

О. С. Верхолаз,
аспірант, Національний аерокосмічний університет "Харківський авіаційний інститут"
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0001-5559-9191>

DOI: 10.32702/2306-6814.2025.23.333

ЄВРОПЕЙСЬКІ ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

O. Verkholaз,
PhD student, National Aerospace University "Kharkiv Aviation Institute"

EUROPEAN TRENDS OF IMPROVING OF PUBLIC ADMINISTRATION PROCESSES

У статті здійснено аналіз і оцінку європейських тенденцій вдосконалення процесів публічного управління. Зокрема, виокремлено відмінності загальних адміністративних систем місцевих органів влади в країнах ЄС; визначено переваги, котрі притаманні різноманітності загальних адміністративних систем місцевих органів влади в країнах ЄС; описано вигоди від інтеграції загальних адміністративних систем місцевих органів влади до Європейського адміністративного простору.

Зазначено, що відмінності загальних адміністративних систем місцевих органів влади в країнах ЄС можуть відповідати: культурі — наприклад, з точки зору історій, ритуалів та звичаїв, символів, влади, організації, контролю; цінностям — наприклад, з точки зору компромісу між середнім економічним добробутом та нерівністю та силою цінностей; політиці — наприклад, з точки зору високих витрат та податкових режимів у деяких країнах та низьких податкових режимів в інших країнах; цілям та бажаним результатам — наприклад, з точки зору компромісу між економічними, соціальними та екологічними цілями; системам та процесам — наприклад, з точки зору високого рівня стандартизованого електронного урядування та онлайн-послуг у деяких країнах.

Підкреслено, що оцінка SIGMA щодо відповідності публічного управління в країнах-кандидатах на вступ до ЄС Центральної та Східної Європи загальним стандартам ЄС була зосереджена на горизонтальних системах управління: розробці політики та координації дослідження європеїзації публічного управління та політики; державній службі та адміністративному праві; управлінні державними витратами; системі внутрішнього фінансового контролю; державних закупівлях; зовнішньому аудиті; системі публічної доброчесності.

Виділено три потенційні види вигод від інтеграції будь-яких систем: економію масштабу, економію за рахунок охоплення та економію за рахунок навчання.

Підкреслено, що, для того, щоб економія навчання була практичною, необхідно використовувати потенціал діяльності, орієнтованої на навчання, такої як бенчмаркінг, експерименти, оцінка ефективності, контроль та оскарження.

The paper analyzes and assesses the European trends in improving of public administration processes. In particular, the differences between the general administrative systems of local authorities in the EU countries are singled out; the advantages inherent in the diversity of general administrative systems of local authorities in the EU countries are determined; the benefits of integration of general administrative systems of local authorities into the European Administrative Area are described.

It is noted that the differences in the general administrative systems of local authorities in the EU countries may correspond to the following: culture — for example, in terms of stories, rituals and customs, symbols, power, organization, control; values — for example, in terms of a compromise between average economic well-being and inequality and the power of values; policies — for example, in terms of high costs and tax regimes in some countries and low tax regimes in other countries; goals and desired outcomes — for example, in terms of a compromise between economic, social and environmental goals; systems and processes — for example, in terms of a high level of standardized e-government and online services in some countries.

It is emphasized that SIGMA's assessment of the compliance of public administration in the candidate countries for accession to the EU of Central and Eastern Europe with the general EU standards was focused on horizontal management systems: policy development and coordination of the study of Europeanization of public administration and policy; public service and administrative law; public expenditure management; internal financial control system; public procurement; external audit; system of public integrity.

Three potential types of benefits from the integration of any systems are allocated: savings of scale, savings due to coverage and savings due to training.

It is emphasized that, in order for learning savings to be practical, it is necessary to use the potential of learning-oriented activities, such as benchmarking, experiments, performance evaluation, control and appeal.

Ключові слова: публічне управління, європейські тенденції, адміністративні системи, країни ЄС, європеїзація публічного управління, державна служба.

Key words: public administration, European trends, administrative systems, EU countries, Europeanization of public administration, civil service.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Раніше в реформах публічного управління існувала тенденція звертати увагу лише на ресурси, зроблені або оплачені державними установами. Однак у належному аналізі витрат і вигод також потрібно виміряти внески користувачів, громади та бізнесу, щоб отримати точну картину різних співвідношень витрат і вигод, досягнутих різними адміністративними системами. Якщо врахувати ці "приховані" внески, які не визнаються урядом, але є дуже важливими для добробуту громадян і бізнесу, що взаємодіють з урядом, відносні співвідношення витрат і вигод різних адміністративних систем, ймовірно, зміняться. Вищезазначене обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Імперативи реформування публічного управління в сучасних умовах європейської інтеграції України бага-

торазово підлягали дослідженню з боку багатьох вчених і практиків України та зарубіжжя, зокрема, таких, як: О. Воронова, Р. Масик, А. Мельник та ін. Проте недостатньо уваги приділяється перспектив розвитку європейських тенденцій вдосконалення процесів публічного управління.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою роботи є аналіз і оцінка європейських тенденцій європейських тенденцій вдосконалення процесів публічного управління.

Для досягнення поставленої мети в роботі пропонується поставити та вирішити такі завдання:

— виокремити відмінності загальних адміністративних систем місцевих органів влади в країнах ЄС;

— визначити переваги, котрі притаманні різноманітності загальних адміністративних систем місцевих органів влади в країнах ЄС;

— описати вигоди від інтеграції загальних адміністративних систем місцевих органів влади до Європейського адміністративного простору.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Важливо відмітити, що на рівні місцевих органів влади можна побачити (особливо у Великій Британії) однієї й тієї ж адміністрації, яка обслуговує окремі політичні утворення. Це навряд чи стосується національних політичних утворень. Тут слід зазначити, що в будь-якому географічному регіоні (наприклад, у різних країнах Європи, або в різних країнах Західної Європи, або навіть у різних регіонах однієї країни Європи, або в місцевих органах влади одного регіону) загальна адміністративна система може виграти від відповідного розмаїття серед її складових адміністративних систем. Це розмаїття може відповідати відмінностям у:

- культурі — наприклад, з точки зору історій, ритуалів та звичаїв, символів, влади, організації, контролю;

- цінностях — наприклад, з точки зору компромісу між середнім економічним добробутом та нерівністю та силою цінностей;

- політиці — наприклад, з точки зору високих витрат та податкових режимів у деяких країнах та низьких податкових режимів в інших країнах;

- цілях та бажаних результатах — наприклад, з точки зору компромісу між економічними, соціальними та екологічними цілями;

- системах та процесах — наприклад, з точки зору високого рівня стандартизованого електронного урядування та онлайн-послуг у деяких країнах, але високого рівня персоналізованих індивідуальних послуг в інших країнах [1; 5].

Ці відмінності можуть виникати з багатьох причин — і вони не всі позитивні. Дійсно, багато з них значною мірою складаються з "випадковостей історії", що виникають через чутливу залежність від початкових умов і зовсім не відповідають тому, що було б заплановано в "раціональній" системі. Більше того, їх легко перебільшити — "свої" люди часто переоцінюють роль культури (зазвичай у будь-якій організації існує багато "культур") та силу цінностей (часто ці цінності на практиці є лише на словах), тоді як політика, цілі, системи та процеси можуть бути швидко засвоєні "зовнішніми", і в такому разі вони не нададуть сталої переваги системі з різноманітними підсистемами.

Цікаво відзначити, що оцінка SIGMA щодо відповідності публічного управління в країнах-кандидатах на вступ до ЄС Центральної та Східної Європи загальним стандартам ЄС була зосереджена на горизонтальних системах управління, а саме:

- розробці політики та координації дослідження європеїзації публічного управління та політики;

- державній службі та адміністративному праві;
- управлінні державними витратами;
- системі внутрішнього фінансового контролю;
- державних закупівлях;
- зовнішньому аудиту;
- системі публічної доброчесності [2; 4].

Зрозуміло, що ці критерії радше стосувалися систем і процесів, ніж цінностей і культури. Враховую-

чи цю спільну традицію адміністративного права, можна припустити, що ці країни зможуть швидко адаптуватися до спільних принципів Європейського адміністративного простору. Однак, схоже, що це не обов'язково так, оскільки адміністрації та уряди часто виявляють мало готовності визнати необхідність реальних реформ та активно просувати їх. Ця слабша зосередженість на цінностях і культурі означала, що ці критерії ЄС навряд чи визначили б усі більш суттєві характеристики національних адміністративних систем, які б ускладнили інтеграцію та, можливо, зробили її менш цінною. Однак можна виділити кілька основних переваг у будь-якій системі, яка має і підтримує різноманітність підходів.

По-перше, різноманітність у загальній системі надає можливості для навчання. Звичайно, логіка цього полягає в тому, що ті адміністративні системи, які виявляються більш успішними, повинні поширюватися, тоді як ті, які виявляються найменш успішними, повинні зникнути з часом — подвійні процеси, які зрештою призведуть до конвергенції до єдиної системи або принаймні невеликої кількості систем. Однак, оскільки обставини з часом змінюються, характеристики, необхідні для успішної системи, також, ймовірно, змінюватимуться, тому подальше розмаїття, ймовірно, буде цінним. Отже, надто швидка конвергенція до однієї чи двох систем, які в будь-який момент часу можуть здаватися "оптимальними", насправді може зашкодити потенціалу навчання всієї системи, а отже, — і довгостроковим результатам, яких вона може досягти.

По-друге, стійкість до потрясінь, ймовірно, буде вищою, якщо вразливі механізми в загальній системі різноманітні за своєю конструкцією та функціонуванням. Тут руйнівні потрясіння можуть вивести з ладу деякі підсистеми (наприклад, економіки Греції, Ірландії, Італії та Іспанії після міжнародної фінансової кризи 2008 року), але загальна система може залишатися стабільною завдяки тому, що інші підсистеми дуже відрізняються і не так вразливі до пережитих потрясінь (наприклад, Німеччина після фінансової кризи 2008 року). Звичайно, за відсутності достовірних знань про тип і серйозність майбутніх потрясінь ніколи не можна бути впевненим, що загальна різноманітність системи достатня для забезпечення такої стійкості системи [1—3].

По-третє, можливість задоволення різних смаків населення загалом, якщо люди можуть тягнати до систем, яким вони віддають перевагу, без будь-яких небажаних побічних ефектів для систем, з яких вони емігрують (такий рух людей до адміністративних систем, яким вони віддають перевагу, лише став доступним у Європі, головним чином після Маастрихтського договору, і, ймовірно, у будь-якому разі буде відносно неважливим як мотивація для еміграції між країнами). Однак, це може бути набагато більш показовим фактором міграції капіталу між країнами. Наразі цей фактор є відносно неважливим. Очевидно, що там, де є докази того, що ці аргументи застосовні, інтеграція адміністративних систем може підірвати переваги, які різноманітність може принести загальній системі.

Можна виділити три потенційні види вигод від інтеграції будь-яких систем — економію масштабу, економію за рахунок охоплення та економію за рахунок навчання:

— економія масштабу — в інтегрованих адміністративних системах це означає, що для кожної ролі доступно набагато більше спеціалістів, ніж у неінтегрованих системах (наприклад, більше бухгалтерів, більше оцінювачів ризиків, більше експертів з боротьби з корупцією);

— економія за рахунок охоплення — в інтегрованих адміністративних системах це означає, що доступно набагато більше типів спеціалістів, ніж це було б можливо в неінтегрованих системах (наприклад, різні типи бухгалтерів та юристів з боротьби з корупцією);

— економія навчання — в інтегрованих адміністративних системах це означає, що існує набагато більше можливостей для порівняння ("бенчмаркінгу"), проведення експериментів ("прототипування") та оскарження ("прийняття альтернативних систем відліку"), ніж у неінтегрованих системах [2; 5].

Оскільки економія масштабу означає, що збільшення витрат призводить до більшого, ніж пропорційно, збільшення віддачі, у цьому зв'язку присутній парадокс: поточна фаза жорсткої економії в більшості країн ЄС з 2008 року, ймовірно, призводить до неефективної економії масштабу, тобто вищих витрат на одиницю продукції — ще одного недоліку поточної політики жорсткої економії. Додатково слід зазначити, що багато емпіричних досліджень державних послуг припускають постійну віддачу від масштабу або навіть неефективну економію — але досі було мало досліджень економії масштабу в системах державної служби — тут потрібні додаткові дослідження, і було б нерозумно робити припущення, які не мають відповідних доказів. Крім того, існує ключове концептуальне питання щодо того, які ресурси враховуються під час розрахунку економії або неефективної економії масштабу.

Економія за рахунок масштабу досягається, коли обсяг продукції організації зростає більш ніж пропорційно, а також коли збільшується спектр діяльності, яку вона здійснює. Це передбачає ширше використання всього спектру здібностей персоналу, організації та системи. Таким чином, це дозволяє організації чи системі використовувати "приховані" або недостатньо використані навички та здібності. Це також дозволяє персоналу займатися багатозадачністю, ефективніше використовуючи свій час. Економія за рахунок масштабу потенційно важлива в адміністративних системах, оскільки ключовим елементом більшості професійної підготовки та досвіду є те, що вони готують фахівців до виконання широкого кола завдань, лише деякі з яких вони фактично виконують у будь-який момент часу. Ймовірно, вона буде максимально використана в системах, які переживають інтеграцію або співпрацю. Однак, вона все ще недостатньо використовується в дослідженнях ефективності державної служби та, ймовірно, не повністю використовується, оскільки її також не визнають керівники вищої ланки державної служби [3; 4].

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

У цілому, для того, щоб економія навчання була практичною, необхідно використовувати потенціал діяльності, орієнтованої на навчання, такої як бенчмаркінг, експерименти, оцінка ефективності, контроль та оскарження. Проте дослідження свідчать про те, що такий підхід, орієнтований на навчання, все ще відносно недостатньо розвинений у багатьох (якщо не в більшості) систем державної служби. Однак бар'єри для навчання між однією адміністративною системою та іншою видаються значно більшими, ніж бар'єри для навчання в межах адміністративної системи, тому навчання може поширюватися набагато швидше в межах інтегрованих адміністративних систем.

Література:

1. Воронова О. В., Галунець Н. І. Європейська інтеграція як чинник демократичної трансформації України. Інвестиції: практика та досвід. № 11. 2024. С. 230—235.
2. Масик Р. І. Вплив євроінтеграційних процесів на сферу публічного управління: загальні аспекти. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2023. № 34 (73). С. 77—83.
3. Мельник А., Іващенко А. Система публічного управління країн Східної Європи у перші роки після набуття членства у європейському союзі. Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences. 2024. № 334 (5). С. 60—66.
4. Мерзляк А. В., Боклаг В. А., Віхорт Ю. В. Зарубіжний досвід розвитку системи електронних публічних послуг в умовах розбудови інформаційного суспільства. Держава та регіони. 2021. № 1 (71). С. 136—142.
5. Меркотун Г. Економічне врядування в ЄС: досвід та уроки для України. Аспекти публічного управління. 2023. № 11 (2). С. 47—56.

References:

1. Voronova, O.V. and Galunets, N.I. (2024), "European integration as a factor of democratic transformation of Ukraine", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 11, pp. 230—235.
2. Masik, R.I. (2023), "Influence of European integration processes on the sphere of public administration: general aspects", *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Seriya: Publichne upravlinnia ta administruvannia*, vol. 34 (73), pp. 77—83.
3. Melnyk, A. and Ivashchenko, A. (2024), "The system of public administration of the countries of Eastern Europe in the first years after gaining membership in the European Union", *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*, vol. 334 (5), pp. 60—66.
4. Mercotun, G. (2023), "Economic governance in the EU: experience and lessons for Ukraine", *Aspekty publichnoho upravlinnia*, vol. 11 (2), pp. 47—56.
5. Merzlyak, A.V., Boklag, V.A. and Vihort, Yu. V. (2021), "Foreign experience in the development of electronic public services in the context of the development of the information society", *Derzhava ta rehiony*, vol. 1 (71), pp. 136—142.

Стаття надійшла до редакції 21.11.2025 р.