

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Кафедра публічного управління та державної служби

Кваліфікаційна робота магістра
на тему
ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ В РЕФОРМУВАННІ
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Виконала студентка 2 курсу,
групи ДПУА-24
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічне управління та
адміністрування»

_____ Анастасія ЛИХВАН

Науковий керівник роботи:
кандидат наук з державного
управління, доцент

_____ Олексій ОЛЕШКО

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	6
1.1. Сутність публічної служби та особливості підходів щодо її реформування	6
1.2 Зарубіжні моделі публічної служби: класифікація та особливості	15
РОЗДІЛ 2 СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	22
2.1 Етапи реформування публічної служби в Україні та її нормативно- правове забезпечення.....	22
2.2. Визначення основних проблем і викликів щодо трансформацій сфери публічної служби в Україні.....	34
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ	41
3.1. Практики реформ публічної служби в країнах ЄС та НАТО	41
3.2. Пропозиції щодо адаптації кращих міжнародних практик в умовах України	51
ВИСНОВКИ.....	61
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	64

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ЄС – Європейський Союз

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management,
підтримка покращення управління та менеджменту

U-LEAD – Ukraine – Local Empowerment, Accountability and Development
Programme

НАДС – Національне агентство України з питань державної служби

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура

НАТО – Організація Північноатлантичного договору

ОМС – Органи місцевого самоврядування

ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг

HRMIS – Human Resource Management Information System, інформаційна
система управління людськими ресурсами

МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України

KPI – Key Performance Indicators, ключові показники ефективності

ДСТУ – Державний стандарт України

ENA – École Nationale d'Administration, Національна школа адміністрації у
Франції

ООН – Організація Об'єднаних Націй

США – Сполучені Штати Америки

ГУДС – Головне управління державної служби України

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі розвитку українського суспільства спостерігаються значні перетворення у сфері публічного управління, що у свою чергу, вимагають модернізації інституту публічної служби. У контексті євроінтеграції особливої ваги набуває приведення державної політики у відповідність до європейських стандартів прозорості, ефективності та підзвітності. Однак, кадрова нестабільність, недостатній рівень професійної підготовки службовців і корупційні ризики показують необхідність розгляду міжнародного досвіду для вдосконалення якості управління. Аналіз практик таких країн, як Польща, Німеччина, Естонія і Франція, сприяє визначенню шляхів реформування української системи публічної служби та створенню професійного корпусу державних службовців.

Ступінь наукової розробленості теми. Питання розвитку та реформування публічної служби в Україні досліджували Н. Гончарук, Н. Сорокіна, В. Мартінович, Н. Носань, О. Петришин, які розглядали сутність, принципи й кадрові аспекти публічної служби. С. Любич, Т. Слободенюк, А. Неділько аналізували європейський досвід і стандарти ефективності. Водночас питання адаптації зарубіжних практик до українських умов залишаються недостатньо опрацьованими.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є аналіз зарубіжного досвіду реформування публічної служби та розроблення рекомендацій щодо його застосування в Україні.

Для досягнення мети визначено такі завдання:

1. Розкрити сутність, принципи та структуру публічної служби.
2. Проаналізувати етапи становлення та реформування публічної служби в Україні.
3. Дослідити зарубіжний досвід, на прикладі країн ЄС.
4. Визначити проблеми та виклики розвитку публічної служби в Україні.

5. Запропонувати напрями адаптації європейських підходів у національну систему.

6. Сформулювати практичні рекомендації щодо підвищення ефективності управління.

Об'єкт дослідження – система публічної служби як елемент механізму державного управління України.

Предмет дослідження – зміст, закономірності та механізми впровадження закордонних моделей, принципів і управлінських інструментів у процес реформування української публічної служби.

Методи дослідження. У роботі використано методи аналізу, синтезу, порівняльно-правовий, системний і статистичний підходи, що дозволили забезпечити комплексне дослідження проблематики.

Практичне значення результатів. Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення кадрової політики та цифровізації публічної служби. Досвід, здобутий під час виробничої практики в Департаменті адміністративних послуг та дозвільних процедур Дніпровської міської ради, став основою для пропозицій щодо розвитку електронних сервісів, зокрема ініціативи «Я – Ветеран», реалізованої у співпраці з Міністерством у справах ветеранів України та Міністерством цифрової трансформації України.

Апробація результатів дослідження. Результати магістерської роботи апробовано під час виробничої практики у Департаменті адміністративних послуг та дозвільних процедур Дніпровської міської ради, а також представлені на Всеукраїнській щорічній студентській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи» (м. Харків, 26–27 березня 2025 р.) у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

утність публічної служби та особливості підходів щодо її реформування

Публічна служба є основою системи публічного управління, що гарантує безперервність, стабільність та результативність роботи держави і органів місцевого самоврядування. У традиційному розумінні, публічна служба охоплює сукупність посадових осіб, що здійснюють владні повноваження в інтересах громадян, забезпечуючи втілення державної політики та надання адміністративних послуг.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, Державна служба визначається, як публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

налізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

абезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

абезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

дійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

правління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

правління персоналом державних органів;

еалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством

Відповідно до статті 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III, служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [36].

У правовій системі України термін «публічна служба» вперше був офіційно використаний у Кодексі адміністративного судочинства України, де він визначається як діяльність на державних політичних посадах, у судовій та прокурорській системах, у військовій та дипломатичній службі, а також в органах місцевого самоврядування. Це тлумачення, хоча й широке, однак лише частково відповідає сучасному уявленню про суть публічної служби в демократичному суспільстві.

Як наголошує український науковець О.В. Петришин, який є прихильником ще більш широкого розуміння публічної служби, публічна служба – це не лише діяльність у державних чи муніципальних органах, а й у громадських організаціях і навіть у приватному секторі, за умови виконання суспільно значущих функцій. Він виокремлює такі ознаки публічної служби: постійність професійної діяльності, спрямованість на задоволення суспільного інтересу, здійснення діяльності в межах визначених повноважень [1].

Серед основних принципів організації публічної служби виокремлюють: верховенство права, публічність, професіоналізм, відкритість, доброчесність, політичну нейтральність, стабільність. Реформування публічної служби в Україні протягом останніх десятиліть відбувається, враховуючи потребу перетворення старої радянської бюрократичної моделі на сучасну систему, спрямовану на задоволення потреб суспільства.

Як зазначають Н.Т. Гончарук і Н.Г. Сорокіна у навчальному посібнику «Публічна служба», визначення розглядається як система професійної діяльності в органах публічної влади, що забезпечує реалізацію державної політики та служіння суспільним інтересам. Авторки підкреслюють важливість принципів прозорості, політичної нейтральності, ефективності, доброчесності та орієнтації на потреби громадян як базових засад функціонування сучасної публічної служби. Такий підхід відповідає європейським підходам до формування відкритої та підзвітної державної служби [6].

Основою цих підходів є аналіз векторів і механізмів, що сформували підстави для втілення реформи публічної служби в Україні впродовж останніх років. Вони охоплюють як практичні аспекти трансформації державної служби, так і стратегічне бачення інтеграції України до Європейського Союзу. Відповідно до європейських стандартів, на яких базується публічна служба, вона має спиратися на принципи служіння громадянам, неупередженості, доброчесності та орієнтації на результат.

Реформування системи публічної служби в Україні відбувається протягом останніх десятиліть за необхідності трансформації старої радянської бюрократичної моделі у сучасну систему, орієнтовану на потреби суспільства. Аналізуючи наведені вище визначення, можна зробити висновок, що поняття «публічна служба» є ширшим і змістовнішим, ніж «державна служба». Державна служба зосереджується переважно на діяльності в межах державних органів, а публічна служба в свою чергу охоплює також органи місцевого самоврядування, державні установи й організації, які виконують суспільно значущі функції. Це означає, що її головна мета полягає не лише у реалізації державної політики, а й у служінні суспільству в цілому.

Щоб краще зрозуміти взаємозв'язок між цими поняттями, доцільно розглянути їх у порівняльному аспекті. Нижче наведено укладену автором Таблицю 1.1, яка ілюструє основні відмінності між державною та публічною службою.

Таблиця 1.1 – Порівняння публічної та державної служби

Критерій порівняння	Державна служба	Публічна служба
Сфера застосування	Реалізується в системі державних органів виконавчої, законодавчої та судової влади.	Охоплює всю систему органів публічної влади, включно з державними органами та органами місцевого самоврядування.
Суб'єкти служби	Державні службовці, які призначаються на посади в державних органах.	Державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, інші особи, які здійснюють публічні функції.
Правова основа	Закон України «Про державну службу».	Закон України «Про державну службу», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Кодекс адміністративного судочинства України тощо.
Призначення служби	Забезпечення реалізації державної політики.	Реалізація публічних інтересів, надання якісних послуг громадянам і забезпечення відкритої взаємодії між владою та суспільством.
Характер взаємовідносин	Вертикально-ієрархічні відносини між суб'єктами державної влади.	Широка система взаємовідносин між публічною владою та громадянами.
Структурна відповідність	Частина публічної служби.	Узагальнююче поняття, що охоплює різні форми публічної діяльності.

Для кращого розуміння сучасної ролі та значення публічної служби в системі публічного управління України, варто звернутись до історичних етапів її становлення. Еволюція даного становлення пройшла довгий шлях – від перших форм державного управління у княжу добу до розробки професійної моделі державної служби у період незалежності. Нижче у Таблиці 1.2 представлено узагальнену хронологію основних етапів розвитку публічної служби, що демонструє її поступове формування як важливої складової демократичного врядування [13].

Таблиця 1.2 – Етапи розвитку інституту публічної служби на українських землях

Історичний період	Основні характеристики та події
IX–XIII ст. (Київська Русь)	Формування перших елементів державної служби; впровадження князівської влади; розвиток управлінського апарату за Володимира Великого.
XIV–XVI ст.	Входження до складу Великого князівства Литовського; формування структур місцевого управління.
XVII–XVIII ст. (Гетьманщина)	Виборність посад, колегіальність управління; автономна модель влади з опорою на козацькі традиції.
Кінець XVIII – XIX ст.	Запровадження Табеля про ранги з 1785 року; поширення російської імперської системи державної служби.
1917–1920 рр.	Спроба унормування державної служби за часів УНР; перші закони, що визначали статус службовців.
1922–1991 рр. (СРСР)	Відсутність інституту державної служби як окремої системи; централізоване кадрове управління.
1991–1993 рр.	Визначення потреби створення професійної державної служби після проголошення незалежності України.
1993–2010 рр.	Прийняття Закону «Про державну службу» у 1993 році; створення Головдержслужби; формування кадрового резерву.
2000–2010 рр.	Указ Президента про Стратегію реформування; створення НАДУ; запуск Програми розвитку держслужби.
2011–2015 рр.	Реорганізація Головдержслужби в НАДС; посилення професіоналізації, адаптація до євростандартів.
2016 – дотепер	Прийняття нового Закону про держслужбу у 2015 році; цифровізація; стратегія до 2025 року; підтримка з боку ЄС.

Для повного розуміння сутності публічної служби важливо не лише визначити її правову природу чи принципи функціонування, але й проаналізувати типологію публічних службовців, яка відображає різноманітність завдань і ролей, що виконуються у системі публічного

управління. Кожна держава має власну модель, назви посад, ступінь професіоналізації та рівень відповідальності публічних службовців. Наприклад, у Великій Британії це – «civil servant», у Німеччині – «Beamter», у Франції – «fonctionnaire». Однак попри відмінності у термінології, всі ці поняття об'єднані загальним принципом: публічні службовці – це особи, які, перебуваючи на службі в державі чи громаді, виконують суспільно значущі функції, мають визначені повноваження і зобов'язані дотримуватись стандартів доброчесності та політичної нейтральності.

Для більшої наочності класифікацію публічних службовців подано на Рисунку 1.1, який створено автором на основі узагальнення теоретичних підходів до визначення критеріїв поділу публічних службовців, поданих у навчальних матеріалах [14].



Рисунок 1.1 – Класифікація публічних службовців

Такий підхід дає змогу структурувати публічну службу як складну і багаторівневу систему, орієнтовану на ефективне забезпечення суспільних потреб та інтересів.

Розвиток державної служби нерозривно пов'язаний з еволюцією системи публічного управління, оскільки саме управлінські моделі визначають концептуальні основи її функціонування. Саме вони формують підґрунтя для підвищення ефективності, відкритості та підзвітності влади перед суспільством. У сучасних реаліях публічне управління виходить за межі традиційного адміністрування, охоплюючи інноваційні механізми громадської участі, впровадження цифрових технологій, мережеву взаємодію та орієнтацію на досягнення конкретних результатів. У сучасній науковій сфері виокремлюють декілька основних моделей публічного управління. На Рисунку 1.2, створеному автором, наведено їх класифікацію, що ґрунтується на узагальненні підходів вітчизняних і зарубіжних дослідників.



Рисунок 1. 2 – Моделі публічного управління

Ці моделі формуються на перетені глобальних трендів, національних потреб і очікувань громадянського суспільства, та мають практичне значення для розробки сучасної управлінської політики [41].

З огляду на актуальні виклики, моделі публічного управління не можуть залишатись незмінними. Вони формують базу для перезавантаження всієї системи державного управління в бік відкритості, результативності та підвищення рівня громадської довіри. Впровадження принципів «електронного уряду», «мережевого врядування» та «відкритого уряду» відображає прагнення не просто інтегрувати новітні підходи, а й переосмислити роль публічної служби як сервісного інституту, що працює в інтересах суспільства. Доцільним є перехід до аналізу реформ, які реалізуються в Україні задля побудови сучасної, цифрової та ефективної системи публічної служби.

Мета реформи державного управління полягає у створенні сучасної, цифрової та орієнтованої на надання якісних публічних послуг держави, яка забезпечуватиме сталий розвиток і належне реагування на внутрішні й зовнішні виклики. Реформа передбачає зміну підходів у трьох головних елементах – структурі, процедурі та людях. Серед її практичних реалізацій:

- розбудова підзвітних державних інституцій;
- підвищення якості урядових рішень;
- формування професійної державної служби;
- цифрова трансформація, включаючи запуск HRMIS, Порталу Дія, системи е-консультацій;
- розвиток мережі ЦНАП та електронних послуг.

Значну увагу приділено також вдосконаленню оплати праці службовців, впровадженню нових кадрових процедур, створенню директорських структур у міністерствах, запровадженню трирічного бюджетного планування та посиленню координації політик. Успішне втілення реформи є визначальним для прогресу євроінтеграції України та підтримується ЄС на експертному і фінансовому рівні. У цьому контексті варто окремо виділити основні технічні напрями, які визначають сучасний напрям розвитку публічної служби в Україні.

- інституціоналізацію професійного розвитку держслужбовців – створення системи підвищення кваліфікації, атестації);
- діджиталізацію кадрових процесів – упровадження Єдиного порталу вакансій, електронні особові справи;
- запровадження KPI та управління за результатами;
- спрощення регулювання та оптимізація структури публічної служби.

Саме ці заходи забезпечують перехід від застарілої моделі управління до сучасної ефективної системи [38].

Одним із основних нормативних орієнтирів для гарантування високого рівня якості публічних послуг в Україні є застосування стандарту ДСТУ ISO 9001:2015 «Системи управління якістю. Вимоги», що є українським відповідником міжнародного ISO 9001:2015. Цей документ визначає універсальні підходи до побудови систем менеджменту якості, серед яких: процесний підхід, орієнтація на потреби споживача та постійне вдосконалення управлінських процедур [11]. Використання цих принципів у діяльності органів публічної влади сприяє підвищенню прозорості, оперативності та довіри громадян до державних інституцій.

Водночас, окрім вимог до якості управління, важливим є дотримання етичних стандартів публічної служби. В Україні вони закріплені в «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 (у редакції станом на 11 квітня 2023 р.). Документ визначає норми доброчесності, неупередженості, толерантності та ввічливості у спілкуванні з громадянами, що є складовою якісного врядування [30].

Отже, публічна служба виступає базовим елементом системи публічного управління, виконуючи основну функцію реалізації суспільних інтересів через прозору, ефективну та підзвітну діяльність посадовців. Її правова природа, функціональні особливості та історичний розвиток демонструють еволюцію від авторитарних форм до сучасної моделі, орієнтованої на потреби громадян.

Аналіз типології публічних службовців і порівняння різних моделей управління допомагають глибше зрозуміти динаміку реформ, що спрямовані на підвищення ефективності влади та забезпечення інтеграції України в європейський простір.

1.2 Зарубіжні моделі публічної служби: класифікація та особливості

У сучасному світі публічна служба відіграє неабияку роль у забезпеченні функціонування демократичної держави, сприяючи стабільності, безперервності та ефективному здійсненню владних повноважень.

Створення та діяльність системи державної служби в різних країнах залежить від історичних традицій, правових норм, політико-адміністративної культури та суспільних потреб. Тому вивчення зарубіжного досвіду є важливим для пошуку оптимальних підходів у процесі модернізації державної служби України, яка прагне інтегруватися до ЄС.

Аналіз зарубіжних моделей державної служби дає змогу визначити основні принципи організації та виокремити їх особливості.

Організаційні моделі системи публічної служби у зарубіжних країнах демонструють широке розмаїття підходів до управління, структуризації та функціонування діяльності державного апарату, що зумовлено впливом історичних, культурних та соціальних чинників.

Головними системами, які вплинули на становлення публічної служби, вважаються англосаксонська, континентальна та скандинавська моделі, кожна з яких має свої унікальні характеристики, що формують її особливий стиль і підхід до управління.

Континентальна модель публічної служби, яку також називають кар'єрною або бюрократичною, історично сформувалася в межах країн континентальної Європи: у Франції, Німеччині, Іспанії, Італії, і є втіленням класичного веберівського підходу до організації адміністративного устрою. У межах цієї моделі публічний службовець розглядається не просто як виконавець функцій, а як носій легального типу влади, що діє в межах строгої нормативної бази,

підпорядковується закону та забезпечує стабільність функціонування держави навіть в умовах політичної нестабільності. Саме це формує доволі жорстку адміністративну структуру з чіткою вертикаллю управління, централізованим підходом до кадрової політики та високими вимогами до професійної етики й відданості державним інтересам.

Континентальна модель публічної служби базується на принципі специфічності публічної адміністрації, що передбачає наявність професійного кадрового складу, який присвячує усе своє трудове життя службі в органах державної влади. Вступ до служби здійснюється через конкурсні процедури або складання державного іспиту після проходження відповідної підготовки. Після зарахування державний службовець просувається по службі відповідно до чітко визначеного механізму ієрархічного підвищення, що реалізує його кар'єрний потенціал. Структура публічної служби передбачає як горизонтальні рівні, які відповідають рівню освіти або кваліфікації, так і вертикальні, за напрямками адміністративної спеціалізації.

До основних рис кар'єрної моделі належать: наявність спеціальних вимог до рівня освіти як умови для вступу на державну службу; обмеження визнання досвіду роботи у приватному секторі; обов'язковість початку кар'єри з найнижчих щаблів відповідного рівня з подальшим просуванням на основі вислуги років; чітко визначена система субординації та службової ієрархії; нормативно закріплена система оплати праці, пенсійного забезпечення, а також кодекс етики і поведінки державного службовця, що регламентує права та обов'язки.

Прикладом реалізації класичної континентальної моделі публічної служби є Франція, де діє система спеціалізованої підготовки кадрів через державні навчальні заклади, зокрема ЕНА. Після завершення навчання випускники зараховуються до відповідних корпусів державної служби (категорії А, В, С), кожен з яких має власну ієрархічну структуру, рівень відповідальності та вимоги до кваліфікації. Такий підхід забезпечує централізований контроль за якістю управлінського персоналу та підтримує єдині стандарти етики й професійної

поведінки службовців. У Німеччині структура державної служби визначається законом, який регламентує статус службовців, гарантує стабільність зайнятості, зобов'язує дотримуватись високих стандартів доброчесності та обмежує політичну активність. Особливістю німецької моделі є поєднання централізованого нормативного регулювання з децентралізованими елементами управління персоналом у межах федеральних земель, які можуть застосовувати власні правила відбору, просування та оцінювання кадрів при збереженні єдиних загальнодержавних засад публічної служби [18].

Ця модель вирізняється стабільністю кадрового складу, чітко структурованою ієрархією посад, централізованим управлінням та високим рівнем професійності. До її переваг належать: передбачуваність службової кар'єри, зниження політичного впливу на кадрові рішення, формування інституційної пам'яті в системі управління. Водночас ця модель має істотні недоліки: низьку кадрову мобільність, складність залучення фахівців із приватного сектора, надмірну формалізацію процедур та обмежену здатність до інноваційного оновлення управлінських процесів. Зазначені риси, можуть ускладнювати адаптацію адміністративного апарату до сучасних викликів, особливо в умовах динамічних змін суспільного середовища та зростання ролі цифрових технологій [21].

На сучасному етапі розвитку кар'єрна модель поступово реформується. Спостерігається тенденція відходу від традиційної ієрархічної структури в бік гібридних форм, що поєднують традиційні механізми із новими елементами відкритості, електронного урядування, підзвітності, сервісного підходу до громадян. Ці процеси спрямовані на покращення ефективності публічного управління, забезпечення його прозорості та акцентування уваги на досягненні конкретних результатів.

Також важливою складовою континентальної моделі є запровадження чітких етичних стандартів. Зокрема, у більшості країн ЄС впроваджено кодекси доброчесності та службової етики, що є обов'язковими до виконання й покликані гарантувати неупередженість, об'єктивність, відповідальність та

добросовісність у виконанні посадових обов'язків. Ці документи не лише відповідають внутрішнім нормативам, а й узгоджуються із міжнародними стандартами, зокрема положенням Конвенції ООН проти корупції, що передбачає формування культури етичного управління в державному секторі [16].

Англосаксонська модель публічного управління сформувалася в англomовних країнах із давніми демократичними традиціями, зокрема у Великій Британії, США, Канаді, Австралії та Новій Зеландії. На відміну від континентальної, ця модель спирається не на ієрархічну бюрократичну структуру, а на принципи публічного менеджменту, відкритості, підзвітності та орієнтованості на потреби громадян. Вона передбачає децентралізовану форму управління, у якій значну роль відіграють місцеві органи влади, що мають автономний статус і самостійно формують політику в межах наданих повноважень. У структурі публічної служби чітко розрізняються політичні посади та професійні адміністративні функції, що забезпечує прозорість прийняття рішень та знижує ризики політичного впливу [21].

У межах цієї моделі публічні службовці призначаються, як правило, на контрактній основі, з обмеженим строком виконання посадових обов'язків. Це забезпечує конкурентність процесу добору кадрів, гнучкість у прийнятті управлінських рішень і орієнтацію на досягнення конкретних результатів. Регулярні оцінки ефективності роботи службовців, які проводяться щорічно або раз на певний період, слугують основою для прийняття рішення щодо продовження або припинення контракту. У порівнянні з континентальною, англосаксонська модель забезпечує більшу динамічність у формуванні управлінського складу, але й водночас створює виклики щодо стабільності кар'єрного розвитку та збереження інституційної пам'яті [18].

В англосаксонській моделі місцеве самоврядування займає основну позицію, спираючись на державницький підхід до організації місцевого управління. Відповідно неї, місцеві органи влади мають чітко визначені законом повноваження та повинні забезпечувати надання публічних послуг відповідно до

встановлених стандартів, перебуваючи під загальним наглядом центральної влади. При цьому відсутнє пряме адміністративне підпорядкування між органами різних рівнів: муніципалітети мають автономію у вирішенні питань місцевого значення, а контроль за законністю їхніх дій здійснюється переважно судовими та адміністративними органами.

Ця модель також передбачає виборність не лише представницьких, а й виконавчих посадових осіб, наприклад, мерів, шерифів, що значно підвищує підзвітність влади перед громадою. Крім того, англосаксонська модель уникає централізованого втручання в діяльність місцевих органів, надаючи пріоритет принципу субсидіарності. Також важливим є й те, що правове регулювання здійснюється за принципом позитивного регулювання, місцеві органи мають право лише на ті дії, які прямо передбачені законом, що унеможливорює зловживання владою [24].

Англосаксонська модель публічного управління демонструє відкритість, динамічність та орієнтацію на результат. Вона ефективно поєднує конкурентні механізми добору кадрів, високий рівень автономії місцевого самоврядування та чітку правову регламентацію повноважень. Завдяки таким рисам ця модель успішно функціонує в умовах демократії і здатна адаптуватися до потреб сучасного суспільства. Водночас вона потребує наявності розвиненої системи оцінки ефективності, сильних інституцій правосуддя та зрілої політичної культури. Для країн із перехідною економікою, таких як наша держава, ця модель може виступати орієнтиром для впровадження реформ, спрямованих на децентралізацію, зміцнення громад і створення підзвітної системи публічної служби.

Скандинавська модель публічного управління сформувалася у Швеції, Данії, Норвегії, тобто, у країнах із високим рівнем соціального розвитку, демократичними традиціями та розвиненими інститутами громадянського суспільства. На відміну від англосаксонської чи континентальної моделей, скандинавська система є яскравим прикладом соціально орієнтованої держави, в основі якої лежить ідея неокорпоративізму, тобто, гнучкої взаємодії між

державою, громадянами та організованими групами інтересів. Така модель базується на активному соціальному діалозі, досягненні консенсусу між урядом, профспілками та роботодавцями та забезпеченні високих стандартів надання публічних послуг [40].

Ця модель ґрунтується на концепції сервісної держави, а самі органи влади діють не як наглядові структури, а як постачальники якісних публічних послуг, орієнтованих на потреби громадян. Значна увага приділяється діалогу між державою та організованими групами інтересів, які залучаються до розробки й реалізації політики через певні механізми: консультації, обговорення та досягнення консенсусу. У системі управління широко застосовується електронне врядування, створюються інституції контролю якості послуг, а також запроваджується зворотний зв'язок із населенням, який слугує показником ефективності влади [24].

Характерною рисою скандинавської моделі є децентралізована адміністративна структура, в якій місцева влада має широкі повноваження і ресурси для реалізації політик у сферах соціального захисту, зайнятості, освіти та охорони здоров'я. Водночас держава виконує регуляторну і координуючу функції, забезпечуючи рівний доступ до послуг для всіх громадян і контроль за дотриманням стандартів якості. Підходи до публічного адміністрування в цих країнах спираються на принципи відкритого врядування, що передбачає залучення громадян до процесу прийняття рішень, прозорість та високий рівень відповідальності влади.

Скандинавська модель вирізняється своєю здатністю ефективно узгоджувати інтереси різних соціальних груп через механізм трипартизму, де профспілки та роботодавці відіграють основну роль у прийнятті рішень завдяки офіційно закріпленій системі консультацій. Наприклад, у Данії вплив громадянського суспільства на державну політику є настільки сильним, що профспілки мають вирішальну роль у регіональних і центральних радах, в той час у Швеції громадські організації беруть участь у розв'язанні таких питань, як пенсійна реформа або зайнятість [40].

Ця модель є прикладом інтеграції соціального партнерства, децентралізації та сервісного підходу до взаємодії з громадянами. Її переваги полягають у забезпеченні стабільності, високій соціальній захищеності населення, ефективності взаємодії органів влади з громадянами, цифровій трансформації публічного адміністрування. Разом із тим така модель потребує високого рівня політичної культури, сильної інституційної основи та розвиненої системи громадянської участі, що може слугувати орієнтиром для країн із перехідною економікою.

Порівняння світових моделей державної служби свідчить про їхню значну різноманітність, що зумовлено історичним розвитком, законодавчими нормами та політичним устроєм кожної країни. Континентальна модель характеризується стабільністю та професіоналізмом. Її основою є чітка ієрархія та можливість довгострокової кар'єри у державному секторі. Англосаксонська модель робить акцент на прозорості, конкуренції та результативності. Вона забезпечує гнучкий підхід до відбору кадрів і надання публічних послуг. Скандинавська модель є прикладом соціального партнерства. Вона орієнтована на сервісний підхід і активно використовує цифрові технології в управлінні.

Для України, яка реалізує реформу публічної служби з орієнтацією на європейські стандарти, ретельне вивчення та адаптація окремих елементів цих моделей можуть стати підґрунтям для створення ефективної, підзвітної та орієнтованої на громадян системи публічного управління.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

2.1 Етапи реформування публічної служби в Україні та її нормативно-правове забезпечення

У сучасних реаліях, коли держава перебуває у постійному процесі розвитку, публічна служба відіграє визначальну роль, слугуючи інструментом реалізації державної політики, забезпечує злагоджену роботу органів публічної влади та задовольняє потреби населення. Ефективність функціонування цього інституту значною мірою залежить від рівня нормативно-правового регулювання, професійної підготовки кадрів, організаційної структури та адаптації найкращих міжнародних стандартів.

В Україні формування та реформування інституту публічної служби розпочалось з моменту проголошення незалежності і триває досі. Проте, цей процес не був сталим: періоди закріплення основних принципів чергувалися зі спробами більш глибоких інституційних перетворень, адаптації до вимог європейської інтеграції, а згодом, реагування на виклики пов'язані з збройною агресією. Як показує практика, еволюція публічної служби в Україні відбувається поступово: її модель змінюється від радянсько-адміністративної до тієї, яка є відкритою, прозорою та орієнтованою на інтереси громадян.

Зокрема, упродовж тридцяти років у сфері публічної служби відбулось чимало законодавчих змін, прийнято основні концепції реформування, впроваджено нові підходи до добору кадрів, оцінювання ефективності службовців та організація системи оплати праці. Проте, зовнішні виклики, зокрема повномасштабне вторгнення у 2022 році, неодноразово змушували переглядати існуючі підходи і адаптувати систему до нових реалій.

Детальний аналіз нормативного забезпечення та виділення основних етапів реформування дає змогу глибше зрозуміти логіку та динаміку перетворень, що відбуваються у сфері публічної служби України.

Розглянемо основні етапи реформування публічної служби в Україні:

Етап I. Формування інституту державної служби (1991 – 2004 рр.). Після проголошення незалежності у 1991 році Україна розпочала процес створення власної системи управління. Одним із провідних завдань стало створення нормативної бази, яка б регламентувала діяльність державних службовців та забезпечувала стабільну роботу інституту державної служби. Водночас, оновлена держава отримала у спадок централізовану радянську модель управління, що не відповідала вимогам демократичного суспільства.

Важливим кроком у нормативному забезпеченні публічної служби стало ухвалення Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII, який уперше на законодавчому рівні визначив статус державного службовця, окреслив його права, обов'язки та основні принципи діяльності. У документі було закріплено такі засади, як професіоналізм, підзвітність, рівний доступ до державної служби, політична нейтральність, а також перші положення щодо конкурсного відбору кадрів [29].

Цей закон став основою для побудови української моделі державної служби, проте не враховував динаміку змін суспільно-політичного життя та не забезпечував певною мірою ефективну реалізацію принципів служби. На практиці конкурсний добір кадрів залишався формальним, переважав адміністративно-командний стиль управління, а кадрові рішення часто ухвалювалися з урахуванням політичної доцільності [19].

Законодавчий акт був чинним понад два десятиліття, але в умовах адміністративної реформи та реалізації євроінтеграційного курсу він поступово втратив актуальність. З 1 травня 2016 року документ припинив бути чинним на підставі Закону України № 889-VIII від 10 грудня 2015 року, окрім статті 37, яка застосовується до осіб, зазначених у пунктах 10 і 12 розділу XI Закону № 889-VIII. Це стосується насамперед державних службовців, які на момент набуття

чинності нового закону вже займали відповідні посади та мали бути переведені або звільнені відповідно до перехідних положень [29].

У 2004 році було затверджено Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу за Указом Президента України від 05.03.2004 № 278/2004. Документ заклав основу для поступового переходу від радянської моделі державної служби до європейської системи публічного управління. Основними її завданнями стали:

- запровадження принципу політичної нейтральності;
- удосконалення механізмів добору, просування та оцінювання державних службовців;
- посилення ролі етичних стандартів;
- адаптація структури посад і вимог до посадових осіб до європейських підходів [35].

Згодом, цей Указ втратив чинність на підставі Указу Президента України № 214/2020 від 5 червня 2020 року [28], що стало частиною оновлення підходів до публічної служби в рамках нової Стратегії реформування державного управління.

У цей період також почали формуватися інституційні елементи професіоналізації служби, а саме створено ГУДС, започатковано перші спроби впровадження електронного обліку кадрів, а також організовано тренінги та пілотні конкурси, деякі за підтримки європейських програм, таких як Twinning і SIGMA.

Twinning – це інструмент інституціональної розбудови та форма технічного співробітництва між державними органами країн-членів ЄС та країнами-бенефіціарами.

Його мета – сприяти впровадженню стандартів і норм ЄС (*acquis communautaire*) шляхом безпосереднього обміну досвідом, підвищення адміністративної спроможності, розробки нормативно-правових актів, реформування організаційної структури та посилення кадрового потенціалу публічної служби.

Однією з визначальних особливостей є формат безпосередньої міжінституційної співпраці, між експертами від країн-членів ЄС, тобто, державними службовцями або представниками уповноважених державних структур, а не приватними консультантами. Такий підхід забезпечує професійний обмін досвідом між відповідними державними органами, що сприяє гармонізації стандартів та набуттю практичного досвіду у сфері впровадження *acquis communautaire*.

Проекти Twinning сприяють узгодженню законодавства, зміцненню зв'язків між державними інституціями України та ЄС, а також формуванню професійних мереж у сфері публічного управління [51].

SIGMA – це спільна ініціатива ОЕСР та ЄС, що фінансується переважно ЄС. Її метою є зміцнення основ для покращення державного управління, а отже, підтримка соціально-економічного розвитку шляхом нарощування потенціалу державного сектору, посилення горизонтального управління та вдосконалення розробки та впровадження реформ державного управління, включаючи належне визначення пріоритетів, послідовність та бюджетування.

Тематичні напрями діяльності програми SIGMA:

1. Стратегія та вдосконалення державного управління, передбачає реформи в багатьох сферах політики та управління з метою досягнення сучасного стандарту публічного адміністрування.
2. Розробка та координація політики, зосереджена на підтримці урядів у розробці, узгодженні та впровадженні політик, в межах євроінтеграції також.
3. Державна служба та управління людськими ресурсами, підвищення професіоналізму, чесності та спроможності держслужбовців для якісного надання послуг громадянам.
4. Організація, підзвітність та нагляд, здійснює забезпечення ефективної інституційної структури, прозорості в роботі органів влади, запобігає зловживанням.

5. Надання послуг та цифровізація, розвиток електронних сервісів і клієнтоорієнтованих підходів до державного управління з метою покращення доступу до послуг.

6. Управління державними фінансами, а саме, підтримка у формуванні бюджетної політики, ефективному розподілі ресурсів і контролі за державними витратами.

У співпраці з Україною SIGMA: регулярно оцінює ефективність держслужби; розробляє методики оцінювання кадрів; підтримує реформу HRMIS [49].

Незважаючи на певні успіхи, низка важливих питань залишилася невирішеною. Серед них: надмірна централізація, недостатня мотивація державних службовців, відсутність дієвих механізмів контролю за дотриманням законодавства, а також брак політичної волі до проведення кардинальних змін.

Таким чином, перший етап реформування державної служби заклав фундамент для її інституційного розвитку, однак залишив відкритими питання прозорості, підзвітності, ефективності та здатності адаптації потреб демократичного суспільства.

II. Етап модернізаційних спроб (2005–2015 рр.). Період з 2005 до 2015 року характеризувався активними спробами знайти найбільш ефективну модель публічної служби, яка б мала змогу відповідати викликам демократичного розвитку, євроінтеграційному курсу та глобалізаційним процесам. У цей час доволі активно формувались концептуальні засади до інституційного оновлення державної служби в Україні, основними ознаками якого стали професіоналізм, деполітизація, прозорість, підзвітність та орієнтація на задоволення потреб громадян.

Основні проблеми, що стали передумовами реформи:

- неефективність чинного на той час Закону України «Про державну службу» від 1993 року [29], який не відповідав сучасним викликам;
- формальність конкурсних процедур та кадрового просування;
- нечітке розмежування адміністративних і політичних посад;

- відсутність системної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- збереження суб'єктивних чинників при призначенні на посади [19].

У 2011 році було прийнято Закон України «Про державну службу» № 4050-VI від 17 листопада 2011 року, який мав набрати чинності з 1 січня 2013 року. Закон був створений задля запровадження низки прогресивних змін:

- чітке розмежування посад державної служби;
- політичну нейтральність державних службовців;
- запровадження єдиного підходу до класифікації посад;
- створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби;
- реформу оплати праці, із забезпеченням конкурентоспроможності зарплат [29].

Однак цей Закон так і не набув чинності, оскільки його впровадження було відкладено через відсутність відповідного фінансового забезпечення та політичної підтримки. У 2013 – 2014 роках розпочалась підготовка до нового етапу реформування, з урахуванням рекомендацій Європейської Комісії, програми SIGMA та потреб євроінтеграції.

У рамках другого етапу реформування публічної служби одним із напрямів стала поступова розбудова інституційної спроможності органів, відповідальних за державну кадрову політику. Саме тоді і розпочалося формування сучасної моделі управління державною службою, яка орієнтована на принципи професіоналізму, прозорості і відкритості процедур.

Створення НАДС стало важливим кроком у реформуванні державного управління [23]. Цей спеціалізований орган покликаний формувати та реалізовувати державну політику в сфері функціонування органів виконавчої влади. Відповідно до Указу Президента України від 18 липня 2011 року № 769/2011 [27], завданням НАДС стало забезпечити системну трансформацію державної служби, шляхом впровадження нових сучасних стандартів добору кадрів, просування по кар'єрних сходах, оцінювання результативності роботи та

професійного розвитку службовців. Пізніше, у 2014 році, Положення про НАДС було оновлено постановою Кабінету Міністрів № 500 [32], де більш детально визначено діяльність агентства. Ці зміни передбачали розширення повноважень, включаючи в себе розробку HR-стратегій, адміністрування кадрових інформаційних систем та підвищення ефективності управління персоналом в державній службі.

Паралельно з розвитком НАДС, в Україні активно створювалися освітні та інституційні програми у співпраці з європейськими партнерами. У рамках ініціатив Twinning та SIGMA реалізовувались навчальні курси й тренінги для державних службовців. Вони охоплювали теми впровадження стандартів належного врядування, антикорупційної політики, управління персоналом та оцінювання ефективності. Навчальні модулі розроблялись на основі принципів публічного адміністрування ЄС, з урахуванням українських реалій.

Одним з напрямів цієї співпраці стало поступове впровадження системи оцінювання результативності державних службовців. Хоча на практиці ці підходи залишались здебільшого на пілотному рівні, вони створили підґрунтя для подальшого впровадження HRMIS. Ця система сприяла автоматизації процедур добору, оцінювання та ведення обліку державних службовців. Участь у реалізації цієї роботи брали не лише фахівці НАДС, але й міжнародні експерти, які надавали методичну та технічну підтримку у межах ініціатив SIGMA та програм допомоги від ЄС [49].

Таким чином, у період з 2005 по 2015 рік було закладено інституційні основи для модернізованої системи державної служби. Хоч ці зміни і не призвели до миттєвих результатів, але вони сформували передумови для подальшого якісного реформування, що розпочалося вже після ухвалення Закону України «Про державну службу» у 2015 році.

III. Етап формування сучасної моделі публічної служби (2015–2021 рр.). Цей період мав неабияку роль у трансформації публічної служби України, оскільки за цей час відбувся перехід від точкових реформ до системного підходу, орієнтованого на впровадження європейських стандартів у державне управління.

Особливого значення на цьому етапі мало прийняття Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року, який набрав чинності 1 травня 2016 року. На відміну від попередніх нормативно-правових актів, він передбачав комплексне оновлення інституційних, кадрових та процедурних засад функціонування державної служби, орієнтоване на європейські стандарти та практики доброго врядування [29].

Новий закон був розроблений із залученням не лише національних експертів, а й за підтримки міжнародної програми SIGMA.

Основними нововведеннями Закону № 889-VIII стали:

- Класифікація посад державної служби на три категорії (А, Б, В), відповідно до рівня відповідальності та управлінських функцій;
- Впровадження прозорої процедури вступу на державну службу через відкритий конкурс, що проводиться за участю незалежних комісій;
- Встановлення етичних стандартів публічної служби, створення інституту радників з питань доброчесності;
- Запровадження системи оцінювання ефективності службовців, результати якої враховуються під час преміювання, просування по службі або припинення контракту;
- Реформування системи оплати праці, що передбачає чітке встановлення посадових окладів і премій, залежно від досягнутих результатів;
- Формування інституційної бази управління державною службою, зокрема, закріплення статусу НАДС як органу, відповідального за формування політики у цій сфері.

Для реалізації положень закону було прийнято низку підзаконних актів Кабінету Міністрів України, зокрема:

- Постанова № 246 від 25.03.2016 р. – про порядок проведення конкурсу на посади держслужби [34];
- Постанова № 289 від 06.04.2016 р. – про стимулюючі виплати [31], у 2017 році ця постанова втратила чинність;
- Постанова № 270 від 06.04.2016 р. – про додаткові відпустки [33];

– Постанова № 306 від 20.04.2016 р. – про присвоєння рангів держслужбовцям [26].

Ці нормативні акти конкретизують механізми реалізації положень Закону та забезпечують його виконання на рівні органів влади. Унаслідок внесених змін система публічної служби в Україні стала прозорішою та більш керованою. За даними НАДС, у державних органах було створено понад 250 HR-служб, розроблено Єдиний портал вакансій, впроваджено цифрові інструменти обліку кадрів та оцінювання, що суттєво покращило якість кадрової політики. Крім того, стала помітна позитивна динаміка держави у міжнародних рейтингах, включно з Індексом сприйняття ефективності врядування Світового банку.

Закон № 889-VIII здебільшого відповідає принципам європейського адміністративного простору, зокрема тим, що визначені у методології SIGMA: чітке розмежування політичних і адміністративних функцій, застосування конкурсного підходу до добору кадрів, забезпечення підзвітності, доброчесності та прозорості [19]. Водночас необхідність змін залишається актуальною, зокрема у сфері оплати праці, скороченні надмірної гнучкості преміювання і прискоренні процесу цифровізації кадрових операцій.

Таким чином, третій етап реформування публічної служби в Україні позначився переходом до якісно нової моделі управління людськими ресурсами, що, у свою чергу, відповідає принципам доброго врядування та підходами до європейської інтеграції.

IV. Етап адаптації публічної служби до умов війни та євроінтеграції (2022–2024 рр.). Повномасштабне вторгнення російської федерації 24 лютого 2022 року стало надзвичайним випробуванням для системи державного управління України. Ця криза вимагала від публічної служби максимальної гнучкості, витривалості та здатності оперативно реагувати на виклики. З іншого боку, в цей період посилилася динаміка впровадження реформ, започаткованих у попередні роки, особливо у контексті європейської інтеграції. Надання Україні статусу країни-кандидата на членство в Європейському Союзі у червні 2022 року стало потужним стимулом для перегляду національної моделі публічного управління,

з урахуванням Копенгагенських критеріїв та вимог європейського законодавства.

Одним із першочергових завдань у період повномасштабного вторгнення стало забезпечення безперервного функціонування органів публічної влади та стабільного виконання державними службовцями своїх повноважень. У цьому контексті Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову № 440 від 12 квітня 2022 року «Деякі питання організації роботи державних органів в умовах воєнного стану», яка регламентувала окремі аспекти діяльності публічної служби у надзвичайних обставинах. Цей документ надав керівникам державної служби право самостійно визначати форму виконання службових обов'язків працівниками з урахуванням ситуації, що склалася в конкретному регіоні. Серед запропонованих рішень була можливість дистанційної роботи за умови перебування державного службовця на території України, окрім випадків службових відряджень за кордон. Такий підхід дозволив органам державної влади адаптувати свою діяльність до реалій воєнного часу, зберігаючи інституційну спроможність, кадровий потенціал та виконання основних функцій управління навіть за умов фізичної загрози, евакуації з тимчасово окупованих територій або зруйнованої інфраструктури [9].

Паралельно з цим, відбулося суттєве прискорення цифровізації державного управління. Електронні сервіси, які активно розвивалися протягом останніх років, перетворились на основний інструмент підтримки життєздатності управлінських процесів. Системи електронного документообігу та сервіси на основі «Дії» відіграли визначну роль у забезпеченні оперативного прийняття рішень та взаємодії з громадянами. Значну підтримку у цьому напрямі надали міжнародні проєкти, зокрема EU4DigitalUA [44] та «U-LEAD з Європою» [52], які сприяли впровадженню сучасних цифрових інструментів та процедур у сфері публічної служби.

У контексті євроінтеграційного процесу особливого значення набули ініціативи, що спрямовані на узгодження національного законодавства та процедур із стандартами ЄС. У жовтні 2023 року Центр політико-правових

реформ спільно з НАДС презентували Концепцію та Аналітичну записку «Державна служба в Україні та напрями її реформування й розвитку». Вона передбачає низку змін, а саме, поглиблення політичної нейтральності, посилення інституційної спроможності управління людськими ресурсами, реформування системи оплати праці, а також чітке розмежування політичних та адміністративних посад [4].

Особливістю цього періоду стала потреба у швидкому реагуванні на кадрові виклики, зумовлені масовим переміщенням службовців, евакуацією з прифронтових і тимчасово окупованих територій, а також необхідністю забезпечення заміщення посад у критично важливих секторах. У відповідь на це було впроваджено механізми кадрової мобільності, зокрема тимчасове переведення держслужбовців, прискорені адаптаційні процедури для нових працівників, а також заходи з психологічної підтримки персоналу [25].

Значну роль у підтримці процесів реформування відіграють міжнародні партнери. Європейська Комісія, ОЕСР, а також проєкти SIGMA та U-LEAD забезпечують експертний супровід, консультують щодо розробки дорожніх карт реформ, визначення компетентностей, впровадження HRMIS та професійних стандартів у сфері публічної служби. SIGMA, у тому числі, продовжують здійснювати щорічну оцінку ефективності управлінських структур, що дозволяє відслідковувати динаміку змін і визначати пріоритетні напрями вдосконалення.

Таким чином, період з 2022 по 2024 роки ознаменувався значною трансформацією публічної служби від інституції, орієнтованої на стабільність, до системи, здатної ефективно функціонувати в умовах кризи. Ці зміни також засвідчили, що навіть за надзвичайних обставин українська публічна служба може залишатися стійкою, професійною та орієнтованою на європейські цінності. Однак виклики залишаються доволі суттєвими: нерівномірний розвиток цифрової інфраструктури, кадрові втрати через війну та інституційна нестабільність на регіональному рівні вимагають комплексних і стратегічних рішень.

Практичне підтвердження цих тенденцій можна простежити на прикладі діяльності Департаменту адміністративних послуг та дозвільних процедур Дніпровської міської ради. Під час проходження виробничої практики у Прозорому офісі особливу увагу було приділено роботі Прозорого Офісу та спеціалізованого сервісу «Я – Ветеран». Його організація відповідає вимогам постанови Кабінету Міністрів України № 523 від 30 травня 2011 року, якою визначено основні стандарти функціонування центрів надання адміністративних послуг [8]. Цей підрозділ надає послуги учасникам бойових дій та членам їхніх сімей за принципом «єдиного вікна», що узгоджується з європейськими стандартами адресності та доступності. Досвід організації роботи ЦНАП засвідчив, що навіть в умовах воєнного стану українська публічна служба здатна впроваджувати сучасні моделі управління, орієнтовані на потреби громадян, проте одночасно стикається з проблемами кадрового забезпечення та потребою подальшої цифровізації процедур [10].

Отже, реформування публічної служби в Україні пройшло кілька основних етапів: від її становлення після відновлення незалежності до адаптації в умовах воєнного стану та активної інтеграції в європейський простір. Кожен із цих періодів супроводжувався оновленням нормативно-правової бази, запровадженням нових інституційних змін та спробами підвищити професіоналізм державного апарату. Серед досягнень варто виділити ухвалення Закону № 889-VIII, цифровізацію кадрових процесів, створення НАДС та впровадження стандартів SIGMA. Однак сфера публічної служби й надалі потребує вдосконалень, особливо в умовах воєнного стану, що висуває вимоги до оперативності кадрових рішень, мобільності працівників і підвищення ефективності управління. Подальші реформи мають враховувати не лише внутрішні потреби країни, але й виконання зовнішніх зобов'язань у рамках євроінтеграції. У той же час слід забезпечити стабільність у проведенні реформ, зберігаючи основоположні принципи професіоналізму, доброчесності і політичної нейтральності. Необхідно продовжувати вдосконалювати систему мотивації та оцінки ефективності роботи службовців, розвивати їхні лідерські

компетенції та формувати сучасну управлінську культуру, спрямовану на служіння громадянам.

2.2. Визначення основних проблем і викликів щодо трансформацій сфери публічної служби в Україні

Сучасна система публічного управління України, незважаючи на значні кроки в напрямі реформування, залишається вразливою перед низкою проблем і викликів, що зумовлені як внутрішніми чинниками, так і зовнішніми загрозами. Це стосується й сфери публічної служби, адже ефективність реформ безпосередньо залежить від професіоналізму, стабільності та мотивації службовців, які є носіями публічних функцій. Ретельний аналіз нормативно-правової бази, практики функціонування інституцій та досвіду впровадження реформ дозволив окреслити напрями, які потребують пріоритетної уваги з боку держави.

Сфера публічного управління в нашій державі нині перебуває в умовах масштабних змін, що зумовлені як внутрішніми реформами, так і зовнішніми викликами. Держава прагне інтегрувати європейські стандарти, підвищити ефективність управління та забезпечити прозорість своєї діяльності. В цей же час ми також маємо значний рівень суспільних очікувань, економічні труднощі та наслідки війни. Все це формує складний порядок денний, який вимагає від системи управління здатності до швидкої адаптації.

Інституційна нестабільність залишається однією з перешкод на шляху до сталого розвитку системи публічної служби в Україні. Цей чинник безпосередньо впливає на кадрову стабільність, кар'єрні перспективи та мотивацію публічних службовців, які змушені адаптуватися до частих змін у керівництві та пріоритетах державної політики. Її сутність полягає у частих змінах політичних пріоритетів, нестабільності структури органів влади та постійних кадрових перестановках у керівництві, що призводить до втрати інституційної пам'яті та порушення послідовності управлінських рішень. При

зміні політичних команд кожна з них пропонує власне бачення реформ, що часто означає скасування або суттєве коригування раніше схвалених стратегій. Наслідком є те, що навіть перспективні та успішні ініціативи можуть бути припинені або залишені без належної підтримки.

Основними причинами такої нестабільності можна виділити наступні: по-перше, та що проявляється у відсутності загального консенсусу між провідними політичними силами щодо стратегічних напрямів розвитку країни. По-друге, персоналізований підхід до управління, коли успіх або продовження реформи залежить не стільки від затвердженої державної політики, скільки від дієвості певних політичних чи адміністративних лідерів. По-третє, обмежений горизонт планування у багатьох органах влади, що орієнтований переважно на вирішення поточних тактичних завдань, а не на довгострокові цілі. Отже, основними факторами, що спричиняють нестабільність реформ, слід вважати політичну фрагментацію, персоналізований стиль управління та короткострокове планування. Автором узагальнено ці фактори та подано їх на Рисунку 2.1.

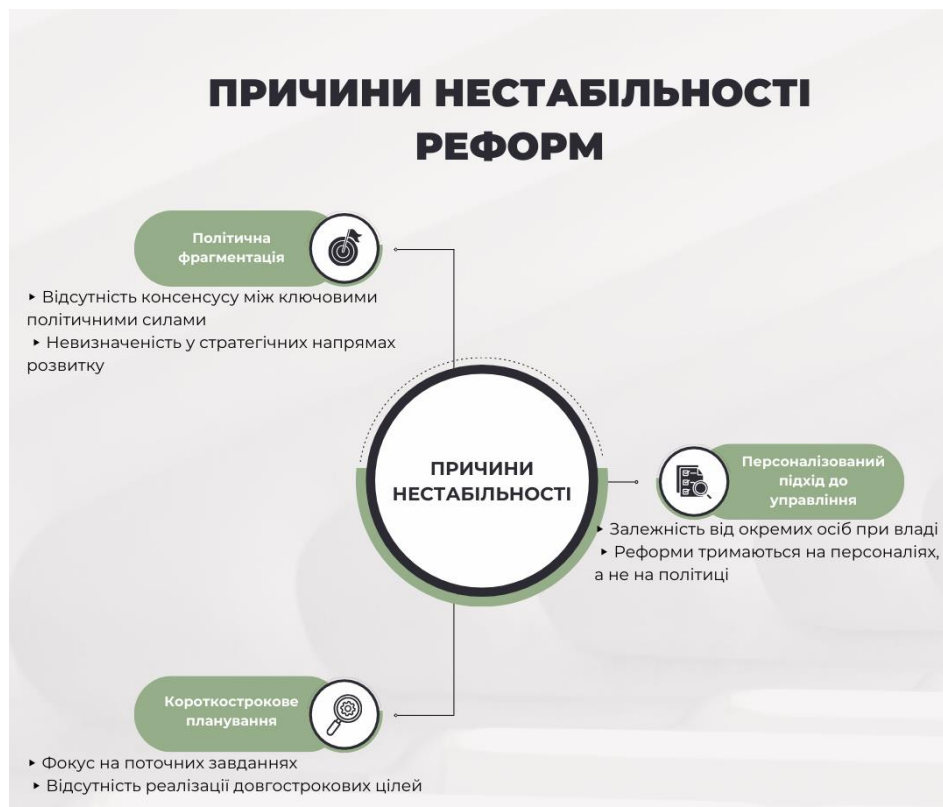


Рисунок 2.3 – Причини нестабільності реформ

Наслідки інституційної нестабільності проявляються у зниженні довіри громадян до органів влади, зменшенні мотивації працівників публічної служби та неефективному використанні бюджетних ресурсів. Така ситуація підриває здатність держави забезпечувати сталість реформ, особливо у сферах, що вимагають багаторічної реалізації, як-от судова реформа, модернізація освіти чи реформування системи охорони здоров'я. В умовах євроінтеграційних процесів така нестабільність створює додаткові ризики для виконання міжнародних зобов'язань і може сповільнити адаптацію законодавства України до норм ЄС [5].

Важливо зазначити, що цифровізація впливає не лише на зручність для громадян, але й на умови праці публічних службовців, які мають опановувати нові інструменти, підвищувати рівень цифрової грамотності та змінювати підходи до комунікації з населенням.

Окремої уваги потребує питання цифрової трансформації публічних послуг, адже воно безпосередньо впливає на рівень ефективності управління та довіру громадян. Під час практики у Департаменті адміністративних послуг та дозвільних процедур Дніпровської міської ради було відзначено запровадження низки інновацій: електронної черги, QR-зворотного зв'язку для громадян та нового сервісу з надання витягу з Єдиного державного реєстру ветеранів війни у день звернення (раніше ця процедура займала до 30 днів).

Кадрова проблема залишається однією з гострих проблем у здійсненні реформ. Для системи публічної служби це означає дефіцит компетентних фахівців, здатних якісно виконувати посадові обов'язки та забезпечувати сталість державної політики. Без висококваліфікованих і мотивованих спеціалістів реалізація будь-яких реформ втрачає свою ефективність. Попри те, що чинне законодавство передбачає конкурсні процедури для відбору, ці механізми не завжди гарантують залучення до публічної служби професіоналів із сучасними навичками та компетенціями. Часто конкурси набувають формального характеру через недостатню прозорість оцінювання або можливість неофіційного впливу на результати відбору.

Серед основних причин такої ситуації експерти називають низький рівень заробітної плати службовців, який суттєво поступається заробітним платам у приватному секторі. Це призводить до значного відтоку кадрів у комерційні компанії або міжнародні організації, які пропонують більш конкурентні умови праці. Фінансовий аспект наряду впливає на престиж роботи в державному секторі, адже без нормальної винагороди складно залучити висококваліфікованих фахівців, особливо у сферах, що потребують вузькопрофільних знань, наприклад, у цифровізації чи фінансовому менеджменті [5].

Окремою проблемою залишаються обмежені можливості кар'єрного зростання та професійного розвитку. Хоча формально існує система підвищення кваліфікації службовців, її якість і актуальність навчальних програм часто не відповідають сучасним викликам управлінської діяльності. Відсутність чітких та ефективних механізмів наставництва, обмежена кількість тренінгів з інноваційних підходів до управління, а також обмежений доступ до міжнародних стажувань зменшують рівень готовності службовців до роботи в умовах швидких змін [15].

Особливо гостро кадровий дефіцит відчувається на місцевому рівні, що стало більш помітним в умовах збройної агресії проти України. Керівники територіальних громад зіткнулися зі значною кількістю вакантних посад, адже багато фахівців змушені були залишити свої робочі місця через евакуацію, мобілізацію або переїзд до безпечніших регіонів. Цей кадровий дефіцит критично вплинув на здатність забезпечувати функціонування громад та якісно надавати послуги населенню [3].

У довгостроковій перспективі задля вирішення кадрової проблеми необхідний комплексний підхід, що охопить підвищення престижу публічної служби, сформує конкурентоспроможні умови праці, модернізує систему підготовки кадрів та активнішого залучення молоді через стажування і грантові програми.

Ще одним значним викликом для ефективної роботи публічної служби в Україні є корупція, яка залишається системною проблемою як на національному так і на місцевому рівнях. Незважаючи на створення НАЗК, запровадження електронного декларування, діяльність НАБУ та САП, рівень корупційних ризиків залишається доволі високим. За оцінками експертів, головними причинами цього є низький рівень правової культури серед частини посадовців, недостатня координація між антикорупційними органами, формальне виконання антикорупційних програм, а також недосконалий рівень захисту викривачів корупції.

Особливо гостро ця проблема проявляється на місцевому рівні, де через тісні соціальні зв'язки та обмежені механізми громадського контролю продовжує своє існування практика «неформальних домовленостей» і використання службового становища у власних інтересах. За даними НАЗК, у 2023 – 2024 роках найбільшу кількість порушень було зафіксовано саме у сфері публічних закупівель та при розподілі бюджетних коштів на місцях [22].

Надмірна централізація управління залишається однією з основних проблем у сфері публічного управління, яка значно стримує потенціал реалізації реформ децентралізації. Незважаючи на досягнуті позитивні результати, такі як передача частини повноважень та ресурсів на місцевий рівень, центральна влада продовжує зберігати вирішальний вплив на стратегічні та фінансові рішення у громадах. Це проявляється у складних процедурах узгодження місцевих програм, надмірному регулюванні бюджетних процесів і залежності громад від субвенцій, що нерідко розподіляються у ручному режимі. Така ситуація обмежує гнучкість органів місцевого самоврядування, уповільнює їхню реакцію на специфічні потреби територій, а також створює ризики дублювання функцій між різними рівнями влади. Як зазначається у дослідженні Програми «U-LEAD з Європою», навіть після об'єднання громад та збільшення їх фінансової спроможності, значна частина основних рішень і далі залишається у компетенції центральної влади, що ускладнює ефективне планування розвитку та обмежує ініціативність місцевих органів управління [52].

Найбільш вразливою ланкою залишається стратегічне планування у сфері публічної служби. В Україні спостерігається дефіцит довгострокових та комплексних стратегій розвитку цієї галузі, які мали б включати в себе чітко сформульовані цілі, індикатори оцінки ефективності та механізми моніторингу. Часто управлінські рішення ухвалюються в умовах реакції на поточні кризові обставини: економічні, політичні чи безпекові, що призводить до фрагментарності реформ та нераціонального використання ресурсів. Такий підхід ускладнює послідовне впровадження змін та знижує здатність системи публічної служби адаптуватися до зовнішніх і внутрішніх викликів. За даними аналітичного звіту Програми SIGMA, Україна демонструє певні успіхи у створенні стратегічних документів, але їхня практична реалізація залишається обмеженою через недостатню координацію між органами влади та відсутність узгоджених пріоритетів на рівні міжвідомчої співпраці [49].

Воєнний стан став серйозним випробуванням для всієї системи публічного управління, загостривши як старі, так і нові проблеми. Одним із завдань стало забезпечення безперервної роботи органів влади навіть за умов активних бойових дій та постійної загрози обстрілів. Це потребувало швидкого переміщення державних установ до більш безпечних регіонів, налагодження дистанційної роботи та створення резервних центрів управління. Одночасно з цим зросла і потреба у посиленому кіберзахисті інформаційних систем, оскільки кібератаки на державні веб-ресурси стали систематичними та часто супроводжувалися хвилями дезінформації.

Ще одним викликом стало збереження управлінської ефективності в умовах кадрових втрат, мобілізації частини працівників та обмеженого фінансування. Усі ці фактори вимагають від держави впровадження нових інституційних рішень, таких як, розвиток системи резервного управління, розширення цифрових послуг та створення адаптивних механізмів прийняття рішень, здатних працювати в умовах високої невизначеності [37].

Наразі сфера публічної служби України стикається з низкою викликів, спричинених поєднанням внутрішніх проблем і зовнішніх загроз. Інституційна

нестабільність, нестача кадрів, корупційні ризики та надмірна централізація негативно впливають на ефективність реалізації державної політики та професійну діяльність працівників.

Додаткової складності додав воєнний стан, який вимагає від службовців високої стійкості, швидкості прийняття рішень та здатності забезпечувати безперервність управлінських процесів навіть за умов загрози безпеці. Саме ці люди забезпечують функціонування державних інституцій, органів місцевого самоврядування та забезпечення основних публічних послуг у критичних умовах.

У цих обставинах особливого значення набувають професіоналізм, моральна сила та відданість службовому обов'язку. Для подолання сучасних проблем необхідно зосередитись на підвищенні престижу публічної служби, створенні сучасної системи мотивації персоналу, посиленні етичних норм, а також забезпеченні можливостей для кар'єрного зростання і розвитку компетенцій, потрібних у кризових умовах. Такі заходи стануть основою для зміцнення кадрового потенціалу, підвищення довіри громадян до державних інституцій і підвищення ефективності системи публічного управління загалом.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Практики реформ публічної служби в країнах ЄС та НАТО

Реформування публічної служби є напрямом модернізації державного управління, оскільки воно забезпечує ефективну реалізацію державної політики, стабільність інституцій та якість надання публічних послуг громадянам. Країни ЄС та НАТО протягом останніх десятиліть здійснювали певні перетворення у цій сфері, спираючись на демократичні цінності, верховенство права, професійний підхід та підзвітність влади перед суспільством. Аналіз їхнього досвіду є корисним для України, оскільки вона нині здійснює комплексну реформу публічного управління в умовах євроінтеграційного курсу та викликів воєнного часу.

Міжнародний досвід свідчить, що успішні реформи публічної служби базуються на трьох взаємопов'язаних складових: інституційній спроможності, кадровій професіоналізації та цифровій трансформації управлінських процесів. Більш детально з цими компонентами можна ознайомитися на Рисунку 3.1.



Рисунок 3.4 – Складові міжнародних успішних реформ

У країнах ЄС основними принципами виступають стабільність та політична нейтральність публічної служби, відкритість і прозорість кадрових процедур, а також використання сучасних інструментів управління людськими ресурсами. У свою чергу, для країн-членів НАТО характерним є також акцент на розвитку стратегічних компетенцій, які дають змогу діяти в умовах криз та гібридних загроз. Це вимагає від публічних службовців високого рівня адаптивності та здатності до міжвідомчої координації.

Аналіз досвіду таких країн, як Франція, Німеччина та Польща, дозволяє виявити комплекс заходів, спрямованих на підвищення ефективності публічної служби. Цей комплекс включає введення єдиних стандартів етики та поведінки службовців, створення гнучких систем кар'єрного зростання, розробку інтегрованих програм підвищення кваліфікації та широке використання цифрових рішень у кадровому менеджменті. Ці практики становлять цінний досвід для удосконалення української моделі публічної служби, з урахуванням національних особливостей та чинних викликів розвитку.

Польща є одним із найбільш успішних прикладів трансформації публічної служби серед країн Центрально-Східної Європи. Подібно до України, вона розпочала свій шлях розбудови сучасної системи публічного управління після здобуття незалежності. Вона пройшла шлях від постсоціалістичної адміністративної моделі до сучасної європейської системи публічного управління. Реформи в країні стартували у 1990-х роках у межах загальної адміністративної трансформації та процесу інтеграції до ЄС. Основним чинником ефективності реалізації реформ стало співробітництво польських урядових структур та експертів Євросоюзу, що сприяло узгодженню нормативної бази Польщі зі стандартами *acquis communautaire*.

Одним з важливих аспектів польського підходу було створення сприятливого політичного клімату для проведення реформ. За короткий період уряд підготував та розробив пакет необхідних нормативно-правових документів, які заклали підґрунтя для реструктуризації публічної адміністрації. Система публічної служби була розділена на дві категорії, що чітко визначило статус,

повноваження та відповідальності різних груп службовців. Впровадження Концепції доброї адміністрації ЄС та власного Кодексу етики публічної служби забезпечило підвищення стандартів професійної поведінки, що позитивно вплинуло на імідж інституту публічної служби та рівень довіри громадян.

Польська модель реформи значну увагу приділила кадровій політиці. Система відбору кадрів була побудована на прозорих конкурсних процедурах із чітко визначеними критеріями, що дало змогу залучати найбільш кваліфікованих і мотивованих фахівців. Кар'єрне зростання відбувалося через індивідуальні програми розвитку, що включали в себе професійне навчання, ротацію кадрів і наставництво. Важливим елементом стимулювання стала модернізована система оплати праці та соціальних гарантій, яка замотивувала службовців до довгострокової роботи на публічній службі [7].

У процесі цифрової трансформації Польща активно впроваджувала автоматизовані системи управління людськими ресурсами та електронний документообіг. Ці інновації дозволили певною мірою скоротити бюрократичне навантаження, підвищити ефективність роботи державних установ та забезпечити швидкий обмін інформацією між різними рівнями адміністрації.

Досвід Польщі демонструє, що успішне реформування публічної служби в країнах з постсоціалістичним минулим можливе за умови комплексного підходу, який охоплює одночасно модернізацію законодавчих норм, професійний розвиток кадрів та зміцнення інституційної спроможності.

Для України корисними є такі елементи польської моделі:

- адаптація національного законодавства до стандартів ЄС;
- посилення ролі та інституційної спроможності органів, що відповідають за кадрове управління;
- активний нагляд за органами, які займаються боротьбою з корупцією;
- поширене застосування інформаційних технологій у сфері управління персоналом;

– покращення умов праці для службовців, шляхом підвищення зарплатні або додатковим преміюванням.

Реалізація цих заходів сприятиме підвищенню стабільності та ефективності української публічної служби, зменшенню політичного впливу на кадрові рішення та підвищенню рівня довіри громадян до органів влади.

Ще одним яскравим прикладом є Франція. Вона демонструє яскравий приклад впровадження класичної континентальної, або як її ще називають – кар’єрної, моделі публічної служби, яка базується на принципах стабільності, професіоналізму та чіткій ієрархії кадрової системи. Французька публічна служба має трирівневу структуру, закріплену в єдиному загальному статуті, який поширюється на всі категорії службовців:

1. Державна служба (51%). Вона включає чиновників, які працюють у центральних органах виконавчої влади, таких як міністерства, а також у територіальних підрозділах та закладах освіти. В Україні відповідником є державна служба, визначена Законом України «Про державну службу» [29], де службовці виконують функції держави в апаратах органів влади.

2. Територіальна служба (30%). Включає в себе службовців комун та регіональних адміністрацій, які відповідають за місцеві інтереси. В Україні це відповідає службі в органах місцевого самоврядування, яка регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [36]. Сюди входять працівники виконавчих органів міських, селищних та сільських рад, а також працівники комунальних установ.

3. Служба охорони здоров’я (19%). У Франції це службовці публічних медичних закладів, установ соціальної допомоги дітям та людям з інвалідністю тощо. В Україні аналогічними функціями володіють працівники державних та комунальних медичних закладів, які здійснюють діяльність у галузі охорони здоров’я під керівництвом МОЗ або ОМС.

Система класифікації посад у Франції поділяє службовців на три категорії: А, В та С, залежно від рівня повноважень, необхідної кваліфікації та характеру виконуваних функцій. Такий підхід сприяє чіткому розподілу обов’язків,

визначенню шляхів кар'єрного зростання і встановленню стандартів професійної підготовки кадрів. Особливістю французької моделі є наявність понад двох тисяч спеціалізованих корпусів службовців, що підвищує гнучкість кадрового управління та дозволяє забезпечити високий рівень професійної спеціалізації [20].

Реформи спрямовані на модернізацію кадрової політики та підвищення ефективності управління. Неабияку роль у цьому процесі відіграють спеціалізовані навчальні заклади, а саме Національна школа адміністрації, французькою – *École nationale d'administration*. Цей заклад здійснює підготовку висококваліфікованих управлінських кадрів для різних секторів публічної служби. Випускники ЕНА автоматично зараховуються до корпусів категорії А, що відкриває для них можливість швидкого кар'єрного зростання за умови високих показників роботи [39].

Французька система забезпечує високий рівень соціальних гарантій та матеріальної мотивації службовців, що супроводжується чіткими процедурами просування по службі та регулярною оцінкою ефективності роботи. Також значним елементом є внутрішня мобільність, яка дозволяє службовцям змінювати сфери діяльності в рамках публічної служби, зберігаючи при цьому свій статус і стаж.

В останні роки у Франції спостерігається тенденція до більш гнучкої організації публічної служби. Впроваджуються складники контрактної системи на управлінських посадах, що дає можливість залучати фахівців із приватного сектора та міжнародних організацій. Це сприяє оновленню управлінського персоналу, збереженню конкурентоспроможності та впровадженню інновацій у сфері публічного управління.

Для України французький досвід цінний такими складовими:

- комплексною системою підготовки та перепідготовки кадрів;
- єдиним статутом публічної служби, що забезпечує узгодженість стандартів і процедур;
- механізмами внутрішньої мобільності службовців;

– балансом між стабільністю кадрового складу і поступовою лібералізацією доступу до вищих посад.

Реалізація цих елементів дозволила б покращити професійний рівень українських публічних службовців, забезпечити ефективну координацію між секторами публічної служби та створити сучасну систему мотивації, спрямовану на довгострокове утримання кваліфікованих кадрів.

Німеччина є прикладом країни, де система публічної служби побудована на гібридній моделі, яка поєднує в собі корпус Beamte (службовців із особливим публічно-правовим статусом) та Tarifbeschäftigte (працівників, які працюють на основі трудових контрактів). Ця модель дозволяє забезпечувати стабільність кадрового складу з можливістю гнучкого підбору фахівців. Статус Beamte закріплений у Конституції Німеччини і базується на принципах вірності державі, довічного призначення та законодавчо встановленої оплати праці, що гарантує незалежність системи від політичних змін та економічних коливань.

Правове регулювання публічної служби здійснюється на двох рівнях: федеральному та земельному. Основними нормативно-правовими актами є Закон про федеральну державну службу [42], земельні закони про державну службу та колективні договори [50], що визначають умови праці та оплати для працівників на контрактній основі. Такий підхід забезпечує адаптивність системи до регіональних особливостей при збереженні єдиних базових стандартів [2].

Однією з важливих особливостей німецької моделі є чітке розмежування функцій. Beamte виконують головні управлінські та стратегічні завдання, демонструють високий рівень політичної нейтральності та несуть особливі обов'язки, наприклад, щодо заборони на участь у страйках. Контрактні працівники залучаються для виконання вузькопрофільних або технічних завдань, що дозволяє швидко реагувати на зміну кадрових потреб та впроваджувати нові компетенції в державні структури.

З 2000-х років Німеччина активно акцентує увагу на цифровій трансформації публічної служби. У рамках ініціативи E-Government було

впроваджено електронний документообіг, оновлено державні реєстри, створено універсальний сервісний номер D115 та інтегровано онлайн-платформи, що орієнтовані на громадян і бізнес. У 2025 році засновано Федеральне міністерство цифрової трансформації й модернізації уряду, яке координує цифрові проєкти, розвиток кібербезпеки, штучного інтелекту та Єдиного цифрового ідентифікатора громадянина.

Для України корисними є такі елементи цієї моделі:

- впровадження гібридної структури кадрів, яка поєднує стабільність штатних працівників і гнучкість контрактної системи;
- закріплення професійності та політичної нейтральності службовців на конституційному рівні;
- створення прозорих тарифних сіток із регулярними переглядами;
- формування централізованого органу з питань цифрової трансформації.

Адаптація цих механізмів до наших умов допоможе підвищити ефективність управління кадрами, прискорити процеси цифровізації публічної служби та зміцнити її інституційну спроможність.

За даними звіту «Government at a Glance 2025», показники довіри до уряду та задоволеності адміністративними послугами в Німеччині знаходяться на середньому рівні порівняно із середніми значеннями серед країн ОЕСР. Це свідчить про те, що попри високу правову визначеність та інституційну стабільність, залишається можливість для вдосконалення у таких напрямках, як клієнтський досвід, міжвідомча координація та впровадження HR-інновацій [48].

Слід підкреслити, що реформи публічної служби в країнах ЄС мають свої особливості, зумовлені історичними, політичними та адміністративними традиціями кожної окремої держави. При цьому усі вони демонструють спільну тенденцію, спрямовану на підвищення професіоналізму, прозорості, цифровізацію процесів та орієнтацію на досягнення результатів. Узагальнену характеристику цих підходів наведено в Таблиці 3.1.

Таблиця 3.1 – Порівняння моделей публічної служби в європейських країнах

Критерій	Польща	Франція	Німеччина
Тип моделі	Модифікована континентальна модель. Поділ на дві категорії службовців: державні та самоврядні. Поєднання кар'єрної основи з елементами контрактної системи.	Класична континентальна (кар'єрна) модель з єдиним загальним статутом. Охоплює всі сектори публічної служби. Характеризується суворою ієрархією.	Гібридна модель. Поєднання двох груп: Beamte (кар'єрні чиновники з особливим правовим статусом) та Tarifbeschäftigte (контрактні працівники за трудовими договорами).
Правова база	Закон про державну службу. Закон про місцеве самоврядування. Кодекс етики публічного службовця. Імплементация Кодексу доброї адміністрації ЄС. Адаптація до <i>acquis communautaire</i> .	Чотири основні закони, які регулюють три сектори: державна, територіальна та медична служби. Єдиний статут. Регламенти для категорій А, В, С.	Bundesbeamtengesetz (федеральний закон про Beamte). Земельні закони. Колективні договори TVöD і TV-L. Розвинена система підзаконних актів та службових інструкцій.
Кадровий відбір і просування	Прозорі конкурси з чіткими критеріями. Індивідуальні програми кар'єрного розвитку. Ротація кадрів між установами. Наставництво та підтримка нових службовців.	Відбір через спеціалізовані навчальні заклади, зокрема ЕНА та інститути для категорій В і С. Централізовані конкурси. Просування здійснюється за вислугою років та результатами роботи.	Відбір Beamte проводиться через державні іспити. Контрактні працівники проходять відкриті конкурси. Просування регламентоване тарифними сітками та службовими положеннями.
Система мотивації	Модернізована система оплати праці. Соціальні гарантії. Премії за результативність роботи. Можливість кар'єрного зростання в межах індивідуальної програми розвитку.	Високі соціальні гарантії, включаючи пенсійне забезпечення, медичне страхування та стабільність зайнятості. Чітка ієрархія посад. Надбавки за стаж та складність функцій.	Прозорі тарифні сітки (TVöD і TV-L) з регулярною індексацією. Додаткові пільги для Beamte (житло, страхування). Чітка система надбавок залежно від стажу та посади.

Продовження таблиці 3.1

Критерій	Польща	Франція	Німеччина
Професійний розвиток	Постійне навчання та перепідготовка в акредитованих центрах. Акцент на управлінських і комунікаційних навичках. Міжнародні стажування.	ENA та інші спеціалізовані навчальні заклади. Обов'язкове підвищення кваліфікації протягом служби. Програми внутрішньої мобільності для розвитку професійних компетенцій.	Федеральна академія публічного управління (BAkōV) та регіональні навчальні заклади. Модульні програми підвищення кваліфікації. Обмін досвідом з країнами ЄС і НАТО.
Цифровізація та інновації	Автоматизовані HR-системи. Електронний документообіг. Портали публічних послуг. Цифрові інструменти для оцінки кадрів.	Поступова інтеграція елементів електронного врядування. Розвиток онлайн-сервісів для громадян. Експерименти з контрактними призначеннями на вищі посади.	Програми e-Government та «Digital Administration 2020». Модернізація державних реєстрів. Інноваційні команди у міністерствах. Інтеграція міжвідомчих IT-платформ.
Політична нейтральність	Законодавче закріплення політичної нейтральності. Значна увага до запобігання корупції та конфлікту інтересів. Контроль через етичні комісії.	Гарантована статutom. Суворі етичні норми. Заборона демонструвати політичні симпатії під час виконання службових обов'язків.	Високий рівень політичної нейтральності для Beamte. Контрактні працівники мають ширші політичні права, але вони обмежуються під час виконання службових функцій.
Сильні сторони	Прозорість конкурсних процедур. Ефективна система кадрової ротації. Імплементация стандартів ЄС. Цифровізація кадрових процесів.	Єдиний статут і єдина система підготовки кадрів. Висока стабільність служби. Розвинена внутрішня мобільність. Централізований контроль якості державних службовців.	Баланс між стабільністю та гнучкістю. Сучасна тарифна політика. Високий рівень цифровізації та впровадження інновацій у публічному управлінні.
Можливості для України	Запровадження прозорих конкурсів із ротацією кадрів. Адаптація кодексів етики. Автоматизація кадрових процесів та електронний документообіг.	Розробка єдиного статуту публічної служби. Створення системи внутрішньої мобільності. Централізована система підготовки кадрів.	Використання гібридного кадрового підходу. Впровадження тарифних сіток у сфері держслужби. Прискорена цифровізація державних послуг і модернізація реєстрів.

Порівняльний аналіз реформ публічної служби у Польщі, Франції та Німеччині свідчить про те, що успішні моделі базуються на чіткому правовому регулюванні, стабільності кадрового складу та високих стандартах професійної етики, поєднаних із гнучким управлінням персоналом і впровадженню інновацій. Польща показала ефективність швидкої адаптації до стандартів ЄС через законодавчі зміни, впровадження прозорих конкурсних процедур і механізми ротації кадрів, що сприяють підвищенню мобільності та професійного рівня службовців. Французька модель є прикладом централізованої системи з єдиним статутом, розвиненими програмами підготовки та внутрішньою мобільністю, яка забезпечує високий рівень стабільності та якості роботи публічної служби. Німецький підхід має гібридну кадрову структуру, що поєднує у собі традиційну стабільність *Beamte* з гнучкістю працівників на контрактній основі. Це підкріплюється прозорими тарифними сітками та високим рівнем цифровізації управлінських процесів.

Україна може ефективно інтегрувати найкращі елементи кожної моделі, враховуючи національні особливості:

- Польський досвід пропонує прозорі конкурси, індивідуальні програми професійного розвитку, ротацію кадрів та цифровізацію HR-процесів.
- Французький підхід вартий уваги через єдиний статут публічної служби, уніфіковані етичні стандарти і централізовану систему підготовки кадрів.
- Німецька модель корисна завдяки гібридній кадровій структурі, регулярному перегляду тарифних сіток і широкому застосуванню цифрових рішень у сфері послуг та управління ресурсами.

Поєднання цих елементів з урахуванням українських реалій сприятиме підвищенню професійного рівня і мотивації державних службовців, посиленню інституційної спроможності органів влади та забезпеченню сталості реформ. Це стане важливим чинником для прискорення європейської інтеграції та модернізації системи державного управління країни.

3.2. Пропозиції щодо адаптації кращих міжнародних практик в умовах України

Аналіз міжнародного досвіду реформування публічної служби демонструє, що успіх змін значною мірою залежить від поєднання двох пов'язаних чинників: інституційної спроможності держави та реального запиту суспільства на ефективне, прозоре і підзвітне управління. Для України, яка щоденно стикається з воєнними викликами та водночас декларує європейську інтеграцію як стратегічний курс, питання адаптації міжнародних практик набуває особливого значення.

Одним із першочергових напрямів, що вимагає активної реалізації, є застосування принципів доброго врядування, розроблених Радою Європи. Йдеться про підвищення прозорості, прийняття рішень у встановлені терміни, забезпечення процедурної справедливості та залучення громадян до процесу формування політики. На данному етапі, реформування публічної служби в Україні потребує не лише вдосконалення чинної нормативно-правової бази, але й системного впровадження кращих міжнародних практик. Адже досвід країн ЄС та рекомендації програм співробітництва, наприклад, таких як SIGMA, свідчать про те, що ефективність державних інституцій значною мірою залежить від рівня професійності, доброчесності та відкритості публічних службовців.

Важливим кроком для України в цьому контексті стало затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [30]. Цей документ визначає стандарти доброчесності, принципи політичної нейтральності, культуру службової комунікації та правила щодо запобігання конфлікту інтересів. Проте, його положення здебільшого мають декларативний характер і потребують оновлення з урахуванням сучасних викликів і реалій.

Міжнародний досвід у свою чергу показує, що ефективність етичних стандартів зростає тоді, коли вони переходять із суто формальних норм у частину професійної культури. Як зазначалось раніше, у Франції діє Кодекс поведінки

державних службовців, який поєднує законодавчі норми з практичними рекомендаціями для вирішення реальних ситуацій. Впровадження подібного підходу доцільне й для України через модернізацію чинних Загальних правил у розширений Етичний кодекс публічного службовця. У свою чергу, він міг би включати:

- положення щодо цифрової доброчесності, захисту персональних даних і забезпечення кібербезпеки;
- чіткі механізми реагування на порушення етичних норм, такі як, дисциплінарні процедури та громадський контроль;
- інтеграцію етичних модулів у програми професійного навчання та підвищення кваліфікації службовців;
- обов'язкову публічну звітність органів влади про дотримання етичних стандартів.

Застосування цього підходу у поєднанні з європейськими практиками та рекомендаціями програми SIGMA сприятиме формуванню нової управлінської культури. Така культура буде ґрунтуватися на принципах доброчесності та прозорості як основоположних цінностях публічної служби.

Ще одним важливим напрямом адаптації міжнародного досвіду є покращення кадрової політики у публічній службі. Європейська практика показує, що стійкість і підвищення професіоналізму державного апарату прямо залежить від чітких процедур відбору працівників та прозорості процесів кар'єрного зростання.

Так, у Конституції Республіки Польща закріплені принципи компетентності, ефективності, політичної нейтральності та служіння, що формують основу для прозорого та заснованого на заслугах вибору кадрів [17]. Польське законодавство передбачає відкритість та конкурентність процедур для вступу на державну службу [46].

У Польщі діє система відкритих конкурсів, що передбачає обов'язкове публікування всіх вакансій на єдиному державному порталі та залучення незалежних комісій для оцінювання кандидатів. Головна особливість цієї

системи полягає в тому, що конкурси будуються не лише на формальних показниках, таких як освіта чи досвід роботи, але й на компетентнісному підході з оцінювання управлінських, комунікаційних та аналітичних навичок. У Німеччині особлива увага приділяється системі безперервного навчання державних службовців. Тут існує розгалужена мережа навчальних закладів, наприклад, Федеральна академія державного управління, яка регулярно організовує підвищення кваліфікації, у тому числі в галузях цифрових технологій, етики та європейського права.

Для України доцільним є впровадження елементів обох цих підходів. Перш за все, необхідно вдосконалити систему конкурсного відбору, зробивши її максимально прозорою та спрямованою на оцінку компетенцій замість формальних показників. Це допоможе зменшити ризик політизації процесу та сприятиме формуванню дійсно професійної бази державних службовців. Далі слід запровадити системний підхід до безперервного навчання, яке передбачатиме регулярне проходження курсів та атестацію за основними напрямками: європейське адміністративне право, цифрова трансформація, антикорупційна доброчесність, кібербезпека. Такі програми можуть стати не лише частиною підготовки фахівців, а й критерієм просування по службі.

Реалізація цих підходів дозволить Україні поступово перейти від формально-бюрократичної моделі до європейської системи публічної служби, де головними принципами будуть професійність, компетентність та доброчесність. Це відповідатиме і стратегічним документам ЄС, і цілям внутрішньої реформи державного управління, сформульованим у Концепції реформування державної служби та служби в ОМС.

Ще однією необхідною складовою адаптації міжнародного досвіду є цифровізація управлінських процесів. У контексті сучасних викликів війни та подальшого відновлення держави цифрові технології мають стати основою для створення стійкої, прозорої та орієнтованої на потреби громадян системи врядування.

Однією з найбільш успішних моделей у цій сфері є система X-Road, розроблена в Естонії. Вона забезпечує взаємодію між різними державними інформаційними системами, впроваджуючи принцип «once-only» – дані вводяться лише один раз, після чого їх повторне запитування не потрібне. Це значно мірою скорочує бюрократичні процеси, зменшує дублювання інформації та підвищує ефективність управління [53]. Естонія демонструє провідні позиції в цифровізації, зокрема за Digital Government Index, де її показник становить 0,74, що перевищує середній рівень серед країн OECD – 0,61 [47]. Крім того, станом на грудень 2024 року, всі державні послуги в Естонії доступні онлайн, що забезпечує максимальну цифровізацію функцій уряду [43].

Можна підкреслити, що Україна вже зробила помітні кроки у розвитку цифрових послуг. Портал та мобільний застосунок «Дія» став важливою інновацією, що надала громадянам доступ до багатьох цифрових документів і послуг. Однак, порівняно з естонською моделлю, українська система знаходиться на стадії становлення, оскільки поки відсутня повна інтеграція з усіма державними реєстрами, існують певні проблеми із сумісністю баз даних різних установ, а також обмежений доступ громадян до цифрових технологій у сільській місцевості.

Для подальшого розвитку цифрового врядування в Україні важливо реалізувати такі напрями:

1. Забезпечити технічну та правову інтеграцію реєстрів, яка гарантуватиме безперешкодний обмін даними між державними органами за аналогією до платформи X-Road.
2. Інституціоналізувати принцип «once-only», щоб громадяниам не потрібно було надавати державі уже введені дані.
3. Надати пріоритет гарантуванню кібербезпеки та захисту персональних даних при впровадженні цифрових послуг.
4. Подолати цифрову нерівність шляхом розвитку доступного інтернету у громадах та навчання цифровим навичкам, особливо вразливих груп населення.

Реалізація таких стратегічних кроків сприятиме більш ефективній, швидкій і надійній взаємодії громадян із державою. Це відповідатиме стандартам прозорості, підзвітності та доступності, характерним для європейських моделей цифрового врядування.

Ще одним із напрямів адаптації міжнародного досвіду для України є децентралізація та розширення можливостей місцевого самоврядування. Практика європейських країн доводить, що саме на рівні громад відбувається найефективніше вирішення соціально-економічних проблем та задоволення потреб громадян. Така модель побудована на принципах субсидіарності, що передбачає ухвалення рішень на рівні, максимально близькому до людей.

У Польщі після проведення реформи 1999 року органи місцевого самоврядування отримали значну фінансову та адміністративну незалежність. Гміни стали основними елементами розвитку територій завдяки стабільній системі власних доходів і фінансових ресурсів, закріплених на державному рівні. Окрім цього, місцеві громади отримали право самостійно формувати бюджети, що, у свою чергу, дозволило підвищити ефективність використання коштів і збільшити рівень довіри громадян до органів влади.

У Німеччині діє інший успішний приклад, де система місцевого самоврядування гарантована Основним законом. Місцеві органи влади мають право самостійно здійснювати вирішення всіх питань місцевого значення, визначених у статі 28 Grundgesetz, а держава може втручатися лише за умов порушення законодавства. Такий підхід забезпечує високий рівень демократичної підзвітності та довіри населення до органів влади [45].

В Україні в цій сфері вже досягнуто суттєвого прогресу, особливо після ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у 2014 році та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування. Завдяки реформуванню громади отримали розширений доступ до фінансових ресурсів, а саме до їх бюджетів тепер надходить 60% податку на доходи фізичних осіб, акцизний податок, плата за землю, єдиний податок тощо.

Це дозволило багатьом ОМС підвищити фінансову спроможність, реалізовувати інфраструктурні проєкти та розширювати перелік послуг для населення.

Разом із тим, нерівномірність розвитку території залишається доволі актуальним викликом. Частина громад має достатні ресурси для розвитку, тоді як інші залишаються залежними від дотацій та державних трансфертів. У міжнародній практиці, наприклад у Польщі, ефективність децентралізації забезпечується не лише розподілом доходів, але й функціонуванням системи фінансового вирівнювання, що створює баланс між більш та менш заможними громадами. Такий підхід міг би бути адаптований і в Україні для зменшення територіальних диспропорцій.

В нашій країні досі спостерігається дуалізм в організації влади між місцевими державними адміністраціями та ОМС. Трансформація державних адміністрацій у префектури, за прикладом французької моделі, має сприяти балансу між державним контролем та автономією громад, що є важливим принципом Європейської хартії.

Важливим кроком уперед стало й запровадження механізмів партисипативної демократії, таких як електронні петиції, громадські слухання та бюджети участі, які вже активно працюють у багатьох містах України. Проте ці інструменти нерідко залишаються суто формальними і стикаються з проблемами, зокрема недостатньою цифровою грамотністю громадян або відсутністю системного підходу у впровадженні. У цьому контексті цікавим є досвід Португалії та Бразилії, де бюджети участі інтегровані в офіційний процес планування бюджету, впливаючи на розподіл значних фінансових ресурсів.

Адаптація міжнародного досвіду для України має ґрунтуватися не на впровадженні абсолютно нових інструментів, а на вдосконаленні існуючих реформ, щоб зробити їх більш дієвими. Це передбачає такі кроки:

- впровадження ефективної системи фінансового вирівнювання для зменшення дисбалансів між громадами;
- завершення реформи місцевих державних адміністрацій із врахуванням європейських моделей;

- підвищення ефективності партисипативних механізмів через їх обов'язкову інтеграцію в бюджетний процес;
- зміцнення кадрового потенціалу та аналітичної спроможності органів місцевого самоврядування для ухвалення стратегічних управлінських рішень.

Це сприятиме трансформації української моделі децентралізації з «успішного старту» у стабільну та системну практику, яка відповідатиме міжнародним стандартам.

Також система оцінювання ефективності публічної служби в Україні потребує значного вдосконалення. Існуючі атестаційні процедури здебільшого не відображають реальної результативності роботи державних службовців. Це призводить до того, що професійний розвиток, мотивація та кар'єрне зростання працівників часто залишаються не пов'язаними з їх фактичними професійними досягненнями та компетенціями.

У країнах ЄС та ОЕСР частіше використовуються більш комплексні підходи до оцінювання, які ґрунтуються на поєднанні кількісних і якісних показників. Наприклад, у Німеччині та Франції оцінювання охоплює не лише результати виконання завдань, а й рівень взаємодії з суспільством, дотримання професійних стандартів етики та готовність до впровадження інновації. У Великій Британії та Нідерландах функціонують незалежні структури, які здійснюють оцінювання ефективності державної служби, забезпечуючи таким чином об'єктивність і неупередженість цього процесу.

Для України було б доцільно створити незалежну інституцію, яка б займалась моніторингом та оцінюванням ефективності публічної служби на основі принципів прозорості та автономності. Вона могла б розробляти універсальні критерії оцінювання, проводити аудит діяльності органів влади, формувати відкриті рейтинги результативності та інтегрувати результати оцінки у процеси професійного навчання й просування по службі.

Ще важливим є впровадження цифрових інструментів моніторингу, А саме, використання електронних платформ для збору даних та їх аналізу

сприятиме підвищенню об'єктивності оцінювання, мінімізації корупційних ризиків та значному посиленню прозорості системи для суспільства. Для легшого співставлення міжнародних практик із українськими реаліями узагальнимо інформацію у Таблиці 3.2

Таблиця 3.2 – Порівняння реалізованих та потенційних реформ публічної служби в Україні

Сфера	Що вже реалізовано в Україні	Що потребує адаптації з міжнародного досвіду
Нормативно-правове забезпечення	Закон України «Про державну службу» (2016) заклав принципи політичної нейтральності та професійності. Впроваджені конкурсні процедури добору кадрів.	Поглиблення незалежності атестаційних процедур. Створення незалежного органу з моніторингу ефективності публічної служби (практика Франції, Німеччини).
Цифровізація та е-врядування	Портал і застосунок «Дія» забезпечили доступ до більшості базових адміністративних послуг онлайн.	Розвиток повністю інтегрованих реєстрів та проактивних послуг за моделлю Естонії (автоматичне надання соціальних виплат, електронна ідентичність).
Міське самоврядування	Реформа децентралізації створила об'єднані територіальні громади, що функціонують за принципами субсидіарності.	Поширення практики громадських бюджетів і публічних консультацій (Скандинавія, Португалія).
Управління персоналом	Створено єдиний портал вакансій державної служби; запроваджено навчання через НАДС та онлайн-платформи.	Інтеграція системи оцінювання за компетентнісним підходом, врахування етичних стандартів і рівня інноваційності (практика Нідерландів, Німеччини).
Прозорість і підзвітність	Запроваджено відкриті дані (), антикорупційні інструменти НАЗК, електронне декларування.	Розвиток публічних рейтингів ефективності органів влади, незалежні аудити діяльності (практика Великої Британії, Канади).

З аналізу видно, що Україна вже здійснила значний прогрес у реалізації низки важливих реформ у сфері цифровізації, боротьби з корупцією та відкритості публічної служби. Водночас залишаються напрямки, що потребують подальшого вдосконалення. Серед них можна зазначити, створення незалежних інституцій оцінювання, розвиток компетентнісного підходу до кадрової політики та розширення використання партисипативних практик у системі державного управління.

В українських реаліях запровадження таких практик повинно враховувати потребу у відновленні державних інституцій після воєнних дій, а також стратегічний курс на європейську інтеграцію. Узгодження системи оцінювання із європейськими стандартами державного управління допоможе покращити професійний рівень кадрів, підвищити ефективність роботи органів влади та зміцнити довіру громадян до публічної служби.

Практичний досвід, здобутий під час проходження виробничої практики у рекрутинговому центрі «Я-Ветеран», який функціонує в структурі Департаменту адміністративних послуг та дозвільних процедур Дніпровської міської ради, відкриває можливості для формулювання додаткових пропозицій щодо впровадження міжнародного досвіду у сфері цифровізації публічних послуг.

Цей центр виконує значущу соціальну місію, спрямовану на підтримку працевлаштування ветеранів і сприяння їхній інтеграції у суспільне життя. Його робота тісно взаємопов'язана з розвитком державної електронної ініціативи «е-Ветеран» – онлайн-платформи, створеної забезпечувати адресний, доступний і персоналізований супровід послуг для ветеранів та їхніх родин.

Проект «е-Ветеран» реалізується в результаті спільної діяльності Міністерства у справах ветеранів України та Міністерства цифрової трансформації України. Така співпраця сприяє інтеграції державних реєстрів і створенню єдиного цифрового простору для підтримки ветеранів.

Подальший розвиток має включати впровадження електронної черги та системи зворотного зв'язку через QR-коди у всіх ЦНАПах. Це дозволить

забезпечити більшу прозорість, оперативність і зручність у комунікації громадян із владними структурами.

Також на державному рівні актуальним є розроблення універсальних стандартів цифрових адміністративних процедур. Це дасть змогу мінімізувати регіональні диспропорції та впровадити європейські принципи цифрового врядування [12].

Адаптація провідних міжнародних практик у сфері публічної служби для України має багатогранний характер, охоплюючи вдосконалення кадрової політики, етичних норм, цифровізацію управлінських процесів і зміцнення місцевого самоврядування. Досвід європейських країн показує, що успіх реформ залежить від системного підходу, прозорості та активної участі громадян у процесі ухвалення рішень. При цьому практичні напрацювання, як-от функціонування Прозорого офісу в Дніпрі, показують, що навіть за умов війни можливо впроваджувати сучасні сервіси, орієнтовані на потреби людей. Таким чином, інтеграція міжнародного досвіду з українськими реаліями створює підґрунтя для формування ефективної та відкритої системи публічного управління, яка відповідатиме європейським стандартам і очікуванням громадян.

ВИСНОВКИ

У ході виконання кваліфікаційної роботи було досягнуто поставленої мети та вирішено комплекс завдань, спрямованих на теоретичний і практичний аналіз можливостей впровадження зарубіжного досвіду у процес реформування публічної служби в Україні. Детальне опрацювання наукових джерел, нормативно-правових актів, міжнародних звітів і практик країн Європейського Союзу дозволило сформулювати комплексне бачення щодо сучасного стану та перспектив розвитку національної системи публічної служби.

У процесі дослідження було розкрито сутність публічної служби, її принципи, функціональне наповнення та структурну організацію, що дозволило визначити її фундаментальну роль у забезпеченні ефективного, підзвітного та демократичного врядування. Публічна служба була розглянута як цілісна система, що охоплює державну службу, службу в органах місцевого самоврядування та інші форми виконання публічних функцій. Основою її діяльності є принципи законності, професійності, політичної нейтральності, прозорості, стабільності та орієнтації на потреби громадян.

Проаналізувавши етапи становлення та реформування публічної служби в Україні, було з'ясовано, що трансформація цієї сфери відбувалася нерівномірно й залежала від політичних умов, соціально-економічної ситуації та впливу зовнішніх факторів. Важливу роль відіграли євроінтеграційні процеси, які сприяли імплементації стандартів SIGMA, підвищенню професійності кадрового складу, розробці сучасних HR-підходів та цифровізації управлінських процедур. Значним досягненням стало ухвалення Закону України № 889-VIII, який заклав підґрунтя для модернізації кадрової політики, оновлення конкурсних процедур, формування чіткої системи оцінювання службовців та зміцнив інституційну спроможність НАДС. Проте воєнний стан приніс додаткові виклики для системи публічної служби, пов'язані з необхідністю забезпечення стабільності, оперативного прийняття рішень, адаптації кадрових процесів і збереження кадрового потенціалу в умовах підвищеної складності.

Вивчення досвіду країн Європейського Союзу, таких як Франції, Німеччини, Польща та Естонія, показало, що ефективність їхніх систем публічної служби ґрунтується на поєднанні професійного навчання, стабільності кар'єрного розвитку, прозорості кадрових процедур, відповідальності службовців та впровадженні інноваційних управлінських технологій. У Франції головним є розвиток компетентнісних моделей і внутрішньої мобільності; у Польщі – розвиток інституційної спроможності та навчання кадрів у спеціальних центрах; у Німеччині важливим фактором виступають чіткі етичні стандарти, статус *Beamte* та зважена тарифна політика; в Естонії – основою ефективності є цифрове врядування, автоматизація HR-процесів та широке застосування ІТ-рішень. Аналіз цього досвіду показав, що важливою умовою ефективності публічної служби є баланс між формальною регламентацією, професійною автономією та інноваційністю кадрової системи для забезпечення результативності реформ.

Практична спрямованість дослідження виявилась у проведенні порівняльного аналізу моделей кадрової політики Франції, Німеччини, Польщі та Естонії. На його основі визначено конкретні інструменти, що можуть бути адаптовані в Україні: цифровізація HR-систем, розробка моделей професійного розвитку, механізми внутрішньої мобільності, застосування процедур оцінювання компетентностей та етичних стандартів. Практичний аналіз дозволив сформулювати комплекс рекомендацій для органів публічної влади. Ці рекомендації можуть бути впроваджені для модернізації кадрової політики, підготовки навчальних програм, удосконалення HRMIS і впровадження новітніх управлінських підходів.

У процесі дослідження проблем і викликів, пов'язаних з розвитком публічної служби України, було визначено низку системних недоліків: нерівномірну професійну підготовку службовців, фрагментарність кадрової політики, недостатній рівень цифровізації управлінських процесів, складність процедур та надмірну бюрократизацію. Також актуальними є такі виклики, як необхідність підвищення стійкості інституцій у воєнний та післявоєнний період,

зниження ризиків політичного впливу на кадрові рішення, розвиток етичної інфраструктури та впровадження прозорих механізмів оцінювання діяльності службовців. Цифровізація залишається одним із важливих напрямів, який потребує зміцнення технологічних можливостей, розвитку HRMIS, автоматизації кадрових процедур й інтеграції стандартів управління якістю, зокрема ДСТУ ISO 9001:2015.

На основі проведеного аналізу були запропоновані шляхи адаптації європейських підходів до національної системи публічної служби, що включають впровадження компетентнісних моделей, удосконалення професійного навчання, розширення системи внутрішньої мобільності кадрів, цифровізацію HR-процесів, посилення інституційної спроможності органів влади, стандартизацію процедур добору та оцінювання службовців, формування етичної культури та підвищення прозорості діяльності органів публічної влади. Особливу увагу приділено етичній поведінці службовців, дотриманню принципів доброчесності, політичної нейтральності та підзвітності, що є невід'ємними складовими європейських стандартів.

Сформульовані практичні рекомендації спрямовані на оновлення системи кадрового управління, підвищення професіоналізму службовців, розбудову інституційної спроможності органів влади та вдосконалення нормативно-правових механізмів. Впровадження цих заходів дозволить забезпечити стабільність функціонування системи публічної служби, підвищити її ефективність, зміцнити довіру громадян і створити сучасну модель державного управління, орієнтовану на результат та служіння суспільству.

Результати дослідження показують, що публічна служба в Україні має значний потенціал для розвитку відповідно європейських стандартів. Використання найкращих міжнародних практик у поєднанні з урахуванням національних реалій дозволить сформувати нову управлінську парадигму, побудовану на професійності, відповідальності, відкритості та інноваційності. Такий підхід сприятиме переходу до сучасної, ефективної й орієнтованої на громадянина системи публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна реформа в Україні : мультимедійний навчальний посібник / Національна академія внутрішніх справ. Розд. 4 : Реформування публічної служби. – URL: https://arm.navs.edu.ua/books/adm_reform/nm/rozdil_4.html (дата звернення: 22.04.2025).
2. Байраківський В. В., Лазор О. Я. Державна служба в Федеративній Республіці Німеччина: досвід для України / В. В. Байраківський, О. Я. Лазор. – Матеріали Всеукраїнської конференції з міжнародною участю «Розбудова доброчесності та комплаєнсу в Україні: виклики і перспективи євроінтеграції» (м. Вінниця, 27 берез. 2025 р.). – Вінниця : ТОВ «Друк», 2025. – С. 18–21. – URL: <https://dspace.vspu.edu.ua/items/6e54caf1-a413-4897-ac0d-c1ce5c41db35> (дата звернення: 16.08.2025).
3. Від викликів до можливостей: як війна трансформувала управління персоналом в громадах // Mind.ua : веб-сайт. – 05.08.2024. – URL: <https://mind.ua/publications/20277111-vid-viklikiv-do-mozhливостей-yak-vijna-transformovala-upravlinnya-personalom-v-gromadah>. (дата звернення: 14.08.2025).
4. Відбулася презентація Концепції та Аналітичної записки «Державна служба в Україні та напрями її реформування і розвитку» // Центр політико-правових реформ : веб-сайт. – 16 груд. 2024 р. – URL: <https://pravo.org.ua/vidbulasya-prezentatsiya-kontseptsiyi-ta-analitychnoyi-zapysky-derzhavna-sluzhba-v-ukrayini-ta-napryamy-yiyi-reformuvannya-i-rozvytku/>. (дата звернення: 27.07.2025).
5. Глобальні виклики у публічному управлінні : зб. тез учасників круглого столу «Публічне управління в умовах викликів та загроз» (12 жовт. 2023 р.). – Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, факультет управління фінансами та бізнесу, 2023. – URL: <https://financial.lnu.edu.ua/wp->

content/uploads/2024/03/Zbirnyk_kruhlyy_stil_2023.pdf. (дата звернення: 01.08.2025).

6. Гончарук Н. Т., Сорокіна Н. Г. Публічна служба : навч. наоч. посіб. / Міністерство освіти і науки України, Нац. техн. ун-т «Дніпровська політехніка». – Дніпро : ГРАНІ, 2023. – URL: https://palsg.nmu.org.ua/ua/literature/Навч_посіб_Публічна_служба_Гончарук,Сорокіна.pdf. (дата звернення: 22.04.2025).

7. Деміхов О. І., Самодай К. С. Досвід реформування державної служби Польщі та його застосування в Україні / О. І. Деміхов, К. С. Самодай. – Суми : Сумський державний університет, [б. р.]. – 2 с. – URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/80461/2/Demikhov_reform_paper.pdf. (дата звернення: 15.08.2025).

8. Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2014 р. № 523-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/523-2014-p>. (дата звернення: 24.07.2025).

9. Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квіт. 2022 р. № 440 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. – Чинна ред. станом на 12 серп. 2025 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 24.07.2025).

10. Дніпровська міська рада. У ЦНАПах Дніпра прискорили надання послуг для ветеранів : веб-сайт. – URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/72729/u-snapah-dnipra-priskorili-nadannya-poslug-dlya-veteraniv>. (дата звернення: 24.07.2025).

11. ДСТУ ISO 9001 : 2015. Системи управління якістю. Вимоги : перекл. з англ. / International Organization for Standardization. – URL:

https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=64013. (дата звернення: 22.04.2025).

12. е-Ветеран: База знань ветерана // Міністерство у справах ветеранів України : веб-сайт. – URL: <https://eveteran.gov.ua> (дата звернення: 24.07.2025).

13. Іванов Є. В. Історія зародження та розвитку державної служби в Україні в контексті викликів сьогодення / Є. В. Іванов // ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія : Теорія та історія публічного управління. – 2021. – Т. 32 (71), № 2. – DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.2/02>. – URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/2_2021/4.pdf. (дата звернення: 25.04.2025).

14. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Класифікація публічних службовців та її практичне значення : веб-сайт. – URL: <https://studfile.net/preview/16380253/page:7/>. (дата звернення: 21.05.2025).

15. Колесников О. Є. Оптимізація діяльності служб управління персоналом на публічній службі в Україні / О. Є. Колесников // Наука онлайн : міжнародний електронний науковий журнал. – 2024. – № 11. – URL: <https://nauka-online.com/publications/state-administration/2024/11/01-37/>. (дата звернення: 14.08.2025).

16. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : міжнародний документ від 31 жовт. 2003 р. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text. (дата звернення: 21.07.2025).

17. Конституція Республіки Польща : Конституція Республіки Польща від 2 квіт. 1997 р., оприлюднена у Віснику законів Республіки Польща (1997, № 78, ст. 483), набула чинності 17 жовт. 1997 р. // Sejm Республіки Польща : веб-сайт. – URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (дата звернення: 27.08.2025).

18. Любич С. В. Моделі державної служби в європейській спільноті / С. В. Любич // Науковий вісник Сіверщини. Серія : Право. – 2020. – № 2 (10). – С. 17–27. – DOI: 10.32755/sjlaw.2020.02.017. – URL: <https://sjlaw.pau.edu.ua/wp-content/uploads/2020/12/Liubych-S.V.pdf>. (дата звернення: 27.05.2025).

19. Мартінович В., Носань Н. Нормативно-правове забезпечення публічного управління в умовах децентралізації влади в Україні / Н. Носань, В. Мартінович // Галицький економічний вісник. – 2019. – № 4 (59). – С. 105–111. – DOI: 10.33108/galicianvisnyk_tntu2019.04.105. – URL: https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/29526/2/GEB_2019v59n4_Nosan_N-Regulatory_framework_of_public_105-111.pdf. (дата звернення: 23.07.2025).
20. Мельтюхова Н. М., Корженко В. В., Дідок Ю. В. та ін. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Київ : Нац. акад. держ. управління при Президентові України, 2010. – 28 с. – URL: <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/N.-M.-Meltyuhova-V.-V.-Korzhenko-YU.-V.-Didok-Zarubizhnij-dosvid-publichnogo-administruvannya.pdf>. (дата звернення: 15.08.2025).
21. Михайлишин В. Ю. Моделі організації місцевого управління: порівняльний аналіз / В. Ю. Михайлишин // Науковий вісник Львівської політехніки. Серія : Інформаційні системи та мережі. – 2022. – URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26474/lmykhaylyshyn.pdf>. (дата звернення: 21.07.2025).
22. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) : офіційний сайт. – URL: <https://nazk.gov.ua/uk/>. (дата звернення: 14.08.2025).
23. Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) : офіційний сайт. – URL: <https://nads.gov.ua/>. (дата звернення: 24.07.2025).
24. Неділько А. І. Зарубіжний досвід публічного управління на місцевому рівні / А. І. Неділько // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 1. – URL: <https://surl.li/ntqfkn>. (дата звернення: 21.07.2025).
25. Основні напрямки реформування інституту державної служби // Studies.in.ua : веб-сайт. – 2013–2025. – URL: <https://studies.in.ua/admin-pravoshpora/2096-osnovn-napryamki-reformuvannya-nstitutu-derzhavnoyi-sluzhbi.html>. (дата звернення: 24.07.2025).
26. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб

місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2016 р. № 306 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. – Чинна ред. станом на 20 серп. 2024 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 24.07.2025).

27. Питання управління державною службою в Україні : Указ Президента України від 18 лип. 2011 р. № 769/2011 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. – Чинна ред. станом на 22 черв. 2019 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/769/2011>. (дата звернення: 24.07.2025).

28. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України : Указ Президента України від 5 черв. 2020 р. № 214/2020. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2142020-34061>. (дата звернення: 23.07.2025).

29. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. (дата звернення: 22.04.2025).

30. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 5 серп. 2016 р. № 158. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>. (дата звернення: 21.05.2025).

31. Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квіт. 2016 р. № 289 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. – Чинна ред. станом на 20 січ. 2017 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/289-2016-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 24.07.2025).

32. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовт. 2014 р. № 500 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. –

Чинна ред. станом на 12 серп. 2025 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/500-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 24.07.2025).

33. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квіт. 2016 р. № 270 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. – Чинна ред. станом на 4 берез. 2020 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 24.07.2025).

34. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2016 р. № 246 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. – Чинна ред. станом на 6 серп. 2021 р. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 24.07.2025).

35. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 16 берез. 2004 р. № 278/2004. – Втратив чинність на підставі Указу Президента від 5 черв. 2020 р. № 214/2020. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2004#Text>. (дата звернення: 23.07.2025).

36. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>. (дата звернення: 22.04.2025).

37. Публічне управління в умовах викликів та загроз : матеріали круглого столу «ФранкОсінь-2023» (12 жовт. 2023 р.) / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, Факультет управління фінансами та бізнесу. – Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2023. – 77 с. – URL: https://financial.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2024/03/Zbirnyk_kruhlyy_stil_2023.pdf. (дата звернення: 14.08.2025).

38. Реформа державного управління // Уряд України : веб-сайт. – URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>. (дата звернення: 22.04.2025).

39. Реформа публічного управління як основа спроможностей майбутньої країни ЄС // Портал публічного управління : веб-сайт. – 10 лют. 2025. – URL: <https://par.in.ua/information/publications/407-reforma-publicchnoho-upravlinnia-yak-osnova-spromozhnostei-maibutnoi-krainy-yes>. (дата звернення: 15.08.2025).

40. Слободенюк Т. О. Європейський досвід впровадження в Україні моделі сервісної держави / Т. О. Слободенюк // Публічне управління: теорія та практика. – 2021. – № 1. – С. 288–294. – URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2021/40.pdf. (дата звернення: 21.07.2025).

41. Швець К. А. Сучасні моделі публічного управління / К. А. Швець // Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень : матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 2022 р.). – Вінниця : ДонНУ ім. Василя Стуса, 2022. – С. 354–357. – URL: <https://jpasmd.donnu.edu.ua/article/view/13019/12922>. (дата звернення: 21.05.2025).

42. Bundesbeamtengezet (BBG) : Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Bundesbeamten vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 24. Juni 2022 (BGBl. I S. 1038) geändert worden ist. – Gesetze im Internet : веб-сайт. – URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/. (дата звернення: 27.08.2025).

43. Estonia: 100 % digital government services, with divorce as the final step // e-Estonia : веб-сайт. – 27 січ. 2025. – URL: <https://e-estonia.com/estonia-100-digital-government-services>. (дата звернення: 22.08.2025).

44. EU4DigitalUA : EU for Digital Ukraine — проєкт ЄС з підтримки цифровізації України / European Union, e-Governance Academy (Естонія), FIAP (Іспанія). – URL: <https://eu4digitalua.eu/uk/>. (дата звернення: 24.07.2025)

45. Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland // Bundeszentrale für politische Bildung : веб-сайт. – URL: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/das-europalexikon/177083/kommunale-selbstverwaltung/>. (дата звернення: 22.08.2025).

46. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (KSAP) im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego : офіційний сайт. – Варшава : KSAP, 2025. – URL: <https://ksap.gov.pl/ksap/>. (дата звернення: 17.08.2025).
47. OECD. Government at a Glance 2025: Estonia // OECD Publishing. – Paris, 2025. – URL: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025-country-notes_da3361e1-en/estonia_89797d03-en.html. (дата звернення: 22.08.2025).
48. OECD. Government at a Glance 2025: Germany. – 19 черв. 2025. – OECD Publishing, Paris. – URL: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025-country-notes_da3361e1-en/germany_ff397911-en.html. (дата звернення: 15.08.2025).
49. SIGMA : Support for Improvement in Governance and Management / Organisation for Economic Co-operation and Development. – URL: <https://www.sigmaweb.org/>. (дата звернення: 24.07.2025).
50. Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) – Колективний договір для публічної служби земель (Німеччина) від 12 жовтня 2006 р., чинний з 1 листопада 2006 р. – Gesetze im Internet : веб-сайт. – URL: <https://oeffentlicher-dienst.info/tv-l/>. (дата звернення: 27.08.2025).
51. Twinning : інструмент інституційного розвитку та технічного співробітництва / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. – Опубліковано: 24 берез. 2021. – URL: <https://www.nerc.gov.ua/pro-nkrekp/mizhnarodne-spivrobitnictvo/mizhnarodni-proekti/twinning>. (дата звернення: 24.07.2025).
52. U-LEAD with Europe : програма «Ukraine – Local Empowerment, Accountability and Development» / Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), European Union, уряд України. – URL: <https://u-lead.org.ua/> (дата звернення: 24.07.2025).
53. Wright H. Feature: How Estonia is helping Ukraine develop e-governance // ERR News : веб-сайт. – 4 верес. 2020. – URL: <https://news.err.ee/1117599/feature-how-estonia-is-helping-ukraine-develop-e-governance> (дата звернення: 22.09.2025).