

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

THEORETICAL ASPECTS OF MODERNIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

Лахижа М. І.

Доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та публічної служби,
Академія праці, соціальних відносин та туризму,
радник Регіонального центру з надання безоплатної вторинної
правової допомоги у Полтавській області,
м. Полтава, Україна
ORCID: 0000-0001-8676-4578

Качан Я. В.

Кандидат наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри публічного управління та публічної служби,
Академія праці, соціальних відносин та туризму,
м. Київ, Україна
ORCID: 0000-0002-4078-7747

Mykola Lakhyzha

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Public Administration and the Public Service,
Academy of Labor, Social Relations and Tourism,
Advisor of the Regional Center for Providing Free Secondary Legal Assistance in Poltava Region,
Poltava, Ukraine

Yana Kachan

Candidate of Sciences in Public Administration, Docent,
Head of the Department of Public Administration and the Public Service,
Academy of Labor, Social Relations and Tourism,
Kyiv, Ukraine

Модернізація публічної адміністрації за європейськими стандартами є обов'язковою умовою інтеграції України до Європейського Союзу. Актуальним завданням є з'ясування теоретичних аспектів цього процесу. Метою даного дослідження є узагальнення сучасних теоретичних підходів до проблеми модернізації місцевого самоврядування з урахуванням завдань європеїзації. Окремі положення статті апробовані авторами під час доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях, присвячених питанням реформування місцевого самоврядування. Компаративний аналіз дозволив розглядати формування та модернізацію місцевого самоврядування як складову посткомуністичної трансформації на прикладі кількох посткомуністичних країн. Наукова новизна дослідження полягає у виділенні, систематизації та узагальненні теоретичних аспектів процесу реформ в посткомуністичних країнах, що дозволяє краще зрозуміти загальні риси та особливості модернізації публічної адміністрації загалом та територіального самоврядування, зокрема. Простежено специфіку процесу демократизації та її взаємозв'язок і взаємовплив з модернізацією територіального самоврядування. Наголошено на важливості кадрового забезпечення публічного управління та необхідності посилення уваги до етики публічної служби. Стаття має теоретичне та практичне значення – узагальнення процесів модернізації місцевого самоврядування та виявлення їх особливостей може бути використано в Україні в процесі досягнення європейських стандартів публічного управління.
Ключові слова: публічне управління; публічна служба; місцеве самоврядування; децентралізація; модернізація; європейська інтеграція.

Modernization of public administration according to European standards is a mandatory condition for the integration of Ukraine into the European Union. An urgent task is to find out the theoretical aspects of this process. The purpose of this study is to generalize modern theoretical approaches to the problem of modernization of local

self-government, taking into account the tasks of Europeanization. Individual provisions of the article were tested by the authors during reports at international scientific and practical conferences devoted to issues of local self-government reform. The comparative analysis made it possible to consider the formation and modernization of local self-government as a component of post-communist transformation on the example of several post-communist countries. The scientific novelty of the study consists in the selection, systematization and generalization of theoretical aspects of the reform process in post-communist countries, which allows a better understanding of the general features and features of the modernization of public administration in general and territorial self-government in particular. The specifics of the democratization process and its relationship and mutual influence with the modernization of territorial self-government are traced. The importance of staffing public administration and the need to increase attention to the ethics of public service was emphasized. The article has theoretical and practical significance - the generalization of the processes of modernization of local self-government and the identification of their features can be used in Ukraine in the process of achieving European standards of public administration.

Key words: public administration; public service; local self-government; decentralization; modernization; European integration.

ВСТУП

Вибір теми даної статті обумовлений кількома факторами. По-перше, актуальністю проблеми модернізації публічного управління і місцевого самоврядування як його складової. Модернізація – осучаснення – передбачає постійні зміни в публічному управлінні, викликані новими потребами, які виникають внаслідок розвитку суспільства. По-друге, незавершеністю реформи децентралізації в Україні, яку, на нашу думку, варто характеризувати як складову частину модернізації. По-третьє, ця стаття є продовженням та узагальненням публікацій авторів, пов'язаних з модернізацією публічного управління, зокрема, доповідей на наукових конференціях Академії праці, соціальних відносин та туризму (АПСВТ) «Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості» у 2022-2023 роках. По-четверте, багаторічними зусиллями вчених АПСВТ в Академії поступово сформувалася школа дослідження місцевого самоврядування з точки зору юридичних та економічних наук, яку з 2022 року доповнюють представники науки державного управління.

Формування та модернізація місцевого самоврядування розглядається нами як складова посткомуністичної трансформації на прикладі кількох посткомуністичних країн, передусім Республіки Болгарія, Республіки Польща та України. Об'єктом дослідження стало публічне управління та публічна служба в процесі їх становлення та розвитку.

Суттєвим чинником посткомуністичних реформ виступає європейська інтеграція, впливаючи на країни-кандидати в період підготовки їх до членства в ЄС. Європеїзація залишається актуальним завданням і після входження країн до ЄС.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Огляд останніх публікацій, в яких започатковано вивчення даної теми свідчить про її знаходження в центрі уваги як зарубіжних, так і вітчизняних науковців, оскільки питання має як теоретичне, так

і практичне значення, стосуючись долі багатьох людей. Аналіз процесу реформування територіального (місцевого та регіонального) самоврядування в посткомуністичних країнах переконливо свідчить про необхідність розглядати його у комплексі політичних, соціально-економічних та інших реформ, як обов'язкову складову трансформації недемократичних суспільств та переходу до демократії, що чітко усвідомлюється українськими вченими, висновки яких ґрунтуються в першу чергу на теоретичних напрацюваннях зарубіжних транзитологів (загальна теорія транзиту: Д. Растроу [1], С. Хантінгтон; структурний підхід: Г. Алмонд, С. Верба, С. Ліпсет; процедурний підхід: Х. Лінц, Г. О'Доннел, Ф. Шміттер) та оцінці специфіки посткомуністичних реформ в окремих країнах (О. Брусиловська, В. Бурдяк [2], М. Лендъел [3], М. Мілова, В. Полохало, О. Романюк та інші. Нами поглиблено вивчався досвід реформ у Республіці Болгарія та Республіці Польща [4; 5].

Аналіз публікацій українських вчених свідчить про особливу увагу, що проявляється останнім часом до поняття «модернізація» та пов'язаність його з питаннями європейської інтеграції України. У період 2014-2019 років центральною стала тема децентралізації. У наступні роки посилилася увага до проблематики європеїзації, надання публічних послуг та застосування публічного менеджменту, зокрема Т. Желюк, Д. Онофрійчук [6], А. Олешко [7] та інші. У публікаціях останніх двох років посилено розкривається проблематика реформ в умовах кризового стану – впливу пандемії та війни (Куйбіда В. С., Куйбіда С. В., Теличко В. С. та інші) [8; 9]. Подібні тенденції відмічаються і у Болгарії та Польщі.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

Метою даного дослідження є узагальнення сучасних теоретичних підходів до проблеми модернізації місцевого самоврядування з урахуванням завдань європеїзації.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологія дослідження враховує комплексність проблеми, що підтверджено використанням системного методу для дослідження єдності об'єк-

та, виявленні зв'язків у ньому, показу взаємовпливу процесів модернізації та європейської інтеграції. Використання аксіологічного (ціннісного) методу дозволило враховувати цивілізаційно-історичний контекст розвитку місцевого самоврядування. Збір політичної інформації та дослідження процесів і явищ суспільного життя здійснювалося за допомогою абдуктивного методу.

РЕЗУЛЬТАТИ

З теоретичної точки зору посткомуністична трансформація є багатоаспектним процесом, серцевиною якого є демократизація та становлення ринкової економіки. У наукових дослідженнях та політичних дебатах зазвичай використовується поняття «демократизація» як перехід від авторитарного режиму до демократії. Проте з огляду на результати посткомуністичної трансформації необхідно чітко розрізняти «перехід до демократії», який характеризується за позитивною оцінкою результатів реформ – «консолідація демократії», та «демократичний перехід», який розглядається в першу чергу як процес розвитку, що не завжди завершується встановленням стійкої демократії.

Проблеми і перспективи демократизації в посткомуністичних країнах постійно знаходяться в центрі уваги українських та зарубіжних вчених (В. Бурдяк, М. Мілова, В. Сичова та інші). Прикладом можуть бути досить численні публікації про реформи у країнах Вишеградської четвірки (М. Бокало, С. Трохимчук) [10] та інші. Аналіз матеріалів цих досліджень свідчить про складність процесу демократизації, який не завершується після набуття членства в Європейському Союзі. Прикладом можуть бути Угорщина, Польща, Словаччина, значна частина політичних сил яких прагнуть до централізації управління всередині своїх держав, водночас та протистоячи централізації Європи.

Визнаючи слушність думки про «перспективність та незворотність» процесів демократизації, варто відзначити їх складність та нелінійність, що проявляється в різних країнах.

Доцільно також наголосити на пов'язаності процесу реформ та взаємовпливі в загальноєвропейських та світових масштабах. Так, відомий американський політолог Ф. Фукуяма в інтерв'ю в лютому 2021 року відзначав, що «Перехід до демократії в Україні – найважливіша демократична трансформація, яка відбувається зараз у світі» [11], наголосивши, що від успіху української демократії залежить і майбутнє Білорусі та Росії. У лекції під назвою «Уроки українських трансформацій» Ф. Фукуяма виокремив важливість громадянського суспільства та якісного державного управління і боротьби з корупцією. Наголошено на необхідності ефективної правової системи та активної ролі держав у процесі змін.

Територіальне самоврядування необхідно розглядати як важливу складову публічної адміністрації, специфікою якої є зростаюча роль інститутів громадянського суспільства. Водночас, як підмічено польськими вченими (І. Ліпович), переділ повноважень супроводжується боротьбою між центральною владою та реформаторами [12, с.152]. Отже, аналізуючи децентралізацію, не варто її абсолютизувати. Потрібно мати на увазі, що йдеться про маятниковий процес перерозподілу влади і децентралізація має включати не лише перерозподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а й розвиток громадянського суспільства. В умовах кризових ситуацій посилюється роль центральних інституцій.

Досвід посткомуністичних країн Центрально-Східної Європи показує важливість децентралізації, водночас засвідчуючи й можливість її зупинення чи навіть відходу на певний період. Зокрема, це стверджує відомий польський політик і вчений Є. Ступінь відносно Польщі останніх років, відмічаючи виразну централізацію влади та позбавлення територіального самоврядування певних компетенцій [13]. Маятниковість процесу реформ, зокрема й децентралізації, яскраво помітно і в Україні і вже відзначалася нами [3; 4].

Суттєвим є й здатність влади та опозиції до політичних компромісів, що більше проявляється в державах з високим рівнем демократизації. В Україні поділ на «своїх» та «чужих» триває з початку посткомуністичних реформ, загострюючись в період революційного протистояння.

Становлення та розвиток територіального самоврядування в кожній із посткомуністичних країн має свої особливості та спирається на загальні закономірності, серед яких варто виокремити перехід до ринкової економіки та демократизацію (плюралізм, конституційні гарантії розвитку демократії, децентралізація, розвиток громадянського суспільства). Важливою закономірністю можна вважати також процес європеїзації, що включає впровадження європейських стандартів демократії та перспективу входження до Європейського Союзу й інших європейських інституцій.

Суттєвим фактором впливу на реформування територіального самоврядування став процес регіоналізації, яку розглядають з кількох точок зору: як сукупність конкуруючих цивілізаційних моделей, як утворення територіальних економічних інтеграційних угруповань, як проміжний рівень територіальної організації влади, як процес перерозподілу владних повноважень, як процес посилення ролі регіональних факторів у розвитку людської цивілізації тощо. Слід взяти до уваги позицію С. Римаренка, який вважає регіоналі-

зацію частиною децентралізації, «характерною для усіх сучасних держав Центрально-Східної Європи» [14, с.347]. На нашу думку, регіоналізація як посилення ролі регіонів, поняття ширше. З точки зору науки державного управління важливо сприймати регіоналізацію як процес перерозподілу повноважень та ресурсів різних рівнів та видів публічної адміністрації (децентралізація, деконцентрація, деволуція), що включає реформування територіального самоврядування. Ключовим можна розглядати принцип субсидіарності.

В епоху посткомуністичних реформ модернізація місцевого самоврядування полягає у набутті ним можливостей адекватно відповідати вимогам часу, забезпечувати управління на територіальному рівні в умовах політичних та економічних змін.

З політичної точки зору важливими є відмінності регіонів у протистоянні «Президент» - «Парламент», «Влада» - «Опозиція», «Центр» - «Регіон» (останній термін ми використовуємо в однині, маючи на увазі специфіку кожного з регіонів. Керівництво регіону може штучно зменшувати чи посилювати протистояння, залежно від своєї політичної позиції на загальнодержавному рівні чи економічних потреб.

ДИСКУСІЯ

Найбільш суттєвим, визначальним чинником модернізації територіального самоврядування є людські ресурси, від активності та компетентності яких значною мірою залежить перебіг посткомуністичної трансформації. Мова має йти як про політичне керівництво та персонал публічної адміністрації, так і про всіх громадян, які формують громадянське суспільство. Важливими стають питання етичної компетентності публічних службовців. Як наголошує Т. Василевська: «Для публічних службовців у певних ситуаціях досить дилемними є питання щодо об'єкта/суб'єкта служіння (державному службовцю слід служити державі чи народу; для посадової особи місцевого самоврядування пріоритетним є інтерес громади чи держави); меж лояльності до держави, припустимість (не)виконання наказів, які можуть трактуватися як такі, що порушують загальноприйняті моральні норми та ін.» [15, с. 8].

Модернізація публічної адміністрації, включаючи й територіальне самоврядування, має спрямовуватися на створення сучасної моделі публічного управління, головною ознакою якої є втрата державою монополії на здійснення влади та посилення ролі інституцій громадянського суспільства в управлінських процесах (партисипативна демократія, диджиталізація). Комплексний підхід має включати й конституційні зміни, що усвідомлюється в Україні, але досі не реалізується (плани створення інститу-

ту префектів, виконавчих комітетів районних і обласних рад тощо).

Окремо доцільно сказати про значний вплив на процес демократизації в посткомуністичних країнах диджиталізації, яка створює нові можливості для демократизації суспільства та включенні громадян в процес здійснення публічного управління.

Суттєвим фактором модернізації публічного управління залишається процес європейської інтеграції, який актуалізувався для України з підписанням Угоди про Асоціацію, отриманням статусу кандидата в члени ЄС та перспективи переговорного процесу про членство. Процес європейської інтеграції став лакмусовим папірцем відносин політичних сил до проголошених реформ. Але його сприйняття громадянами значно відрізняється, залежно від їх політичних позицій, що помітно з диференціації між країнами. Наприклад, у Польщі населення було більш одностайне щодо необхідності європеїзації і предметом дискусій були її форми, умови тощо, а в Україні цей процес сприймався на протиставленні консервації існуючого стану чи навіть повернення до імперії в новому вигляді.

ВИСНОВКИ

Розгляд теоретичних аспектів модернізації територіального (регіонального та місцевого самоврядування) підтверджує складність та багатосторонність цього процесу, який є обов'язковою частиною посткомуністичних реформ. Модернізація публічного управління передбачає постійні зміни, викликані новими потребами, які виникають внаслідок розвитку суспільства та держави. Доцільно враховувати також технологічні фактори, наприклад, вплив диджиталізації на суспільні відносини.

Розглядаючи реформу децентралізації в Україні, як складову частину модернізації публічного управління, варто взяти до уваги, що її продовження залежить від багатьох факторів, які дозволять досягти політичного компромісу. Доцільно наголосити на складнощях процесу демократизації, її залежності як від внутрішніх, так і зовнішніх факторів.

Формування та модернізація місцевого самоврядування може розглядатися як складова посткомуністичної трансформації, що підтверджує досвід багатьох країн Європи, передусім Республіки Болгарія, Республіки Польща та України.

Суттєвим чинником посткомуністичних реформ виступає європейська інтеграція, впливаючи на країни-кандидати в період підготовки їх до членства в ЄС. Європеїзація залишається актуальним завданням і після входження країн до ЄС.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Rustow, D. A. (1970). Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics*, 2(3), 337–363. Doi: <https://doi.org/10.2307/421307>.
2. Burdiak, V. I. (2004). Respublika Bolhariia na zlami epokh: politychna transformatsiia suspilstva [The Republic of Bulgaria at the turn of the century: the political transformation of society]. Chernivtsi: Ruta [in Ukrainian].
3. Lendel, M.O. (2011). Mistseva demokratiia u krainakh Tsentralnoi i Skhidnoi Yevropy: monohrafiia [Local democracy in the countries of Central and Eastern Europe: monograph]. Uzhhorod; Mystetska liniia [in Ukrainian].
4. Lakhyzha, M.I. (2012). Modernizatsiia publichnoi administratsii: dosvid Respubliky Polshcha [Modernization of public administration: experience of the Republic of Poland]. Poltava: PoltNTU [in Ukrainian].
5. Lakhyzha, M.I. (2014). Modernizatsiia publichnoi administratsii: dosvid Respubliky Bolhariia [Modernization of public administration: the experience of the Republic of Bulgaria]. Poltava: PoltNTU [in Ukrainian].
6. Zheliuk, T. L., & Onofriichuk, D. M. (2020). Kontseptualni zasady vykorystannia publichnoho menedzhmentu v systemi publichnoho upravlinnia [Conceptual principles of using public management in the system of public administration]. *Innovatsiina ekonomika - Innovative economy*, 5-6, 30-35. DOI: <https://doi.org/10.37332/2309-1533.2020.5-6.4> [in Ukrainian].
7. Oleshko, A. (2023). Kliuchovi aspekty modernizatsii menedzhmentu v instytutakh publichnoho upravlinnia [Key aspects of management modernization in public administration institutes]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok - Public administration: improvement and development*, 3. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.3.7> [in Ukrainian].
8. Kuibida, V.S., Kuibida, S.V., & Telychko, V.S. (2022). Modernizatsiia publichnoho upravlinnia v umovakh viiny i pershocherhovi yoho zavdannia [Modernization of public administration in the conditions of war and its primary assignments]. In Nascimento, D., & Starchenko, G. (Eds.). *International Partnership and Cooperation of Ukraine in Wartime: Collective monograph*. University of Coimbra, Portugal. Chernihiv: REICST. DOI: <https://doi.org/10.54929/monograph-02-2022-03-04> [in Ukrainian].
9. Lakhyzha, M., & Kachan, Ya. (2022). Pravove zabezpechennia publichnoho upravlinnia v Ukraini v umovakh voiennoho stanu: teoretychni aspekty ta praktyka [Legal Security of Public Administration in Ukraine during the Conditions of Martial State: Theoretical Aspects and Practice]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia - Theory and Practice of Public Administration*, 1(74), 22-31. DOI: <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2022-1-02> [in Ukrainian].
10. Bokalo, M., & Trokhymchuk, S. (2000). Problemy i perspektyvy demokratyzatsii v krainakh Tsentralno-Skhidnoi Yevropy (na prykladi Vyshehradskoi chetvirky) [Problems and prospects of democratization in the countries of Central and Eastern Europe (on the example of the Visegrad Four)]. Lviv [in Ukrainian].
11. Shchur, M. (04.02.2021). Frensis Fukuiama proukrainsku demokratiuu i pomylkovi ochikuvannia [Francis Fukuyama pro-Ukrainian democracy and false expectations]. www.radiosvoboda.org. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/fukuyama-ukrayina-reformy-demokratiya/31085269.html> [in Ukrainian].
12. Lipowicz, I. (2009). Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990-1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej [Institutional aspects of the self-government reform 1990-1998 in the light of today's challenges faced by public administration]. *Ruch prawniczy i socjologiczny - Legal and sociological movement*, 2, 143-160. Retrieved from <https://repozytorium.amu.edu.pl/items/d9957d5c-ec4e-47a0-89da-8baf934a63e9> [in Polish].
13. Dąbrowka, W. (2023). Władza lokalna jest bardziej rozliczalna – wywiad z Jerzym Stępień [Local power is more accountable - interview with Jerzy Stępień]. *Dziennik Warty Wiedziec - The Daily News*. Retrieved from <https://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/wywiady/70355-wladza-lokalna-jest-bardziej-rozliczalna> [in Polish].
14. Rymarenko, S. (2006). Rehionalizm ta rehionalizatsiia [Regionalism and regionalization]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy - Collections of scholarly articles Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine*, 30(1), 344-350. Retrieved from <http://jnas.nbu.gov.ua/article/UJRN-0001118063> [in Ukrainian].
15. Vasylevska, T. E. (2018). Moralni dylemy ta etychna kompetentnist publichnoho sluzhbovtisia [Moral dilemmas and ethical competence of a public servant]. *Teoriia ta praktyka publichnoi sluzhby : materialy nauk.-prakt. konf. (Dnipro, 21 hrudnia 2018 r.) – Theory and practice of public service: materials of scientific and practical conference (Dnipro, 21 December 2018)*, (pp.8-9). Dnipro : DRIDU NADU. Retrieved from <https://ir.nmu.org.ua/jspui/handle/123456789/164469> [in Ukrainian].