Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії. 2026. Випуск 66, с. 63–73
Visnyk of the Lviv University. Series Philos.-Political Studies. Issue 66, p. 63–73

УДК 323.21:352(477):061.1ЄС
DOI https://doi.org/10.30970/PPS.2026.66.8

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ЯК ІНСТИТУЦІЙНА РАМКА ПОЛІТИЧНОЇ УЧАСТІ У ВІДНОВЛЕННІ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ

Іван Красіков
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара
просп. Науки, 72, 49000, м. Дніпро, Україна
https://orcid.org/0009-0002-0444-7662

У статті досліджено рекомендації Європейської Комісії щодо України як інституційну рамку політичної участі у процесах відновлення на локальному рівні. Актуальність проблеми зумовлена накладанням двох трансформаційних процесів: повоєнного та поточного відновлення громад, з одного боку, і підготовки України до членства в Європейському Союзі – з іншого. Це змінює статус політичної участі на локальному рівні: вона дедалі менше може розглядатися як факультативний демократичний інструмент і дедалі більше постає як складова багаторівневого врядування, належного управління публічними інвестиціями, прозорості та підзвітності. Метою дослідження є концептуалізація рекомендацій Європейської Комісії як системи інституційних вимог, що формують правила включення органів місцевого самоврядування, мешканців – членів територіальних громад і організацій громадянського суспільства до планування, реалізації, моніторингу та евальвації відновлення. Методологічну основу становлять інституційний підхід, якісний контент-аналіз документів ЄС, нормативно-правовий аналіз та концептуальне моделювання. Проаналізовано Регламент (ЄС) 2024/792 про створення Ukraine Facility, План України, звіти Європейської Комісії щодо України за 2024 і 2025 роки, Європейський кодекс поведінки щодо партнерства, українські законодавчі зміни у сфері локальної політичної участі, а також сучасні дослідження локальної партиципації та деліберації. Обґрунтовано, що рекомендації Європейської Комісії утворюють взаємопов'язану рамку з п'яти елементів: багаторівневого врядування, принципу партнерства, субсидіарності, процедурної інституціоналізації участі та підзвітності ресурсів відновлення. Запропоновано авторське поняття «партисипативна обумовленість відновлення», що означає зв'язок між виконанням євроінтеграційних вимог, доступом і управлінням ресурсами відновлення та наявністю процедур змістовної участі локальних політичних інститутів та членів громад. Визначено головний інституційний розрив: наявність окремих правових інструментів участі ще не забезпечує включення громадськості до повного циклу публічної інвестиції. Запропоновано напрями імплементації рамки ЄС на рівні громад: обов'язкові плани участі для програм і проєктів відновлення, документування впливу пропозицій громадськості, інтеграцію участі з цифровою екосистемою DREAM, інституціоналізацію партнерських органів, диференційовану підтримку спроможності громад і систему індикаторів, що вимірює не кількість консультацій, а реальний вплив участі на рішення.

Ключові слова: Європейська Комісія, політична участь, громадська участь, відновлення, локальний рівень, місцеве самоврядування, Ukraine Facility, багаторівневе врядування, принцип партнерства, європейська інтеграція.

Постановка проблеми. Повномасштабна війна радикально змінила умови функціонування місцевої демократії в Україні. Територіальні громади одночасно забезпечують базові публічні послуги, реагують на безпекові та гуманітарні виклики, підтримують внутрішньо переміщених осіб, планують відновлення пошкодженої інфраструктури і готуються до довгострокової модернізації. На цьому тлі процес вступу до Європейського Союзу створює додатковий конвенційний контур: рішення про відновлення мають оцінюватися не

© Красіков І., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)

лише за швидкістю та фізичним результатом, а й за відповідністю принципам демократії, верховенства права, багаторівневого врядування, субсидіарності, прозорості та інклюзивності. У звіті щодо України за 2024 рік Європейська Комісія прямо пов'язала успішність відновлення й євроінтеграції зі спроможністю публічної адміністрації та наголосила на необхідності подальшого розвитку децентралізації [1, с. 3–5].

У звіті за 2025 рік ця логіка була деталізована: Європейська Комісія позитивно оцінила ухвалення законодавчих актів, що посилюють участь громадськості й організацій громадянського суспільства на центральному та локальному рівнях, але водночас рекомендувала закріпити нормативну рамку принципу партнерства, що передбачає участь регіональних і місцевих органів влади, соціально-економічних партнерів та громадянського суспільства на всіх стадіях програмування. Окремо підкреслено необхідність забезпечити локальним органам влади роль у прийнятті рішень щодо фінансування відновлення відповідно до принципів політики згуртованості ЄС [2, с. 24, 97]. Таким чином, локальна політична участь переходить із периферії до ядра інституційної архітектури відновлення.

Проблема полягає в тому, що рекомендації Європейської Комісії зазвичай аналізуються у межах загальної тематики європейської інтеграції, а відновлення – у межах публічного управління, регіонального розвитку або фінансування певних робіт або послуг. Політична участь при цьому часто зводиться до окремого набору інструментів – консультацій, слухань, петицій, громадських рад чи бюджетів участі тощо. Такий підхід не дозволяє побачити системну зміну: у контексті вступу до ЄС політична участь стає способом та механізмом організації циклу відновлення. Саме тому доцільно досліджувати рекомендації Європейської Комісії не як перелік добрих побажань, а як інституційну рамку, що структурує права, ролі, процедури та підзвітність акторів на локальному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нормативне підґрунтя цієї рамки закладене у Регламенті (ЄС) 2024/792 про створення Ukraine Facility. Документ встановлює, що відновлення, реконструкція та модернізація мають відбуватися на основі української відповідальності за процес, у співпраці з партнерами та у зв'язку з перспективою членства в ЄС. Особливе значення для предмета цього дослідження має вимога тісних консультацій і залучення місцевих та регіональних органів влади, включно з громадами та їх асоціаціями, а також організацій громадянського суспільства до розроблення і контролю заходів. Регламент пов'язує таку участь із інклюзивним територіальним підходом, децентралізацією, прозорістю і підзвітністю [3, с. 5]. Отже, участь закріплюється не лише як демократична цінність, а як інституційна умова реалізації фінансового інструменту ЄС.

План України для Ukraine Facility розвиває цей підхід у національній програмі реформ та інвестицій. У ньому передбачено посилення спроможності регіональних і місцевих органів влади бути повноцінними учасниками механізмів управління та отримувати фінансову й технічну підтримку для реалізації відповідних функцій [4]. У сукупності Регламент і План створюють канал, через який вимоги євроінтеграції проникають у сферу конкретних управлінських процедур відновлення.

Теоретично таку трансформацію можна інтерпретувати через концепцію європейської обумовленості (EU conditionality) . Ф. Шиммельфенніг і У. Зедельмаєр показали, що передвступна політика ЄС діє через поєднання правил, винагород і оцінювання відповідності, стимулюючи країни-кандидати адаптувати інститути до норм Союзу [5]. Для України цей механізм має особливу конфігурацію, оскільки процес інституційної адаптації відбувається одночасно з війною та відновленням (recovery). Відповідно, обумовленість поширюється не лише на класичне наближення законодавства до acquis, а й на способи планування та управління ресурсами.

Теоретичну рамку, також, детермінують дослідження політичної участі. Класична «драбина участі» Ш. Арнстайн розмежовує символічні форми консультації і реальне перерозподілення впливу на користь громадян [6]. А. Фанг, розвиваючи інституційний підхід до партисипації, наголошує, що результат участі залежить від того, хто залучений, як організована комунікація та який зв'язок між обговоренням і владним рішенням [7]. Для відновлення це означає, що формальне проведення консультації саме по собі не свідчить про інституціоналізацію участі. Вирішальним є місце громадськості у послідовності «визначення проблеми – формування альтернатив – пріоритезація – бюджетування – реалізація – моніторинг – евальвація».

Також, слід зауважити дослідження у сфері української децентралізації та локальної стійкості. М. Рабінович та співавтори обґрунтували роль місцевого врядування у стійкості України під час повномасштабного вторгнення, показавши значення децентралізованих інституцій та локальної взаємодії для адаптації до криз [8]. Т. Кравченко наголошує, що відновлення має бути територіально орієнтованим, спиратися на спроможність субнаціональних органів влади і передбачати підзвітність перед громадянами, зокрема через інструменти участі та цифрові платформи [9].

Дослідження 2025 року розвивають цей аргумент. І. Мельниковська та С. Вілсон Сокі показують, що демократична стійкість України значною мірою має локальний і регіональний вимір, де формальні інститути поєднуються з громадянською агентністю та неформальними мережами [10]. О. Койдель і О. Гусс на матеріалі реагування громад на внутрішнє переміщення аналізують поліцентричність кризового управління та здатність локальних акторів створювати адаптивні рішення [11]. С. Шмяйінг, досліджуючи бюджет участі в українських містах, показує, що локальна партисипація є простором одночасно співпраці й конфлікту між громадянами та владою, а їх демократичний ефект залежить від дизайну правил і реального статусу громадського внеску [12].

В українській науковій дискусії А. Халецька розглядає локальну демократію в контексті трансформації, відновлення та євроінтеграції, акцентуючи потребу в моделях, що поєднують політичну участь, інституційну спроможність і проєктний підхід [13]. Водночас залишається недостатньо розробленим питання про те, як саме рекомендації Європейської Комісії перетворюють локальні інструменти партисипації на інтегровану систему правил відновлення. Заповнення цієї прогалини і становить предмет статті.

Мета, завдання та методологія дослідження. Метою статті є концептуалізація рекомендацій Європейської Комісії як інституційної рамки політичної участі у відновленні на локальному рівні та визначення механізмів, через які ця рамка може бути імплементована у діяльність територіальних громад України. Для досягнення мети поставлено чотири завдання: по-перше, визначити нормативні принципи, що поєднують політичну участь із відновленням у документах ЄС; по-друге, простежити еволюцію оцінок і рекомендацій Європейської Комісії за 2024–2025 роки; по-третє, співвіднести європейські вимоги з українськими інституційними змінами у сфері локальної демократії; по-четверте, запропонувати модель інституціоналізації політичної участі у повному циклі відновлення.

Методологія поєднує інституційний підхід, якісний контент-аналіз, нормативно-правовий аналіз і концептуальне моделювання. Інституційний підхід використано для аналізу не окремих актів участі, а сукупності формальних правил, ролей, процедур і стимулів, що визначають поведінку учасників відновлення. Контент-аналіз охоплює звіти Європейської Комісії щодо України за 2024 і 2025 роки, Регламент про Ukraine Facility, План України та документи ЄС щодо принципу партнерства. Нормативно-правовий аналіз застосовано до українських законодавчих актів, які визначають прозорість місцевого самоврядування,

форми народовладдя на місцевому рівні та публічні консультації. Концептуальне моделювання використано для виокремлення структурних елементів рамки та формулювання поняття «партисипативна обумовленість відновлення».

Одиницею аналізу виступає інституційна вимога, тобто положення документа, яке визначає суб'єкта участі, стадію політичного або інвестиційного циклу, форму впливу, процедурну гарантію чи механізм підзвітності. Такий підхід дозволяє відрізнити декларативне згадування політичної участі від інституціоналізованої політичної участі. Критеріями останньої є: раннє залучення до формування порядку денного; представництво різних груп; доступ до інформації; наявність процедури розгляду пропозицій; зворотний зв'язок про їх врахування або відхилення; участь у моніторингу та оцінюванні; а також можливість простежити зв'язок між громадським внеском і фінальним рішенням.

Рекомендації Європейської Комісії як рамка багаторівневого врядування. Першим системним елементом рамки є багаторівневе врядування. У звіті 2024 року Європейська Комісія констатувала важливість муніципального рівня для стійкості та відновлення і водночас вказала, що формалізований механізм координації, який послідовно залучав би місцеві органи влади та їх асоціації до розроблення й реалізації політики, ще не був належним чином сформований [1, с. 24]. Це суттєва оцінка, оскільки проблема визначається не як нестача окремих каналів комунікації, а як відсутність стабільної інституційної рамки взаємодії рівнів влади.

У звіті 2025 року акцент зміщується від самої необхідності координації до вимоги закріпити партнерство як правовий принцип. Європейська Комісія рекомендує залучати регіональні й місцеві органи, публічні установи, соціально-економічних партнерів і громадянське суспільство на всіх стадіях програмування та готуватися до логіки політики згуртованості ЄС [2, с. 97]. Це наближає українське відновлення до моделі, за якою територіальні актори не є лише виконавцями центрально визначених проєктів, а мають брати участь у формуванні програм, виборі пріоритетів та оцінці результатів.

Європейський кодекс поведінки щодо партнерства, запроваджений Делегованим регламентом Комісії (ЄС) № 240/2014, конкретизує цю логіку для європейських структурних та інвестиційних фондів: партнерство має охоплювати компетентні органи публічної влади, економічних і соціальних партнерів та організації громадянського суспільства, а залучення повинно відбуватися на релевантних стадіях підготовки, реалізації, моніторингу та оцінювання програм [14]. Посилання Європейської Комісії на цей стандарт у звіті щодо України означає перенесення інституційного досвіду політики згуртованості у сферу українського відновлення ще до членства.

Отже, багаторівневе врядування у запропонованій рамці має дві взаємопов'язані площини. Вертикальна площина – це розподіл компетенцій і координація між центральним, регіональним та місцевим рівнями. Горизонтальна – включення громадянського суспільства, бізнесу, професійних груп, експертів, ветеранських, молодіжних та інших організацій до вироблення рішень на кожному рівні. Політична участь виникає саме на перетині цих площин: місцева влада повинна мати простір для рішень, але її власна автономія має супроводжуватися локальною підзвітністю та відкритістю до громадського впливу.

Принцип партнерства та перехід від консультації до спільного формування рішень. Другим елементом рамки є принцип партнерства. Його відмінність від звичайної консультації полягає у часовій та функціональній глибині залучення. Консультація може відбутися тоді, коли проєкт рішення фактично сформований і громадськості пропонують висловити зауваження. Партнерство передбачає присутність політичних акторів від моменту постановки проблеми до оцінювання результату. У термінах Арнстайн це

означає зміщення від символічного «інформування/консультації» до форм, у яких громадяни отримують реальний вплив [6]. У термінах Фанга – зміну не лише формату комунікації, а й владного зв'язку між учасниками та рішенням [7].

Регламент про Ukraine Facility містить важливу процедурну норму: План України має пояснювати, як відбувалися консультації із Верховною Радою, регіональними й місцевими представницькими органами, соціальними партнерами та громадянським суспільством і яким чином їх внесок був відображений у Плані [3]. Це створює модель «підзвітного зворотного зв'язку»: недостатньо організувати участь; необхідно показати результат її впливу. На локальному рівні цей принцип може бути трансформований у вимогу до планів і проєктів відновлення публікувати матрицю пропозицій із зазначенням, які пропозиції враховано, частково враховано або відхилено і з яких причин.

Водночас партнерство не означає передачу всіх рішень випадково сформованим групам або організаціям громадянського суспільства. Легітимність представницьких органів місцевого самоврядування зберігає принципове значення. Завдання партисипативної рамки полягає у створенні інституційного мосту між представницькою демократією та участю: рада і виконавчі органи приймають рішення, але процедура зобов'язує їх працювати з різноманітним знанням громади, пояснювати вибір та допускати громадський контроль.

Субсидіарність, ресурсна децентралізація та участь у публічних інвестиціях. Третім елементом є зв'язок субсидіарності з розподілом ресурсів відновлення. У звіті 2025 року Європейська Комісія не обмежується рекомендацією посилювати місцеву спроможність, а вказує, що фінансування субнаціонального відновлення в межах Ukraine Facility має відповідати принципам субсидіарності, ефективності та підзвітності і забезпечувати субнаціональним органам влади роль у прийнятті рішень [2, с. 97]. Це положення надає політичній участі матеріальний вимір: вона стосується не лише обговорення, а й того, хто впливає на розподіл обмежених фінансових ресурсів.

Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює принцип, за яким публічні повноваження мають, як правило, здійснюватися найближчими до громадян органами влади, якщо масштаби та характер завдання не потребують іншого рівня [19]. У контексті відновлення цей принцип не може застосовуватися механічно: великі енергетичні, транспортні або медичні системи потребують міжмуніципальної чи національної координації. Однак для значної кількості соціальних та комунальних інвестицій саме громада має найбільш повну інформацію про локальний попит і просторові наслідки.

Ресурсна децентралізація без процедур участі створює ризик локалізації непрозорості, тоді як централізований контроль без субсидіарності створює ризик технократичного відриву від потреб територій. Тому інституційна рамка ЄС повинна читатися як баланс трьох умов: рішення приймається на максимально наближеному належному рівні; ресурси розподіляються за прозорими критеріями; громадськість має процедури впливу та контролю. Саме поєднання цих умов робить відновлення політично підзвітним.

Українська нормативна рамка: прогрес і структурний розрив. З 2024 року українське законодавство суттєво розширило формальну основу локальної політичної участі. Закон № 3590-IX щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування посилив відкритість роботи органів місцевої влади та доступ до інформації про їх рішення [15]. Закон № 3703-IX щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування систематизував і оновив низку форм локальної демократії, включно з громадськими слуханнями, місцевими ініціативами та іншими інструментами участі [16]. Закон № 3841-IX «Про публічні консультації» створює загальний процедурний контур консультацій, який має набути повноцінного практичного значення після припинення або скасування воєнного стану [17]. Європейська

Комісія у звіті 2025 року розглядає ці зміни як позитивний крок до посилення громадського та громадянського залучення [2, с. 24].

Однак наявність правового набору інструментів ще не дорівнює інституціоналізації політичної участі у відновленні. Переважна частина законодавчих норм регулює загальні відносини між громадянами та місцевою владою, тоді як інвестиційний цикл має власну логіку, терміни, бюджетні процедури, вимоги донорів і технічні стандарти. Тому головний структурний розрив полягає між «правом брати участь» і «місцем участі в конкретному управлінському процесі». Якщо цей зв'язок не визначений, консультація може існувати паралельно з проєктуванням і не впливати на інвестиційне рішення.

Додатковий виклик створює воєнний стан. Об'єктивні безпекові обмеження можуть звужувати публічність засідань, доступ до окремих даних, терміни обговорень і можливість масових офлайн-заходів. Однак із цього не випливає, що участь має відкладатися до завершення війни. Навпаки, інституційний дизайн повинен розрізняти інформацію, розкриття якої створює ризик, і рішення, щодо яких участь є можливою та необхідною. Це передбачає гібридні формати, асинхронні цифрові консультації, роботу з репрезентативними групами, відкладене оприлюднення чутливих деталей та чітке мотивування винятків.

«Партисипативна обумовленість відновлення» як концептуальна модель. На основі проведеного аналізу пропонується поняття «партисипативна обумовленість відновлення». Під ним розуміється інституційний зв'язок між виконанням євроінтеграційних вимог, доступом до ресурсів і механізмів відновлення та наявністю процедур змістовної участі локальних політичних інститутів та членів громад у формуванні, реалізації та контролі рішень у сфері відновлення.

Запропонована модель містить п'ять взаємопов'язаних компонентів. Перший – нормативний: політична участь випливає з принципів демократії. Другий – процедурний: залучення має бути вбудоване у всі релевантні стадії політичного та інвестиційного циклу. Третій – ресурсний: локальні та регіональні актори повинні мати реальний, а не суто дорадчий вплив на визначення пріоритетів і використання ресурсів, що стосуються їх територій. Четвертий – підзвітний: рішення мають містити простежуваний зворотний зв'язок щодо громадського внеску. П'ятий – спроможнісний: ЄС та держава мають підтримувати адміністративну й громадську здатність до участі, інакше формально однакові правила продукуватимуть нерівні результати.

Ця модель дозволяє пояснити, чому рекомендації Європейської Комісії є більше ніж зовнішнім стандартом належного врядування. Вони змінюють систему стимулів. Коли фінансова підтримка в межах Ukraine Facility пов'язана з реформами, показниками та інституційною якістю, а сама євроінтеграція передбачає наближення до принципів політики згуртованості, локальна політична участь набуває функції «інституційного маркера» якості відновлення. Відсутність локальної політичної участі стає не лише дефіцитом демократії, а ознакою слабкого управління публічними інвестиціями.

Наукова новизна такої інтерпретації полягає у перенесенні аналізу європейської обумовленості з площини «ЄС – центральні органи влади» до трикутника «ЄС – багаторівнева система влади – громадянське суспільство». У цьому трикутнику локальний рівень є не кінцевою ланкою імплементації, а самостійним політичним простором, де європейські норми набувають практичного змісту через конкретні рішення про розподіл ресурсів, відбудову інфраструктури та доступ до послуг.

Інституційний дизайн участі у повному циклі локального відновлення. Практична імплементація рамки потребує переходу від переліку інструментів до циклічної моделі участі. На стадії діагностики громада має забезпечувати відкритий збір даних про потреби й проблеми, поєднуючи адміністративну статистику, просторові дані, опитування,

фокус-групи та звернення мешканців. Метою є не проведення максимальної кількості заходів, а виявлення груп і територій, потреби яких можуть бути недостатньо представлені через традиційні канали.

На стадії формування пріоритетів доцільно застосовувати комбінацію відкритих консультацій і структурованих партисипативних форматів. Для складних конфліктних рішень, де необхідно порівнювати альтернативи й компроміси, ефективнішими можуть бути громадянські панелі (асамблеї), тематичні робочі групи або фасилітовані deliberative sessions, ніж просте онлайн-голосування. Критерієм вибору інструменту має бути тип рішення, а не адміністративна зручність. Такий підхід відповідає логіці Фанга, за якою дизайн участі повинен узгоджувати склад учасників, спосіб взаємодії та владний ефект [7].

На стадії відбору та бюджетування особливе значення має прозорість критеріїв. Громада повинна до початку вибору знати, як оцінюються терміновість, кількість користувачів, безпекова доцільність, економічний ефект, інклюзивність, експлуатаційні витрати та можливість співфінансування. Участь у визначенні самих критеріїв часто важливіша, ніж участь у фінальному рейтингу об'єктів, оскільки саме критерії кодують політичні пріоритети.

На стадії реалізації участь переходить у громадський моніторинг. Тут найбільш продуктивним є поєднання відкритих даних про бюджет, закупівлі й календар виконання з механізмами повідомлення про проблеми на об'єкті. Цифрові системи відновлення мають забезпечувати не лише перегляд проєкту, а й можливість залишити структурований зворотний зв'язок, побачити статус його розгляду та відповідь відповідального органу. У такій архітектурі участь стає частиною управління ризиками.

Цифровізація участі та DREAM: від прозорості до інтерактивної підзвітності. Для локального відновлення DREAM може виконувати три партисипативні функції. Перша – інформаційна: забезпечувати єдине зрозуміле представлення даних про потребу, проєкт, бюджет, джерела фінансування, закупівлі та прогрес. Друга – процедурна: містити інформацію про проведені консультації, склад залучених сторін, пропозиції та реакцію влади. Третя – контрольна: підтримувати канали громадського моніторингу й відображати статус розгляду зауважень. Саме поєднання цих функцій переводить цифрову прозорість у інтерактивну підзвітність.

OECD рекомендує Україні посилювати інституційне середовище політичної участі, розвивати спроможність публічних службовців і забезпечувати більш системну імплементацію політичної участі на різних стадіях політичного циклу [18]. Для відновлення ця рекомендація особливо важлива: технічна система може фіксувати дані, але тільки підготовлені посадовці та фасилітатори здатні перетворити конфліктні позиції, локальне знання і пропозиції громадян на якісні рішення.

Індикатори змістовної участі та оцінювання відповідності європейській рамці. До першої групи слід віднести індикатори раннього залучення: частка програм і проєктів, у яких громадськість долучена до визначення проблеми до появи готового рішення; наявність публічно визначених критеріїв пріоритезації; частка проєктів із аналізом заінтересованих сторін. Друга група – інклюзивність: представлення територій і соціальних груп, доступність форматів для людей з інвалідністю, поєднання цифрових та офлайн-каналів, спеціальні заходи для груп із нижчою спроможністю до самоорганізації.

Третя група – індикатори впливу: частка пропозицій, що призвели до зміни проєкту або критеріїв; частка пропозицій, щодо яких надано мотивовану відповідь; кількість альтернатив, розглянутих до прийняття рішення. Четверта – підзвітність реалізації: доступність даних про бюджет і календар; частка громадських повідомлень, розглянутих у встановлений строк; кількість випадків, коли громадський моніторинг призвів до коригувальних

дій. П'ята – результативність: рівень задоволеності користувачів після завершення, відповідність фактичного використання прогнозованому, доступність послуги для визначених цільових груп.

Методичним орієнтиром можуть бути Рекомендації OECD щодо процесів громадянської участі, які акцентують ясність цілі, підзвітність, прозорість, інклюзивність, інформаційну забезпеченість і оцінювання якості процесу [20]. Проте для українського відновлення ці принципи мають бути доповнені індикаторами, пов'язаними з публічними інвестиціями та воєнними обмеженнями. Наприклад, окремо слід фіксувати, чи було обмеження доступу до інформації обґрунтовано конкретним безпековим ризиком і чи оприлюднено інформацію після зникнення такого ризику.

Ризики інституціоналізації та запобіжники. Перший ризик – конфлікт швидкості та участі. Після обстрілів або руйнування критичної інфраструктури рішення інколи потрібно приймати негайно. Проте з цього не випливає, що вся система відновлення має працювати за режимом надзвичайного винятку. Доцільно нормативно розділити аварійне відновлення, де участь може бути мінімальною та відкладеною, і планове відновлення, де повний цикл участі є стандартом. Виняток повинен бути обмеженим за предметом і часом. Іншим принциповим ризиком є нерівність впливу організованих груп; тому склад партнерських форматів має бути прозорим, а для недостатньо представлених груп слід застосовувати спеціальні способи залучення.

Напрями імплементації на локальному рівні. На основі аналізу можна сформулювати чотири взаємопов'язані напрямів інституційної імплементації. Перший – закріплення принципу партнерства у нормативних актах і методиках відновлення. Йдеться не про створення ще однієї загальної декларації, а про визначення обов'язкових стадій залучення, суб'єктів, мінімальних стандартів зворотного зв'язку та допустимих винятків. Для значних локальних програм і проєктів цей стандарт доцільно оформлювати як пропорційний масштабу проєкту план участі, що визначає стадії, цільові групи, методи залучення та спосіб зворотного зв'язку.

Другий – обов'язкове документування впливу. Матриця пропозицій, протокол альтернатив і публічне обґрунтування вибору повинні стати стандартною частиною документації. Така вимога безпосередньо розвиває логіку Ukraine Facility щодо пояснення того, як внесок заінтересованих сторін відображено у плануванні [3].

Третій – створення або оновлення постійних партнерських структур при місцевих радах для стратегічних питань відновлення. Їх функція має полягати не в дублюванні виконавчих органів, а у забезпеченні регулярного діалогу різних секторів, попередньому розгляді критеріїв і стратегічних альтернатив, а також моніторингу виконання. Склад таких органів повинен бути відкритим, збалансованим і ротаційним.

Четвертий – диференційована підтримка спроможності. Громади з найбільшими руйнуваннями або кадровими втратами потребують не послаблення стандартів участі, а додаткових ресурсів для їх виконання: фасилітаторів, шаблонів, цифрових інструментів, юридичної допомоги та навчання. Це узгоджується із вимогами Регламенту про Ukraine Facility щодо підтримки спроможності субнаціонального рівня [3] та з рекомендаціями Європейської Комісії щодо підготовки національних, регіональних і місцевих адміністрацій до політики згуртованості [2, с. 97].

Висновки. Рекомендації Європейської Комісії щодо України у поєднанні з Регламентом про Ukraine Facility, Планом України та принципами європейської політики згуртованості формують цілісну інституційну рамку політичної участі у відновленні на локальному рівні. Її сутність не зводиться до вимоги проводити публічні консультації. Вона охоплює

багаторівневе врядування, партнерство, субсидіарність, прозоре управління ресурсами, спроможність місцевих органів влади та участь громадянського суспільства у повному програмному циклі.

Еволюція оцінок Європейської Комісії від звіту 2024 року до звіту 2025 року демонструє перехід від констатації дефіциту формалізованої координації з місцевим рівнем до більш конкретної вимоги закріпити правову рамку партнерства та забезпечити роль субнаціональних органів у прийнятті рішень щодо фінансування відновлення [1, с. 24; 2, с. 97]. Це свідчить про поступове зближення української архітектури відновлення з інституційною логікою політики згуртованості ЄС.

Українські законодавчі зміни 2024 року створили важливу базу для прозорості, локальної демократії та публічних консультацій [15–17]. Проте ключовим невирішеним завданням залишається вбудовування цих інструментів у конкретний цикл стратегічного планування й публічної інвестиції. Саме цей розрив між загальним правом на участь і процедурою ухвалення інвестиційного рішення визначено у статті як основна інституційна проблема.

Запропоноване поняття «партисипативна обумовленість відновлення» дозволяє концептуалізувати новий характер європейської обумовленості щодо України. Вона має прояв не лише у вимогах до законів та центральних інституцій, а й у стандартах процесу відновлення: хто бере участь, на якій стадії, з яким доступом до інформації, яким є вплив на рішення і як цей вплив документується. Таким чином, політична участь стає одночасно демократичною цінністю, механізмом підвищення якості публічних інвестицій і критерієм інституційної сумісності з ЄС.

Для територіальних громад практичним наслідком цієї рамки має стати перехід від епізодичних консультацій до циклічної участі: діагностика потреб, визначення пріоритетів, проєктування, бюджетування, реалізація, моніторинг та оцінювання. Інституційними інструментами такого переходу можуть бути плани участі, паспорти участі для проєктів, матриці врахування пропозицій, партнерські органи, інтеграція партисипативних даних з DREAM та система індикаторів змістовного впливу.

Список використаної літератури

1. European Commission. Ukraine 2024 Report. Commission Staff Working Document SWD(2024) 699 final. Brussels, 30.10.2024. 105 p.
2. European Commission. Ukraine 2025 Report. Commission Staff Working Document SWD(2025) 759 final. Brussels, 04.11.2025. 111 p.
3. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. Official Journal of the European Union. 2024. L 2024/792. 47 p.
4. Кабінет Міністрів України. План України 2024–2027 для реалізації Ukraine Facility. Київ, 2024.
5. Schimmelfennig F., Sedelmeier U. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. Journal of European Public Policy. 2004. Vol. 11, No. 4. P. 661–679. DOI: 10.1080/1350176042000248089.
6. Arnstein S. R. A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners. 1969. Vol. 35, No. 4. P. 216–224. DOI: 10.1080/01944366908977225.
7. Fung A. Varieties of Participation in Complex Governance. Public Administration Review. 2006. Vol. 66, Special Issue. P. 66–75. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x.
8. Rabinovych M., Brik T., Darkovich A., Savisko M., Hatsko V., Tytiuk S., Piddubnyi I. Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance. Governance. 2024. Vol. 37, No. 4. P. 1121–1140. DOI: 10.1111/gove.12827.

9. Krawchenko T. Ukraine's Decentralisation Reforms and the Path to Reconstruction, Recovery and European Integration. LSE Public Policy Review. 2023. Vol. 3, No. 1. Article 8. DOI: 10.31389/lseppr.87.
10. Melnykovska I., Sokhey S. W. The local and regional dimension of Ukraine's resilience during Russia's full-scale invasion: an introduction. Post-Soviet Affairs. 2025. Vol. 41, No. 5. P. 401–410. DOI: 10.1080/1060586X.2025.2545626.
11. Keudel O., Huss O. Polycentric crisis response and societal resilience: how local communities address internal displacement in Ukraine due to the Russian full-scale invasion. Post-Soviet Affairs. 2025. Vol. 41, No. 5. P. 436–458. DOI: 10.1080/1060586X.2025.2480529.
12. Schmäing S. Urban democracy in post-Maidan Ukraine: conflict and cooperation between citizens and local governments in participatory budgeting. European Societies. 2024. Vol. 26, No. 2. P. 230–252. DOI: 10.1080/14616696.2023.2183972.
13. Халецька А. Локальна демократія в умовах трансформації та відновлення України: міждисциплінарні дослідження та проєктний підхід. Empirio. 2025. Т. 2, Special Issue. С. 54–66. DOI: 10.18523/3041-1718.2025.2.s.54-66.
14. Commission Delegated Regulation (EU) No 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds. Official Journal of the European Union. 2014. L 74. P. 1–7.
15. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування : Закон України від 22.02.2024 № 3590-IX.
16. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Закон України від 09.05.2024 № 3703-IX.
17. Про публічні консультації : Закон України від 20.06.2024 № 3841-IX.
18. OECD. Public Governance Review of Ukraine. OECD Public Governance Reviews. Paris : OECD Publishing, 2026. 257 p. DOI: 10.1787/7810f059-en.
19. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15 October 1985. ETS No. 122.
20. OECD. OECD Guidelines for Citizen Participation Processes. OECD Public Governance Reviews. Paris : OECD Publishing, 2022. DOI: 10.1787/f765caf6-en.

EUROPEAN COMMISSION RECOMMENDATIONS AS AN INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR POLITICAL PARTICIPATION IN LOCAL-LEVEL RECOVERY

Ivan Krasikov
Oles Honchar Dnipro National University
Nauky Avenue, 72, 49000, Dnipro, Ukraine
https://orcid.org/0009-0002-0444-7662

The article examines the European Commission's recommendations concerning Ukraine as an institutional framework for political participation in local-level recovery. The relevance of the study stems from the overlap of two transformative processes: wartime and post-war recovery of Ukrainian communities, on the one hand, and preparation for European Union membership, on the other. This overlap changes the status of participation. Citizen and civil-society involvement can no longer be treated merely as an optional democratic instrument; it increasingly functions as a component of multi-level governance, public-investment management, transparency, accountability and the implementation of the subsidiarity principle. The purpose of the study is to conceptualise the Commission's recommendations as a system of institutional requirements defining how local and regional authorities, citizens and civil society organisations should be involved in planning, implementing, monitoring and evaluating recovery. The

methodology combines an institutional approach, qualitative content analysis of EU documents, legal and regulatory analysis, and conceptual modelling. The empirical-documentary basis includes Regulation (EU) 2024/792 establishing the Ukraine Facility, the Ukraine Plan, the European Commission's Ukraine Reports for 2024 and 2025, the European Code of Conduct on Partnership, recent Ukrainian legislation on local-government transparency, local democracy and public consultations, as well as contemporary research on decentralisation, local resilience and citizen participation. The article argues that the Commission's recommendations constitute an interconnected framework consisting of five components: multi-level governance, partnership, subsidiarity, procedural institutionalisation of participation, and accountability for recovery resources. The author introduces the concept of participatory conditionality of recovery , defined as the institutional linkage between compliance with European integration requirements, access to and governance of recovery resources, and the existence of procedures for meaningful participation by subnational authorities and the public. The key institutional gap is identified as the difference between the existence of general participation rights and their actual incorporation into the full public-investment cycle. The article proposes practical directions for implementation at community level: mandatory participation plans for major recovery programmes and projects; documented feedback showing how public proposals affected decisions; integration of participation data into the DREAM digital recovery ecosystem; institutionalised partnership bodies; differentiated capacity support for war-affected communities; and impact-oriented indicators that assess early involvement, inclusiveness, traceability of feedback and influence on final investment decisions. The findings demonstrate that European integration turns participation into both a democratic standard and a functional criterion of recovery governance quality.

Key words: European Commission, political participation, citizen participation, recovery, local level, local self-government, Ukraine Facility, multi-level governance, partnership principle, European integration.

Дата першого надходження статті до видання: 13.08.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 09.09.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 03.11.2026