скорочення ресурсної бази при одночасному зростанні громадянського потенціалу самоорганізації та суспільного запиту на підзвітність органів влади щодо використання ресурсів відновлення.

4. Розроблено концептуальну модель ефективної публічно-громадської взаємодії у забезпеченні регіонального розвитку, що інтегрує сім взаємопов'язаних структурних елементів. Перший елемент – суб'єктний склад взаємодії – охоплює множинних акторів з боку органів влади (обласні адміністрації, ради, агенції регіонального розвитку, у воєнний час – військові адміністрації) і гетерогенну громадськість, де принципово важливим є розрізнення між організованими структурами і неорганізованою громадськістю: залучення останньої потребує активних цілеспрямованих заходів, а не лише формально «відкритих» запрошень. Другий елемент – рівнева архітектура – виокремлює стратегічний, тактичний та оперативний рівні управління з системою вертикальних зв'язків, де особливо значущою є висхідна передача громадських позицій від оперативного до стратегічного рівня – яка є найменш розвиненою у вітчизняній практиці і унеможливорює накопичення громадського знання для стратегічних рішень. Третій елемент – фазова архітектура – встановлює принцип відповідності між фазою регіонального циклу і доречними механізмами взаємодії: широкоохопні механізми збору локального знання на фазі діагностики, деліберативні – на фазі стратегічного планування, партнерські і ко-виробничі – на фазі реалізації, механізми незалежного контролю – на фазі моніторингу. Четвертий елемент – механізми взаємодії – операціоналізує чотирирівневу типологію у конкретні організаційні форми відповідно до цілей і контексту взаємодії. П'ятий елемент – умови результативності – розмежовує базові умови, без яких функціонування

системи взаємодії є практично неможливим, і розвиваючи, що підвищують її результативність. Шостий елемент – результати взаємодії – описуються на трьох рівнях: безпосередніх (нові знання, мережі, довіра), проміжних (якість регіональних рішень, суспільна підтримка, підзвітність) і довгострокових (якість публічних послуг, зниження регіональних диспропорцій, нарощення соціального капіталу). Сьомий елемент – система зворотних зв'язків – є системоутворювальним: вбудований механізм організаційного навчання через позитивні й балансуєчі зворотні зв'язки забезпечує адаптацію системи до нових умов без зовнішнього проектного втручання і відрізняє «живу» систему взаємодії від статичного набору процедур. Модель ґрунтується на трьох принципах: системності – зміна будь-якого елемента впливає на систему в цілому; результатоорієнтованості – критерієм ефективності є не кількість процедур, а вимірювані зміни у якості регіональних рішень; рівнево-фазової відповідності – доречний механізм визначається метою і контекстом, а не загальною ієрархічною позицією. Застосування моделі до вітчизняного контексту виявляє системну неповноту: стратегічний рівень взаємодії є переважно формальним, тактичний – найменш розвиненим, а фази діагностики та оцінювання є критично слабкими.

5. Обґрунтовано методичний підхід до розвитку публічно-громадської взаємодії у сфері регіонального розвитку, що структурує вісім взаємозалежних заходів у трьох напрямках. У нормативно-правовому напрямі запропоновано два заходи: надання органами влади обов'язкового зворотного зв'язку у формі «Звіту про врахування позицій» протягом десяти робочих днів від прийняття рішення з публічним обґрунтуванням врахованих і відхилених пропозицій – цей захід визначено системоутворювальним, оскільки без нього будь-яка консультація залишається «чорним ящиком» з непередбачуваним результатом і низькою мотивацією до участі; надання зареєстрованим громадським організаціям або їхнім коаліціям права ініціювати консультаційний процес з обов'язком органу влади відповісти або обґрунтовано відмовити – цей захід змінює логіку системи з «влада запрошує» на «громадськість вимагає»,

підвищуючи незалежність взаємодії від ситуативної готовності конкретного керівника. В інституційно-організаційному напрямі запропоновано запровадження мінімального ресурсного стандарту для громадських рад із публічним реєстром рекомендацій і квотами регіонального та секторального представництва для подолання домінування організацій обласних центрів, а також запровадження регіонального партисипаторного бюджетування з оптимальною квотою 1,5–2,5% бюджету розвитку і структурованим процесом від публічної ідентифікації ідей до незалежного моніторингу виконання. У процесуально-ресурсному та контекстуально-інклюзивному напрямках запропоновано створення єдиної цифрової платформи регіональної взаємодії, інтегрованої з порталом «Дія»; проведення мандатних консультацій із вразливими групами та нормативне врегулювання статусу внутрішньо переміщених осіб як суб'єктів взаємодії одночасно у регіоні перебування і регіоні походження; формування реєстру акредитованих фасилітаторів публічних консультацій; запровадження фінансових і репутаційних стимулів для органів влади, що демонструють кращі практики взаємодії. Обґрунтовано системну взаємозалежність усіх восьми заходів: цифрова платформа без стандарту якості консультацій зберігає можливість формального виконання; партисипаторне бюджетування без фасилітаційних спроможностей перетворюється на «голосування без обговорення»; система стимулів без надійної системи вимірювання результатів спрямовує зусилля органів влади на «гру з показниками», а не на реальне покращення практики. Розроблено диференційовану часову стратегію впровадження: заходи нормативно-правового напрямку можуть бути реалізовані через підзаконні акти у горизонті 6–12 місяців; цифрова платформа і регіональне партисипаторне бюджетування потребують 12–24 місяців; реформа виборних процедур громадських рад і система стимулів – 24–36 місяців. Встановлено, що одночасний розвиток спроможностей органів влади та організацій громадянського суспільства є умовою, яка виходить за межі нормативних змін і потребує цілеспрямованих програм навчання, методичної підтримки та міжрегіонального обміну

практиками.

6. Розроблено систему моніторингу та оцінювання впливу публічно-громадської взаємодії на результати регіонального розвитку, що охоплює чотири групи показників. Перша група – показники процесу взаємодії – фіксує формальні характеристики консультаційних процесів: частку регіональних рішень із проведеними публічними консультаціями, частку консультацій зі своєчасно опублікованими звітами про зворотний зв'язок, кількість рекомендацій громадських рад з офіційними відповідями. Ці показники є необхідними, але недостатніми: вони фіксують процедурну сторону взаємодії, але не відображають її якість. Друга група – показники охоплення та інклюзивності – вимірює, чи є взаємодія справді відкритою для різних груп населення: кількість учасників консультацій на десять тисяч мешканців регіону, частка учасників із малих міст і сільських районів, рівень участі внутрішньо переміщених осіб у консультаціях щодо стратегій відновлення. Третя група – показники впливу на зміст рішень – є найбільш значущою з точки зору реальної результативності: частка врахованих пропозицій у кінцевих рішеннях за незалежною верифікацією, оцінка учасниками реального впливу своєї участі на прийняті рішення. Четверта група – показники суспільного сприйняття та довіри до органів влади – охоплює суб'єктивні виміри, що є невід'ємним і самостійно значущим компонентом системи: система взаємодії, формально якісна за об'єктивними показниками, але суб'єктивно сприймана учасниками як символічна і нерезультативна, не виконує своєї базової функції формування суспільної підтримки регіонального розвитку. Визначено триярусну інституційну архітектуру системи: внутрішній рівень – автоматизоване відслідковування показників органами влади через систему реєстрів – є найбільш оперативним, але обмеженим у сфері якісних оцінок; зовнішній рівень – Рахункова палата та Уповноважений з прав людини через тематичні аудити якості взаємодії – забезпечує інституційну незалежність державного контролю; незалежний рівень – організації громадянського суспільства та академічні установи – є особливо цінним для якісних і

суб'єктивних вимірів. Обґрунтовано створення Координаційної ради з моніторингу якості публічно-громадської взаємодії з балансованим складом – не більше третини представників органів влади – як платформи синтезу даних усіх рівнів і підготовки щорічних публічних доповідей, що є основою для системи стимулів. Встановлено, що концептуальна модель, методичний підхід та система моніторингу утворюють замкнену архітектуру реформи: механізми підвищують результативність взаємодії, моніторинг вимірює реальну результативність і виявляє слабкості, а результати моніторингу живлять наступний цикл вдосконалення – що забезпечує безперервне вдосконалення практики взаємодії без додаткового зовнішнього проектного втручання.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алієв А. Вплив воєнного стану на процеси цифровізації в публічному управлінні України. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2025. № 1 (54). С.16 - 22.
2. Андрійчук Т. В. Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2014. Вип. 3. С. 357 - 368.
3. Антонов А., Приходько І., Антонова Л. Впровадження принципів належного врядування як інструмент зміцнення демократії в Україні. *Державне управління та регіональний розвиток*. 2023. №20. С 285-302.
4. Антонова Л., Івашова Л., Антонов А., Проблеми децентралізації та розвитку територіальних громад в Україні: соціальні аспекти. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 17. С. 87-95
5. Антонюк М. Ю., Цвок Д. Р. Державна регіональна політика України: порівняльне дослідження суміжних понять та концептуальних положень її реалізації. *Економіка та суспільство*. 2025. № 77.
6. Бабич О. Б. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2014. № 2. С. 78 - 84.
7. Бакуменко В. Д. Збірник вибраних наукових праць. Київ : Академія муніципального управління. 2015. 644 с.
8. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навч. посіб. Київ : ВПЦ АМУ, 2011. 116 с.
9. Безверхнюк Т. М. Еволюція основних ідей та напрями розвитку ресурсного підходу в теорії регіонального управління. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2010. Вип. 3. С. 18-23.
10. Беновська Л. Я. Методичні підходи до оцінки конвергентного

розвитку регіонів. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2013. Вип. 2. С. 146-155.

11. Бень Я. В. Методологія дослідження механізмів реалізації демократії участі в умовах воєнного стану в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2022. № 3 (21). С. 143 - 153.

12. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку : практ. посіб. / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 88 с.

13. Бжуска Я., Пика Я. Розумна спеціалізація регіону. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2012. № 749: Логістика. С. 362 - 366.

14. Бистряков І. К., Клиновий Д. В., Петровська С. А. Алгоритм формування сталої фінансової системи в Україні для фінансування «зеленого» переходу. *Зелена економіка та низько вуглецевий розвиток: глобальні виклики та реалії за умов повоєнного часу: матеріали III між нар. наук.-практ. конф., м. Львів-Торунь, 16 груд. 2022 р. Львів, 2022. С. 24-29.*

15. Біль М. М. Просторова мобільність населення: теорія, методологія, практика: монографія. Львів : ПАІС, 2018. 392 с.

16. Бліщук К. М. Управління розвитком території: економічні аспекти. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 3. С. 225-233.

17. Бобровська О. Ю. Корпоративне управління в місцевому самоврядуванні : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. 284 с.

18. Бобровська О. Ю., Крушельницька Т. А. Розробка методики оцінювання впливу децентралізації влади на формування інвестиційного профілю територій. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 5-6. С.47-57.

19. Бобровська О., Бондаренко Д. Публічне управління економічним розвитком регіонів: галузевий аспект. *Аспекти публічного управління*. 2021. Том 9, № 3. С. 22 - 35.

20. Борщевський В. В., Василиця О. Б., Матвеев Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне

планування та механізми розвитку. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2022. № 2 (76). С. 30 - 35.

21. Бутко М. Особливості взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади в умовах воєнного стану. *Наука онлайн: Міжнародний електронний науковий журнал*. 2023. № 11. URL: <https://nauka-online.com/publications/jurisprudence/2023/11/15-12/> (дата звернення: 21.10.2025).

22. Бутко М. П. Інтелектуальний капітал як чинник модернізації регіонального економічного простору : монографія / М. П. Бутко, О. В. Попело. Ніжин : Аспект-Поліграф, 2014. 372 с.

23. Варналій З. С., Воротін В. Є., Куйбіда В. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія. Київ: НІСД, 2007. 820 с.

24. Васильєва О. І., Васильєва Н. В. Концептуальні засади сталого розвитку територіальних громад. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 8. С. 74-78.

25. Високий М., Нагорняк Т. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю в Україні. *Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень*. 2021. № 12. С. 160 - 162.

26. Возняк Г. В. Регіональний розвиток: сутність і методологічна основа. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 34 - 43.

27. Войціцька К. М. Комплексний механізм публічного управління економічним розвитком урбанізованих територій в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. *Економіка, управління та адміністрування*. 2023. № 3 (105). С. 110 - 123.

28. Ворона П. В. Особливості місцевого самоврядування України в контексті розвитку представницької влади. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія: Економічні науки*. 2011. № 6 (1). С. 101-107.

29. Ворона П. В. Феномен регіональних партій із всеукраїнським

статусом на місцевих виборах 2020 року. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2021. № 2. С. 102-109.

30. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 153-160.

31. Ганжук О. Демократія участі в Україні: стан та умови реалізації. *Український часопис Конституційного права*. 2024. № 1. С. 32 - 41.

32. Геєць В. М. Особливості взаємозв'язку економічних і політичних передумов реконструктивного розвитку економіки України. *Економіка України*. 2016. № 12. С. 164 - 175.

33. Герасименко А. Г. Економічний зміст та напрямки трансформацій економічних систем. *Економічна теорія*. 2015. № 3. С. 9-19.

34. Гончарський І. Л. Стратегування як інструмент публічного управління у сфері соціально-економічного розвитку України та її регіонів. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2025. № 3.

35. Гончарук Н. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 1-2. С. 42-51.

36. Гонюкова Л. В. Основні напрями співпраці влади та громади і необхідні для цього умови. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 3.

37. Горохова Л. В. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Регіональні студії*. 2023. № 33. С. 51 - 57.

38. Гришко Л. М. Актуальні проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства в умовах воєнного стану. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2024. Вип. 38. С. 63 - 72.

39. Гулич О. І. Екологічно збалансований розвиток курортно-оздоровчих територій: теорія і практика. Львів : ІРД НАНУ, 2007. 208 с.

40. Данилевич Н. Функціональний підхід до управління у системі

місцевого самоврядування в Україні. *Економіка та суспільство*. 2021. № 31.

41. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 25.01.2026)

42. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2010. 288 с.

43. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. 115 с.

44. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування. Навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ : ПРООН/МПВСР, 2007. 206 с.

45. Децентралізація, місцеве самоврядування і регіональний розвиток: стратегічний вимір. *Вебсайт Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/detsentralizatsiia-mistseve-samovriaduvannia-i-rehionalnyi-rozvytok-stratehichniy-vymir> (дата звернення: 17.03.2025).

46. Дегтяр А. О. Теоретичні аспекти формування та розвитку цифрової демократії в Україні. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2023. №1. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2023-1-8516>

47. Дегтяр А. О., Тесаловський О. Б. Особливості зв'язків з громадськістю в органах місцевого самоврядування. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2022. №1. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2022-1-7848>

48. Дегтяр А.О, Заблоцький В.В. Сучасні тенденції формування системи комунікації між публічною владою та громадськістю на регіональному рівні. *Наукові інновації та передові технології. Серія «Державне управління»*. 2022. Випуск № 6(8). С. 482-494.

49. Дегтяр О. А. Державне та регіональне управління в соціальній сфері : монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2020. 232 с.

50. Дзюндзюк В. Публічне управління надзвичайними ситуаціями як

складова забезпечення сталого регіонального розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2024. 2(79). С. 465–477

51. Дзюндзюк В.Б., Хольченков М.О. Удосконалення інструментів політики регіонального розвитку в умовах децентралізації влади: проблеми та перспективи. *Успіхи і досягнення у науці*. 2025. № 3(13). С. 348-360.

52. Дзюндзюк В. Б., Черкаско Л. В. Сучасні підходи та моделі публічного управління регіональним розвитком на засадах економіки знань. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 10. С. 200-204.

53. Дідківська Л. І., Головка Л. С. Державне регулювання економіки. Київ : Знання, 2007. 214 с.

54. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети. Київ : Наукова думка, 2006. 512 с.

55. Домбровський О. І., Багір'янц Д. П. Участь громадськості у здійсненні публічного адміністрування на місцевому рівні: поняття та механізми забезпечення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 610 - 613.

56. Дунаєв І. В., Орлов О. В. Національне правове регулювання цифрової економіки і інформаційних платформ. *Актуальні проблеми державного управління*. 2023. № 1 (62). С. 6 - 21.

57. Єсенніков К. В. Штучний інтелект як чинник розвитку державного управління: ризики та можливості. *Інвестиції: практика та досвід. Серія: Державне управління*. 2024. № 19. С. 194 - 199.

58. Жорницька А. І. Реалізація державної політики розвитку громадянського суспільства на регіональному рівні в умовах воєнного стану. *Теорія та практика державного управління*. 2025. № 2 (81). С. 271 - 288.

59. Жук П. В. Інвестиційний потенціал територіальних громад: суть поняття та питання управління. *Регіональна економіка*. 2017. № 2. С. 16-22.

60. Згуровський М. З., Бідюк П. І., Терент'єв О. М., Просьянкіна-Жарова Т. І. Байєсівські мережі в системах підтримки прийняття рішень : навч. посіб. Київ : ТОВ «Видавниче Підприємство «Едельвейс», 2015. 300 с.

61. Іваницька О. М., Якименко К. В. Інституціональні аспекти реформування системи публічного управління в Україні в умовах дії загроз національній безпеці. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Том 34 (73). С. 78 - 83.

62. Івашова Л. М., Антонова Л. В., Крушельницька Т. А. Комплексний механізм взаємодії громадянського суспільства з інститутами влади в контексті розвитку публічно-приватного партнерства. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2023. № 2 (37). С. 32 - 42.

63. Івашова Л. М., Антонова Л. В., Крушельницька Т. А. Комплексний механізм взаємодії громадянського суспільства з інститутами влади в контексті розвитку публічно-приватного партнерства. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2023. №2 (37). С. 31-41

64. Іжа М. М., Курносенко Л. В. Публічне управління в умовах викликів воєнного стану. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2023. № 19. С. 11 - 30.

65. Іжа М., А. Крупник. Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної модернізації України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 3-7.

66. Іртищева І. О., Мтегней М. І., Михайлов М. С. Методичні підходи до оцінки рівня інноваційного розвитку регіону. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 16. С. 586-593.

67. Калініченко Б. М. Сучасний стан і перспективи розвитку громадянського суспільства в Україні та Польщі. *Політологічний вісник*. 2024. № 92. С. 243 - 253.

68. Карпенко О. В. Про доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 7.

69. Кириленко В. В., Стрішенець О. М., Фаріон М. М. Історія економічних вчень : наук. посіб. Тернопіль : Економічна думка, 2007. 525 с.

70. Коваленко, М. М., Соболев, Р. Г., Ваніна, Я. А., Берлізова, В. А.,

Соболь, М. Р. Цифровізація регіональної економіки як підхід публічного управління в стимулюванні соціально-економічного розвитку регіонів України. *Теорія та практика державного управління*. 2024. №1(78), с. 70-99.

71. Ковбасюк Ю. В. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 3. С. 5-10.

72. Козловець М. А. Історіософський дискурс транзитивності сучасного українського суспільства. *Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка. Філософські науки*. 2016. Вип. 1. С. 54-61.

73. Козюра І. В. Сучасний стан та перспективи інституційного розвитку місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9.

74. Колодій О. М. Основні засади державної регіональної політики в умовах децентралізації. *Право та державне управління*. 2019. № 3 (36), Том 2. С. 145 - 153.

75. Коломицева О. О. Економічна сутність та структура промислово-виробничого потенціалу регіону. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки*. 2014. Вип. 37 (2). С. 189-194.

76. Корецький М. Х. Конструктивні принципи управління мінерально-сировинною безпекою держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 18. С. 79-84.

77. Корж І. Ф. Європейські принципи партисипативної демократії та їх впровадження в Україні. *Інформація і право*. 2022. № 1 (40). С. 35 - 45.

78. Корж І. Ф., Бірюк Л. І. Доступ до правової інформації в Україні в контексті європейських принципів партисипативної демократії. *Право України*. 2022. № 9. С. 43 - 60.

79. Котуков О. А., Котукова Т. В. Стратегічне планування як інструмент узгодження регіонального і місцевого розвитку. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2026. Том 37

(76). № 1. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2026.1/12>

80. Котуков О., Котукова Т. Інституційні механізми взаємодії регіонального та місцевого рівнів публічного управління. *Економічний простір*. 2026. Вип. 210. С.401-410.

81. Кравців В. С., Жук П. В. Концептуальні засади реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні. *Регіональна економіка*. 2010. № 4. С. 7-16.

82. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження: монографія. Київ : НАДУ, 2008. 296 с.

83. Криворучко І. В. Публічне управління в умовах війни: виклики та перспективи. *Теорія та практика державного управління*. 2023. № 2 (77). С. 38 - 53.

84. Кріпак А. П. Партисипативна модель стратегічного розвитку територіальної громади як інструмент забезпечення її спроможності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 5. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=6568&i=20> (дата звернення: 07.01.2023)

85. Круглов В. Моделі ефективного публічного управління в умовах воєнного стану. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2024. Вип. 10. С. 64 - 73.

86. Куйбіда В. С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи. Київ : Рада Європи, 2009. 170 с.

87. Куйбіда В. С. Формування та реалізація нової політики в Україні. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 1. С. 13-20.

88. Куц Ю. О. Природа та сутність державного управління. *Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування*. 2013. № 1.

89. Кучук А. М. Співвідношення партисипативної демократії та правдивої демократії: пропедевтичний аспект. *Проблеми сучасних*

трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування. 2025. № 16.

90. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. 189 с.

91. Лашук О. С. Державне регулювання розвитку регіону в умовах трансформації українського суспільства. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток. 2016. № 2. С. 91 - 95.*

92. Лелеченко А. П. Комплексний механізм формування й реалізації регіональної політики сталого розвитку в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. Т. 31 (70). С. 121 - 126.*

93. Лесняк В. Ю. Нормативно-правове регулювання співпраці органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в сучасній Польщі. *Наукові перспективи. 2024. № 2 (44). С. 363 - 374.*

94. Лялюк О. Ю. Правове регулювання та практика імплементації законодавства з питань партисипативної демократії в європейських країнах. *Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 33. С. 73 - 89.*

95. Лялюк О. Ю. Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія. Теорія і практика правознавства. 2014. Вип. 1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_1_4 (дата звернення: 08.04.2023).

96. Максимчук М. В. Європейський досвід інституційного забезпечення регіонального розвитку та його адаптація в Україні. *Регіональна економіка. 2006. Вип. 4. С. 213-220.*

97. Мануйлов Ю. Інтегровані стратегії публічного управління соціально-економічним розвитком регіонів в умовах відновлення України. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення. 2025. № 14. С. 75 - 85.*

98. Мартиненко В. М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави. Харків : Константа, 2004. 231 с.

99. Матвіїшин Є. Г. Використання проектного підходу в стратегічному плануванні розвитку територій. *Демократичне врядування*. 2021. Вип. 2.

100. Матвіїшин Є. Г. Стратегічне управління людськими ресурсами: навч. посіб / Є. Матвіїшин. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 198 с.

101. Мельник М. І., Лещух І. В. Структурні особливості зовнішньоекономічної діяльності в регіоні. *Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка*. 2019. Вип. 37. С. 489-493.

102. Мельник М. І., Мединська Т. В. Вплив податкових чинників на активізацію інвестиційних процесів в Україні. *Український соціум*. 2011 № 2. С. 126-134.

103. Мельникова О. Державне регулювання економіки: навч.-метод. посіб. Харків : ХНПУ, 2023. 105 с.

104. Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення : монографія / наук. ред. С. Л. Шульц. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», 2018. 205 с.

105. Міжрегіональне співробітництво у системі нової регіональної політики України : аналіт. доп. / за заг. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2011. 32 с.

106. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво. Львів : ІРД НАН України, 2004. 395 с.

107. Мікула Н.А. Чинники конвергенції регіонів у транскордонному просторі України та ЄС. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень : веб-сайт.

URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/chinniki-konvergencii-regioniv-u-transkordonnomu-prostori> (дата звернення: 25.08.2025)

108. Мінрозвитку переймає досвід Польщі у питаннях посилення спроможності регіональної політики. Вебсайт Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://mindev.gov.ua/news/36157-minrozvitku-pereimaje-dosvid-polshhi-u-pitanniah-posilennia-spromozhnosti-regionalnoyi->

[politiki](#) (дата звернення 11.12.2025).

109. Модернізація управління соціально-економічним розвитком регіону в умовах євроінтеграції : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф., м. Чернівці, 15-16 травня 2025 р. Чернівці : Технодрук, 2024. 340 с.

110. Музиченко Г. В. Співпраця влади та громадянського суспільства як умова подальшого демократичного розвитку України. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. *Політичні науки та публічне управління*. 2022. № 3 (63). С. 83 - 88.

111. Неофіта Д. Б. Міжнародно-правові акти з питань партисипативної демократії (демократії участі). *Право і суспільство*. 2024. Т. 2, № 1. С. 3 - 8.

112. Неофіта Д. Теоретико-правовий дискурс поняття «Партисипативна демократія». *Молодий вчений*. 2024. № 3 (127). С. 67 - 72.

113. Нечай О. В. Партисипативна демократія в умовах політичних змін. *Політикус. Політичні інститути та процеси*. 2024. Вип. 3. С. 84 - 89.

114. Нікітенко Л. О. Еволюція ідеї партисипативної демократії. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 6. С. 346 - 350.

115. Нікітенко Л. О., Бородата К. В. Особливості основних форм партисипативної демократії на місцевому рівні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2021. Т. 28, № 29. С. 166 - 170.

116. Новікова М.М. Манойленко О.В., Соболев Р.Г., Соболев М.Р. Концептуальні підходи нерівномірності регіонального розвитку: управлінський аспект. *Державне будівництво*. 2024. Том 2. № 36. С. 160-171.

117. Оленковська Л. П. Моніторинг виконання та оцінювання впровадження стратегічних планів міст. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 3.

118. Організація місцевого самоврядування Республіки Польща. Вебсайт UPLAN. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/orhanizatsiia-mistsevoho-samovriaduvannia-respubliky-polshcha/> (дата звернення: 10.02.2026).

119. Остром Е. Керування спільним: еволюція інституцій колективної дії / пер. з англ. Київ : Наш час, 2012. 397 с.

120. Павліха Н. В., Кицюк І. В., Управління конкурентоспроможністю регіону в умовах трансформації національного господарства. *Регіональний розвиток - основа розбудови української держави* : зб. матеріалів міжнар. наук.- практ. конф., м. Донецьк, 9 квіт. 2013 р. Донецьк : ДДУУ. 2013. С. 306–315.

121. Павліченко Є. В., Білошенко О. Ю., Чабаненко Ю. С. Законодавчі засади механізму участі громадськості у здійсненні державного управління в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2021. Вип. 64. С. 250 - 254.

122. Павлович-Сенета Я. П. Адміністративно-правові передумови для економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах воєнного стану. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. № 2. С. 222 - 226. URL: <https://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261888/258273> (дата звернення: 27.10.2025).

123. Попов С. А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. 296 с.

124. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія. Одеса : Оптимум, 2009. 299 с.

125. Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 1686 від 12.12.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1686-2025-п> (дата звернення 02.03.2026).

126. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 13.04.2025).

127. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п> (дата звернення: 27.11.2025).

128. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 14.04.2025).

129. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 695 від 5.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п> (дата звернення: 29.11.2025).

130. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 932. *Офіційний вісник України*. 2015. № 92. С.111.

131. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 856. *Офіційний вісник України*. 2015. № 88. С. 61.

132. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> (дата звернення: 21.12.2025).

133. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 18.11.2025).

134. Проблеми діяльності центрів надання адміністративних послуг на сучасному етапі формування системи надання адміністративних послуг в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень : веб-сайт. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/problemi-diyalnosti-centriv-nadannya-administrativnikh-poslug-na-suchasnomu> (дата звернення: 03.08.2023).

135. Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського союзу. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4 (18). С. 93-101.

136. Проць О. Є., Стефанишин Я. І. Основні тенденції розвитку та діяльності організацій громадянського суспільства у період воєнного стану в Україні. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2024. Вип. 4 (8). С. 73 - 79.

137. Регіональна політика Європейського Союзу: підручник / За ред. В. Чужикова. Київ : КНЕУ, 2016. 495 с.

138. Регіональна політика ЄС: концепції, напрямки, значення для України. Тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2021. 293 с.

139. Регіональні перетворення у світовому та українському вимірах: монографія / за наук. ред. докт. екон. наук. А. І. Крисоватого, Є. В. Савельєва. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. 388 с.

140. Регіони України у післякризовий період: ризики та перспективи розвитку : аналіт. доп. / за ред. А. П. Павлюк. Київ : НІСД, 2011. 104 с.

141. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / за ред. З. С. Варналія. Київ : Знання України, 2005. 498 с.

142. Регулювання регіонального розвитку у фокусі сучасних реформ : наукова доповідь / за наук. ред. С. Л. Шульц. Львів, 2025. 87 с.

143. Решота О. А. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3.

144. Роль громадянського суспільства у відновленні країни: чи можлива співпраця з урядом? *Вебсайт CASE Україна. Центр соціально-економічних досліджень*. URL: <https://case-ukraine.com.ua/publications/rol-gromadyanskogo-suspilstva-u-vidnovlenni-krayiny-chy-mozhlyva-spivpratsya-z-uryadom/> (дата звернення 11.12.2025).

145. Рослонь Д. Т. Державна регіональна політика України: основні напрямки, проблеми та виклики. *Політикус. Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку*. 2025. Вип. 5. С. 182 - 186.

146. Русинюк М. М. Механізми взаємодії публічної влади та громадянського суспільства у процесі реалізації публічної політики. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Т. 30 (69). С. 111 - 116.

147. Рябенко Л. М. Аналітичне забезпечення розробки і реалізації управлінських стратегічних рішень. *Економіка і суспільство*. 2017. № 13. С. 1400-1407.

148. Савчин І. З., Переплюкова О. В. Міжнародний досвід регулювання конвергенції регіонального розвитку. *Бізнес Інформ*. 2024. № 5. С. 43-49.

149. Самелюк Л. О. Розвиток партисипативної демократії в умовах реформування місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2017. № 2.

150. Саханенко С. Є. Психологічні архетипи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. Вип. 3. С. 186-192.

151. Серьогін С. М. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2.

152. Серьогін С. М., Шаров Ю. П., Бородін Є. І. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

153. Сидорчук О. Г. Соціальна безпека: державне регулювання та організаційно-економічне забезпечення: монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 492 с.

154. Сірий Є. В. Теоретико-методологічні засади дослідження представників великого бізнесу як еліт-суб'єктів соціальної трансформації та їх соціальні заміри. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2015. Вип. 3. С. 116-122.

155. Скиба М. В. Концептуальні засади публічного управління

соціально-економічним розвитком регіону. *Регіональна економіка*. 2020. № 3. С. 35 - 45.

156. Слободян О. Публічне регулювання розвитку регіонів в Україні: від інформатизації до цифровізації. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2025. № 14. С. 110 - 116.

157. Сментина Н. В., Фіалковська А. А. Стратегічне планування місцевого розвитку : навч. посіб. Київ : ФОП Гуляєва В. М., 2019. 244 с.

158. Снігова О. Розкриття потенціалу смарт-спеціалізації для подолання регіональної структурної інертності в Україні. *Економіка України*. 2018. № 8. С. 75 - 87.

159. Соколов В. М., Соколова М. В. Поведінкові засади розгортання кризових явищ у сучасній світовій економіці. *Економіка та управління національним господарством*. 2021. № 4 (50). С. 157 - 162.

160. Соболев Р.Г., Бублій М.П., Крамської Д.Ю., Соболев М.Р. Тенденції управління регіональним розвитком в Україні. *Державне будівництво*. 2024. №1(35). DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-1-12>

161. Содома Р., Дубневич Ю., Марків Г., Шматковська Т. Моніторинг соціально-економічного розвитку територіальних громад. Аграрна політика і вдосконалення економічних відносин в АПК. 2021. С. 24-30. URL: <https://sci.ldubgd.edu.ua/bitstream/123456789/8538/1/Econ-28-2021-4.pdf> (дата звернення: 03.08.2023).

162. Співпраця організацій громадянського суспільства і органів місцевого самоврядування, як основа політики згуртованості на шляху до євроінтеграції. *Вебсайт Всеукраїнська Асоціація об'єднаних територіальних громад*. URL: <https://hromady.org/spivpracya-organizacij-gromadyanskogo-suspilstva-i-organiv-miscevogo-samovryaduvannya/> (дата звернення 12.11.2025).

163. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2023–2024 роках. *Вебсайт Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/publikatsiyi/analitichni-dopovidi/stan-rozvytku-hromadyanskoho-suspilstva-v-ukrayini-u-2023-2024> (дата звернення 18.12.2025).

164. Стельмащук А. М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. Тернопіль : ТАНГ, 2000. 315 с.
165. Стронянська І. З. Регіональний розвиток України: проблеми інтеграції та конвергенції : монографія. Львів : ІРД НАН України, 2010. 324 с.
166. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» / за ред.. Білої С. О. Київ : НІСД, 2011. 88 с.
167. Сурмін Ю. П. Проблеми та ризики державно-управлінських реформ. *Аналітика і влада*. 2011. № 4. С. 9-17.
168. Територіальний розвиток і регіональна політика в Україні: Виклики та пріоритети сталого ендогенного зростання регіонів України в умовах сучасних реформ : наук. доп. / наук. ред. В.С. Кравців. Львів, 2018. 157 с.
169. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації / наук. ред. В. С. Кравців. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2017. 120 с.
170. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. В. С. Кравців, І. З. Стронянської. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с.
171. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація: практ. посіб. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 120 с.
172. Томарева-Патлахова В. В. Пріоритетні напрями регулювання соціально-економічного розвитку України та її регіонів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 6. С. 38 - 43.
173. Управління регіональним розвитком: проблеми та перспективи : монографія / Гавкалова Н. Л., Аведян Л. Й., Шумська Г. М. та ін. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2013. 400 с.
174. Усаченко Л. М. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 1. С. 73 - 81.

175. Уткіна М. С. Фінансування інфраструктурних проєктів під час воєнного стану: корупційні виклики та механізми прозорості. *Правова позиція*. 2024. № 2 (43). С. 29 - 33.

176. Федулова Л. І. Інститути інноваційного розвитку регіонів. *Економічні інновації*. 2011. Вип. 43. С. 334-342.

177. Федулова Л. І. Перспективи інноваційного розвитку промисловості України. *Економіка і прогнозування*. 2006. № 2. С. 58-76.

178. Фросіняк Р. В. Теоретичні основи формування та реалізації системи партисипативної демократії в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. Т 33 (72), № 5. С. 95 - 100.

179. Хлопов А. В. Конституційно-правові моделі партисипативної демократії: досвід України та зарубіжних країн. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 6. С. 42 - 45.

180. Чайкіна А. О., Кудінов О. М. Теоретичні засади формування регіональної політики при реалізації стратегії сталого розвитку. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2024. № 2 (132). С. 45-49.

181. Червякова О. В. Механізми трансформації державного управління в умовах суспільних змін : монографія. Київ: Інтерсервіс, 2015. 388 с.

182. Чмерук Г., Краліч В. Цифрова нерівність в Україні: аналіз та шляхи подолання. *Молодий вчений*. 2018. № 7 (59). С. 289-293.

183. Шаров Ю. П. Укрупнення територіальних громад та їх співробітництво: виклики для стратегічного планування. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 2. С. 54-61.

184. Шаров Ю. П., Маматова Т. В., Чикаренко І. А. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 2. С. 69-76.

185. Шкільняк М., Мельник А., Васіна А., Монастирський Г., Дудкіна О. Публічне управління процесами післявоєнного оновлення України. *Вісник економіки*. 2023. № 4. С. 243 - 251.

186. Шульц С. Л. Мережеві бізнес- структури: концептуалізація понять та засад функціонування. *Регіональна економіка*. 2013. № 2 (68). С. 15-24.
187. Ювсечко Я. В., Коваль Н. В., Гламазда П. В. Партисипативна демократія: еволюція правових підходів то громадської участі. *Національні інтереси України*. 2025. № 8 (13). С. 522 - 536.
188. Aalbers M., Bernt M. The Political Economy of Managing Decline and Rightsizing. *Urban Geography*. 2019. Vol. 40, № 2. P. 165 - 173.
189. Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth. *Handbook of Economic Growth*. 2005. Vol. 1A. P. 385 - 472.
190. Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18. № 4. P. 543 - 571.
191. Arakelova I. The influence of internally displaced persons on the social and economic development of regions in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2017. Vol. 3. P. 6 - 12.
192. Arner D., Barberis J., Buckley R. FinTech, RegTech, and the Reconceptualization of Financial Regulation. *Northwestern Journal of International Law & Business*. 2017. Vol. 37, № 3. P. 371 - 413.
193. Arribas-Bel D., Kourtit K., Nijkamp P. Big Data in Regional Science. *Annals of Regional Science*. 2013. Vol. 50, № 1. P. 1 - 14.
194. Bakvis H., Brown D. Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States. *The Journal of Federalism*. 2010. Vol. 40 (3). P. 484-507.
195. Batty M. Digital Twins. Environment and Planning B. *Urban Analytics and City Science*. 2018. Vol. 45, № 5. P. 817 - 820.
196. Bengtsson B. Why so different? Housing regimes and path dependence in five Nordic countries. *Housing Theory and Society*. 2015. Vol. 32, № 2. P. 140 - 165.
197. Bibri S. E., Krogstie J. Smart sustainable cities of the future: An

extensive interdisciplinary literature review. *Sustainable Cities and Society*. 2017. Vol. 31. P. 183 - 212.

198. Biermann F., Kanie N., Kim R. E. Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 2017. Vol. 26-27. P. 26 - 31.

199. Biruta M.-E. Europe Goes Public: The Europeanization of Public Administration in Post-Soviet Non-Member States. London: Lexington, 2022. 144 p.

200. Boardman A. E., Greenberg D. H., Vining A. R., Weimer D. L. Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice. 5th ed. Cambridge University Press, 2018. 558 p.

201. Bouckaert G., Loretan R., Troupin S. Public Administration and the Sustainable Development Goals. *Sustainability*. 2020. Vol. 12, № 15.

202. Calavita N., Mallach A. Inclusionary Housing in International Perspective: Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. 384 p.

203. Camagni R. Territorial capital and regional development / R. Camagni // Handbook of regional growth and development theories / R. Capello and P. Nijkamp (eds.). Cheltenham : Edward Elgar, 2009. pp. 118-132.

204. Chin J. State Capacity and Governing Elites in East Asian States. In: Routledge Handbook of Comparative Political Institutions. Ed. by Gandhi J., Ruiz-Rufino R. London : Routledge, 2015. P. 303-317.

205. Clark John Bates The Distribution of Wealth: A Theory of Wages, Interest and Profits. Forgotten Books, 2017. 477 p.

206. Council of Europe. Detailed Structure and Working Methods of the Congress of Local and Regional Authorities. Strasbourg, 2014. 16 p.

207. Crowe C., Dell'Araccia G., Igan D., Rabanal P. How to Deal with Real Estate Booms: Lessons from Country Experiences. *Journal of Financial Stability*. 2013. Vol. 9, № 3. P. 300 - 319.

208. De Vries W., Bennett R., Zevenbergen J. Toward Responsible Land

Administration. *Land Governance in an Interconnected World*. 2015. № 3. P. 153 - 168.

209. Decentralization and multi-level governance in Europe. Committee of the Regions. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2020. 38 p.

210. Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts. *Official Journal of the European Union*. 2014. № 94. P. 1 - 64.

211. Eberhardt A. The Concept of Good Governance. *Studia i Analizy Europejskie*. 2019. № 1. P. 13-28.

212. Elkington J. *Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Gabriola Island : New Society Publishers, 1998. 424 p.

213. Emerson K., Nabatchi T., Balogh S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2012. Vol. 22. № 1. P. 1 - 29.

214. EU integration and multi-level governance in East Central Europe / Ed. by P. Blokker, C. Dallago. London: Routledge, 2019. 258 p.

215. Fabbro T. When Citizens Choose: online platforms for participatory budgeting and planning. Participedia. URL: <https://participedia.net/case/6895> (дата звернення: 15.11.2025).

216. Falco E., Kleinhans R. Digital Participatory Platforms for Co-Production in Urban Development. *International Journal of E-Planning Research*. 2018. Vol. 7. № 3. P. 52 - 79.

217. Fischel W. *Zoning Rules! The Economics of Land Use Regulation*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2015. 336 p.

218. Flyvbjerg B., Bruzelius N., Rothengatter W. *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge University Press, 2003. 218 p.

219. Foray D. *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. London : Routledge, 2015. 103 p.

220. Glaeser E., Gottlieb J. The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium. *Journal of Economic Literature*. 2009. Vol. 47, № 4. P. 983

- 1028.

221. Graaskamp J. A. Fundamentals of Real Estate Development. Development Component Series. Washington, D.C.: Urban Land Institute, 1981. 408 p.

222. Habermas J. Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge : MIT Press, 1996. 631 p.

223. Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. Cambridge : MIT Press, 1991. 301 p.

224. Handbook of Sustainable Development / ed. by G. Atkinson, S. Dietz, E. Neumayer, M. Agarwala. Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2014. 624 p.

225. Houghton G. Environmental Justice and the Sustainable City. *Journal of Planning Education and Research*. 1999. Vol. 18. P. 233 - 243.

226. Keating M. Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso. Oxford : Oxford University Press, 2013. 233 p.

227. Keating M. The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2000. 256 p.

228. Kim J. Regional Policy in the Republic of Korea. OECD Regional Development Working Papers. 2018/03. Paris : OECD Publishing, 2018. 45 p.

229. Kudłacz T., Czapska P. The System of Regional Development Indicators – a Proposal for the Polish Regions. *Zarządzanie Publiczne*. 2019. 2(50). pp. 79-92.

230. Kwak Y. H., Chih Y., Ibbs C. W. Towards a comprehensive understanding of public private partnerships for infrastructure development. *California Management Review*. 2009. Vol. 51, № 2. P. 51 - 78.

231. Lee M., Han X., Quising P., Villaruel M. L. Hazard Analysis on Public-Private Partnership Projects in Developing Asia. *ADB Economics Working Paper Series*. 2018. № 548. 36 p.

232. Lim J. The Emergence of Multilevel Governance and the Transformation of Local Government in South Korea. In: Local Government Capacity and Reform in East Asia. Ed. by Schomaker R., Bäck H., Pu R. Palgrave Macmillan, 2022. P. 81-

100.

233. Lubenow J. A. Public Sphere and Deliberative Democracy in Jürgen Habermas: Theoretical Model and Critical Discourses. *American Journal of Sociological Research*. 2012. Vol. 2. № 4. P. 58 - 71.

234. Marsilio M., Cappellaro G., Cuccurullo C. The Intellectual Structure Of Research Into PPPs: A bibliometric analysis. *Public Management Review*. 2011. Vol. 13, Issue 6. P. 763 - 782.

235. Martin R., Sunley P. On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography*. 2015. Vol. 15. № 1. P. 1 - 42.

236. McCann P. The Regional and Urban Policy of the European Union: Results-Oriented and Smart Specialisation. Cohesion : Edward Elgar, 2015. 304 p.

237. Mota J., Moreira A. C. The importance of non-financial determinants on public-private partnerships in Europe. *International Journal of Project Management*. 2015. Vol. 33, № 7. P. 1563 - 1575.

238. Mouraviev N., Kakabadse N. Conceptualising public-private partnerships: a critical appraisal of approaches to meanings and forms. *Society and Business Review*. 2016. Vol. 11, № 2. P. 155 - 173.

239. Noworól A. Territorial Partnerships as an Instrument of Urban Policy. Institute of Public Affairs of the Jagiellonian University. *Zarządzanie Publiczne*. 2017. № 4 (42). P. 33-44.

240. OECD. Government at a Glance 2017. Paris : OECD Publishing, 2017. 280 p.

241. OECD. Implementing Citizen Participation at All Stages of the EU Cohesion Policy Cycle. Paris : OECD Publishing, 2025. URL: <https://www.oecd.org/en/publications/public-governance-case-studies>

242. Ostrom E. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*. 1996. Vol. 24. № 6. P. 1073 - 1087.

243. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for

Collective Action. Cambridge : Cambridge University Press, 1990. 280 p.

244. Pateman C. Participation and Democratic Theory. Cambridge : Cambridge University Press, 1970. 122 p.

245. Pelczyńska-Nałęcz K. Power in Partnership: How Poland Is Implementing Multi-Level Governance. Paris : OECD Cogito, 2025. URL: <https://oecdcoigito.blog/2025/05/16/power-in-partnership-how-poland-is-implementing-multi-level-governance/> (дата звернення 18.12.2025).

246. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford : University Press, 2004. 240 p.

247. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity. New York : Oxford University Press, 2017. 388 p.

248. Public-Private Partnerships for Infrastructure Development: Finance, Stakeholder Alignment, Governance / ed. by R. Mahalingam, D. Kapur. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2019. 464 p.

249. Reed M. S. Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological Conservation*. 2008. Vol. 141. № 10. P. 2417–2431.

250. Reed M. S., Vella S., Challies E., de Vente J., Frewer L., Hohenwallner-Ries D., Huber T., Neumann R. K., Oughton E. A., Sidoli del Ceno J., van Delden H. A theory of participation: what makes stakeholder and public engagement in environmental management work? *Restoration Ecology*. 2018. Vol. 26, № S2. P. 7 - 17.

251. Regional Sustainable Development: New Dimensions and Global Challenges / ed. by S. Tripathi, A. Singh. New York : Nova Science Publishers, 2021. 280 p.

252. Regions in the European Union: Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2021/EU-27. Eurostat. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gq-21-008> (дата звернення: 15.11.2025).

253. Rodriguez R. S., Üрге-Vorsatz D., Barau A. S. Sustainable Development

Goals and climate change adaptation in cities. *Nature Climate Change*. 2018. Vol. 8. P. 181 - 183.

254. Sachs J. D. *The Age of Sustainable Development*. New York : Columbia University Press, 2015. 544 p.

255. Samecki P. Orientation paper on future cohesion policy. European Commissioner for Regional Policy. Brussels, 2009. 17 p.

256. Scottish Government. *Community Empowerment (Scotland) Act 2015, Part 2 Community Planning: Guidance*. Edinburgh : Scottish Government, 2016. URL: <https://www.gov.scot/publications/community-empowerment-scotland-act-2015-part-2-community-planning-guidance/> (дата звернення 18.12.2025).

257. Sodupe K. The European Union and Inter-Regional Co-operation. *Regional & Federal Studies*. 1999. Vol. 9, № 1. P. 58-81.

258. Stimson R., Stough R. R., Roberts B. H. *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*. Springer Science & Business Media, 2006. 452 p.

259. *Sustainable Cities and Communities* / ed. by W. L. Filho, A. M. Azul, L. Brandli, A. L. Salvia, T. Wall. Cham : Springer, 2020. 850 p.

260. *Sustainable development in the European Union – 2022 monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022. 369 p.

261. *Sustainable Development Indicators: A Scientific Challenge, a Democratic Issue* / C. Levrel, M. Kerbirou, D. Couvet, J. Weber. *Environmental Science and Policy*. 2009. Vol. 12, № 2009. P. 106 - 115.

262. *Sustainable Rural Development* / ed. by G. M. Robinson, J. Mckinnon. Cham : Springer, 2021. 433 p.

263. Sutton J., Arcidiacono A., Torrisi G., Arku R. N. Regional economic resilience: a scoping review. *Regional Studies, Regional Science*. 2023. Vol. 10. № 1. P. 189 - 207.

264. Szewczuk J., Kogut-Jaworska M., Ziolo M. *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Warszawa : Wydawnictwo C.H. Beck, 2011. 490 s.

265. Territorialising the Sustainable Development Goals in Andalusia. Regional reflection. Andalusian Regional Government, 2018. URL: <https://www.local2030.org/library/666/Territorialising-the-Sustainable-Development-Goals-in-Andalusia.-Regional-reflection.pdf> (дата звернення 18.12.2025).
266. The Imperatives of Sustainable Development: Needs, Justice, Limits / ed. by E. Holden, K. Linnerud, D. Banister. London : Routledge, 2017. 262 p.
267. The Principles of Public Administration. Paris : OECD Publishing, 2017. 116 p.
268. The Sustainable Development Paradox: Urban Political Economy in the United States and Europe / ed. by R. Krueger, D. Gibbs. New York : Guilford Press, 2007. 310 p.
269. Tkachuk A. F. Local Self-Government and Decentralization. Best Practices from Ukraine. Kyiv : Legal Status Publishing House, 2020. 101 p.
270. Verhoest K., Petersen O. H., Scherrer W., Murwantara Soecipto R. Policy commitment, legal and regulatory framework, and institutional support for PPP in international comparison: Indexing countries' readiness for taking up PPP. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 2015. Vol. 17, Issue 1. P. 28 - 47.
271. Vertical and Horizontal Coordination in Network Systems: Governance of Decentralised Wastewater Treatment Utilities. Paris : OECD, 2021. 54 p.
272. World Bank Institute. Public-Private Partnerships Reference Guide. World Bank Publications, 2012.
273. Yescombe E. R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. 2nd ed. Oxford : Butterworth-Heinemann, 2018. 548 p.
274. Young R., Wolfe D. Canada's Regional Development Policy: Flexible Governance and Adaptive Implementation. IRPP Insight № 24, 2019. 36 p.

ДОДАТОК А
СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у фахових наукових виданнях:

1. Гайдар І. В. Історичний розвиток взаємодії громадськості та місцевого самоврядування. *Наукові перспективи. Серія «Державне управління»*. 2024. № 7 (49). DOI:

<http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/13518/13583>

2. Гайдар І. В. Громадські слухання та консультації з громадськістю в Україні: аналіз ефективності та напрями удосконалення. *Суспільство та національні інтереси. Серія «Публічне управління та адміністрування»*. 2025. № 6 (14). DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-6\(14\)-874-685](https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-6(14)-874-685)

3. Гайдар І. В. Ефективна взаємодія громадськості та органів публічної влади як запорука сталого регіонального розвитку. *Наукові інновації та передові технології*. 2026. № 3(55) 2026. DOI [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2026-4\(56\)-92-105](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2026-4(56)-92-105)

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Гайдар І. В. Сучасні тенденції розвитку громадськості та місцевого самоврядування: виклики та перспективи // *XII Міжнародна науково-практична конференція «CURRENT CHALLENGES OF SCIENCE AND EDUCATION»*. Берлін, Німеччина, 29-31.07.2024 року. С. 252-258. URL: <https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2024/07/CURRENT-CHALLENGES-OF-SCIENCE-AND-EDUCATION-29-31.07.24.pdf>

5. Гайдар І. В. Громадська участь у системі публічного управління України в умовах війни: виклики та напрями трансформації // *XXV Міжнародний науковий конгрес Публічне управління XXI століття: основні виклики післявоєнної відбудови*. Харків, Україна, 05 червня 2025 року. С. 120-123. URL: <https://ekhnuir.karazin.ua/server/api/core/bitstreams/cdbe2d83-ee4e-4242-9515-9548b42986c0/content>