

М. В. Фадєєваспірант кафедри соціальної філософії та управління
Державного податкового університету

ВИКЛИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЄС

У статті висвітлені особливості викликів, які стоять перед публічним управлінням Європейського Союзу. Зазначено, що ЄС є складною організацією, що складається з країн-членів з різноманітними культурами, мовами та політичними системами. Ця складність ускладнює для органів державного управління ЄС завдання ефективної координації та управління політикою в рамках всього блоку.

Проаналізовано і зазначено позитивний досвід щорічної Стратегії сталого зростання Європейської Комісії.

Автором виокремлено три виклики, які стоять перед державним управлінням ЄС, а саме: 1) це швидкі технологічні зміни, які вимагають адаптації методів роботи державних адміністрацій. Вказано, що державні адміністрації ЄС повинні йти в ногу з новітніми технологіями, щоб надавати ефективні та якісні послуги громадянам; 2) демографічні зміни та дефіцит кваліфікованих кадрів. Вказано, що ЄС стикається з демографічними змінами, такими як старіння населення і зниження рівня народжуваності, які чинять тиск на кадровий менеджмент державних адміністрацій. Державне управління ЄС має адаптуватися до цих змін, щоб гарантувати, що громадяни продовжуватимуть отримувати високоякісні послуги; 3) зростаюча складність політичних питань. Зауважено, що для того, щоб держави-члени мали збалансований розвиток і були готовими до майбутніх викликів, необхідний загальносуспільний підхід, який ґрунтується на переосмисленні економічної моделі. Автором вказується, що стала державна політика вимагає системного, довгострокового підходу, за якого адміністрації об'єднують свої ресурси та досвід для розробки спільних рішень. Такий підхід може забезпечити узгодженість політики для реалізації ЦСР, для зменшення економічних, соціальних та екологічних витрат, спричинених суперечливими політикою або запізнілими діями.

Зроблено висновок, що охарактеризовані виклики є тими викликами, які вже існують не один рік перед українським державним управлінням.

Ключові слова: державне управління, публічне адміністрування, державні адміністрації, цифровізація, інституції, Цілі сталого розвитку, уряд, демографічні зміни, дефіцит кадрів.

Постановка проблеми. Сьогодні Європа розуміє, що перед нею стоять безпрецедентні виклики, і в той же час унікальні можливості. Відновлення після Covid-19, цифрова революція, зелена економіка, яка працює для людей. Саме тому при вирішенні цих та ще великої низки інших нагальних питань неабияку роль відіграє якість роботи публічного адміністрування в ЄС, тому ця діяльність заслуговує особливої уваги. Державні органи влади втілюють законодавство та програми ЄС у конкретні дії. Вони надають основні послуги та управляють державними витратами. Крім того, вони є критично важливими факторами довгострокової економічної, соціальної та територіальної згуртованості. Але нинішні адміністративні системи були розроблені в часи відносно стабільності, коли зміни відбувалися повільно. В ЄС є чітке

усвідомлення, що сьогодні адміністрації повинні бути більш гнучкими та стійкими. Нещодавні кризи, включаючи Covid-19, і майбутні події, такі як цифрова революція, демонструють чітку потребу в цьому: державні адміністрації повинні здійснити організаційні, технологічні та культурні трансформації, щоб рухатися в ногу з часом.

Інституції та держави-члени формують, розробляють і втілюють в життя політику, яка має за мету покращити життя більше 445 мільйонів людей, які проживають в Європейському Союзі. Ця діяльність досить різноманітна, починаючи від зайнятості осіб, трудових міграцій, подолання доленосної кризи у сфері охорони здоров'я, спричиненої COVID-19 до вирішення більш довгострокових завдань – зробити Європу кліматично нейтральною до реалізації Цілей сталого розвитку (далі – ЦСР) і підготовкою ЄС до

наступного цифрового десятиліття. Крім того, буденні кейси щодо вирішення питань соціальної справедливості та підготовки економік ЄС до майбутнього, враховуючи при цьому місцеві потреби, зменшуючи географічні відмінності (включаючи зростаючий розрив у сільській місцевості) та проблему старіння і скорочення населення в різних частинах Європи.

Мета статті охарактеризувати виклики, які стоять перед державним управлінням ЄС, які шляхи їх подолання. Висвітлити позитивний досвід для українського державного управління.

Виклад основного матеріалу. Маємо наголосити на тому, що якість державного управління в країнах-членах ЄС суттєво відрізняється. Якщо ми звернемося до щорічної Стратегії сталого зростання Європейської Комісії (далі – Комісія) на 2021, 2022 роки [1], то побачимо, що там акцентується увага на необхідності подальшого підвищення ефективності державних адміністрацій. Наприклад, економічні витрати, пов'язані з нездатністю національних державних адміністрацій імплементації екологічного законодавства, лише екологічного законодавства, оцінюються приблизно в 50 мільярдів євро. [2]. Хоча деякі держави-члени ЄС очолюють світові індекси ефективності урядування, іншим потрібно значно наздоганяти їх. Деякі з основних недоліків пов'язані з впровадженням необхідних реформ та управлінням відповідними інвестиціями. У деяких сферах цифрові послуги впроваджуються нерівномірно. Рівний доступ до державних послуг (наприклад, для людей похилого віку або людей, які живуть у віддалених районах). Довіра та залученість громадян іноді є низькими. Навіть найбільш ефективні державні адміністрації повинні продовжувати адаптуватися до дедалі складніших викликів світу, що швидко змінюється.

Аналізуючи цю Стратегію, можна зробити висновок, що він ґрунтується на передумові, що поточний момент представляє не лише серйозні виклики, але й унікальні можливості для адміністрацій. Так, публічні адміністрації, їх персонал повинні переосмислити, перепроєктувати і перерозподілити себе, щоб працювати ефективно і підготуватися до потреб наступного покоління у все більш складному, взаємопов'язаному і невизначеному середовищі. У Розділі 2 Стратегії акцентована увага на ролі державних адміністрацій держав-членів як рушійної сили ЄС. Зазначено, що стійкість – це здатність не лише протистояти викликам і справляти-

ся з ними, а й здійснювати перехідний період у сталий, справедливий і демократичний спосіб. Менш стійким країнам ЄС та менш стійким секторам виявилось важче протистояти кризі (мається на увазі криза, яка спричинена COVID-19) та реагувати на неї. Без адекватного реагування це вплине на їхні економічні та соціальні результати в найближчі роки і десятиліття. Відмінності у стійкості державних адміністрацій в різних країнах ЄС також впливають на соціальну, економічну та територіальну згуртованість, а також на конвергенцію в межах єврозони та ефективність єдиної монетарної політики. Розділ 3 Стратегії висвітлює виклики, які стоять перед державним адміністраціям і пропонує можливі вдосконалення. У розділах 4 і 5 представлені ініціативи Комісії, спрямовані на допомогу країнам ЄС та країнам-сусідам ЄС розбудувати кращі державні адміністрації.

Взагалі необхідно декілька слів сказати про позитивний досвід такої щорічної Стратегії. Так, аналізуючи, робочі програми декількох років, зокрема на 2023 рік [3], можемо зробити висновки, що вони спрямовані на краще залучення громадян до визначення пріоритетів та амбіцій, а також до розробки та впровадження політики на європейському рівні. Наприклад, ключовими питаннями обговорення на наступний рік є ініціативи щодо харчових відходів, мобільності навчання та віртуальних світів. Така щорічна уніфікована стратегічна програма діяльності, яка пронизана єдиними цілями для усіх державних органів є запорукою узгоджених дій і прогресивного руху до виконання поставлених цілей. Українському державному управлінню необхідно перейняти такий досвід, оскільки майже в кожному сегменті державного управління в нашій державі є своє стратегія розвитку, які досить часто не узгоджуються між собою. Крім того, така стратегія, як правило, приймається кожного разу, коли змінюється політичне керівництво у тому чи іншому сегменті державного управління. Це призводить до наповнення таких стратегічних документів демагогічними гаслами і порожніми лозунгами. Замість єдиного спільного узгодженого документа-конкретних цілей, виходить купа реформаторських стратегій, які не направлені на результат.

В ЄС є чітке розуміння того, що національні, регіональні та місцеві державні адміністрації в державах-членах є прямим інтерфейсом між ЄС та громадянами. Вони є основними рушіями соціальної довіри до національної політики

та політики ЄС. Скорочення часу, витраченого на отримання сертифіката, або вдосконалення інструментів для отримання документа може значно покращити життя людей та успіх існуючих та потенційних нових бізнесу на єдиному європейському ринку.

За останні 30 років державні адміністрації в Європі зазнали безперервних модернізаційних реформ [5]. Вони позитивно вплинули на їх ефективність та внутрішню організацію, стратегічне планування, регулювання та сприяли їх відкритості. Якість результатів, зосередженість на громадянах, їхніх інтересах і потребах, а також орієнтованість на громадян, їх залучення та довіру, однак, не в усіх випадках досягли необхідного рівня. Крім того, глибокі та безпрецедентні трансформації, що тривають – особливо зміни в технології, демографії та клімату – впливають не лише на суспільство, але й на державне управління самі державні адміністрації. Вони роблять державне управління більш складним, особливо в поєднанні з фіскальними обмеженнями. Для державних адміністрацій ці трансформації створюють як виклики, так і можливість та вимагають постійної адаптації.

Тому більш детально зупинимося на деяких сучасних викликах, які стоять перед публічним управлінням ЄС.

По-перше, це швидкі технологічні зміни. Вони вимагають адаптації методів роботи державних адміністрацій. Цифрові технології впливають на те, як виконується кожна державна функція, від прийняття рішень до надання послуг, збору та управління податками, комунікації, управління проектами тощо [6]. Цифровізація виходить за рамки оцифрування та тиражування бюрократії в електронному вигляді. Аналізуючи європейські підходи до порушеного питання, робимо висновок, що цифрові технології повинні бути в основі адміністративного управління оскільки це відкриває нові можливості державним адміністраціям переосмислити, спростити та впорядкувати не лише свої робочі процеси, але й свою мету. Це в свою чергу вимагає конкретних і скоординованих заходів для забезпечення технічної, правової та організаційної сумісності між державними адміністраціями та країнами в Європі. Цифровізація повинна сприяти спрощенню взаємодії всередині між адміністраціями. Переосмислення використання даних і розгортання нових технологій, заснованих на даних (штучний інтелект, блокчейн, роботизовані процеси та автоматизоване нав-

чання) у поєднанні з покращеною сумісністю між різними системами для більш ефективного обміну даними між кордонами, суб'єктами та секторами, тощо) або краудсорсингові дані від громадян (наприклад, проекти Citizen Science, додатки на кшталт MendMyStreet) дають нові можливості для аналізу на основі даних, для тестування моделей, для прогнозування, для визначення сталих варіантів політики, готових до цифрових технологій [7].

Співпраця між адміністраціями, в тому числі на різних урядових рівнях, має бути забезпечена для того, щоб існувало надійне управління реєстрами даних та застосовувалися адекватні політики щодо персональних даних.

В ЄС діє підхід «Уряд як платформа», який забезпечує цілісний та легкий доступ до державних послуг. Такі моделі, як проактивні державні послуги (повторно використовуючи дані, державні адміністрації можуть надавати державні послуги приватним особам/бізнесу, не вимагаючи будь-яких адміністративних кроків з боку фізичної особи/бізнесу), «єдине вікно» (надання послуг за принципом бізнесу), «єдині вікна» (надання низки різних послуг в одному місці), «єдиний офіс» (надання різноманітних послуг в одному місці), життєві події (об'єднання низки послуг, пов'язаних з життям людей) та електронні послуги (весь процес від запиту до надання відбувається онлайн, а електронні послуги можуть надаватися через цифровий універсам або «єдиного вікна») приносять користь як користувачам, так і адміністраціям, оскільки вони зменшують витрати та забезпечують більшу довіру до послуг, що призводить до більшого комплаєнсу. Водночас, надання цифрових послуг має поєднуватися зі справедливим та універсальним наданням послуг, що враховує специфічні потреби (наприклад, людей з інвалідністю або з низькими цифровими навичками).

По-друге, демографічні зміни та дефіцит кваліфікованих кадрів. Цей виклик вимагає нових підходів до забезпечення професійної та стабільної робочої сили. Через старіння населення у деяких держав-членів близько третини державних службовців протягом наступних 10–15 років вийде на пенсію. Це створює серйозні ризики для безперервності служби та ефективності державного управління. Політичний вплив також може порушити справедливий процес відбору. Скорочення під час останньої економічної кризи, широке використання

зовнішньої експертизи та аутсорсингу функцій, а також тенденція до більш універсальних типів робочих місць часто «спустошували» державні адміністрації та позбавили їх важливих знань та досвіду для оцінки політичних викликів, розробляти варіанти політики, управляти інвестиціями тощо, а також зробили їх більш залежними від приватного сектору.

Цей виклик особливо відчуває на собі українське державне управління, оскільки в державному управлінні залишаються ті, які дуже давно працюють, і просто не бажають щось змінювати, працюють за принципом «так було раніше», а талановита молодь, яка приходить – дуже швидко йде. Оскільки за гаслами про оновлення державної служби залишається проекція та «закореність» кадрів. Залишається лише та молодь, якій подобається плисти за течією. Тому ця проблема для українського публічного управління є відкритою і потребує комплексного вирішення.

Конкуренція за таланти буде посилюватися, враховуючи скорочення робочої сили через старіння та відносно зниження привабливості державного управління як місця роботи в державному управлінні. Зміна типів робочих місць, зумовлена цифровою трансформацією, вимагають постійного оновлення наявних навичок. Зростаючі потреби нових поколінь вимагають серйозних роздумів про те як залучати та утримувати таланти, що працюють у державному секторі. Стратегічне кадрове планування, засноване на заслугах талановитих людей визначатимуть здатність адміністрацій до модернізації.

Стратегії залучення та просування різноманітних талановитих людей на керівні посади будуть розроблені та відображені в інклюзивних процесах відбору. В Європі є чітке розуміння, що навички та компетенції державних службовців необхідно систематично підвищувати за допомогою спеціалізованого навчання. І це слід робити не для отримання чергового свідоцтва чи зарахування кредиту для річного набрання балів як в нашому випадку. Існує значна потреби в навичках, коли справа доходить до інтеграції цифрових технологій у робочі процеси, включаючи навички цифрової доступності, інформаційної грамотності щодо даних або реінжинірингу процесів, а також навички розробки «зеленої» політики, впровадження інноваційних підходів до розробки політики та надання послуг. До них включають здатність аналізувати та стратегічно планувати на основі наукових та інших кон-

кретних знань і фактів, працювати через організаційні кордони та швидко реагувати. У більш відкритому і спільному середовищі, всі залучені суб'єкти повинні володіти достатніми навичками: державні службовці, політики, науковці, бізнес та громадяни.

Обмін знаннями, обмін практикою та адаптація успішних кейсів з однієї країни, регіону чи муніципалітету до інших – по всьому всього ЄС – ж може значно підвищити спроможність державних адміністрацій.

Третій виклик, на який ми звернемо увагу – це зростаюча складність політичних питань. ЄС особливе утворення, де для успішного вирішення політичних питань апіорі необхідний інноваційний підхід. Для того, щоб держави-члени мали збалансований розвиток і були готовими до майбутніх викликів, необхідний загальносупільний підхід, який ґрунтується на переосмисленні економічної моделі та міжпоколінної справедливості та солідарності між поколіннями [4].

Сьогодні питання, які вирішує державне управління вимагає, щоб інновації були невід'ємною частиною діяльності державних адміністрацій. Інноваційні державні адміністрації можуть створювати нові рішення для постійних викликів і встановлювати нові напрямки для побудови стійкої та процвітаючої економіки. Урядові інноваційні стратегії повинні розроблятися із застосуванням інклюзивного підходу для забезпечення колективної власності та залучення громадян (співтворчість).

Внутрішні зусилля державних адміністрацій з впровадження інновацій виходять за рамки простого прийняття нових технологій і передбачають глибокі систематичні організаційні перетворення у всіх аспектах роботи. Для просування інновацій їм потрібна відкрита та спільна організаційна культура, яка працює незалежно від ізоляції, сприймає невдачі та ризики, а також впроваджує мислення, що передбачає постійну адаптивність і навичок, переходячи від культури впевненості до культури, в якій люди приймають зміни.

Зазначене вище свідчить про потребу сильнішої співпраці між державними адміністраціями для вирішення «надскладних проблем» [8]. Багато проблем, з якими сьогодні стикаються державні адміністрації, такі як зміна клімату, управління кризовими ситуаціями, подолання наслідків глобалізації, не можуть бути вирішені однією адміністрацією, враховуючи багатовимірну структуру цих проблем.

Співпраця між адміністраціями в межах однієї країни, між державами-членами, а також на міжнародному рівні допомагає максимально використати отримані знання. Спільна правова база ЄС та гармонізована імплементація, в тому числі через обмін досвідом та адміністративного співробітництва, пропонують державним адміністраціям країн-членів державним адміністраціям країн-членів ЄС цінну можливість підвищити свою ефективність та забезпечити кращі результати для громадян та бізнесу. Співпраця між інституціями ЄС, центральними урядами, регіонами та муніципалітетами допомагає мінімізувати фрагментацію політик і вирішити проблему конкуренцію за фінансові ресурси між різними рівнями управління, дозволяючи багаторазове використання компонентів і вирішення проблеми з європейської точки зору. Крім того, така співпраця зміцнює довіру до державних інституцій завдяки наданню ефективних послуг та досягнення хороших результатів у сфері політики. Це особливо помітно в організації надання цифрових послуг. Передача досвіду та знань досвіду та знань можна було б прискорити за допомогою програм обміну для державних службовців, за прикладом програми Erasmus+.

Висновки і пропозиції. Звичайно цих викликів значно більше, які стоять перед державним управлінням в ЄС, водночас, саме охарактеризовані нами є тими викликами, які вже існують не один рік перед українським державним управлінням. Нам дуже близькі порушені питання, оскільки вони стоять на порядку денному вже сьогодні і від успішності їх вирішення залежить і подальший шлях України і подолання економічної та соціальної існуючої кризи. Тому досвід подолання цих викликів є для України цінним.

Саме тому важливо постійно досліджувати як з цими викликами справляється публічне адміністрування в ЄС задля перейняття досвіду.

Список використаної літератури:

1. European Commission. Communication from the Commission – Annual Sustainable Growth Strategy 2021. 7/9/2020 COM (2020) 575. 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1600708827568&uri=CELEX:52020DC0575>
2. European Commission. Communication “Delivering the benefits of EU environmental policies through a regular Environmental Implementation Review”. URL: <https://europa.eu/!JV38BG>.
3. Communication from the European parliament, the Council, the European economic and social committee and committee of the regions. Commission work programme 2023 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0548&qid=1666271020857>
4. European Commission. A Sustainable Europe by 2030. (2019) Retrieved from: URL: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-towards-sustainableeurope-2030_en.
5. G Hammerschmid, S van de Walle, R Andres, P Bezes (2016). Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top. Edward Elgar.
6. European Commission. Joint Research Centre (2021). Digitranscope: The governance of digitally-transformed society. Retrieved from: <https://europa.eu/!gj38dn>.
7. Bourgeon, Jocelyn. (2017) The New Synthesis of Public Administration Fieldbook.
8. Peters, B.G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. Policy and Society, 36(3), pp.385-396.
9. F. Silve and A. Plekhanov (2018) “Institutions, innovation and growth: Evidence from industry data”, Economics of Transition, Vol. 26, pp. 335–362.

Fadeev M. V. Challenges of EU public administration

The article highlights the peculiarities of the challenges facing the public administration of the European Union. It is noted that the EU is a complex organization consisting of member states with different cultures, languages and political systems. This complexity makes it difficult for the EU public administration to effectively coordinate and manage policies across the bloc.

The author analyzes and notes the positive experience of the European Commission's annual Sustainable Growth Strategy.

The author identifies three challenges facing the EU public administration, namely: 1) rapid technological changes which require adaptation of the methods of work of public administrations. It is indicated that EU public administrations must keep pace with the latest technologies to provide efficient and quality services to citizens; 2) demographic changes and shortage of qualified personnel. The author points out that the EU is facing demographic changes, such as an aging population and declining birth rates, which put pressure on the human resources management of public administrations. The EU public administration has to adapt to these changes to ensure that citizens continue to receive high-quality services; 3) the growing complexity of political issues. It is noted that in order

for the Member States to have a balanced development and be prepared for future challenges, a whole-of-society approach based on a rethinking of the economic model is needed. The author points out that sustainable public policy requires a systematic, long-term approach in which administrations pool their resources and expertise to develop common solutions. Such an approach can ensure policy coherence for the realization of the SDGs, to reduce the economic, social and environmental costs caused by conflicting policies or delayed actions.

It is concluded that the challenges described are those that have been facing Ukrainian public administration for many years.

Key words: *public administration, public administration, public administrations, digitalization, institutions, Sustainable Development Goals, government, demographic changes, staff shortage.*