

Андрій Ю. Карсім*

ІНТЕГРАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ У ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Дослідження присвячено аналізу викликів, що постали перед органами місцевої влади України в умовах війни, та обґрунтуванню необхідності інтеграції європейських стандартів публічного управління в повоєнний період. Основна увага зосереджена на принципах субсидіарності, прозорості та підзвітності, які є фундаментом ефективного врядування в країнах ЄС. У роботі розглянуто проблеми кадрового дефіциту, ресурсних обмежень, демографічних змін і безпекових загроз, з якими стикаються громади.

Окремо акцентовано на позитивних тенденціях, таких як розвиток горизонтальної співпраці між громадами та посилення міжнародної підтримки. Запропоновано практичні рекомендації щодо адаптації європейських практик, включаючи створення нормативно-правової бази для навчання кадрів, впровадження цифрових технологій управління та розробку механізмів фінансової підтримки відновлення інфраструктури. Автор доводить, що впровадження європейських стандартів дозволить не лише подолати наслідки війни, але й забезпечити сталий розвиток місцевого самоврядування, сприяючи інтеграції України до європейського правового простору.

Ключові слова: місцеве самоврядування, європейські стандарти, субсидіарність, прозорість, відновлення, публічне управління, Україна.

Табл. 1. Літ. 17.

DOI: 10.32752/1993-6788-2024-1-276-253-260

Andrii Yu. Karsim

INTEGRATION OF EUROPEAN STANDARDS INTO PUBLIC ADMINISTRATION OF LOCAL AUTHORITIES OF UKRAINE

The study is devoted to the analysis of the challenges faced by local authorities of Ukraine in wartime and to the justification of the need to integrate European standards of public administration in the post-war period. The main attention is focused on the principles of subsidiarity, transparency and accountability, which are the foundation of effective governance in EU countries. The work considers the problems of staff shortage, resource constraints, demographic changes and security threats faced by communities.

Particular emphasis is placed on positive trends, such as the development of horizontal cooperation between communities and increased international support. Practical recommendations are proposed for the adaptation of European practices, including the creation of a regulatory framework for staff training, the introduction of digital management technologies and the development of mechanisms for financial support for infrastructure restoration. The author argues that the implementation of European standards will allow not only to overcome the consequences of the war, but also to ensure the sustainable development of local self-government, contributing to the integration of Ukraine into the European legal space.

Keywords: local self-government, European standards, subsidiarity, transparency, recovery, public administration, Ukraine.

Peer-reviewed, approved and placed: 05.06.2024.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні відсутній єдиний загальнонаціональний план відновлення, розроблений державою, який би мав юридичну силу та використовувався іншими учасниками процесу

* State Tax University. Ukraine.

відновлення як стратегічний документ. Ця прогалина створює труднощі для всіх сторін, залучених до відбудови: громад, донорів, організацій громадянського суспільства тощо.

За відсутності такого загальнонаціонального плану ключова роль у відновленні належить громадам, адже обласні плани відновлення розробляються лише зрідка. Проте громади стикаються з численними викликами, серед яких неузгодженість законодавства щодо створення планів відновлення, відсутність загальнодержавної рамкової стратегії, обмеженість бюджетних ресурсів і дефіцит кваліфікованих кадрів. Особливо гостро кадрова проблема відчувається у невеликих громадах, де обмежені фінансові ресурси та мала чисельність населення. Війна та потреба у масштабному відновленні лише посилили це навантаження, створивши управлінські, економічні, соціальні та безпекові виклики для територіальних громад. Водночас позитивною тенденцією є розвиток горизонтальної комунікації та співпраці між громадами, що дозволяє їм ефективніше ділитися досвідом і координувати зусилля. Щоб ефективно адаптувати українське законодавство до європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування, важливо врахувати основні виклики, що виникають через війну, і застосувати перевірені практики з європейських країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми модернізації публічного управління в Україні та його адаптація до європейських стандартів і принципів врядування давно привертають увагу науковців і практиків. Дослідженнями в цій сфері займалися як українські, так і зарубіжні вчені, серед яких Н. Алюшина [1], В. Афанасьева, В. Вишневський [2], Н. Гончарук [4; 5], Б. Данилишин, С. Желіховський, В. Куйбіда, О. Линдюк, Т. Мотренко, Д. Осипенко, В. Пасічник, Л. Прудіус [4] та інші. Їх роботи аналізували трансформаційні процеси, спрямовані на впровадження європейських цінностей та стандартів врядування в Україні.

Останніми роками з'явилися наукові розвідки, присвячені розвитку публічного управління в умовах воєнного стану. Так, В. В. Борщевський, О. Б. Василиця та Є. Е. Матвеев акцентували увагу на необхідності посилення ефективності державного управління, зокрема через налагодження взаємодії між владою, місцевими органами самоврядування та громадянським суспільством. Вони підкреслили важливість усунення інституційних бар'єрів, які гальмують адаптацію до умов війни та відновлення після неї [3].

Попри численні дослідження, проблематика модернізації публічного управління України в контексті європейських стандартів залишається недостатньо висвітленою, особливо в умовах війни. Ця сфера потребує подальшого аналізу через постійні зміни, спричинені як внутрішніми реформами, так і зовнішніми факторами.

Мета дослідження — обґрунтувати необхідність інтеграції європейських стандартів у систему публічного управління органів місцевої влади України в повоєнний період, визначити основні виклики та запропонувати практичні рекомендації для підвищення ефективності управління з урахуванням досвіду Європейського Союзу.

Основні результати дослідження. Війна в Україні значно вплинула на функціонування місцевого самоврядування, створивши численні виклики та

проблеми. Одним із найбільш відчутних наслідків стало руйнування інфраструктури та виникнення ресурсної кризи. Багато адміністративних будівель, транспортних мереж і комунікацій було зруйновано або пошкоджено. Економічна активність значно скоротилася, що призвело до зменшення податкових надходжень до місцевих бюджетів. Водночас, громади змушені були перенаправляти свої фінансові ресурси на невідкладні потреби, такі як допомога внутрішньо переміщеним особам, забезпечення життєво необхідних послуг і відновлення критично важливих об'єктів.

Ще однією важливою проблемою стала кадрова криза. Через бойові дії багато кваліфікованих працівників залишили свої громади, що призвело до гострої нестачі спеціалістів у сферах стратегічного планування, управління проектами та фінансів. Особливо це відчувається у невеликих громадах, де ресурси й без того були обмеженими. Ті ж, хто залишився на своїх посадах, зіткнулися з істотним збільшенням обсягу роботи, пов'язаної з відновленням громад.

Демографічні зміни, спричинені вимушеним переміщенням населення, також створили значні соціальні виклики. Громади, які приймають внутрішньо переміщених осіб, зіштовхнулися зі збільшенням навантаження на інфраструктуру та соціальні послуги. Зросла соціальна напруженість через розбіжності у потребах місцевих жителів і переселенців. Зокрема, значно зріс попит на житло, гуманітарну допомогу та психологічну підтримку.

Управлінські процеси також зазнали значних ускладнень. У багатьох громадах було втрачено доступ до важливих управлінських даних через руйнування архівів або недоступність електронних систем. Це створило серйозні труднощі для координації дій між місцевими органами, центральною владою та міжнародними партнерами. Крім того, відсутність єдиного підходу до планування відновлення ускладнює реалізацію стратегічного управління.

Безпекові загрози залишаються постійним викликом для місцевого самоврядування. Громади у прифронтових і звільнених регіонах щодня стикаються з ризиком обстрілів, а заміновані території створюють небезпеку для населення й уповільнюють процес відновлення. В умовах війни також зростає потреба у забезпеченні безпеки для працівників органів місцевого самоврядування.

Попри всі ці виклики, війна стала каталізатором змін і відкрила нові можливості, оскільки ці виклики та можливості формують унікальні умови для трансформації місцевого самоврядування в Україні, які вимагають комплексного підходу та інтеграції зусиль усіх залучених сторін.

Активізувалася співпраця з міжнародними партнерами, які надають гуманітарну, фінансову та технічну підтримку. Однією з позитивних тенденцій стало посилення горизонтальної взаємодії між громадами, що сприяє обміну досвідом та зміцненню солідарності на місцевому рівні. Війна також стимулювала модернізацію місцевого самоврядування та інтеграцію європейських стандартів управління. Ключові принципи європейських стандартів управління наведені в табл. 1.

Таблиця 1. Ключові принципи європейських стандартів публічного управління, побудовано автором за [11; 15; 16]

Суть принципу	Особливості застосування	Рекомендації для України
1. Принцип субсидіарності		
Субсидіарність означає, що питання мають вирішуватися на тому рівні влади, який є найближчим до громадянина і здатним ефективно виконати завдання. Лише тоді, коли цей рівень не може вирішити проблему, вона передається на вищий рівень	Делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Забезпечення фінансової та адміністративної спроможності місцевих органів влади. Мінімізація втручання центральної влади в місцеві питання.	Завершити реформу децентралізації, забезпечивши громадам повноваження та ресурси. Розробити механізми підтримки для малих і слабких громад. Забезпечити чіткий розподіл повноважень між місцевими, регіональними та центральними органами.
2. Принцип прозорості		
Прозорість означає відкритість інформації про діяльність органів влади, що дозволяє громадянам і зацікавленим сторонам отримувати доступ до даних про ухвалення рішень та їх виконання	Публічність нормативних документів і рішень. Вільний доступ до бюджетної та іншої фінансової інформації. Залучення громадськості до процесу прийняття рішень.	Впровадити сучасні цифрові платформи для моніторингу діяльності органів місцевої влади. Зобов'язати місцеві органи звітувати перед громадою через відкриті засідання, публікацію звітів тощо. Розвивати культуру інформаційної відкритості серед чиновників.
3. Принцип підзвітності		
Підзвітність вимагає, щоб органи влади та їхні представники були відповідальними перед громадянами за свої дії, а їхня діяльність могла бути оцінена та контрольована	Встановлення механізмів контролю та аудиту діяльності органів влади. Обов'язок звітувати про виконання поставлених завдань і використання ресурсів. Можливість притягнення до відповідальності за неналежне виконання обов'язків.	Посилити громадський контроль через громадські ради та моніторингові комітети. Запровадити незалежний аудит діяльності місцевих органів влади. Розробити механізми санкцій для посадовців у випадку порушення підзвітності.

Імплементация цих принципів в Україні дозволить підвищити ефективність діяльності місцевої влади, сприятиме відновленню довіри громадян і гармонізації з європейськими стандартами, а також може забезпечити сталий розвиток місцевого самоврядування у майбутньому.

Для вирішення проблем інфраструктурної руйнації та фінансових труднощів необхідно запровадити правові механізми, які враховують принцип субсидіарності, закладений у Європейській хартії місцевого самоврядування. Це передбачає надання громадам більшої фінансової автономії та можливостей залучати зовнішні інвестиції. На законодавчому рівні необхідно розробити та імплементувати механізми довгострокового фінансування

відновлення, включаючи інтеграцію міжнародної допомоги та сприяння участі громад у програмах ЄС, таких як Cohesion Fund і European Regional Development Fund [12].

Реформа місцевого самоврядування має включати створення нормативно-правових засад для навчання та підвищення кваліфікації кадрів, особливо у малих громадах. Європейська практика показує ефективність створення регіональних навчальних центрів, які надають підтримку та тренінги працівникам місцевих органів влади. Також важливо запровадити механізми мотивації для залучення молодих спеціалістів, наприклад, через програми грантів або державного стимулювання.

Для подолання соціальної напруженості, викликаній переміщенням населення, українське законодавство має враховувати принцип прозорості та залучення громадськості до процесів управління. Європейський досвід демонструє, що ефективним рішенням є створення консультативних рад за участю представників громад та переселенців, що дозволяє враховувати інтереси різних груп населення. Крім того, слід унормувати питання соціального захисту ВПО, спираючись на стандарти ЄС у сфері соціальної політики.

В умовах війни особливого значення набуває створення єдиної цифрової системи управління, яка забезпечить доступ до даних і спрощення процедур прийняття рішень. Європейські стандарти електронного врядування (e-governance) можуть стати основою для впровадження таких рішень в Україні. Законодавство має закріпити норми, що сприяють цифровізації процесів управління, а також забезпечити безпеку даних у кіберпросторі.

Законодавче унормування заходів безпеки в місцевому самоврядуванні має спиратися на європейські підходи до кризового менеджменту. Це передбачає створення чітких протоколів дій у надзвичайних ситуаціях, що базуються на досвіді країн ЄС, таких як Польща чи Литва, які мають схожий досвід роботи в умовах зовнішніх загроз. Також варто посилити правову базу для роботи рятувальних служб і служб розмінування, враховуючи стандарти НАТО та ЄС.

Європейський підхід до децентралізації сприяє зміцненню міжгромадської співпраці. Українське законодавство потребує механізмів, які б стимулювали створення асоціацій громад, що дозволить їм спільно вирішувати складні завдання. Наприклад, законодавство може передбачати фінансові стимули для міжмуніципальної співпраці, зокрема в галузі інфраструктури, освіти та соціальних послуг.

У Європі приклади швидкого відновлення інфраструктури з використанням децентралізованого підходу демонструють ефективність принципу субсидіарності. Зокрема, місцеві органи влади повинні мати достатню автономію для прийняття рішень щодо відновлення. Наприклад, Німеччина активно підтримує муніципальні ініціативи шляхом фінансування регіональних проєктів у рамках програм ЄС, таких як European Regional Development Fund (ERDF) [15].

Для подолання кадрової кризи в органах місцевої влади європейські країни, зокрема Польща, впроваджують програми з розвитку компетенцій

місцевих службовців через навчання та стажування в рамках програм Erasmus+. Ці програми можуть бути інтегровані в українські ініціативи, щоб розвинути управлінські та проєктні компетенції персоналу місцевих органів влади [16].

У ЄС принципи прозорості реалізуються через цифрові платформи, які дозволяють громадянам стежити за бюджетами і рішеннями органів місцевого самоврядування. Наприклад, платформи для електронного врядування в Естонії є взірцем для інтеграції цифрових технологій у процеси місцевого управління [13].

Безпека громади, в свою чергу, також забезпечується через участь громадян у плануванні ризиків і стратегій управління. Наприклад, у Франції місцеві плани цивільного захисту активно залучають громадські організації та місцеві ініціативи, що сприяє підвищенню соціальної стійкості [16].

Покращення етичних стандартів і довіри: В Європі активно впроваджуються кодекси етики для посадовців органів місцевого самоврядування, щоб забезпечити підзвітність і справедливість. Це сприяє залученню громадян до процесів управління і підвищує довіру до влади. Наприклад, у Великобританії кодекс етики передбачає обов'язкові регулярні звіти перед громадськістю про витрати місцевих бюджетів.

Ці приклади можуть бути інтегровані в національну стратегію реформ, спрямовану на узгодження законодавства України з європейськими стандартами. Важливо також забезпечити навчання місцевих службовців і залучення громадськості для досягнення прозорості, підзвітності та сталого розвитку.

Висновки. Виклики, з якими стикається місцеве самоврядування в Україні через війну, виявили системні проблеми, що потребують невідкладного вирішення. Одним із ключових напрямів відновлення та трансформації є адаптація українського законодавства до європейських стандартів, норм та цінностей, що сприятиме не лише подоланню кризових ситуацій, але й інтеграції України до спільного європейського простору. Принципи субсидіарності, прозорості та підзвітності мають стати основою законодавчих змін, що дозволить створити більш ефективну та сталу систему місцевого самоврядування. Це стане ключем до побудови сильних і незалежних громад, які стануть локомотивом відновлення та розвитку України.

1. Алюшина Н. О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. Ефективність державного управління, зб. наук. пр., 2022, 1/2(70/71), 11–16.

2. Афанасьєва, В., Вишне夫斯基, А. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 2010.

3. Боршевський, В. В., Василюк, 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), 30-35.

4. Гончарук Н. Т., Прудіус Л. В. Модернізація публічної служби в умовах зміни парадигми державного управління: науково-правовий аспект. Київ: НАДУ. 2020

5. Гончарук Н., & Чердніченко А. Ціннісні виміри українського суспільства в період його трансформації. Дніпро: НТУ «Дніпровська політехніка». 2010

6. Директива ЄС 2019/1024 "Про відкриті дані та повторне використання інформації".
7. План реформ для України (Ukraine Plan) у межах Інструменту Ukraine Facility. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/248450.html
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядків і питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад» від 18 липня 2023 року №731 поточна редакція від 11.08.2023, підстава – 817–2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731–2023–%D0%BF#Text>
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них» від 14 жовтня 2022 року №1159, поточна редакція прийняття від 14.10.2022, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159–2022–%D0%BF#Text>
10. Указ Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022 «Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни», поточна редакція – прийняття від 15.06.2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411/2022#Text>
11. Council of Europe. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 1985.
12. European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund. URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/tourism/eu-funding-and-businesses/funding-guide/european-regional-development-fund-erdf-and-cohesion-fund_en
13. Johnston, M. (1993). Good Governance: Rule of Law, Transparency and Accountability
14. OECD (2005). "Public Sector Transparency and Accountability." OECD Publishing.
15. The European Charter of Local Self-Government. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/the-charter-how-it-works>
16. Upholding Ethical Standards in Local Governance: A Key to Trust and Sustainable Development. URL: <https://www.europeofcities.com/blog/ethical-standards-in-local-governance>
17. World Bank (2006). "Strengthening Transparency, Accountability, and Citizen Engagement."

1. Aliushyna N. O. Rozvytok instytutu derzhavnoi sluzhby v umovakh karantynu ta voiennoho stanu. Efektyvnist derzhavnogo upravlinnia, zb. nauk. pr, 2022, 1/2(70/71), 11–16.
2. Afanasieva, V., Vyshnevskiy, A. Plan modernizatsii derzhavnogo upravlinnia: propozytsii shchodo pryvedennia derzhavnogo upravlinnia ta derzhavnoi sluzhby Ukrainy u vidpovidnist iz pryntsy-pamy i praktykamy demokratychnoho uriaduvannia. K.: Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu. 2010.
3. Borshechskiy, V. V., Vasylytsia, O. B., Matvieiev Ye. E. Publichne upravlinnia v umovakh voiennoho stanu: instytutsiini transformatsii, stratehichne planuvannia ta mekhanizmy rozvytku. Derzhava ta rehiony, Serii: Publichne upravlinnia i administruvannia, 2022, № 2 (76), 30–35.
4. Honcharuk N. T., Prudyus L. V. Modernizatsiia publichnoi sluzhby v umovakh zminy paradyhmy derzhavnogo upravlinnia: naukovy-pravovy aspekt. Kyiv: NADU. 2020
5. Honcharuk N., & Cherednychenko A. Tsinnisni vymiry ukrainskoho suspilstva v period yoho transformatsii. Dnipro: NTU «Dniprovska politekhnik». 2010
6. Dyrektyva YeS 2019/1024 "Pro vidkryti dani ta povtorne vykorystannia informatsii".
7. Plan reform dlia Ukrainy (Ukraine Plan) u mezhakh Instrumentu Ukraine Facility. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/248450.html
8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia poriadkiv i pytan vidnovlennia ta rozvytku rehioniv i terytorialnykh hromad» vid 18 lypnia 2023 roku №731 potochna redaktsiia vid 11.08.2023, pidstava – 817–2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731–2023–%D0%BF#Text>
9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia, provedennia hromadskoho obhovorennia, pohodzhennia proham kompleksnoho vidnovlennia oblasti, terytorii terytorialnoi hromady (ii chastyny) ta vnesennia zmin do nykh» vid 14 zhovtnia 2022 roku №1159, potochna redaktsiia pryiniattia vid 14.10.2022, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159–2022–%D0%BF#Text>
10. Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 21 kvitnia 2022 roku № 266/2022 «Pytannia Natsionalnoi rady z vidnovlennia Ukrainy vid naslidkiv viiny», potochna redaktsiia – pryiniattia vid 15.06.2022. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411/2022#Text>

11. Council of Europe. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 1985.
12. European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund. URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/tourism/eu-funding-and-businesses/funding-guide/european-regional-development-fund-erdf-and-cohesion-fund_en
13. Johnston, M. (1993). Good Governance: Rule of Law, Transparency and Accountability
14. OECD (2005). "Public Sector Transparency and Accountability." OECD Publishing.
15. The European Charter of Local Self-Government. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/the-charter-how-it-works>
16. Upholding Ethical Standards in Local Governance: A Key to Trust and Sustainable Development. URL: <https://www.europeofcities.com/blog/ethical-standards-in-local-governance>
17. World Bank (2006). "Strengthening Transparency, Accountability, and Citizen Engagemen".