

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ
КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему

«ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ
СЛУЖБИ В УКРАЇНІ»

Студент 2 курсу магістратури очної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
освітньо-наукової програми «Державна служба»
Марчук Макар Петрович

Науковий керівник
к.пед.н., доц. Ларіна Наталія Борисівна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань

Студент (підпис)



Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
публічної політики від 30 квітня 2024 р., протокол № 16.

Завідувач кафедри публічної політики, доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
Корчак Наталія Миколаївна



(підпис)

Київ – 2024

До захисту
02.05.2024 р.
Н. Б. Ларіна

АНОТАЦІЯ

Марчук М. П. Європейські підходи у забезпеченні модернізації державної служби в Україні

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», освітньо-наукової програми «Державна служба». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2024.

У кваліфікаційній магістерській роботі комплексно проаналізовано європейські підходи у забезпеченні модернізації державної служби в Україні. Зокрема, у ній визначено концептуальні аспекти дослідження відповідної проблеми з урахуванням сучасного розуміння понятійного поля дослідження, здійснено структурування доступних нормативно-правових актів та наукових джерел у сфері модернізації державної служби на основі еволюційних принципів, визначено загальний стан модернізації сфери дослідження. Також надано загальну характеристику принципам, методам та формам модернізації державної служби, розкрито зміст сучасних моделей запровадження європейських стандартів на державній службі. Результатом дослідження стало визначення перспектив застосування найбільш популярних європейських підходів до модернізації державної служби в Україні.

Ключові слова: державна служба, модернізація державної служби, принципи модернізації державної служби, моделі впровадження європейських стандартів у державній службі, європейські підходи у забезпеченні модернізації державної служби в Україні

ANNOTATION

Marchuk M. P. European approaches to ensuring the modernization of the civil service in Ukraine

Qualifying master's work for the degree of higher education of the second (master's) level in the field of knowledge 28 «Public administration and management», specialty 281 «Public administration and management», educational and scientific program «Civil service». – Educational and research Institute of public administration and civil service of Taras Shevchenko national university of Kyiv, Kyiv, 2024.

The qualifying master's work provides a comprehensive analysis of European approaches to ensuring the modernization of the civil service in Ukraine. In particular, it defines the conceptual aspects of the study of the relevant problem, taking into account the modern understanding of the conceptual field of research, structures the available legal acts and scientific sources in the field of civil service modernization on the basis of evolutionary principles, and determines the general state of modernization of the research area. The author also provides a general description of the principles, methods and forms of modernization of the civil service, and reveals the content of modern models of implementation of European standards in the civil service. The research resulted in determining the prospects for applying the most popular European approaches to the modernization of the civil service in Ukraine.

Keywords: civil service, civil service modernization, principles of civil service modernization, models of implementation of European standards in the civil service, European approaches to ensuring the modernization of the civil service in Ukraine

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

1. Макар Марчук Захист прав державних службовців: конституційно-правовий аспект / Шевченківська весна – 2023: публічне управління та державна служба : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (Київ, 29 берез. 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. С. 172–173.

2. Марчук М. П. Методи забезпечення європейських підходів до модернізації державної служби / Публічне управління в Україні: історичний досвід та перспективи розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 20 лют. 2024 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, Н. М. Корчак, Л. В. Гонюкової. Київ : Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, 2024. С. 159–161.

3. Марчук М. П. Сучасні тенденції модернізації правоохоронної системи та діяльності правоохоронних органів в Україні / Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи: [Матеріали XIV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Національний авіаційний університет, 23 лют. 2024 р.]. Тернопіль : Вектор, 2024. С. 357–360.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

СКОРОЧЕННЯ	ВИЗНАЧЕННЯ
ВРУ	– Верховна Рада України
Закон	– Закон України «Про державну службу»
ЄС	– Європейський Союз
НАДС	– Національне агентство України з питань державної служби
Мінагрополітики	– Міністерство аграрної політики та продовольства України
Стратегія	– Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки
ООН	– Організація Об'єднаних Націй
GRECO	– The Group of States against Corruption («Група держав проти корупції»)
НАЗК	– Національне агентство з питань запобігання корупції
Нацбанк	– Національний банк України
ФРН	– Федеративна Республіка Німеччина
EIF	– European Interoperability Framework (Європейський рамковий документ про взаємодію)
TSI	– Technical Support Instrument (Інструмент технічної підтримки)
GDS	– Government digital service (Урядова цифрова служба)
e-government	– електронний уряд
open government	– відкритий уряд
institutional model	– інституційна модель
partnership model	– партнерська модель

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	12
1.1. Концептуальні аспекти дослідження проблеми модернізації державної служби та її понятійне поле.....	12
1.2. Джерельна база дослідження.....	18
1.3. Загальна характеристика стану модернізації державної служби в Україні.....	28
Висновки до розділу 1.....	34
РОЗДІЛ 2. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ТА ЗМІН.....	36
2.1. Принципи, методи та форми реалізації європейських підходів до модернізації державної служби.....	36
2.2. Сучасні моделі запровадження європейських стандартів на державній службі.....	44
Висновки до розділу 2.....	51
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ ТА КРИЗ.....	52
3.1. Європейські підходи до модернізації державної служби, які можуть бути використані в Україні.....	52

3.2. Перспективи впровадження європейських підходів у забезпеченні модернізації державної служби в Україні.....	62
Висновки до розділу 3.....	70
ВИСНОВКИ.....	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	77
ДОДАТКИ.....	88

ВСТУП

Актуальність. Сьогодні Україна переживає важкі часи, що зумовлено, у першу чергу бойовими діями на її території та як наслідок впровадженням воєнним станом, що призвів до обмежень конституційних прав і свобод. Також впливають на внутрішню ситуацію в державі й низка інших соціально-політичних та економічних потрясінь, особливо міжнародного характеру (воєнні конфлікти (навіть ті, що не охоплюють територію нашої держави), епідемії (особливо, спричинені поширенням так званого «коронавірусу»), природні катаклізми (стихійні лиха є непоодинокими на території прикарпатських областей), економічні блокади (особливо з найближчими державами-сусідами), політичні вимоги до уступок тощо), що корегують напрями розвитку нашого життя. Попри це, Україна послідовно слідує європейському вектору розвитку, курс на який закріплений в Основному Законі України та активно впроваджує для цього різноманітні реформи з метою побудови кращого та стабільного майбутнього для своїх громадян. У свою чергу європейські партнери та інші країни демократичного світу постійно мобілізують підтримку для економічної та соціальної стабілізації України, а також її відбудови та покращення після війни. В рамках цих зусиль Україна отримує технічну допомогу, спрямовану на підтримку структурних реформ, у тому числі в сфері публічного адміністрування та нарощування потенціалу для розвитку нових державних органів. Водночас, для того, щоб виправдати довіру міжнародних інституцій, союзників і всього цивілізованого світу, одним із першочергових завдань в Україні має стати модернізація державної служби з урахуванням кращих європейських підходів, яка має бути основою для формування віри громадян у сильну, дійсно демократичну, соціальну державу, яка керується принципом верховенства права у всіх сферах суспільного життя. З огляду на це, дослідження європейських підходів у забезпеченні модернізації державної служби в Україні є нагальним та особливо актуальним завданням.

Аналіз існуючих наукових досліджень у цій сфері та виокремлення невирішених проблем. Окремі аспекти зазначеної теми дослідження

розглядали у своїх роботах Барановська Т. В., Бідюк Т. А., Линдюк О. А. (різноманітні підходи до вивчення змісту модернізації державної служби). Такі вчені як Сидоренко В. В., Новак Я. В., Півторак М. В., П. М. Петровський досліджували питання тенденцій та шляхів модернізації державної служби. Губанов О. О. вивчав питання, які є суміжними з подальшою модернізацією державного управління. Комплексними дослідженнями дотичними до цієї тематики можна вважати дисертаційні роботи Заболотного А. В., Години М. А., однак навіть вони у повній мірі не розкривають зміст європейських підходів у забезпеченні модернізації державної служби в Україні.

Мета роботи полягає в науковому обґрунтуванні застосування сучасних європейських підходів до модернізації державної служби в Україні та розробці авторських практичних рекомендацій щодо перспектив їх впровадження в державне управління.

Завдання дослідження відображаються у тому, щоб:

- визначити концептуальні аспекти дослідження проблеми модернізації державної служби, її понятійне поле;
- проаналізувати джерельну базу дослідження на еволюційних засадах, зокрема: вивчити роль наукових джерел (монографій, дисертаційних досліджень, наукових статей, всесвітньо визнаних довідників та авторитетних глосаріїв), інформаційно-аналітичних ресурсів, статистичної інформації у процесі модернізації державної служби в Україні;
- здійснити загальну характеристику стану (рівня) модернізації державної служби в Україні в умовах глобальних викликів із урахуванням рекомендацій програми SIGMA, інших міжнародних організацій;
- з'ясувати принципи, методи та форми реалізації європейських підходів щодо модернізації державної служби та їх вплив на процес реформування державного управління;

- розкрити сучасні моделі запровадження європейських стандартів на державній службі задля подальшої імплементації у вітчизняному державному управлінні;
- дослідити європейські підходи до модернізації державної служби, які можуть бути використані в Україні;
- обґрунтувати перспективи впровадження європейських підходів у забезпеченні модернізації державної служби в Україні.

Об’єкт дослідження: модернізація державної служби в Україні.

Предмет дослідження: європейські підходи у забезпеченні модернізації державної служби в Україні.

Методи дослідження. Концептуальні аспекти дослідження проблеми модернізації державної служби та відповідного понятійного поля викликали потребу задіяти загально-науковий метод пізнання, метод термінологічного аналізу, метод співставлення об’єктивної та суб’єктивної дійсності. Джерельна база забезпечення модернізації державної служби в Україні досліджувалася за допомогою порівняльно-правового методу, методу юридичного аналізу. Рівень модернізації державної служби досліджений шляхом порівняння, співставлення, а також використання діалектичного методу пізнання.

Практично в усіх розділах представленої роботи було задіяно діалектичний метод пізнання реальної дійсності, в основу якого покладено взаємозв’язок як теоретичних, так і практичних елементів, загальнонаукові принципи пізнання, взаємодії зовнішнього і внутрішнього, об’єктивного і суб’єктивного.

Під час дослідження питання європейського забезпечення модернізації державної служби використано компаративний аналіз. Він дозволив порівняти практики модернізації державної служби в різних європейських країнах та ідентифікувати кращі з них.

Для вивчення та аналізу перспективних напрямів впровадження європейських підходів у забезпеченні модернізації державної служби в Україні використано метод сценарного аналізу (оцінку різних майбутніх сценаріїв, які

можуть виникнути в результаті впровадження європейських підходів у державну службу в Україні). За допомогою методу кейс-стаді (вивчення випадків) здійснено детальне вивчення конкретних прикладів, де європейські підходи були успішно або невдало впроваджені в державну службу інших країн, ЄС як міжнародного суб'єкта загалом.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в науковому обґрунтуванні застосування сучасних європейських підходів в модернізації державної служби в Україні та розробці авторських практичних рекомендацій щодо перспектив їх впровадження в державне управління.

Зокрема, у роботі:

удосконалено:

- ключові концепції проблеми модернізації державної служби, її понятійно-категоріальний апарат;
- оцінку загального стану модернізації української державної служби;
- сучасні моделі впровадження європейських стандартів у державній службі;

набули подальшого розвитку:

- дослідження основних джерел, пов'язаних з модернізацією держслужби в Україні;
- вивчення ключових принципів, методів та форм застосування європейських підходів у відповідній сфері;
- дослідження європейських підходів, які можуть бути адаптовані в процес модернізації державної в Україні;
- перспективи впровадження європейських підходів в українську державну службу.

Практичне значення одержаних результатів. Одержані результати можуть бути використані при подальших наукових дослідженнях зазначеної тематики, у викладацькій діяльності як комплексне узагальнення шляхів модернізації державної служби та навіть при плануванні змін до законодавства у відповідній сфері відносин.

Апробація результатів дослідження. Отримані напрацювання були представлені на:

1) науково-практичній конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Шевченківська весна – 2023: Публічне управління та державна служба» 29 березня 2023 року (тези на тему: Захист прав державних службовців: конституційно-правовий аспект);

2) Всеукраїнському конкурсі творчих робіт серед молоді у 2023 році (робота на тему: «Перспективні напрями вдосконалення законодавства у сфері регулювання державної служби України» отримала заохочувальну відзнаку);

3) Всеукраїнській науково-практичній конференції «Публічне управління в Україні: історичний досвід та перспективи розвитку» 20 лютого 2024 року (тези на тему: «Методи забезпечення європейських підходів до модернізації державної служби»);

4) XIV Міжнародній науково-практичній конференції «Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи» 23 лютого 2024 року (тези на тему: Сучасні тенденції модернізації правоохоронної системи та діяльності правоохоронних органів в Україні).

Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи. Кваліфікаційна магістерська робота складається зі переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів (які, які включають сім підрозділів), висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг кваліфікаційної магістерської роботи становить 91 сторінка, основний зміст цієї роботи викладено на 70 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

1.1. Концептуальні аспекти дослідження проблеми модернізації державної служби та її понятійне поле

Першочерговим етапом у вдосконаленні функціонування державної служби в Україні є дослідження концептуальних аспектів проблем її модернізації, відповідного понятійного поля. Це відсилає науковців до вивчення національних традицій державотворення (аналізуються у працях вітчизняних вчених-управлінців, істориків, правників), необхідності врахування супутніх історичних та політичних процесів, що вплинули на становлення української державності (зокрема, в контексті становлення інституту державної служби в Україні), адміністративних реформ, а також нових євроінтеграційних процесів, що нині є превалюючими для всього нашого суспільства та особливо державної служби. Всі ці аспекти наголошують на потребі модернізації державної служби в Україні з урахуванням комплексних підходів, що апріорі неможливо без подальшого вивчення джерельної бази, стану модернізації державної служби в Україні та європейської практики із цього питання.

Гончарук Н. Т. та Прудіус Л. В. підтверджують, що проблеми, які сьогодні існують в системі державної служби, неможливо подолати без комплексного підходу до її модернізації, що є одним із основних пріоритетів реформування якісного державного управління. Лише реформи спрямовані на послідовне проведення модернізації державної служби сприятимуть створенню професійної, політично неупередженої, стабільної, високоефективної, авторитетної і престижної державної служби [1, С. 191], як того вимагають положення профільного закону у цій сфері – Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [2] (далі – Закон).

На думку таких вчених як Сидоренко В. В., Новак Я. В., Півторак М. В. серед тенденцій модернізації державної служби головними мають стати зменшення бюрократії, поступове пересування у напрямку підвищення відкритості та прозорості в процесах державного управління, розвиток різноманітних форм контролю з боку громадянського суспільства над діяльністю державних адміністративних структур у вирішенні питань, що стосуються забезпечення прав та свобод людини та громадянина [3, С. 59].

Серед основних шляхів модернізації публічного управління в контексті державної служби Петровський П. М. виділяє використання управлінських практик, які застосовуються в розвинутих демократичних країнах, ретельне дослідження та оцінка практики управління, що була розроблена в Україні протягом періоду її незалежності, та її порівняння з демократичними стандартами [4, С. 7].

Аналіз наукової літератури у цій сфері, дає підстави стверджувати, що усі концептуальні аспекти дослідження проблеми модернізації державної служби в Україні охоплюють ряд важливих питань і викликів, які необхідно враховувати. Серед них, на нашу думку превалюючими є:

- необхідність врахування давніх традицій державотворення й формування розгалуженого апарату державної служби в межах усіх міністерств та інших державних органів (особливо в контексті координації їх Національним агентством України з питань державної служби (далі – НАДС) – органом, що займається реалізацією державної політики щодо всього апарату державної служби) і їх взаємодії з органами місцевого самоврядування, що склалися за період з моменту проголошення України як незалежної держави, наділеної суверенітетом та всією повнотою влади на своїй території;

- існуюча нормативно-правова основа функціонування державної служби в Україні, що склалася в результаті численних реформ, що отримали як схвалення, так і критику з боку окремих груп українського суспільства;

– виклики, що стоять перед державною службою України в умовах воєнного стану та перспективні плани повоєнного відновлення, ключову роль в якому гратиме сервісно-орієнтована державна служба, яка сприятиме покращенню рівня життя громадян, впровадженню соціальних проєктів, спрямованих на відбудову;

– необхідність оптимального використання існуючого кадрового потенціалу, розроблення планів щодо його посилення на майбутнє та максимальної оптимізації до нових викликів;

– цифровізація усіх процесів діяльності державних службовців, яка має призвести до швидкого вдосконалення структур, процесів та практик у державному управлінні для підвищення ефективності, відповідності сучасним викликам і потребам громадян. Це включає планомірне застосування інновацій, цифровізацію усіх документальних процесів, підвищення кваліфікації державних службовців із використанням сучасних технологій, а також поліпшення взаємодії з громадянами за допомогою сучасних комунікацій;

– практично усі реформи, пов'язані з модернізацією, що сьогодні запроваджуються в Україні, мають чітку орієнтацію на соціальні й управлінські стандарти держав-членів ЄС [5, с. 6]. Вони передбачають комплексну інтеграцію міжнародних стандартів у національну систему державного управління, впровадження сучасних технологій;

– необхідність проведення модернізації державної служби в комплексі з іншими реформами, врахування необхідності їх взаємоузгодження, що впливають на життєдіяльність українського суспільства.

Щодо понятійного поля забезпечення модернізації державної служби в Україні, то при розгляді цього питання визначальне місце посідає визначення поняття «модернізація» та його розуміння в контексті державної служби України. З'ясувавши зміст відповідного поняття, можливим буде визначити що слід розуміти під підходами, принципами та формами забезпечення

модернізації державної служби в Україні, а також розглянути найпопулярніші та найбільш оптимальні з них з метою вивчення можливості подальшого застосування.

Поняття «модернізація» походить від французького «*moderne*», тобто новітній, сучасний і означає оновлення, удосконалення, надання будь-чому сучасного вигляду, переробка відповідно до сучасних вимог. А також «*modernization*» – починати використовувати нову інформацію, методи чи технології [6].

Термін «модернізація» як соціально-філософська категорія в межах управлінських процесів, на думку Линдюка О. А. означає «наближення до сучасності, відмову від традицій, злам і повну перебудову застарілих соціальних структур, суспільних відносин, створення нових систем з метою приведення їх у відповідність до вимог сучасності». Модернізація системи державної служби передбачає різні перетворення в напрямі її постійного вдосконалення та максимально можливого розвитку [7, с. 72]. З огляду на таку позицію, Барановська Т. В. та Бідюк Т. А. вважають, що під модернізацією державної служби слід розуміти глобальний і поступовий процес системних змін, який змінює структурні параметри, функції та рівні організації діяльності цих службовців, використовуючи сучасні методи та інструменти для гармонійного впровадження реформ та поєднання їх з традиційними цінностями суспільства [8, с. 82].

Сучасні реалії вказують на необхідність оновлення як структури, так і операційної діяльності державної служби [9, с. 209].

Слід звернути увагу на те, що в багатьох країнах Центральної та Східної Європи реформування та модернізацію державних адміністрацій з початку перехідного періоду порівнюють з «європеїзацією» їхніх інституцій [10].

Європейська система державної служби базується на принципах, таких як надійність і передбачуваність у правовій сфері, прозорість та відкритість у діяльності, забезпечення відповідального підходу, а також зосереджується на ефективності та досягненні результативності у своїй роботі.

З огляду на зазначене, вважаємо, що під *«модернізацією державної служби»* слід розуміти комплексний послідовний процес оновлення та вдосконалення системи державного управління, спрямований на підвищення ефективності, прозорості, професіоналізму та відповідальності держслужбовців. Цей процес включає в себе впровадження новітніх технологій, оптимізацію управлінських процедур, реформування правових та організаційних основ державної служби, а також забезпечення постійного навчання та розвитку персоналу. Модернізація відбувається у відповідь на зміни в суспільстві та вимоги часу, маючи за мету створення більш гнучкої, ефективної та орієнтованої на забезпечення потреб громадянина державної служби з одночасним піднесенням статусу самих державних службовців.

Запропоноване розуміння *«модернізації державної служби»* можна розглядати як фундамент для з'ясування того, що потрібно розуміти під *«підходами до модернізації державної служби»*.

На нашу думку *підходи до модернізації державної служби* слід визначити як комплексні основи та відповідні їм методи, використовувані для оновлення і вдосконалення функціонування державних установ і служб. Вони включають в себе впровадження нових технологій, реформування структур управління, поліпшення якості надання публічних послуг, розвиток професійних компетенцій держслужбовців, а також перегляд та оптимізацію законодавчих та регуляторних рамок. Ці підходи спрямовані на підвищення ефективності, прозорості та відповідальності державного управління.

Підходи до модернізації державної служби можуть варіюватися залежно від конкретних цілей та умов кожної країни (технологічний, інституційний, регуляторний, клієнтоорієнтований, підхід, заснований на людському капіталі) [10]. Кожен з цих підходів може бути адаптований та інтегрований відповідно до специфічних потреб та викликів, з якими стикається державна служба у різних країнах.

Щодо *сутності принципів* забезпечення модернізації державної служби, то пропонуємо розглядати їх виходячи із розуміння принципу як основного

вихідного положення якої-небудь наукової системи [11], тобто, фундаментальні засади, які керують процесом оновлення та удосконалення системи державного управління. Вони включають прозорість та відкритість у діяльності, ефективність та результативність, відповідальність за прийняті рішення, підвищення кваліфікації та професіоналізму держслужбовців, інтеграцію сучасних технологій та відповідність правовим стандартам [12, С. 44].

Форми реалізації модернізації державної служби відносяться до конкретних інструментів, що використовуються для впровадження і реалізації процесів оновлення та покращення у сфері державного управління. Це може включати впровадження нових технологій, політики підвищення кваліфікації та розвитку персоналу, розробку і виконання реформ управлінських структур, оновлення правових рамок, що регулюють державну службу, ініціативи з підвищення ефективності, прозорості державного управління.

Методи забезпечення модернізації державної служби включають різноманітні процедури, які використовуються для впровадження та реалізації оновлень у сфері управління державною службою. Ці процедури можуть бути реалізовані під час впровадження описаних нами підходів. Зокрема, це стосується нових технологій та інформаційних систем, а також передбачення розробки та застосування інноваційних управлінських практик, реформування нормативно-правової бази, проведення навчань, розвивальних програм для підвищення кваліфікації персоналу, впровадження механізмів забезпечення прозорості та підзвітності в діяльності державних служб.

Моделі забезпечення модернізації державної служби відносяться до різних структурованих підходів та рамок, що використовуються для планування, реалізації та оцінки процесу модернізації в сфері державного управління. Ці моделі можуть включати інтегровані стратегії, перспективні плани дій, які охоплюють технологічне оновлення, організаційні зміни, розвиток людських ресурсів, поліпшення правового регулювання, а також фокус на забезпеченні якості та ефективності надання публічних послуг.

Визначений нами понятійно-категоріальний апарат є основою понятійного поля, що використовуватиметься в процесі дослідження стану та перспектив модернізації державної служби в Україні з урахуванням кращих європейських практик.

1.2. Джерельна база дослідження

Забезпечення модернізації державної служби в Україні, як і в інших демократичних державах, опирається на джерельну базу, яка включає офіційні документи (в основному, нормативно-правові акти різного рівня ієрархії) та різноманітні види інформаційних ресурсів (наукових, аналітичних, офіційних періодичних новинних видань). У загальному вигляді джерельну базу можна представити як цілісну систему з логічним поєднанням структурних компонентів, що допомагають вивчити поставлені нами питання. Пропонуємо розглянути цю базу з урахуванням еволюційних засад її формування, рівня ієрархії нормативно-правових актів, а також значимості науково-дослідних розробок.

1. *Закони України.* Основою для будь-яких реформ є відповідне законодавство. В Україні це закони, що регулюють державну службу. Перше місце звісно ж посідає Конституція України [13], як фундамент, що визначає конституційні права та повноваження державної служби України, інституційні елементи системи державної служби в Україні, вектори її розвитку та основи захисту державних службовців у нашій державі. Далі варто виділити профільний акт у цій сфері – Закон [2], метою якого є встановлення основних принципів та правових рамок для створення публічної, професійної, політично нейтральної й дійсно ефективної та громадсько-орієнтованої державної служби, що працює на благо держави та всього українського суспільства. Він також регламентує механізми, які забезпечують громадянам України можливість рівного доступу до державної служби, ґрунтуючись на їхніх індивідуальних характеристиках та досягненнях.

Загальні питання щодо організації трудових відносин, які не врегульовані Законом [2] визначаються відповідно до кодифікованих положень трудового законодавства [14], а також Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15 березня 2022 року № 2136-IX, який окреслює умови роботи державних службовців в період дії воєнного стану та запроваджених у зв'язку із цим обмежень прав і свобод [15]. Також він покладає додаткові навантаження та повноваження на державних службовців в Україні.

2. *Міжнародні акти у сфері державної служби.* Відповідно до положень Основного Закону України частиною національного законодавства також є міжнародні договори, за умови, що вони ратифіковані (згода на їх обов'язковість надана ВРУ) [13]. До таких актів належить Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі від 27 червня 1978 року № 151 [16], який встановлює основи захисту від будь-яких дискримінаційних дій для державних службовців, визначає окремі аспекти організації їх діяльності, а також питання щодо громадянських та політичних прав державних службовців, процедури врегулювання трудових спорів.

Іншим важливим міжнародним актом, який регулює важливі аспекти функціонування державної служби є так званий Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року [17]. Відповідний кодекс визначив загальні правила поведінки державних службовців, положення щодо врегулювання колізій інтересів, процедуру повідомлення відомостей про наявні у державного службовця активи та ін. У розвиток зазначених положень була прийнята Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи Щодо кодексів поведінки державних службовців № R (2000) 10, якою затверджений Модельний кодекс поведінки державних службовців [18].

Останні два акти стали основою для розробки кодексів етичної поведінки, що впровадженні в окремих державних органах в Україні (наприклад, в Міністерстві аграрної політики та продовольства України (далі –

Мінагрополітики) наказом Мінагрополітики затверджений документ під назвою Кодекс етичної поведінки працівників Міністерства аграрної політики та продовольства України [19]). Проте, на жаль такі випадки як у Мінагрополітики не мають системного характеру. Сьогодні відсутній кодифікований нормативний акт, який би на єдиному рівні комплексно урегулював поведінку всіх державних службовців в Україні.

3. *Державні стратегії.* Важливе значення у здійсненні нормативного регулювання державної служби в Україні, як і в інших розвинутих країнах, належить державним стратегіям та програмам, тобто, офіційним документам, які визначають напрямки і стратегії реформ, включаючи плани дій, стратегічні ініціативи, білі книги тощо. Особливе місце належить Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки (далі – Стратегія). Стратегія задекларувала мету реформування системи державних органів та досягнення професійного, ефективного, результативного та відповідального державного управління, заснованого на принципах професіоналізму та доброчесності на державній службі та як наслідок – покращення якості надання адміністративних послуг. Кінцевою метою Стратегії має стати побудова цифрової держави, спрямованої на сервісне обслуговування громадян. Для досягнення цієї мети планується інвестувати в підвищення якості державної служби шляхом визначення потреб у навчанні, побудови системи компетенцій, здійснення та мотивації державних закупівель, розвитку освітнього сектору та управління якістю освіти щодо підготовки державних службовців. Крім того, передбачається створення сучасної та ефективно керованої системи професійного навчання з добре розвиненою інфраструктурою та належним управлінням і ресурсами [20]. Потреба у створенні комплексної системи навчання державних службовців назріла в Україні вже давно. Водночас, на нашу думку, навряд чи вона може бути швидко вирішена з огляду на специфіку діяльності окремих органів, співробітники яких потребують підвищення кваліфікації з урахуванням викликів сьогодення, у тому числі роботи в період дії воєнного чи надзвичайного стану.

4. *Постанови Кабінету Міністрів України.* Серед інших нормативно-правових актів, що стосуються управління на державній службі звертаємо увагу на такі.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС)» від 28 лютого 2023 року № 189. Затверджений нею порядок установлює методику та критерії, за якими міністерства, інші ключові державні установи та органи виконавчої влади здійснюють первинний огляд ступеню впровадження законодавства ЄС (acquis ЄС). Це передбачає проведення всебічного порівняльного аналізу національного законодавства України з нормами ЄС для виявлення та усунення будь-яких розбіжностей у різних переговорних сферах, що є важливим кроком у процесі досягнення домовленостей про остаточний вступ України до ЄС [21].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» від 25 березня 2016 року № 229 окреслено норми та процедури, необхідні для визначення стажу роботи на державній службі. Затверджений нею порядок включає інструкції щодо збору та аналізу документів, які є юридичним підтвердженням професійного досвіду, зокрема трудової книжки та інших відповідних документів. Порядок вимагає врахування досвіду роботи на державних посадах, включаючи час роботи народним депутатом, у дипломатичній службі, у місцевому самоврядуванні, на посадах суддів та прокурорів, а також періоди військової служби та професійного навчання. Стаж розраховується в днях, місяцях та роках. Для періодів, які передують введенню в дію зазначеного Закону, застосовуються спеціальні правила розрахунку. Всі скарги щодо обчислення стажу вирішуються у відповідності до чинного законодавства [22]. Обчислення стажу державної служби є важливим компонентом для нарахування державним службовцям України розміру заробітної плати, визначення тривалості відпустки, а також для призначення майбутніх пенсійних виплат.

Постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 270 затверджено Порядок надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток, який регламентує процедуру надання додаткових відпусток для працівників державної служби. Держслужбовці зі стажем роботи більше п'яти років мають право на збільшення тривалості своєї додаткової відпустки на один день за кожен рік після п'ятого, при цьому загальна тривалість такої відпустки не може бути більшою за 15 днів. Додаткова відпустка вважається частиною регулярної щорічної відпустки і може бути використана разом із нею або ж незалежно, з можливістю поділу на декілька частин. Особливо важливим є те, що передбачено можливість переносу відпустки у разі хвороби, виконання службових завдань, виконання державних або громадських обов'язків, вагітності, навчання тощо. Певні періоди, наприклад догляд за дитиною, виключають можливість надання додаткової відпустки. Невикористану відпустку можна перенести на наступний рік або обміняти на грошову компенсацію. Забороняється відмова у наданні повної тривалості додаткової відпустки протягом двох послідовних років [23]. Гарантії щодо права на відпустку, за виключенням обмежень, що встановлені у період дії воєнного стану, цілком відповідають європейським стандартам у відповідній сфері відносин.

Іншими постановами Кабінету Міністрів України затверджено:

– Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 [24]). Він має важливе значення щодо регулювання проведення відкритих конкурсів на державну службу з наближенням їх відкритості та прозорості до європейських вимог. Однак, на період дії воєнного стану конкурси на посади державної служби відповідно до положень частини п'ятої статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII не проводяться [25], що ставить під сумнів принцип незалежності відбору державних службовців;

– Порядок відкликання державного службовця із щорічної відпустки (Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 230) визначає застереження, дотримання яких є обов'язковим при відкликанні державного службовця із законно наданої йому відпустки. При цьому існують певні особливості відкликання державних службовців із відпусток у період дії воєнного стану, що однак зумовлено потребами відвернення виробничої аварії, нещасних наслідків у період дії підвищених загроз [26];

– Порядок відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки (Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 231) [27].

Останні два акти можна вважати гарантіями державних службовців щодо їх конституційного права на відпочинок та недоторканості власності. Вони за допомогою чітко регламентованого порядку унеможливають свавільне відкликання з відпустки, а також передбачають механізм компенсації витрат, який здійснюється державними службовцями під час реалізації права на відпустку, а також витрат, пов'язаних із незапланованим поверненням із такої відпустки.

5. *Накази НАДС.* Відповідний орган є профільним органом у сфері проходження та функціонування державної служби в нашій державі, метою якого є створення професійної, результативної, стабільної та нейтральної в політичному відношенні державної служби, яка базується на принципах доброго (належного) врядування та відповідає стандартам та передовим методам, прийнятим у державах-членах ЄС. Відповідно до покладених на нього повноважень, цей орган видає накази щодо регулювання окремих векторів функціонування державної служби в Україні, зокрема професійного навчання державних службовців, їх мобільності та адаптивності.

Наказом НАДС, Міністерства юстиції України від 6 травня 2016 року № 97/1328/5 затверджено Перелік тестових питань на перевірку знання Конституції України, законодавства про державну службу, антикорупційного

законодавства та спеціального законодавства, що використовується при вступі на державну службу як складова частина випробування [28].

Наказом НАДС від 3 березня 2016 № 48 затверджено Порядок стажування державних службовців, який визначає процедури стажування для державних службовців, включаючи можливість стажування за кордоном, як засобу підвищення професійних навичок, дозволяє здійснювати поступову адаптацію до сфери діяльності конкретного державного органу [29].

6. *Звіти та аналітика від державних інституцій.* Сюди можна віднести стратегічні плани, дослідження та звіти від державних органів, підпорядкованих їм аналітичних центрів, які надають об'єктивну оцінку існуючих проблем і пропонують рекомендації.

Для забезпечення відкритості та прозорості здійснюваної діяльності НАДС публікує плани та результати своєї роботи за окремими напрямками. Зокрема, у Стратегічному плані діяльності НАДС на 2022–2024 роки визначені стратегічні цілі НАДС, серед яких: забезпечити формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та управління персоналом, підвищити право громадян на вступ на державну службу та рівень захисту законних прав та інтересів державних службовців, їх рівень компетентності, привести діяльність державних службовців у відповідність до стандартів ЄС [30].

У Звіті про виконання завдань, визначених Планом роботи Національного агентства України з питань державної служби на 2023 рік, зазначено про виконання таких стратегічних завдань: автоматизування процесів/систем управління персоналом на основі новітніх інформаційно-комунікаційних технологій для підвищення ефективності та прозорості державної служби, удосконалення стратегічного плану дій з формування та реалізації державної політики у сфері державної служби, упровадження ефективної системи визначення потреб у професійному навчанні державних службовців. Окремою стратегічною ціллю стало приведення державної служби в Україні у відповідність до стандартів ЄС [31].

Варто звернути увагу й на дослідження, які публікує НАДС. Зокрема, у дослідженні впровадження реформи системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування (2018–2022 роки) акцентовано увагу на врахуванні потреб у професійному навчанні державних службовців, розвитку конкурентного ринку освітніх послуг, що дозволить підвищити якість і ефективність навчання держслужбовців, необхідності впровадження нових інструментів та методів навчання, у тому числі за допомогою цифровізації та дистанційних форм навчання. Крім того, підкреслюється важливість постійного підвищення кваліфікації службовців для забезпечення ефективності державного управління та відповіді на сучасні виклики [32].

7. Академічні дослідження та публікації. До таких джерел можна віднести дисертаційні дослідження, аналітичні звіти, статті в наукових журналах, які висвітлюють теорію та практику державного управління, аналізують проблеми та визначають можливі шляхи модернізації.

Наприклад, у дисертації Заболотного А. В. на тему «Правове регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в умовах трансформації законодавства» акцентовано увагу на необхідності імплементації світового досвіду регулювання державної служби з огляду на соціальні, економічні, культурні та інші особливості українського суспільства. Окрема увага приділяється розвитку людського капіталу на державній службі, підкреслюючи зв'язок професіоналізму з роллю та якістю роботи окремих держслужбовців. Законодавство в сфері державної служби, за висновками Заболотного, має відповідати європейським принципам належного управління, враховуючи рекомендації та стандарти міжнародних організацій. Автор також вказує на важливість гармонізації правових актів для підвищення ефективності державної служби та створення умов для правильного застосування і запобігання невиконанню вимог законодавства [33].

У дисертації Години М. А. «Забезпечення професійного розвитку державних службовців України в умовах європейської інтеграції» проаналізовано сучасний стан забезпечення професійного розвитку (розглянута потреба у реформуванні системи підготовки і розвитку кадрів для державної служби, в тому числі шляхом впровадження програм постійного навчання), виокремлена проблема побудови системи професійного розвитку, організаційні аспекти професійного розвитку (роль інституційного забезпечення процесу професійного розвитку, включаючи систему навчання, підвищення кваліфікації, а також індивідуальні зусилля держслужбовців). Також проаналізовано досвід інших країн та його можливу адаптацію до українських умов, з огляду на специфіку соціально-економічного розвитку України [34].

Серед значущих публікацій науковців, на тему модернізації державної служби слід виділити такі.

Дослідження Ігора Шпекоренка (Ihor Shpektorenko), Валерії Голуб (Valeriia Golub), Володимира Козакова (Volodymyr Kozakov) та інших на тему: «Реформування та модернізація державної служби України відповідно до європейських стандартів управління персоналом» («Reforming and Modernizing the Public Service of Ukraine under European Standards Management of Personnel Policy»). Відповідна праця зосереджує увагу на процесі реформування державної служби в Україні. Основний акцент робиться на приведенні української системи публічного адміністрування у відповідність з європейськими стандартами якісного управління, особливо у контексті управління персоналом у державній службі. У статті висвітлюється ключова роль ефективного державного управління для створення сприятливих умов для економічного та соціального розвитку [35];

Праця міжнародних експертів Деніела Дж. Карона (Daniel J. Caron), Еверта Ліндквіста (Evert Lindquist), Роберта П. Шепарда (Robert P. Shepherd) «Критичні аспекти майбутнього державної служби» («Critical considerations for the future of the public service»). Ця стаття розглядає важливі аспекти, які необхідно враховувати під час реформування державної служби, включаючи

виклики та можливі стратегії змін, зокрема: професійну завантаженість державних службовців після COVID-19, проблеми зі вчасною відповіддю на запити щодо інформації, попри високу оцінку відкритого урядування; проблема недостатності або відсутності необхідних навичок чи ресурсів у державних службовців; необхідності оцінки змін, що відбулися після пандемії [36];

У праці Ларіної Н. Б. на тему «Клієнтоорієнтований підхід у професіоналізації управлінських кадрів» розглядається аспект впровадження клієнтоорієнтованого підходу в професіоналізації управлінських кадрів в галузі публічного управління та адміністрування. Стаття акцентує увагу на необхідності зміни управлінської парадигми, зокрема, на підвищення кваліфікації кадрів, готових реалізовувати інноваційні ідеї та практики, наголошує на важливості відповідності освітніх програм вимогам клієнтів. Такий підхід може сприяти більш глибокому розумінню потреб клієнтів (суб'єктів звернення) і забезпечити краще задоволення цих потреб порівняно з конкурентами. Крім того, також аналізуються інноваційні методи навчання, які включають використання електронних технологій та дистанційного навчання, що дозволяє керівним кадрам бути більш адаптивними і гнучкими у своїй професійній діяльності. Підсумовуючи, Ларіна Н. Б. рекомендує впровадження клієнтоорієнтованого підходу як ефективного інструменту для підготовки керівних кадрів, здатних до інновацій та високоефективної роботи у сфері публічного управління та адміністрування [37].

8. Консультації з експертами та практиками. Взаємодія з фахівцями у сфері державного управління (у тому числі працюючими державними службовцями), також є важливим аспектом для з'ясування потреб у забезпеченні державної служби та можливостей її подальшої модернізації. Провідними національними експертами у цій сфері можна назвати Лілію Гонюкову, Наталію Корчак, Наталію Ларіну, Михайла Серебрякова, Миколу Хавронюка та ін.

Ці та інші джерела інформації та аналітики відіграють ключову роль у розробці та впровадженні ефективних стратегій модернізації державної служби.

Важливо також враховувати, що успішна модернізація вимагає не тільки доступу до відповідної джерельної бази, але й ефективного використання цієї інформації для розробки та впровадження змін.

1.3. Загальна характеристика стану модернізації державної служби в Україні

Стан (або іноді можна зустріти майже тотожне поняття «рівень») модернізації державної служби відображає ступінь, до якого відповідна система та її процедури були оновлені та адаптовані з урахуванням сучасних світових тенденцій, зокрема, вимог ефективності, прозорості, професіоналізму та відповідальності. Як еталонний рівень, до якого має прагнути модернізація державної служби в Україні, зазвичай беруть стан державної служби в розвинутих європейських країнах. Дослідження цього стану в Україні має визначити наскільки в системі державної служби України інтегрованими є новітні технології, як проходить вдосконалення процесів управління на державній службі, покращення якості надання послуг громадянам, а також зміцнення правових, етичних, соціальних та інших стандартів державних службовців. Вимірювання цього рівня допоможе визначити ефективність реформ проведених українським урядом та ідентифікувати сфери для подальшого вдосконалення.

За період незалежності України відбулося близько чотирьохсот трансформацій центральних органів виконавчої влади. Водночас, слід зазначити, що аналіз історичного контексту показує, що процес модернізації державної служби в Україні (у тому напрямі, які ми зараз спостерігаємо) активно розпочався з 2015 року, коли було прийнято новий Закон [2], низку інших нормативних актів, проаналізованих у попередньому підрозділі, які врегулювали процес проходження державної служби, встановили певні гарантії соціального захисту державних службовців в Україні, а також спростили процедури надання адміністративних послуг [38]. Пізніше НАДС публікувало

численні звіти щодо покращення державної служби та її поступового наближення до європейських стандартів.

Водночас, суттєві корективи на цьому шляху були внесені необхідністю адаптації державної служби до роботи в умовах воєнного стану, який було введено в Україні з 24 лютого 2022 року, що викликало певні труднощі у модернізації державної служби в Україні до європейських стандартів. Зокрема, із введенням воєнного стану, деякі права громадян (особливо тих, хто перебуває на службі в державі Україна) були обмежені. Особливості проходження державної служби в умовах воєнного стану включають змінені безпекові заходи, обмеження на подорожі, посилення контролю над інформацією [39].

З моменту введення воєнного стану, була здійснена активна мобілізація персоналу для виконання завдань, спрямованих на збереження територіальної цілісності держави. Деякі державні службовці були призвані на військову службу, а інші долучилися до добровільних формувань територіальних громад. Також були змінені пріоритети та робочий режим, з основним фокусом на безпеці, обороні та гуманітарній допомозі. Воєнні дії призвели до еміграції частини населення та переміщення їх у безпечніші регіони України, включаючи державних службовців. Окрім того, система оплати праці також вплинула на плінність кадрів, і до введення воєнного стану була реформована у більшості установ у 2024 році.

Прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2023 року № 1109, якою було унормовано оплату праці для державних службовців на основі однакових умов для ідентичних посад, можна розглядати як позитивний крок у процесі модернізації державної служби. Її аналіз дає підстави виділити такі ключові аспекти:

- 1) каталог посад, затверджений цією постановою, визначає перелік сімей та рівнів типових посад державної служби і містить їх опис для класифікації посад. Він призначений для використання державними службовцями під час класифікації посад;

2) класифікація посад базується на критеріях, таких як сім'я посад, рівні посад, юрисдикція та тип державного органу, що спрямовано на підвищення рівня заробітної плати державним службовцям які працюють в органах, що мають важливе значення для оборонного сектору та забезпечення територіальної цілісності України, її безпеки;

3) загалом визначено 27 сімей посад, таких як адміністративне керівництво, бухгалтерія, інформаційна безпека та інші, кожна з яких має свій унікальний код. Кожна сім'я посад має свій опис, який включає назву сім'ї, основний функціонал типових посад, рівні посад, а також таблицю класифікації. Загалом визначено дев'ять рівнів посад державної служби, від першого (керівного) до IX (початкового фахового) рівня;

4) здійснено опис різних типів державних органів з трьома основними юрисдикціями та розподілом на типи за їх функціями і охопленням;

5) каталог включає таблиці класифікації посад з докладним описом кодів, що дозволяє здійснювати точну класифікацію [40].

Відповідно можна стверджувати, що цей каталог представляє систематизовану структуру типових посад державної служби України, що слугує інструментом для управління персоналом, планування кадрової політики та забезпечення ефективного розподілу обов'язків у державних органах.

Однак, проведена класифікація посад створила великий фінансовий розрив між заробітною платою державних службовців нижчих категорій (наприклад, категорії В) та керівним складом державних службовців (категорії А та навіть, у деяких випадках категорії Б), який не може бути хоч трохи згладжений за рахунок додаткових стимулюючих виплат за ефективні показники роботи нижчим категоріям посад, оскільки тепер у відсотковому співвідношенні саме посадовий оклад становить основу заробітної плати державного службовця. Зазначена проблема, на нашу думку може бути частково вирішена шляхом застосування інституційного та регуляторного підходів у комплексі з підходом, заснованим на людському капіталі при якому

особливо цінним та прогресивним співробітникам мають встановлюватися додаткові стимулюючі виплати.

Аналіз звіту за 2022 рік щодо стратегії реформування державного управління України [41] дає підстави стверджувати, що така стратегія впроваджувалася з 2016 року [42] за підтримки ЄС, приносячи значний позитивний ефект у системі державного управління. Позитивним є те, що відповідно до цього акту було запроваджено посади фахівців з питань реформ [43], здійснено оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, введення інформаційних систем управління, оновлення Регламенту Кабінету Міністрів, цифровізацію процесу надання публічних послуг. Відповідна реформа продовжена до 2025 року [44]. Загалом вона базується на принципах державного управління розроблених Програмою SIGMA, що є результатом співпраці між Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР/OECD) та Європейським Союзом, спрямованим на поліпшення управління та урядування [45].

Програма SIGMA спрямована на спостереження за значними змінами в адміністративному секторі України. З її допомогою було реалізовано важливі елементи системи електронного управління, зокрема, оптимізація та цифровізація послуг. Україна швидко скорочує відставання від світових лідерів у сфері цифрового урядування, і згідно з Індексом розвитку електронного урядування Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), значно підвищила свої позиції у світовому рейтингу, піднявшись з 82-го місця у 2018 році до 46-го місця у 2022 році. Ріст використання системи електронної взаємодії «Трембіта» був вражаючим: кількість цифрових операцій збільшилася з 62,7 мільйонів у третьому кварталі 2021 року до 541,3 мільйонів у першому кварталі 2023 року. Щоденна кількість користувачів порталу «Дія» досягла приблизно 1,5 мільйона осіб [46].

Також оцінка за програмою SIGMA показує, що Україна продемонструвала покращення у наданні послуг, зокрема, завдяки оптимізації процесів та розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг, були

оновлені та адаптовані до воєнних обставин стратегічні засади реформування державного управління, що забезпечило раціональне використання ресурсів.

Незважаючи на військовий конфлікт, загальна ефективність державного управління в 2023 році залишалася стабільною порівняно з 2021 роком, з деякими поліпшеннями у певних сферах.

Щодо недоліків, виявлених у звіті, заснованому на оцінці програми SIGMA, то варто акцентувати увагу на процедурі відбору на вакантні посади державної служби, які не відбувалися за результатами конкурсів протягом значного періоду, що підриває принцип відкритості та об'єктивності у відборі кандидатів (також йдеться про недосконалість реалізації підходу, заснованого на людському капіталі). Крім того, проблемою залишається плинність кадрів в умовах воєнного стану, на що вплинули також недостатня мотивація, відсутність належного навчання, ефективного керівництва, безпечних умов праці та психологічної підтримки, що є ключовими факторами [46; 47, С. 75–76].

Незважаючи на реформи, внутрішня організація міністерств зазнала лише часткових змін, що призводить до неясностей у розподілі обов'язків і підзвітності на вищих рівнях управління. Спроможність уряду забезпечити ефективну координацію процесів європейської інтеграції вимагає посилення, особливо у світлі вже отриманого Україною статусу країни-кандидата на вступ до ЄС. Хоча доступ до публічної інформації є позитивною стороною, моніторинг і нагляд над процесом доступу потребують покращення [38].

Річний звіт НАДС за 2023 рік дає уявлення про ключові досягнення, виклики та напрямки діяльності у сфері державного управління, а також надає рекомендації щодо подальшого розвитку та вдосконалення системи держслужби в Україні [31]. Зокрема, серед досягнень визначається впровадження резерву працівників, які будуть працювати на територіях, що будуть деокуповані, затвердження стандартів спеціалістів, які будуть відповідати за доступ до інформації, що має публічний характер [48] та щодо комунікацій [49], підключення до інформаційної системи, яка управлятиме

людськими ресурсами (HRMIS). Також зроблено акцент на успішному проведенні навчання для майже 23 тисяч державних службовців.

Також у звіті НАДС за 2023 рік вказано на кілька основних викликів, з якими стикається сфера державного управління в Україні, серед яких:

1) потреба у чіткому керівництві і відповідальності за впровадження реформ державного управління. Особливо це стосується розробки та впровадження стратегічних планів, які мають бути повністю узгоджені з фінансовим станом країни;

2) виклики, пов'язані з розробкою та інтеграцією процедур, які регулюють процес європейської інтеграції країни, та забезпечення, щоб процес розробки політик і законодавства був фактологічно обґрунтованим;

3) національна політика внутрішнього контролю має відповідати вимогам розділу 32 нормативної бази для переговорів про вступ до ЄС і систематично реалізовуватися у всьому державному секторі [31].

Організацією, яка дотично пов'язана з модернізацією державної служби в Україні, та звіти якої доцільно враховувати в контексті визначення стану модернізації державної служби в Україні, можна вважати The Group of States against Corruption (далі – GRECO), що перекладається як «Група держав проти корупції». Саме вона відповідає за впровадження та підтримку антикорупційних стандартів, надання застережень при нормопроєктуванні. GRECO порадила Україні вжити належних регулятивних, інституційних і практичних заходів для забезпечення дієвого моніторингу існуючих фінансових декларацій. Це включає в себе розробку вторинного законодавства, що надасть Національному агентству з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) можливість проводити перевірки; встановлення процедур для об'єктивного моніторингу способу життя; використання автоматизованих систем для перехресного аналізу даних та злагодження баз даних, з дотриманням конфіденційності. У контексті інтеграції України в ЄС та виконання відповідних антикорупційних критеріїв, було запропоновано законодавчу ініціативу для відновлення обов'язку розкриття фінансової інформації та

відновлення повноважень НАЗК. За оцінкою GRECO станом на 2023 рік, ця рекомендація була виконана лише частково. Однак наразі електронне декларування серед державних службовців відновлено, за виключенням подання повідомлень про суттєві зміни у майновому стані, що були неподані у період дії воєнного стану та до набрання чинності відповідними змінами [50], а також неподання декларацій окремими категоріями осіб (наприклад, мобілізованими, які мають право подати декларації пізніше).

GRECO також рекомендувала забезпечити Національному антикорупційному бюро необхідний та безперешкодний доступ до повних декларацій про активи, отриманих НАЗК, а також до всіх національних та регіональних баз даних, необхідних для ефективної перевірки цих декларацій. Ця рекомендація була частково реалізована, але GRECO вказала на певні труднощі, пов'язані з прямим доступом НАЗК до бази даних Національного банку України (далі – Нацбанк) для отримання номерів рахунків одержувачів. GRECO підкреслила, що такий доступ міг би сприяти процесам перехресного аналізу [51]. Українська влада повідомила про законодавчі зміни, внесені затвердженням Постанови № 21 Нацбанком, яка набрала чинності 17 березня 2023 року [52].

Висновки до розділу 1

1. У першому розділі кваліфікаційної магістерської роботи досліджено, що модернізація державної служби в Україні вимагає комплексного підходу, який поєднує національні традиції державотворення, адміністративні реформи та євроінтеграційні процеси з урахуванням понятійно-категоріального апарату, що визначає основні напрями розробок у зазначеній сфері відносин.

Визначено, що результатом вивчення понятійного поля дослідження стало формулювання таких авторських дефініцій:

- *«модернізація державної служби»* – комплексний послідовний процес оновлення та вдосконалення системи державного управління, спрямований на підвищення ефективності, прозорості, професіоналізму та відповідальності

держслужбовців, що включає в себе впровадження новітніх технологій, оптимізацію управлінських процедур, реформування правових та організаційних основ державної служби, а також забезпечення постійного навчання та розвитку персоналу;

- *«підходи до модернізації державної служби»* – комплексні основи та відповідні їм методи, використовувані для оновлення і вдосконалення функціонування державних установ і служб;

- *«принципи модернізації державної служби»* – фундаментальні засади, які керують процесом оновлення та удосконалення системи державного управління, що включають прозорість та відкритість у діяльності, ефективність та результативність, відповідальність за прийняті рішення, підвищення кваліфікації та професіоналізму держслужбовців, інтеграцію сучасних технологій та відповідність правовим стандартам.

Також з'ясовано, що методи забезпечення модернізації державної служби включають різноманітні процедури, які використовуються для впровадження та реалізації оновлень у сфері управління державною службою. У свою чергу, моделі забезпечення модернізації державної служби відносяться до різних структурованих підходів та рамок, що використовуються для планування, реалізації та оцінки процесу модернізації в сфері державного управління та можуть включати інтегровані стратегії, перспективні плани дій, які охоплюють технологічне оновлення, організаційні зміни, розвиток людських ресурсів, поліпшення правового регулювання, а також фокус на забезпеченні якості та ефективності надання публічних послуг.

2. У результаті комплексного аналізу з'ясовано, що досить розгалуженою є та недостатньо структурованою є джерельна база, яка сприяє наближенню державної служби в Україні до європейських стандартів. Окремі акти вимагають змін відповідно до рекомендацій європейських інституцій.

3. Щодо інших аспектів, то аналіз звітів НАДС показує, що трансформація державної служби в нашій державі часто носить поверхневий характер, внаслідок чого очікувані результати досі не досягнуті. Подальший

успіх модернізації державної служби в Україні буде залежати від здатності подолати ці виклики та від підтримки з боку громадськості, міжнародних партнерів та інших зацікавлених сторін, а також від належного врахування та виконання рекомендацій, наданих міжнародними організаціями.

РОЗДІЛ 2

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ТА ЗМІН

2.1. Принципи, методи та форми реалізації європейських підходів щодо модернізації державної служби

У багатьох країнах світу процес модернізації державної служби відповідно до новітніх стандартів розпочався ще в 70-80-х роках минулого століття й демонстрував відмінні результати. Попри це, в деяких країнах він продовжується й донині.

У країнах центральної та західної Європи трансформації були спрямовані на розвиток демократичного урядування та адаптації принципів ринкових відносин до державної служби [53, с. 383]. Ключовим завданням модернізації державної служби в багатьох країнах центрально-східної Європи тривалий час було розширення можливостей держави у контексті забезпечення прав і потреб громадян. Держави почали активно втручатися у вирішення суспільних питань, виступаючи як медіатор (активно використовувався принцип медіації в державному управлінні). Основні завдання держав включали стимуляцію та ініціювання ключових процесів допомоги громадянам через надання сервісних послуг [54, с. 8]. Загалом головна мета адміністративних реформ у європейських країнах полягала у вирішенні важливих завдань, таких як поліпшення роботи державних органів, зміцнення довіри громадян до держави та перетворенні держави у надійного роботодавця із залученням кваліфікованих службовців та ефективним контролем за їх діяльністю [53, с. 382]. На сучасному етапі для України критично важливим є оновлення державної служби через фактори, серед яких – незадоволеність громадян роботою державних органів, що пов'язано з відсутністю професіоналізму та періодичним виявленням фактів корупції серед держслужбовців. Це призводить до зниження довіри до державної служби. Додатково, самі держслужбовці

відчувають, що їхня робота недооцінена порівняно з європейськими колегами, а проблеми у їх діяльності часто зумовлені недостатнім фінансуванням і постійними реорганізаціями внутрішньої структури [55, с. 100–101], що впливає на впевненість самих державних службовців у своєму професійному майбутньому. Крім того, у сучасній державній службі спостерігається ряд інших викликів, включаючи низьку привабливість для кваліфікованих молодих професіоналів через відсутність перспективи кар'єрного розвитку. Часто зустрічаються емоційне вигоряння, і відсутність можливості для творчого внеску. Існують проблеми з формальною реалізацією стратегій і програм, неефективністю моніторингу та відповідності отриманої профільної освіти сучасним потребам. Крім того, використовуються застарілі підходи до кадрового менеджменту, нецілеспрямоване відбирання та просування персоналу, відсутність індивідуального планування кар'єри, недостатня мотивація до саморозвитку, часто відзначається відсутність ефективного кадрового резерву [56, с. 15–16].

З огляду на існуючі для вітчизняної державної служби проблеми та проведений аналіз успішної діяльності державних службовців у європейських державах, можна стверджувати, що організація державної служби в більшості з цих країн базується на принципах неупередженості та доброчесності службовців, їх незалежності від політики, служінні народові, а не керівництву, та чіткому розмежуванні адміністративних і політичних ролей [57], що лише гальмує процес їх творчості, розвитку та кар'єрного зростання.

Загалом, проводячи структурування фундаментальних принципів забезпечення європейських підходів до модернізації державної служби, які визначають напрямки реформ і способи їх реалізації в європейських країнах і мають бути застосовними в Україні, виділимо такі принципи.

1. **Прозорість та відкритість.** Ключовим принципом забезпечення європейських підходів до модернізації державної служби є гарантування відкритого доступу до інформації про діяльність державної служби, включаючи процеси прийняття рішень, фінансові потоки та результати діяльності. Цей

принцип також проявляється у забезпеченні рівного доступу до державних послуг для всіх категорій населення, незалежно від соціального статусу, статі, національності тощо. Ці принципи закріплені у законодавстві таких держав як Федеративна Республіка Німеччина, Французька Республіка, Велика Британія, Республіка Польща та ін.

2. **Відповідальність.** Практично в усіх державах, що належать до європейського співтовариства, створені механізми, які забезпечують підзвітність державних службовців перед громадськістю і іншими зацікавленими сторонами (постійне звітування, зокрема, через офіційні інформаційні ресурси), що дає можливість прямої оцінки діяльності державного службовця суспільством.

3. **Ефективність та результативність.** Державні службовці держав-членів ЄС в процесі своєї діяльності орієнтуються на досягнення конкретних, вимірюваних результатів, зосереджуються на цілях та завданнях, які відповідають потребам громадян. У свою чергу, також відбувається залучення громадян та громадських організацій до процесу формування політики, отримання зворотного зв'язку для постійного вдосконалення служб (зразковим прикладом реалізації цього принципу є законодавство ФРН та його втілення на практиці).

4. **Принцип інноваційності та технологічності.** Використання сучасних технологій та інноваційних підходів для покращення ефективності, швидкості та якості надання державних послуг є неодмінною складовою модернізаційних процесів в усіх європейських країнах [58] з огляду на процес технологічної трансформації в усьому світі. Примітним у цьому контексті є досвід окремих органів влади самої України, зокрема діяльності Міністерства цифрової трансформації, що однак має швидше виключний, ніж масовий характер.

5. **Компетентність та професіоналізм.** Підвищення кваліфікації, навчання та розвиток співробітників державної служби для забезпечення високого рівня професіоналізму. Також необхідним є впровадження сучасних

методів управління людськими ресурсами: це передбачає залучення, розвиток та ефективно використання персоналу на державній службі [59, с. 67–68].

6. **Етичність та боротьба з корупцією.** Полягає у необхідності дотримання високих моральних і етичних стандартів у діяльності державних службовців. Крім того, посилюється контроль за фінансовою звітністю окремих категорій державних службовців, уповноважених підписувати фінансові документи. Водночас спрощуються забюрократизовані процедури перевірки державних службовців нижчих категорій.

7. **Стратегічне планування та довгострокова перспектива.** Розробка та впровадження довгострокових стратегій, які враховують поточні виклики та можливі майбутні зміни, гарантуючи стійкість та стабільність реформ [60, С. 11–12].

Щодо методів, які активно застосовуються у країнах ЄС для впровадження кращих практик модернізації державної служби, важливо відмітити, що вони проявляються у формі комплексних та інноваційних рішень. Ці методи враховують специфіку та вимоги сучасної державної служби в ЄС. Серед методів та форм їх реалізації, що є найбільш релевантними, виділимо такі:

1. **Реформи законодавства.** Ревізія та оновлення законодавства є фундаментальними для модернізації державної служби у більшості країн ЄС. У Федеративній Республіці Німеччина, до прикладу, після реформи федералізму 2006 року, були впроваджені значні законодавчі зміни у державній службі, включаючи розмежування управління державними службовцями та публічними працівниками, з різними умовами праці та підходами до кар'єрного зростання. У державній службі цієї країни виконання повноважень покладено на державних службовців, чиї права, обов'язки, заробітна плата та пенсійні умови регулюються федеральними законами. Натомість умови роботи та оплати для публічних працівників визначаються на основі колективних договорів. Однією з особливостей німецької моделі є акцент на плановому навчанні для різних категорій службовців [61; 62, с. 159].

В сучасному правовому регулюванні державної служби у Французькій Республіці ключовим є принцип гарантованого працевлаштування. Це означає, що державний службовець має забезпечення роботою протягом усього періоду своєї професійної кар'єри [63, с. 224–225]. У системі державної служби існує комбінація системи найму («відкрита державна служба») та системи кар'єри («закрита державна служба»). Це розділяє державних службовців на дві основні групи: 1) тих, хто працює на умовах найму, включаючи погодинну оплату та контрактну роботу, стажерів; 2) чиновників, які є постійною складовою державної служби, формуючи її основу [64, с. 118–119].

2. **Цифровізація.** Історично, країни Європи пройшли через декілька ключових етапів реформування державного управління. Від Ортодоксального державного управління, сфокусованого на ефективності та порядку, до Нового державного управління, яке підкреслювало підзвітність та орієнтацію на потреби клієнтів, і далі на сучасному етапі – до Нового державного урядування, що відіграє важливу роль у сприянні інформаційному обміну, співпраці та зміцненні ролі громадянського суспільства. Новітні реформи акцентують увагу на необхідності інформаційного обміну, налагодженні постійної співпраці між урядовими та неурядовими організаціями, що є основним компонентом подальшого укріплення функціонування громадянського суспільства [65, с. 258]. Застосування сучасних інформаційних технологій є ключовим для поліпшення робочих процесів, підвищення доступності державних послуг та зручності взаємодії громадян з урядом. Важливою складовою цього є реалізація принципів «відкритого уряду», зосереджених на прозорості та участі громадян. Це включає формування більш адаптивних та відповідальних урядових структур, а також акцент на значенні технологічних новацій та використання цифрових технологій у публічному управлінні [62, с. 159–160].

В ЄС активне впровадження ІТ у державну службу підтримується за допомогою European Interoperability Framework (далі – EIF) (Європейський рамковий документ про взаємодію), запровадженого Європейською Комісією у 2017 році. EIF надає напрямки для створення взаємосумісних і взаємозамінних

цифрових державних сервісів, охоплюючи як аспекти управління взаємодією, так і створення міжорганізаційних зв'язків. Цей документ включає рекомендації щодо оптимізації процесів і забезпечення того, щоб нове та існуюче законодавство не перешкоджало взаємодії та розвитку цифрових послуг. Водночас, EIF акцентує значну увагу на застосуванні практичних принципів та моделей для взаємодії. Він дозволяє країнам, що входять до складу ЄС, використовувати уніфікований підхід у наданні публічних послуг онлайн, забезпечуючи їх доступність як в межах власних країн, так і міжнародного доступу, в різних політичних контекстах [66].

ЄС надає індивідуальну технічну експертизу державам-членам ЄС у розробці та впровадженні реформ, активно застосовуючи Technical Support Instrument (далі – TSI) (Інструмент технічної підтримки). TSI сприяє вдосконаленню різних сфер, зокрема цифровій трансформації. Таким чином TSI допомагає країнам-членам вирішувати виклики реформ, поліпшувати якість публічних послуг та зміцнювати стійке та інклюзивне економічне зростання [67].

Програми, реалізовані на основі цих документів, є прикладом того, як європейські країни використовують новітні інформаційні технології для покращення державних послуг та забезпечення високої інтероперабельності та інтеграції цифрових сервісів.

3. *Налагодження неперервної комунікації.* Постійний перегляд та систематична оптимізація управлінських структур, операційних процесів, що допомагають їм функціонувати та каналів комунікації в державних установах є ключовим елементом забезпечення ефективною та гнучкою роботи державних органів.

У державних органах оптимізація комунікаційних каналів включає ряд стратегій для підвищення ефективності комунікації. В умовах викликів, спричинених пандемією COVID-19, ключовим став двосторонній комунікаційний процес для швидкої реакції уряду. Він розглядає потреби різних спільнот, забезпечуючи доступ до інформації різними методами та

використовуючи стратегії управління ризиками. Активна боротьба з дезінформацією через прозоре надання точної інформації, а також підтримка довіри до уряду та органів охорони здоров'я є важливими для протидії поширенню так званих «теорій змови» [62, с. 160; 68].

4. *Навчання та систематичний розвиток нових умінь та навичок у державних службовців.* Державні службовці, які відіграють ключову роль у реалізації державних програм, потребують особливої уваги до їхнього персонального розвитку. Вони є рушійною силою соціальних, економічних та культурних реформ завдяки своїй професійній діяльності. Отже, важливим завданням для системи державного управління є сприяння розвитку їхнього професійного потенціалу в процесі безперервного навчання [69, с. 205–207].

Європейський досвід у сфері навчання та розвитку державних службовців зосереджений на створенні системи професійного навчання, що має безперервний характер. Це включає в себе заходи, такі як навчальні програми, тренінги, майстер-класи та інші освітні ініціативи, спрямовані на підвищення кваліфікації та розвиток компетенцій державних службовців. Такий підхід сприяє тому, що державні службовці мають необхідні знання та навички для ефективної роботи в динамічному, постійно змінюваному урядовому середовищі. Важливим аспектом є також адаптація програм навчання до поточних та майбутніх викликів у сфері державного управління, зокрема, забезпечення неперервності процесу навчання безпосередньо в умовах воєнних дій чи загрози військових конфліктів.

Також відповідний досвід включає ініціативи, які зосереджені на розвитку цифрових навичок та забезпеченні відповідності навчальних програм сучасним вимогам. Наприклад, до 2020 року Європейська Комісія в рамках програми Digital Europe виділила 700 мільйонів євро на ініціативи, такі як запуск 160 нових магістерських програм у передових цифрових технологіях та навчання 80 тисяч цифрових фахівців. Ці ініціативи стали важливі для закриття навичкового розриву в секторі державного управління та забезпечення відповідності робочої сили вимогам цифрової епохи [70].

Для конкретного прикладу, звертаємо увагу на німецьку освітню систему для чиновників яка полягає безперервності процесу навчання. Ця система інтегрує початкову підготовку, спеціалізовану освіту, перепідготовку та підвищення кваліфікації у співвідношення кар'єрного зростання. Гнучкість, централізований підхід та збалансованість освітніх програм, від базового рівня до підвищення кваліфікації, перетворюють німецьку модель на ефективний інструмент для міжнародної підготовки кадрів у сфері адміністративного управління, яка перебуває у процесі реформ [71, с. 142].

Міністерство внутрішніх справ ФРН організовує міжвідомчу співпрацю для визначення майбутніх потреб у професійних навичках, розвитку персоналу та залучення нових фахівців у державний сектор. Вони вдосконалюють методи найму, з акцентом на конкретних навичках, і реалізують гнучкі та доступні програми електронного навчання для підвищення базових цифрових компетенцій [71, с. 145].

Ще одним прикладом європейського досвіду в навчанні та розвитку державних службовців є ініціативи у Великій Британії, які були реалізовані нею під час її членства в ЄС. У цій державі функціонує Government digital service (далі – GDS) Урядова цифрова служба. GDS запущена в 2014 році. Вона пропонує державним службовцям широкий спектр курсів з комп'ютерних наук, дизайну, орієнтованого на користувача, даних, штучного інтелекту та інших затребуваних дисциплін. Програми GDS доповнюються гнучкими та масштабованими форматами електронного навчання для розширення доступу до навчання з базових цифрових навичок [72, с. 145].

5. Впровадження сучасних менеджмент практик. Полягає у застосуванні ефективних методів управління, включаючи стратегічне планування, проектний менеджмент, управління змінами.

Впровадження сучасних практик менеджменту як методу забезпечення європейських підходів до модернізації державної служби включає застосування стратегічного планування, управління цілями, проектного менеджменту та інших сучасних управлінських методологій. Це дозволяє підвищити

ефективність, гнучкість та відповідальність державного управління, а також сприяє кращій орієнтації на потреби громадян і адаптації до змінюваних умов. Важливим є також застосування інноваційних підходів у вирішенні завдань державного управління.

Ці та інші методи й відповідні їй форми реалізації модернізації державної служби можуть стати фундаментом, на якому має будуватися державна служба в Україні в умовах глобальних викликів та криз.

2.2. Сучасні моделі запровадження європейських стандартів на державній службі

Для визначення моделей запровадження європейських стандартів у відповідній сфері відносин, на нашу думку, у першу чергу доцільно розібратися із суттю поняття «стандарт», а вже потім визначити у вигляді яких моделей відбувається їх запровадження у різних європейських країнах.

У контексті державного управління поняття «стандарт» означає уніфікований спосіб організації чи проведення різних процедур (в основному управлінських) закріплений у письмовій формі. Відповідний нормативний документ створюється на основі консенсусу зацікавлених сторін (у нашому випадку державних службовців та отримувачів публічних послуг) і затверджується уповноваженим органом. Професійні стандарти, що стосуються конкретної професії чи посади, визначають критерії підготовки фахівців та відбору кадрів, а також забезпечують високу якість та стабільність надання послуг упродовж тривалого періоду часу незалежно від зовнішніх обставин [73, с. 75].

Суть професійного стандарту на державній службі, на нашу думку, полягає у тому, що він визначає основні аспекти роботи державних службовців, які не змінюються ні під впливом вказівок роботодавців, ні зі зміною суспільно-політичної ситуації в державі загалом, адже є закріплений на нормативному рівні. Зміст стандартів є невід'ємною частиною самої діяльності державних службовців. Водночас, ці стандарти залишаються актуальними для дискусій

серед вчених, підкреслюючи постійну необхідність вивчення та розробки методики покращення їх ефективності у сфері державного управління, які будуть абсолютно уніфікованими, що може із часом трансформуватися у законодавчі зміни пов'язані із трансформацією (удосконаленням) цих стандартів.

Одними з найбільш актуальних професійних стандартів на державній службі є відповідні стандарти держав-членів ЄС, що втілюються шляхом поєднання у вигляді певних моделей.

Серед держав-членів ЄС винятковим у цьому плані є досвід Республіки Польща, де державна служба вимагає від чиновників не лише дотримання інструкцій (тобто, певних стандартів), але й індивідуального підходу до вирішення різноманітних, включаючи дисциплінарні, питань. Це вимагає високої кваліфікації та може ускладнювати боротьбу з корупцією.

Водночас, починаючи з 1997 року уряд Республіки Польща вирішує ці проблеми, надаючи можливості для навчання чиновників з використанням європейського досвіду та розробляючи прозору систему контролю їх роботи [74], однак не слідує уніфікованим стандартам, що не дозволяє вирізнити якусь конкретну модель їх запровадження.

Протилежним є досвід ФРН, який оперує моделлю запровадження принципів доброго урядування (good governance), у комплексі з реформуванням інституційних структур. Основні засади публічної служби ФРН, закріплені в Основному Законі ФРН та конкретизовані у профільних актах, включають ряд ключових принципів, таких як:

- рівний доступ до державних посад з урахуванням здобутих професійних кваліфікацій і здібностей;
- лояльність до держави та політичний нейтралітет службовців;
- захист їх правового статусу у разі загрози чи при безпосередньому завданні шкоди державним службовцям;
- соціальний захист і відповідна заробітна плата від держави;

– гарантія свободи вираження думок та права на участь у громадських організаціях [75].

Однією з найбільш поширених моделей запровадження європейських стандартів на державній службі є система електронного урядування (так звана система електронного уряду (далі – e-government). Ця модель передбачає використання цифрових технологій для покращення доступу до державних послуг, оптимізації адміністративних процесів та підвищення ефективності управління. Наприклад, в ряді країн ЄС на нормативному рівні закріплено впровадження онлайн-платформи для подання документів, електронні системи обробки запитів громадян та електронні системи звітності для державних службовців. В Україні система e-government також функціонує, однак поки що у форматі альтернативи (наприклад, в Міністерстві цифрової трансформації, в судах, де використовується електронний документообіг, а для громадян є можливість подачі позову в електронній формі).

Своєю передовою системою e-government та системою відкритого уряду (далі – open government), що забезпечує прозорість, доступність та участь громадян у прийнятті рішень відоме Королівство Швеція. Ця держава активно використовує різноманітні електронні системи для спрощення державних послуг та забезпечення ефективного управління, включаючи електронне голосування та електронні системи документообігу (серед країн, що не входять до складу ЄС, значних досягнень щодо електронного голосування досягли США).

Естонська Республіка вважається одним із лідерів у сфері e-government та інформаційних технологій. Держава впровадила таку інноваційну систему електронного урядування, що дозволяє громадянам здійснювати більшість адміністративних послуг в Інтернеті [76].

Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти та Міністерство внутрішніх справ Королівства Данії почали впроваджувати електронні соціальні послуги з 2010 року. Крім того, у цьому ж році було розроблено мобільний додаток, який дозволяє користувачам оплачувати основні

адміністративні послуги, такі як сплата податків та запис в чергу до дитячих садків.

Серед головних пріоритетів впровадження електронних послуг у Королівстві Данія можна виділити такі аспекти:

- зменшення робочого навантаження співробітників для забезпечення більш якісної обробки невідкладних завдань;
- зростання використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою поліпшення якості державного управління;
- спрощення адміністративних процедур [77].

Ще одним прикладом сучасних моделей запровадження європейських стандартів на державній службі можна вважати вже згадану модель open government, яка спрямована на забезпечення прозорості, відкритості та участі громадян у процесах управління. Ця модель передбачає публічний доступ до інформації про діяльність державних органів, залучення громадськості до прийняття рішень та здійснення контролю за діяльністю уряду. Такі ініціативи можуть включати в себе публікацію даних у відкритому форматі, проведення громадських консультацій та використання механізмів електронної петиції, механізмів реагування громадян на ті чи інші дії органів держави.

Для прикладу, Литовська Республіка розвиває сучасну модель державного управління, спрямовану на покращення якості послуг для громадян та створення умов для сталого економічного розвитку. Відомою у цьому контексті є Програма вдосконалення державного управління, що діяла у період з 2012 по 2020 рік. Ця модель у Литовській Республіці сприяла відкритості процесів управління та залученню громадськості до активної участі в них. Згідно з цією програмою, Литовська Республіка зобов'язалася протягом зазначеного періоду розвивати відкриті ініціативи у таких напрямках як забезпечення високого рівня підзвітності органів державного управління перед громадськістю та публікацію інформації про законодавчу й оперативну діяльність влади, яка має значення для громадянського суспільства. Зусилля були спрямовані на забезпечення доступності цієї інформації для громадськості

та її зрозумілості, прийнятності за формою та змістом. Для досягнення цих цілей передбачалося також активне використання новітніх інформаційних технологій, а для впровадження цієї ініціативи створений Відділ громадян та відкритого уряду Департаменту комунікації в Канцелярії Уряду Литовської Республіки. Цей відділ забезпечив щоденний прийом громадян, представників бізнесу, неурядових організацій, розглядав їхні скарги, пропозиції, вирішував їхні проблеми та надавав консультації й необхідну інформацію. Подібні консультативні пункти також діяли у всіх міністерствах Литовської Республіки. Один раз на тиждень проводилися консультації з одним із Міністрів Уряду Литовської Республіки. Крім того, Уряд створив сайт громадських консультацій, на якому публікуються теми для обговорення. Усі міністерства мають на своїх веб-сайтах розділ, присвячений законодавчим ініціативам та поточним питанням, над якими працюють відповідні міністерства. Міністерства також сприяють проведенню громадських консультацій, результати яких узагальнюються у доповідях щодо участі громадянського суспільства у вирішенні різних питань [78], що лише сприяє утвердженню моделі open government.

Серед інших моделей запровадження європейських стандартів на державній службі варто виділити інституційну модель (далі – institutional model). Вона полягає у створенні відповідних організацій, структур і механізмів владного контролю, які сприяють адаптації та впровадженню цих стандартів у діяльність державних службовців. Institutional model передбачає утворення спеціалізованих комітетів, агентств або департаментів, які відповідають за розробку, впровадження та моніторинг дотримання стандартів. Такі органи можуть включати представників уряду, відомства з публічної служби, академічні установи та представників громадськості, завданням яких є координація процесу адаптації стандартів до внутрішніх потреб країни, надання підтримки та консультацій державним установам, а також оцінка ефективності впровадження. Ця модель сприяє систематизації та стандартизації діяльності

державних служб, що підвищує якість та ефективність державного управління [79, с. 6–10].

Для прикладу застосування *institutional model* наведемо досвід Французької Республіки, де у 2019 році уряд розпочав процес реформування державного апарату та державної служби. Ця ініціатива передбачала зменшення кількості державних службовців на 120 тисяч осіб та в суттєвій мірі оптимізувала їхню роботу. У липні 2020 року було засновано Міністерство з питань трансформації державної служби з метою прискорення впровадження пріоритетних державних політик, модернізації державних служб та розвитку державної служби у Французькій Республіці. Для досягнення цих цілей міністр був наділений повноваженнями керувати кількома відділами центральної адміністрації, що об'єднані в межах одного міністерства, включаючи Міжвідомче управління громадської трансформації, Головне управління адміністрації та державної служби, Міжвідомчу цифрову дирекцію та Міжвідомчий центр ІТ-послуг, що стосуються людських ресурсів [80].

Відповідна реформа призвела до оптимізації роботи державного апарату, зростання гнучкості управління, зменшення кількості чиновників та посилення залучення до роботи на державу тимчасових співробітників, які не мають особливого статусу державного службовця.

Іншою моделлю є так звана «партнерська модель» (далі – *partnership model*). Відповідно до її змісту держави можуть укладати партнерські угоди з міжнародними організаціями або іншими країнами для обміну найкращими практиками та впровадженням європейських стандартів на державній службі через міжнародну співпрацю. При цьому, *partnership model* передбачає також співпрацю всередині держави: між урядом, громадянським суспільством, приватним сектором та академічною громадськістю для досягнення спільних цілей у покращенні державного управління.

Головними пріоритетами такого співробітництва є: обмін досвідом у сфері законодавства та надання допомоги у розробці нормативно-правових актів з питань державної служби відповідно до міжнародних стандартів;

адаптація інституту державної служби до стандартів ЄС у сферах управління персоналом на державній службі, адміністративних інновацій та професійного навчання; розробка пропозицій щодо державної політики у сфері державної служби; оцінка професійної діяльності державних службовців; реформування системи професійного навчання державних службовців; розвиток системи розгляду порушень прав державних службовців, захисту їх від незаконного політичного впливу керівників та оскарження таких рішень; урегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції; розвиток законодавства про державну службу; модернізація державної служби через впровадження сучасних інформаційних технологій, зокрема, запровадження офіційного електронного реєстру державних службовців, проведення тренінгових програм, організація заходів з участю іноземних партнерів, співпраця з аналогічними іноземними школами тощо [81].

У Королівстві Нідерланди застосування *partnership model* сприяло більшій відкритості та прозорості в управлінні державними справами, підвищило довіру громадськості до державних установ та забезпечило більш ефективне використання ресурсів та здійснення реформ у сфері державної служби. В рамках цієї моделі в Нідерландах існує постійна взаємодія між міжнародними організаціями, урядовими органами, громадськістю, професійними асоціаціями та іншими зацікавленими сторонами. Громадськість та професійні групи беруть активну участь у формуванні та вдосконаленні законодавства, нормативних актів та політик у сфері державної служби. Вони також беруть участь у процесі оцінки та контролю за діяльністю державних службовців та управлінських органів [82].

Якщо розглядати ЄС як цілісну організацію, то загалом у ній реалізована так звана «німецька» модель. Із цього приводу, колишній член кабінету голови Європейської Комісії Романо Проді, відзначив, що в структурі адміністрації Європейської Спільноти реалізується два принципи цієї моделі: принцип кола обов'язків (*Ressortprinzip*) та робочого контролю (*Mitbestimmung*). Перший з них, як конституційний принцип, гарантує кожному міністру повну

незалежність у сфері відповідальності його міністерства, а другий визначає роль, яку персонал та профспілки відіграють у процесі наймання на роботу та кар'єрного просування. Кожен з інститутів здійснює функції контролю (як юридичного, так і політичного) через винесення вотуму недовіри, участь у формуванні складу певного інституту або органу, а також заслуховування звітів, перевірку рахунків та законності певних дій та рішень [79, с. 7].

Загалом процес адаптації національних систем державної служби до вимог ЄС зазнавав постійних змін у зв'язку з впровадженням ефективних моделей координації політик держав-членів для досягнення цілей ЄС, визначених у засновницьких договорах. Це охоплює пошук оптимальних інституційних основ управління на наднаціональному рівні, що є необхідною умовою функціонування ЄС, та пошук шляхів розширення та внутрішніх механізмів координації політик. Ці трансформації сприяли уніфікації підходів, процесів, процедур та стандартів управління для відповідності національних систем вимогам ЄС.

Висновки до розділу 2

1. В Україні існує критична потреба в оновленні державної служби через незадоволення громадян роботою держорганів, відсутність професіоналізму серед держслужбовців, періодичне виявлення корупції, недооцінену роботу порівняно з європейськими стандартами, і проблеми, зумовлені недостатнім фінансуванням та реорганізаціями.

У процесі модернізації державної служби в Україні, слід враховувати, що аналогічні служби в європейських країнах орієнтовані на принципи прозорості, відповідальності, ефективності, інноваційності, компетентності, етичності, стратегічного планування, і довгострокової перспективи. Саме ці принципи забезпечують високий рівень довіри громадян до державних інституцій і ефективність державної служби загалом.

В європейських країнах реалізуються реформи державної служби, які включають законодавчі зміни, цифровізацію, постійну комунікацію, навчання

та розвиток навичок держслужбовців. Застосування відповідних методів у різних формах спрямоване на покращення якості державного управління та реагування на сучасні виклики.

2. Серед проаналізованих нами моделей запровадження європейських стандартів на державній службі, провідну роль відіграють такі:

- good governance;
- e-government;
- open government;
- institutional model;
- partnership model.

Усі вони спрямовані на забезпечення ефективності та відповідальності у системі державної служби та можуть поєднуватись у різних комбінаціях.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ ТА КРИЗ

3.1. Європейські підходи до модернізації державної служби, які можуть бути використані в Україні

Конкретизуючи підходи до модернізації державної служби, загальне уявлення про які було викладено під час аналізу понятійного поля у підрозділі 1.1, розглянемо загальні особливості їх застосування та можливість реалізації в Україні, враховуючи сучасні реалії.

Серед найбільш пріоритетних підходів, що вже почали застосовуватися на державній службі в Україні варто виділити *технологічний*. Він передбачає використання новітніх технологій, що спрямовані на підвищення якості процесів, їх автоматизації, і як наслідок зменшення потреб у людських ресурсах на державній службі.

Такий підхід реалізується через європейську модель запровадження системи електронного урядування та модель «відкритого уряду», що є основою функціонування всього ЄС.

Він ґрунтується на принципах прозорості та відкритості, інноваційності та технологічності, орієнтований на стратегічне планування й дострокову перспективу застосування. Цей підхід також дозволяє ефективно боротися з корупцією, шляхом застосування ефективних механізмів адміністрування, що виключають людський фактор, а разом із ним низку корупційних ризиків.

Відповідним йому методом реалізації виступає метод цифровізації, що сприяє покращенню інформаційного обміну.

В межах ЄС існують кілька відмінних і високоефективних напрямів розвитку інформаційної галузі у сфері державної служби (технологічного

підходу загалом), таких як скандинавський (характеризується високим рівнем довіри до уряду та активною участю громадян в управлінні), центральноєвропейський (наприклад, ФРН впровадила ІТ-рішення для модернізації державного управління, зосереджуючись на збільшенні ефективності та зниженні бюрократії), західноєвропейський (Швейцарія, Нідерланди використали передові технологічні інновації для підтримки сталих реформ у сфері державного управління), так звана модель Сполученого Королівства (Велика Британія, що вже однак покинула ЄС), розвинула електронні урядові послуги з метою зробити їх більш доступними, зручними та ефективними для громадян. Ураховуючи зовнішньополітичне прагнення України до євроінтеграції (в аспекті становлення України як повноцінного члена європейської спільноти), їй необхідно знайти власний напрямок в розвитку технологічного підходу модернізації державної служби, однак при цьому слід взяти до уваги стандарти і цілі ЄС. Одночасно, безумовно, важливо звернути увагу на досвід інших європейських країн і творчо застосувати його в українському контексті модернізації державної служби [83; 84, с. 4], що проходить після всесвітньої пандемії так званого «коронавірусу» та в умовах діючого воєнного стану.

Ключові напрями втілення технологічного підходу в ЄС включають:

- 1) створення єдиного цифрового ринку інформаційних систем та послуг на державній службі, включаючи видалення юридичних та адміністративних бар'єрів для онлайн-послуг та контенту;
- 2) забезпечення інтеперабельності програм та контенту, у тому числі через стандартизацію і вдосконалення нормативних процедур (зазначене вимагає застосування відповідних методів реалізації цього підходу – реформування законодавства та налагодження комунікації);
- 3) зміцнення довіри до нового формату надання послуг і безпеки в цифровому середовищі, включно з захистом від шкідливого програмного забезпечення та модернізацією систем захисту даних в державних інформаційних системах та реєстрах;

4) фокусування на розвитку наукових досліджень та інновацій, у тому числі через залучення талановитих дослідників та адекватне фінансування існуючих розробок, сприяння протидії міграції молодих вчених до інших країн;

5) поширення цифрової грамотності серед громадян, включаючи освіту у сфері електронного документообігу, електронних послуг та дистанційного навчання, яке проводиться спеціальною урядовою організацією (використання методу систематичного розвитку та навчання);

б) використання інтернет технологій для вирішення соціальних проблем, як-от підтримка прошарку частини населення літнього віку, модернізація медичних та інших державних послуг [85] в напрямі посилення інклюзивності.

Слід відмітити, що даний підхід виходить за межі лише впровадження нових технологій та цифровізації документів. У деяких країнах він застосовується для впровадження так званої «системи спрощення робіт». Його суть полягає у виявленні і відмові від надмірної або дублюючої інформації, виключенні непотрібних процесів, розбитті неперервної діяльності державних службовців на етапи (здійснюється під час технологічного планування) для більш ефективного розподілу завдань між працівниками, зосереджуючись на спеціалізації та співпраці, а також у розробці та впровадженні вдосконалених методів роботи [86]. Водночас, прибирання тотожних функцій у структурі виконавчих органів влади саме по собі не забезпечує збільшення їхньої ефективності. Через зміни, що відбуваються у складі й організації цих органів, виникає потреба створення добре функціонуючого, професійного та надійного управлінського апарату. Такий апарат повинен бути здатним якісно і ефективно виконувати обов'язки, визначені законодавством для новостворених чи переструктурованих виконавчих органів влади.

У сфері державної служби, де процес роботи (її тривалість, періодичність) регулюється чіткими нормативно-правовими актами (на відміну від, скажімо, приватного сектору), може бути корисним застосування технологічного підходу до управління часом. У цьому контексті ефективним є застосування дворівневої моделі впровадження тайм-менеджменту в державній

службі. На першому рівні виявляються проблеми службовців у цій галузі та ознайомлення їх з методами тайм-менеджменту, оцінюючи їх готовність до прийняття цих методів. На другому рівні здійснюється порівняння діяльності службовця, що не проходив навчання, з тими, хто пройшов, для підтвердження ефективності цих методів [87, с. 37–39].

Важливим і можливим, на нашу думку, є застосування під час модернізації державної служби в Україні популярного у багатьох державах *інституційного підходу*.

В словнику термінів і понять з державного управління Малиновського В. Я інституційний підхід визначено як комплексний аналіз державного управління, який, фокусуючись на структурно-функціональних основах організації виконавчої влади та формально-правових аспектах політичної системи, дозволяє вивчати як взаємозалежності, так і взаємовпливи між інституційними змінами у державному апараті та розвитком державної політики [88, с. 163].

Зміни у підходах, зафіксовані в цьому напрямі, розглядаються як координований процес розвитку концептуальних, правових, організаційних, технологічних та інших аспектів, які мають прогресивний характер. У цьому контексті роль держави вважається вирішальною. Результатом інституціоналізації є формування соціально-економічних інституцій (організацій), що відповідають встановленим інституціональним вимогам, а також очікуванням зовнішнього середовища та внутрішніх детермінантів [89].

Такий підхід базується на принципах відповідальності державних службовців за свою діяльність, їх орієнтації на отримання конкретних та вимірюваних результатів, що вимагатиме інституційної адаптивності (здатності адаптуватися до змін у зовнішньому середовищі).

Основна його мета при вивченні можливостей для модернізації державної служби полягає не тільки в її комплексному аналізі, а в цілісному огляді всіх інституціональних компонентів та їх взаємозв'язків, у чому допомагає метод забезпечення неперервної комунікації та систематичного розвитку нових

навичок й умінь. Це дозволяє розглядати державну службу як інститут, функції та завдання якого формують її основу [90, С. 67], визначити перспективи реформування у напрямі європейських стандартів державної служби.

Не існує універсальної моделі координації, підхід до якої би був підтверджений глобальним міжнародним досвідом, оскільки кожна країна обрала свою унікальну модель. Однак, очевидно, що робота багатьох державних установ та структур у різних сферах державного управління вимагає гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством ЄС, що впливає на високорівневу координацію при застосуванні такого підходу.

З огляду на зазначене, цей підхід доцільно поєднувати із *регуляторним підходом*, ціллю якого є вдосконалення нормативного регулювання відповідної сфери відносин.

Регуляторний підхід зосереджується на ролі уряду, його органів у регулюванні та контролі різних аспектів суспільного життя та економічного добробуту громадян. Водночас, основи такого регулювання безперечно закладаються парламентом, який створює нормативно-правову базу, на основі якої встановлюються правила та процедури, які регулюють діяльність різних органів міністерств. Такий підхід вимагає від державних службовців високого рівня знань у сфері законодавства, здатності до аналізу та впровадження регуляторних заходів, а також здійснення нагляду та контролю за їх дотриманням [91, С. 358].

У Законі Європейського Союзу «Про малий бізнес» (Small Business Act), прийнятому 25 червня 2008 року у Брюсселі, окреслено десять принципів державної політики, які слугують основою для розробки та втілення політичних стратегій на рівні ЄС та в державах-членах [92], які можуть бути використані й при модернізації державної служби.

Виходячи з цих принципів, реалізація зазначеного підходу вимагатиме від України:

- удосконалення законодавства, яке регулює процеси вступу та виходу з державної служби, включаючи введення процедур добору на основі професійних компетенцій;
- додаткові заходи стимулювання щодо вступу на державну службу (підвищення рівня заробітної плати, соціальних гарантій);
- проведення інтеграції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади до системи управління людськими ресурсами (HRMIS). Цей процес вже розпочатий в Україні, але ще повністю не реалізований у всіх без виключення органах державної влади;
- відновлення функціонування Єдиного порталу вакансій держслужби з можливістю статистичного аналізу;
- поступове відновлення конкурсів на державні посади. На нашу думку, спочатку це має бути реалізовано для категорії А (вищий корпус державної служби), а потім для категорій Б та В (керівники управлінь, відділів, а за ними й фахівці).

Досить вдалим для держав-членів ЄС є використання *підходу, заснованому на людському капіталі*, який цілком успішно може бути адаптований до викликів, поставлених перед державною службою в Україні.

Розвиток людського капіталу є стратегією, що виходить за рамки простого виконання службових обов'язків і ставить людину (державного службовця) в центр уваги, розглядаючи її як важливий актив, що здатен здійснити значний внесок у розвиток державного органу як окремого компонента державного управління або держави загалом. Цей підхід визнає автономію та здатність особи, яка займає відповідну державну посаду, до самостійної адаптації та розв'язання складних завдань, сприяючи таким чином загальному прогресу вдосконалення державної служби [93].

Розвиток людського капіталу починається з аналізу самого державного апарату, переосмислюючи поняття «ресурс» як щось, що використовується, до «капіталу», в який варто інвестувати та який потребує розвитку. Це не тільки розширення компетенцій державного службовця, як складового елемента

державної служби в якомусь органі, але й зміцнення довіри між управлінцем і підлеглим, державою і громадянином, підтримка відкритого спілкування, свободи та взаємної турботи, а також надання зворотного зв'язку та інвестицій у всеохоплюючий розвиток його особистості.

Інформація та накопичений людський капітал, який охоплює навички, знання, мотивацію та досвід державних службовців, стають ключовою конкурентною перевагою конкретних державних органів, що автоматично продукує запускання процесу змін в інших органах. Такий підхід реалізовується з використанням принципів прозорості та відкритості, відповідальності та головне компетентності та професіоналізму.

Європейський досвід управління людським капіталом у державній службі демонструє наявність трьох головних моделей: кар'єрної, посадової та змішаної, яка включає елементи обох. Ці моделі визначають підходи до найму персоналу, його адаптації, кар'єрного розвитку, ранжування, винагороди та мотивації, оцінки роботи та умови звільнення. В останні роки спостерігається тенденція до їх зближення [94, с. 82]. Система управління людським капіталом у публічній службі держав, що входять до складу ЄС, все більш формується під впливом змішаної моделі, яка балансує між кар'єрними та посадовими аспектами. Ця модель об'єднує елементи обох підходів.

Враховуючи співставлення розмірів територій та населення різних держав, важливим для України в аспекті схожості показників її територіального, ресурсного багатства та людського потенціалу, може бути досвід Франції в управлінні людським капіталом на публічній службі.

Французька модель публічної служби є строго структурованою і регульованою, з характерними рисами ієрархії та прихильності до служіння державі. Управління людським капіталом в публічній службі Франції здійснюється через Генеральну дирекцію та Генеральну раду. Генеральна дирекція відповідає за регулювання чисельності, оплати та правові норми службовців, а також за організацію конкурсів, професійне навчання та стажування. Генеральна рада, яка складається з представників держави та

профспілок, вирішує правові та навчальні питання, розглядає апеляції та проводить досудові розслідування. Також існують консультативні органи, які займаються просуванням по службі, дисципліною, організаційними питаннями, етичною та інформаційною гігієною, безпекою на робочих місцях [95].

Процеси європейської інтеграції та впровадження нових підходів до державного управління сприяли великим змінам у французькій державній службі. Зокрема, 1989 року була започаткована реформа «Оновлення державної служби», яка охоплювала ряд ключових аспектів: оптимізацію кадрової політики, розмежування стратегічних та виконавчих функцій, розподіл владних повноважень, створення системи оцінки ефективності, спрощення адміністративних процедур та інтеграцію ІТ для покращення якості державних послуг [95; 96].

Основні напрямки реформ, що були започатковані у Франції з 1989 року, стали ключовими для всіх наступних змін у державному управлінні. Ці постійні реформи привели до модернізації системи державної служби, збільшення автономії державних установ, впровадження нових бюджетних стратегій та посилення прозорості за допомогою цифрових технологій, без істотного скорочення кількості службовців чи зменшення витрат на державний апарат [97].

Важливе значення має французька система підготовки державних службовців, яка відрізняється інтеграцією дисципліни державного управління у політичні та адміністративні науки. У Французькій Республіці існує мережа університетів та спеціалізованих інститутів, що пропонують широкий спектр навчальних програм у цій галузі. Освіта включає як теоретичне, так і практичне навчання, з акцентом на безперервному професійному розвитку. Вищі школи, що підпорядковані прем'єр-міністру, відіграють ключову роль у підготовці висококваліфікованих кадрів для державної служби. У системі освіти є важливий акцент на вивченні економіки, на відміну від більш збалансованих програм в інших країнах [96].

Підходом до модернізації державної служби, що орієнтований на покращення якості надання адміністративних послуг громадянам є **клієнтоорієнтований підхід** (іноді називають клієнт-орієнтований або суспільно-орієнтований).

Він з'явився в англо-американській політичній культурі у 80-х роках минулого століття як компонент концепції держави добробуту («welfare state»). Передумовою формування цієї концепції було розширення сфери діяльності держави у післявоєнний період, що призвело до зростання кількості працівників державного сектору. Їхньою визначальною ознакою став професіоналізм, забезпечений професійною автономією та компетентністю.

Так, надавачі публічних послуг у широкому розумінні (зокрема, державні службовці) стали професіоналами, експертна сила яких була основою для прийняття рішень. При цьому визначальним критерієм правильності таких рішень було служіння клієнту та місцевій громаді, тобто правильне визначення та врахування потреб одержувача, які є змістовним компонентом конкретної публічної послуги.

Традиційно для опису одержувачів публічних послуг використовуються такі поняття, як «клієнт», «замовник», «споживач», «стейкхолдер», і «експерт з досвідом». Різноманітність цих термінів, обумовлена різними теоретичними підходами, не заважає формуванню єдиної клієнтоорієнтованої стратегії у публічному управлінні, яка має свої принципи і характеристики, з основним акцентом на врахуванні потреб одержувачів послуг.

Фокусування на потребах клієнтів є ключовою основою цього підходу, що активно застосовувався у Великій Британії. Поняття «особа-клієнт» утілює складні відносини між індивідом та державою. Одержувач публічних послуг має бути сприйнятий як повноправний член демократичного суспільства з відповідними правами та обов'язками, а також як клієнт, з урахуванням його інтересів і потреб, як у наданні послуг, так і при виконанні громадських обов'язків, як-от сплата податків [98, с. 181–182].

Одним із способів покращення якості та адміністрування є застосування клієнтоорієнтованого управління, яке стає новітньою стратегією для збільшення професійних навичок національних публічних службовців. Зарубіжний досвід демонструє, що в умовах інтенсивної політичної конкуренції та інформаційного насичення суспільства, ефективним є не тільки впровадження нових управлінських форм та методів, але й інноваційний підхід до збереження вже існуючих ресурсів. Це підтверджує також правило Парето, відоме як принцип 80-20, яке зазначає, що лише незначна кількість дій може призводити до значних результатів [37, с. 213].

На цьому підході заснована нова стратегія розвитку державної служби, що застосовується в більшості держав-членів ЄС. Вона включає такі ключові напрямки:

- зосередження уваги на вимогах та інтересах суб'єктів звернення;
- концентрування зусиль на розвиток позитивних відносин із клієнтами (особами, які звертаються за отриманням адміністративних послуг);
- розроблення і впровадження ефективних технологій для управління цими відносинами [99, с. 195];
- навчання, заснованому на клієнт-орієнтованому підході.

Клієнтоорієнтованість та процесний підхід є фундаментальними для управління якістю. Важливим завданням є перехід від функціональної моделі управління до процесної. Це вимагає від державних службовців змінити орієнтацію від концепції «держави-виробника» до уваги на «громадянині-споживачеві». Якість у цьому контексті слід оцінювати не тільки за стандартами та вимогами, а й через задоволення потреб і очікувань громадян та інших зацікавлених сторін.

Для споживача сутність процесу полягає не в кінцевому продукті чи послугі, а в задоволенні його потреб, або отриманні вигоди. Ця потреба є визначальною для запуску процесу, тому його відсутність робить процес недоцільним. Відповідно, процеси у державній структурі, які не приносять

цінності або вигоди клієнту, внутрішньому чи зовнішньому, мають бути вилучені з моделі управління [98, с. 182].

Таким чином, тепер клієнт-орієнтований (суспільно-орієнтований) підхід є інтегральною частиною організаційного управління, зосереджуючи увагу на вдосконаленні відносин з клієнтами (суб'єктами звернення). Ця філософія наголошує на необхідності відповідати поточним та майбутнім потребам споживачів, розширюючи сферу діяльності державної установи через надання додаткових сервісів та пов'язаних продуктів, координацію інших державних органів [100, с. 39–40], що може бути використано в процесі модернізації вітчизняної державної служби. Зазначене є особливо актуальним для України в такий складний період часу, й буде ще актуальнішим в часи післявоєнної відбудови.

3.2. Перспективи впровадження європейських підходів у забезпеченні модернізації державної служби в Україні

Щодо можливостей впровадження європейських підходів під час здійснення модернізації державної служби в українському вимірі, то з огляду на проведений аналіз їх сутності та особливостей застосування в державах Європейського Співтовариства, зазначимо таке.

Стосовно **технологічного підходу**, то огляд Європейського табло інформаційного розвитку (European Innovation Scoreboard) показав, що в період, що передував введенню воєнного стану (до 2021 року включно), практично кожного року Україна починаючи з 2014 року поступово знижувала свої позиції у сфері інноваційного розвитку (Додаток А). Водночас, у 2021 році в Україні покращилися, порівняно з попередніми роками, показники інноваційної діяльності, що дозволило країні посісти третє місце серед 34 країн із доходом нижчим за середній та 32 місце серед 39 європейських економік (Додаток Б). Серед найсильніших аспектів України – якість людського капіталу, тоді як стан

інституцій та інфраструктури залишився слабким (91 та 94 місця відповідно) [101].

У 2022 році, за даними Глобального інноваційного індексу, Україна зайняла 57-е місце, зберігши четверту позицію серед 36 країн з економічною категорією нижчого середнього доходу (Додаток В) [102]. У 2023 році Україна розмістилася на 55 місці Глобального інноваційного індексу, обійнявши вже третю позицію серед 37 країн, чії економіки показують доходи, нижче середнього (Додаток Г) [103, с. 19].

Рівень інноваційного розвитку є важливим фактором, що впливає на можливість застосування технологічного підходу у забезпеченні модернізації вітчизняної державної служби, зокрема співпраці у цьому напрямі з міжнародними інституціями. У лютому 2023 року ЄС ініціював програму «Цифрова трансформація для України» (DT4UA) і виділив на її реалізацію 17,4 млн євро. Основна мета цієї ініціативи полягає в підтримці України у впровадженні ефективних, доступних і безпечних державних послуг, а також у здатності швидко реагувати на виклики, що виникають у зв'язку з воєнними діями на території України. При цьому ЄС окреслив чотири основні напрямки, які отримають фінансування:

- 1) розвиток цифрових послуг, зокрема застосування «Дія»;
- 2) покращення обміну даними між реєстрами та державними установами;
- 3) розбудова інфраструктури для електронної ідентифікації згідно з регламентом eIDAS (electronic IDentification, Authentication and trust Services);
- 4) розвиток електронної системи управління для прозорого розгляду кримінальних справ (цей напрям однак має значення лише для установ відповідного профілю та працюючих там державних службовців) [104].

Війна спричинила серйозні випробування для української високотехнологічної ІТ-індустрії, що застосовується у державному секторі, проте вона також спонукає до швидкої адаптації, що є невід'ємним компонентом виживання у нових умовах.

Окрім виділення грантів та позик, інноваційна політика держави, що буде використовуватися у повоєнний період включає комплексне втілення стратегічних пріоритетів інноваційного відновлення та розвитку економіки. Це охоплює балансування виробничих ресурсів та інтелектуального потенціалу регіонів на основі наукових знань та інновацій. Діяльність у рамках цієї політики передбачає розробку та впровадження ефективної державної стратегії розвитку науки та підтримку інновацій, злиття наукових досліджень та економіки, технологічне оновлення виробництва, імплементацію європейських стандартів у галузі наукових досліджень сфери державної служби, розвиток інфраструктури дослідницьких центрів, фінансове стимулювання дослідників сектору публічного адміністрування, а також популяризацію відповідного вектору національної науки та підняття його соціального статусу.

Міністр цифрової трансформації Михайло Федоров оголосив план цифрового відновлення України до 2030 року, який включає чотири основні цілі:

- 1) повне переведення урядових сервісів в онлайн формат (спростить процедуру звернення та розгляду відповідних клопотань);
- 2) забезпечення високоякісним інтернетом майже всіх жителів країни (впливатиме на рівень комунікації між державними органами та суб'єктами звернення);
- 3) навчання мільйонів українців базовим цифровим навичкам (загальне підняття рівня грамотності серед населення, у тому числі тієї частини, що перебуває на державній службі);
- 4) підвищення внеску ІТ-сектора в ВВП країни [105].

Загалом, слід констатувати, що технологічний підхід є одним з найбільш перспективних у забезпеченні модернізації державної служби в Україні, що вже розпочався та ймовірно набере лише більших обертів після завершення воєнних дій на території нашої держави.

Щодо *інституційного підходу* на державній службі в Україні, то він має здійснюватися в напрямі систематичного аналізу та оптимізації організаційних

структур, процедур та регуляторних практик, що визначають взаємодію між різними державними інституціями і громадянським суспільством. Цей підхід дозволить глибше зрозуміти і вдосконалити механізми державного управління, зосереджуючись на структурній складовій та закладених у ній функціональних зв'язках.

В Україні, особливо після реформ 2014 року, інституційний підхід набуває значної актуальності в контексті деконцентрації владних повноважень та підвищення ефективності публічної служби. Він застосовується для створення більш прозорих та ефективних управлінських процесів, впровадження сучасних адміністративних практик, а також для адаптації українського законодавства та управлінської культури до стандартів ЄС в аспекті надання більших повноважень та незалежності державним органам.

Центральними аспектами застосування інституційного підходу є аналіз і вдосконалення правових меж, що визначають діяльність державних службовців, оптимізація внутрішніх процедур державних органів, а також залучення громадськості до процесу державного управління через розбудову механізмів громадської участі та контролю.

Щодо однієї з найбільш реальних можливостей застосування інституційного підходу, то одна з ідей, яка з'явилася в Україні у листопаді 2022 року, полягала у створенні нового міністерства, яке об'єднувало б кілька політичних сфер, але ця пропозиція нажаль не знайшла підтримки серед експертів. Водночас, позитивним є той факт, що у більшості державних органів були визначені пріоритети діяльності, які загалом відповідають Стратегії [20].

Зазначений підхід практично нерозривно поєднаний із **регуляторним підходом**, адже вимагає нормативних змін щодо структури органів виконавчої влади, зміни їх функціонального призначення та оптимізації правового регулювання у напрямі набуття повноцінного членства в ЄС.

Ключову роль у гармонізації законодавства в рамках кожного міністерства грають директорати стратегічного планування та європейської інтеграції. Ці директорати сприяють формуванню політик та довгостроковому

плануванню, що є важливим для ефективного вирішення стратегічних завдань країни. Розбудова цього інституту в Україні триває з 2017 року.

На даний час основну відповідальність за координацію гармонізації законодавства на урядовому рівні несе Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, який діє при Секретаріаті Кабінету Міністрів і виконує роль консультативного координаційного органу. Його основними завданнями є організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення щодо реалізації завдань в рамках Угоди про асоціацію з ЄС та співпраці з НАТО. Офіс займається координацією відповідних дій органів виконавчої влади, адаптацією законодавства, плануванням та моніторингом виконання цих завдань. Попри певні виклики, повноваження цього органу були посилені. Проте кількість співробітників, які працюють у цій структурі, все ще залишається обмеженою [106], що в перспективі потребує розширення штатної чисельності.

У парламенті України ключовим органом, який відповідає за приведення законодавства у відповідність із стандартами ЄС, є Комітет Верховної Ради з питань євроінтеграції. Його основна роль полягає у перевірці того, наскільки проекти законів відповідають міжнародним зобов'язанням України в контексті європейської інтеграції, зокрема відповідності законодавству ЄС. Проблеми у цьому процесі виникають через велику кількість поданих законопроектів, частина з яких може бути повторюваною або малозначущою. Додатково слід відмітити, що рекомендації комітету мають лише консультативний характер.

У квітні 2023 року за фінансування міжнародних донорів було створено Парламентський офіс, діяльність якого спрямована на гармонізацію українського законодавства з правом ЄС (офіційна назва – Парламентський офіс з підтримки адаптації законодавства України до положень права ЄС). Цей орган надає експертну, аналітичну, інформаційну та документальну підтримку парламентським комітетам у роботі над євроінтеграційними законопроектами. Хоча точні завдання та обсяг діяльності цієї установи ще не зовсім ясні через її початковий етап розвитку, проблеми координації процесу євроінтеграції

загалом відображають загальні виклики, що існують в системі формування політик в Україні [107].

Загалом інституційна проблема (навіть при комплексному поєднанні з регуляторним підходом) в Україні полягає у неповноті реформи державного управління, що призводить до нечіткого розподілу відповідальностей між різними владними органами. Це впливає на процес євроінтеграції: за даними опитування НАДС в травні 2023 року, в 12 із 128 сфер політики не визначено лідера, відповідального за політику. У 27 сферах кілька органів водночас вважають себе лідерами. Це створює складнощі у виконанні детальної роботи, необхідної для гармонізації законодавства [108].

Україна має потенційно високий *людський капітал* у державній службі, але воєнний стан впливає на його розвиток, змушуючи державні органи адаптувати свої підходи до управління людськими ресурсами.

Не лише працездатне населення, але й студенти та школярі продовжують виїжджати з України, утворюючи трудовий потенціал країни за її межами. ООН зазначає, що війна спричинила переміщення великої частини дітей та молоді. З одного боку, це відкриває можливості для навчання за кордоном, з іншого – створює ризик втрати цього потенціалу для України через неповернення цих людей.

Утворення, розвиток та збереження людського капіталу в Україні ускладнюються ще кількома чинниками:

- високий рівень стресу серед українців, який підтверджується соціологічними опитуваннями;
- недостатність інвестицій у людський капітал, особливо у сфері державної служби;
- пошкодження та знищення освітніх закладів, що готують майбутніх державних службовців, через військові дії, а також призупинення освітнього процесу на окупованих територіях негативно впливають на якість освіти. Це включає також проблеми з онлайн-навчанням, які виникають через нестабільний інтернет зв'язок та брак необхідного обладнання;

– внаслідок економічних труднощів (скорочення бюджетного фінансування), багато державних органів змушені скорочувати штат (проводити так звану реструктуризацію) або знижувати заробітні плати (економлячи на стимулюючих виплатах), часто переводячи працівників у простій. Середній рівень заробітної плати також знизився [109].

Крім того, значущими викликами на шляху української інтеграції до ЄС в межах підходу, заснованому на людському капіталі, є системні проблеми в державному управлінні, що впливають на низький рівень підготовки та кваліфікації державних службовців.

Опитування НАДС виявило недостатній рівень англійської мови серед чиновників і слабку взаємодію між держорганами. За даними цього опитування, яке було проведено у 2023 році, 3259 чиновників (1405 у повному еквіваленті) будуть залучені у процеси євроінтеграції, з яких 57% не володіють англійською мовою на потрібному рівні, а 39% не мали досвіду у приведенні законодавства до відповідності з правом ЄС [108], що безумовно викликає потребу залучення державних службовців до проходження курсів іноземних мов.

Політика інтеграції України до ЄС, заснована на людському капіталі, має на меті виховати нове покоління управлінців, які будуть кваліфікованими для ефективної реалізації європейських стандартів та практик в Україні. Ці фахівці також матимуть здатність гідно представляти Україну в співпраці з органами та інституціями ЄС у майбутньому.

З урахуванням зазначено, НАДС визнає потребу у підвищенні кваліфікації чиновників і розробляє систему професійного навчання з міжнародною підтримкою для покращення процесу наближення до ЄС.

Клієнтоорієнтований підхід має не останнє значення у забезпеченні модернізації державної служби в Україні.

Згідно з цим підходом, персонал (працівники) організації розглядається як ключовий елемент (ядро) у структурі організаційної системи, який виступає стартовою точкою для виявлення, формування, впровадження та розвитку організаційної культури сервісного державного органу [110, с. 119].

Орієнтація на клієнтів (членів українського суспільства, які звертаються за отриманням послуг) ґрунтується на цінностях споживачів, задоволенні їх очікувань від сервісу та використанні інформаційних технологій з одночасним дотриманням принципів функціонування державної служби. Важливу роль відіграють технології управління, спрямовані на дослідження потреб клієнтів (індивідуальний підхід, комфорт, увага до споживача), оптимізацію ресурсів та врахування пріоритетів клієнтів з дотриманням принципів прозорості та відкритості, компетентності та професіоналізму, етичності.

Усі аспекти державного управління в Україні поступово перетворюються відповідно до цієї концепції. Зокрема, суттєво переформовується модель взаємин між органами влади, громадянами та громадянським суспільством, впроваджуються різноманітні механізми надання послуг. Такий підхід базується на широкому використанні у державному управлінні механізмів, методів, процесів та технологій ринкового функціонування, адже орієнтація на задоволення конкретних потреб (інтересів) споживачів передбачає розгляд суб'єкта звернення як «клієнта-покупця» [111, С. 45].

Надання послуг працівниками державних органів відповідно до клієнт-орієнтованого підходу згідно з європейськими стандартами ставить перед українською традиційною системою державної служби нові вимоги:

- забезпечувати якісне обслуговування всіх клієнтів без дискримінації, включаючи людей з інвалідністю, літніх людей, іноземців та представників національних меншин. Для цього вже почали впроваджуватися вимоги щодо інклюзивності як на самій державній службі так і стосовно забезпечення потреб відвідувачів. Крім того, доцільно реалізовувати політику щодо забезпечення доступності сервісів для різних груп населення, наприклад, шляхом надання інформації жестовою мовою або використання онлайн-перекладача для спілкування з іноземцями; пристосовувати зони очікування та обслуговування для людей з інвалідністю, батьків з дітьми та осіб будь-якого віку, а також надавати їм допомогу під час візиту. Нажаль воєнний стан та низький рівень

контролю за дотриманням таких вимог все ще не дають можливості говорити про належну реалізацію відповідного пункту;

– уникати конфліктів з відвідувачами та запобігати їх виникненню. Навіть серед програм підвищення кваліфікації державні службовці все частіше вибирають курси присвячені конфліктології;

– регулярно збирати відгуки відвідувачів та реагувати на них, враховуючи зауваження для покращення сервісу. На превеликий жаль в більшості органів системи державної служби України відсутня методика оцінки задоволеності клієнтів отриманими послугами.

– у проблемних ситуаціях робити акцент уваги на можливостях та пошуку рішень, а не на обмеженнях.

Висновки до розділу 3

1. у третьому розділі кваліфікованої магістерської роботи визначено, що серед європейських підходів до модернізації державної служби, які можуть бути використані в Україні найбільш перспективними є технологічний, інституційний, клієнтоорієнтований, регуляторний та підхід, заснований на людському капіталі.

2. З'ясовано, що перспективами для впровадження безпосередньо цих підходів є такі:

1) *технологічний підхід* передбачає, що Україна активно впроваджуватиме сучасні технології для підвищення якості та ефективності процесів на державній службі, зменшуючи при цьому потребу в людських ресурсах. Це здійснюватиметься через системи електронного урядування та відкритого уряду, що сьогодні вже почали активно реалізовуватися в Україні;

2) *інституційний підхід* поки що знаходиться на стадії впровадження, адже вимагає аналізу структурно-функціональних основ організації виконавчої влади, що дасть змогу вивчати взаємозалежності між змінами в апараті державного управління та розвитком державної політики;

3) *клієнтоорієнтований підхід*, вимагає зміни фокусу з розуміння держави як виробника на державу, орієнтовану на громадянина-споживача, а також зосередження державного апарату на задоволенні потреб і очікувань громадян, що в умовах воєнного стану в Україні важко реалізується.

4) *регуляторний підхід та підхід, заснований на людському капіталі* в Україні стикаються з численними викликами, включаючи необхідність реформування законодавства, вдосконалення управлінських структур, та розвиток людського капіталу в умовах пандемій, воєнного стану та постійних політичних змін.

Таким чином, зазначимо, що подальша інтеграція в європейське співтовариство вимагає від України комплексного застосування описаних європейських стандартів в державному управлінні та підготовці держслужбовців.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній магістерській роботі детально проаналізовано поточний стан та перспективи модернізації державної служби в Україні з використанням європейського досвіду. Основні висновки роботи можна підсумувати наступним чином:

1. Визначені концептуальні аспекти дослідження проблеми модернізації державної служби, які узгоджуються з національними традиціями державотворення в Україні, адміністративними перетвореннями та процесами євроінтеграції, враховують ключові парадигми та інноваційні напрями розвитку державного управління. Зазначено, що у відповідному контексті важливим є використання належного понятійного поля, що зумовило необхідність запропонувати авторські дефініції таких понять як «модернізація державної служби», «підходи до модернізації державної служби», «принципи модернізації державної служби», також розкриття суті методів, які використовуються у процесі модернізації державної служби, їх форм та відповідних моделей.

2. Аналіз джерельної бази дослідження вказав на її неструктурованість та недосконалість регулювання окремих процесів, зокрема, на:

- відсутність міжвідомчого кодифікованого акта, що мав би регулювати етичні аспекти діяльності державних службовців;
- недосконалість існуючої системи навчання державних службовців;
- неможливість у сьгоднішніх реаліях реалізації принципу незалежного відбору на посади державної служби, у зв'язку з призупиненням конкурсів на такі посади.

Запропоновано активізувати цифровізацію інформаційно-аналітичних ресурсів у сфері державного управління, зокрема на державній службі.

3. Здійснена загальна характеристику стану модернізації державної служби в Україні свідчить, що:

– упродовж періоду з моменту відновлення незалежності України центральні органи виконавчої влади зазнали близько чотирьохсот трансформацій;

– активність процесу модернізації державної служби в Україні значно підвищилася починаючи з 2014 року, водночас істотні зміни відбулися у зв'язку з необхідністю адаптації державної служби до умов воєнного стану, який було оголошено в Україні 24 лютого 2022 року;

– воєнні дії призвели до кадрового дефіциту державних службовців, на що також вплинула недосконала система оплати їх праці та відсутність належної реалізації закріплених соціальних гарантій, можливостей кар'єрного розвитку. Позитивним у цьому напрямі можна вважати проведену класифікацію посад із затвердженням рівнів оплати праці, що однак потребує комплексного доопрацювання;

– найбільш ефективним виявився процес цифровізації адміністративних послуг, що пов'язаний не лише із переходом сервісів в електронний формат, але й з оптимізацією мережі суб'єктів надання таких послуг;

– основні виклики стосуються удосконалення процедур регулювання процесу європейської інтеграції нашої держави.

4. З'ясовані принципи, методи та форми реалізації європейських підходів щодо модернізації державної служби та їх вплив на процес реформування державного управління. Визначено, що Україна потребує негайного оновлення державної служби через невдоволення громадян діяльністю державних органів, недостатній рівень професіоналізму серед держслужбовців, постійні фіксації випадків корупції, недооцінку роботи порівняно з європейськими стандартами, а також проблеми, спричинені недостатнім фінансуванням та реорганізаціями. У цьому контексті європейський досвід надає важливі уроки з оптимізації структур, процедур та підвищення прозорості та відкритості управління.

Загалом, проведення структуризації основних принципів забезпечення європейських підходів до модернізації державної служби, дозволяє виділити

такі принципи як прозорість та відкритість, ефективність та результативність, відповідальність, технологічність, професіоналізм та ін.

Серед перспективних методів та форм модернізації державної служби, що є найбільш релевантними, виділено та проаналізовано цифровізацію, реформи законодавства, налагодження неперервної комунікації, впровадження сучасних менеджмент практик, а також здійснення навчання та систематичного розвитку державних службовців.

5. Розкриті сучасні моделі запровадження європейських стандартів на державній службі задля подальшої імплементації у вітчизняному державному управлінні. Зокрема, способи впровадження європейських стандартів у сфері державної служби включають наступні моделі:

– *good governance* (передбачає рівний доступ до державних посад з урахуванням професійних кваліфікацій та здібностей, лояльність до держави й політичний нейтралітет службовців, захист їх правового статусу у разі загрози або безпосередньої шкоди та ін.)

– *e-government* (у цій моделі передбачається застосування цифрових технологій з метою поліпшення доступу до державних послуг, оптимізації адміністративних процесів і збільшення ефективності управління);

– *open government* (відповідна модель спрямована на забезпечення прозорості, доступності та активної участі громадян у процесах управління, адже передбачає публічний доступ до інформації про діяльність державних органів, залучення громадськості до прийняття рішень і здійснення контролю за діяльністю уряду);

– *institutional model* (передбачає створення відповідних організацій, структур і механізмів для забезпечення владного контролю, що сприяє адаптації та впровадженню цих стандартів у роботу державних службовців.);

– *partnership model* (заснована на партнерських угодах з міжнародними організаціями або іншими державами з метою обміну найкращими практиками

та впровадження європейських стандартів у сфері державної служби через міжнародну співпрацю).

6. Обґрунтовані перспективи впровадження європейських підходів у забезпеченні модернізації державної служби в Україні, серед яких можуть бути застосовані до модернізації державної служби в Україні є:

– *технологічний* (ґрунтується на використанні передових технологій з метою підвищення якості процесів, їх автоматизації та, в результаті, зменшення потреби у людських ресурсах у сфері державної служби);

– *інституційний* (передбачає вивчення можливостей модернізації державної служби через її комплексний аналіз у цілісному огляді всіх інституціональних компонентів та їх взаємозв'язків);

– *регуляторний* (вимагає підвищення якості нормативного регулювання);

– *підхід, заснований на людському капіталі* (визнає, що особа, яка обіймає відповідну посаду у державі, має автономію та здатність самостійно адаптуватися та вирішувати складні завдання, що може сприяти загальному прогресу у вдосконаленні державної служби);

– *клієнтоорієнтований підхід*, який фокусується на потребах клієнтів (суб'єктів звернення).

В Україні наразі в межах використання технологічного підходу активно впроваджуються сучасні технології, що сприяє підвищенню ефективності державних процесів та мінімізації людських ресурсів.

Інституційний підхід поки що не так активно впроваджується в Україні, однак в подальшому допоможе вивчити та вдосконалити управлінський апарат.

Щодо клієнтоорієнтованого підходу, то він передбачає зміну підходів до надання послуг, що може позитивно вплинути на якість обслуговування суб'єктів звернення без дискримінації, допомогти у вирішенні конфліктів між клієнтами та суб'єктами надання послуг в особі державних органів, змінити систему аналізу якості наданих послуг.

Поєднання регуляторного підходу, та підходу заснованого на людському капіталі на жаль має певні труднощі щодо впровадження в Україні. Зокрема, має бути суттєво змінено законодавство у напрямі вирішення питання щодо дійсного розвитку людського капіталу в умовах фактичної війни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гончарук Т. Н., Прудіус Л. В. Модернізація державної служби на сучасному етапі розвитку. Право та державне управління, 2017. № 4 (29). Том 2. С. 191–198.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Сидоренко В. В., Новак Я. В., Півторак М. В. Загальнотеоретичні засади модернізації інституту державної служби в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція, 2019. № 38. С. 58–61.
4. Петровський П. М. Перспективи модернізації державно-управлінського знання. Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю. 11 квіт. 2014 р. Ч. 1. 500 с.
5. Губанов О. О. Проблеми теорії та практики впровадження інноваційної моделі управління людськими ресурсами як основи модернізації публічної служби. Київський юридичний журнал, Вип. 2. 2022. С. 5–13.
6. Merriam-Webster Definition of modernization., Inc. Dictionary. URL: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/modernization> (last accessed: 20.04.2024).
7. Линдюк О. А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації : монографія. К. : НАДУ, 2016. 304 с.
8. Baranovska T. V., Bidiuk T. A. Career growth of a public servant in the conditions of modernization of public administration in Ukraine. Вісник Житомирського державного технологічного університету, 2021. № 4 (98). С. 81–85.
9. Теремецький В. І. Актуальні проблеми модернізації державного управління в сфері податкових правовідносин. Науковий вісник Ужгородського університету, 2011. С. 209–211.
10. Francisco Cardona Modernising The Civil Service: Sigma Programme. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/44111573.pdf> (last accessed: 20.04.2024).
11. Принцип. Словник.ua. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%BF> (дата звернення 20.04.2024).

12. Громова О. В., Крихтіна Ю. О. Теоретико-практичні аспекти модернізації системи державної служби. *Theory and Practice of Public Administration*, 2018. № 4 (63). С. 41–48.
13. Конституція України від 28.06.1996 р. *Голос України*. 1996. № 128.
14. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50.
15. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.
16. Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі від 27.06.1978 р. № 151. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_187#Text (дата звернення 20.04.2024).
17. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення 20.04.2024).
18. Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців № R (2000) 10, прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11.05.2000 р. URL: https://archives.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Rekomend_poved_DS.pdf (дата звернення 20.04.2024).
19. Кодекс етичної поведінки працівників Міністерства аграрної політики та продовольства України, затверджений Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 23.08.2023 р. № 1578. URL.: <https://minagro.gov.ua/pro-nas/kadrova-politika/kodeks-etychnoi-povedinky-pratsivnykiv-ministerstva-ahramoi-polityku-ta-prodovolstva-ukrainy> (дата звернення 20.04.2024).
20. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. *Офіційний вісник України*. 2021 р. № 61. Ст. 3842.
21. Про затвердження Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2023 р. № 189 / *Офіційний вісник України*. 2023. № 28. Ст. 1558.

22. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 229. Офіційний вісник України. 2016. № 26. Ст. 1038.

23. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток : Постанова Кабінету Міністрів України від 6.04.2016 р. № 270. Офіційний вісник України. 2016. № 30. Ст. 1205.

24. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. Офіційний вісник України. 2016. № 28. Ст. 1116.

25. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250.

26. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 230. Офіційний вісник України. 2016. № 26. Ст. 1039.

27. Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 231. Урядовий кур'єр. 2016. № 62.

28. Про затвердження тестових питань : Наказ Національного агентства України з питань державної служби, Міністерства юстиції України від 6.05.2016 р. № 97/1328/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0097859-16#Text> (дата звернення 20.04.2024).

29. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3.03.2016 № 48. Офіційний вісник України. 2016. № 27. Ст. 1092

30. Стратегічний план діяльності НАДС на 2022-2024 роки. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/плани_та_звіти/1-23_ПЛ_від_24.03.2023.pdf (дата звернення 20.04.2024).

31. Звіт про виконання завдань, визначених Планом роботи Національного агентства України з питань державної служби на 2023 рік. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/плани_та_звіти/2023_рік.pdf (дата звернення 20.04.2024).

32. Дослідження впровадження реформи системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування (2018–2022 роки). URL : [https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/професійне навчання/Дослідження.pdf](https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/професійне_навчання/Дослідження.pdf) (дата звернення 20.04.2024).

33. Заболотний А. В. Правове регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в умовах трансформації законодавства : дис. ... к.ю.н. : 25.00.03. Київ, 2021. 179 с.

34. Година М. А. Забезпечення професійного розвитку державних службовців України в умовах європейської інтеграції : дис. ... к.ю.н. : 281. Київ, 2022. 235 с.

35. Ihor Shpektorenko, Valeriia Golub, Volodymyr Kozakov and others. Reforming and Modernizing the Public Service of Ukraine under European Standards Management of Personnel Policy. AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Reseach. 2021. № 11. P. 17–21.

36. Daniel J. Caron, Evert Lindquist, Robert P. Shepherd Critical considerations for the future of the public service, Politics. 2023ю URL: <https://policyoptions.irpp.org/magazines/february-2023/critical-considerations-public-service/> (last accessed: 20.04.2024).

37. Ларіна Н. Б. Клієнтоорієнтований підхід у професіоналізації управлінських кадрів. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Том 29 (68). № 5. С. 211–215.

38. Макар Марчук Захист прав державних службовців: конституційно-правовий аспект. Шевченківська весна – 2023: публічне управління та державна служба : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. С. 172–173.

39. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. Голос України. 2022. № 37.

40. Про підготовку до запровадження умов оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2023 р. № 1109. Офіційний вісник України. 2023. № 98. Ст. 3869.

41. Звіт про виконання у 2022 році стратегії реформування державного управління України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20->

%20Department/18%20-%20PDF/2023/12.07.2023%20zvit/parreport2022ukr230712184004-1.pdf (дата звернення 20.04.2024).

42. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. Офіційний вісник України. 2016. № 55. Ст. 1919.

43. Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 р. № 905-р. Офіційний вісник України. 2016. № 99. Ст. 3233.

44. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. Офіційний вісник України. 2021. № 61. Ст. 3842.

45. SIGMA (ПІДТРИМКА ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ) URL : <https://par.in.ua/good-governance/sigma> (дата звернення 20.04.2024).

46. Державне управління в Україні Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. грудень 2023 року. URL: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/b0dd70ef-uk#page8> (дата звернення 20.04.2024).

47. Наталія Кращенко Плинність кадрів на державній службі в умовах воєнного стану. Професіоналізація державної служби: вітчизняні виклики та європейські стандарти : матеріали міжнародного круглого столу до Дня державної служби (за заг. Ред Л. Г. Комахи, Н. М. Корчак, Н. Б. Ларіної). К., 20 черв. 2023. С. 75–77.

48. Про затвердження професійного стандарту «Спеціаліст місцевого самоврядування з питань доступу до публічної інформації» : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 12.09.2023 р. № 146-23. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-profesiinoho-standartu-spetsialist-mistsevoho-samovriaduvannia-z-pytan-dostupu-do-publichnoi-informatsii> (дата звернення 20.04.2024).

49. Про затвердження професійного стандарту «Спеціаліст місцевого самоврядування з питань комунікацій» : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 12.09.2023 р. № 145-23. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-profesiinoho-standartu-spetsialist-mistsevoho-samovriaduvannia-z-pytan-komunikatsii> (дата звернення 20.04.2024).

50. Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану : Закон України від 20.09.2023 р. № 3384-IX. Офіційний вісник України. 2023. № 94. Ст. 5535.

51. Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. INTERIM COMPLIANCE REPORT UKRAINE. Adopted by GRECO at its 93rd Plenary Meeting (Strasbourg, 20-24 March 2023).

52. Про внесення змін до Положення про порядок визначення Національним банком України юридичних осіб, що є критично важливими для функціонування економіки та забезпечення життєдіяльності населення в особливий період : Постанова Правління Національного банку України від 16.02.2024 року № 21. URL: https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_16022024_21 (дата звернення 20.04.2024).

53. Лахижа М. І. Основи та особливості посткомуністичної трансформації суспільства та влади в республіці Польща. М. І. Лахижа. Актуальні проблеми державного управління. 2012. № 2 (42). С. 381-389.

54. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський та ін. К. : Вид-во НАДУ. 2007. – 76 с.

55. Коломієць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. К. : Юрінком Інтер. 2011. С. 142.

56. Багрім О. А. Розвиток професійного потенціалу державних службовців на засадах «системи заслуг»: світовий досвід для України. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2019. Вип. 2(22). С. 1–17.

57. Сивий Р. П. Дефініція державної служби в країнах Європейського Союзу. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 4. 2017. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1070> (дата звернення 20.04.2024).

58. Digitizing services helps governments meet public expectations and become more efficient and resilient. The task is complex, but a tried-and-true formula can help them move faster and with limited resources. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/digital-public-services-how-to-achieve-fast-transformation-at-scale> (last accessed: 20.04.2024).

59. Прудіус Л. В. Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС. Аспекти публічного управління. 2016 . – № 6–7 (32–33) червень–липень. – С. 66–76.

60. Гончарук Н. Т. Розвиток публічної служби в Україні в умовах її реформування та модернізації . Теорія та практика публічної служби : матер. наук.-практ. конф. Дніпро. 21 груд. 2018. С. 9–13

61. The federal public service. Official web-site of Federal Ministry of the Interior and Community. URL: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/administrative-reform/federal-public-service/federal-publi-service-node.html> (last accessed: 20.04.2024).

62. Марчук М. П. Методи забезпечення європейських підходів до модернізації державної служби. Публічне управління в Україні: історичний досвід та перспективи розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 20 лют. 2024 р.). 294 с. С. 159–161.

63. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). – К. : ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

64. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Дніпропетровськ. 2006. – 200 с.

65. Alex Ingrams, Suzanne Piotrowski, Daniel Berliner Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government. Perspectives on Public Management and Governance. 2020. P. 257–272

66. New European Interoperability Framework. Publications Office of the European Union. 2017. URL : https://ec.europa.eu/isa2/sites/default/files/eif_brochure_final.pdf (last accessed: 20.04.2024)

67. Technical Support Instrument (TSI). European Commission official web-site. URL : https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_en (last accessed: 20.04.2024).

68. Bernadette Hyland-Wood, John Gardner, Julie Leask & Ullrich K. H. Ecker Toward effective government communication strategies in the era of COVID-19.

Humanities and Social Sciences Communications. 2021. № 30. URL : <https://www.nature.com/articles/s41599-020-00701-w> (last accessed: 20.04.2024).

69. Поліщук І. В. Адаптація міжнародних моделей функціонування механізмів розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2017. Вип. 2 (52). С. 204–208.

70. The future is now: Closing the skills gap in Europe's public sector. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-future-is-now-closing-the-skills-gap-in-europes-public-sector> (last accessed: 20.04.2024).

71. Слюсаренко О. М. Про професійний добір і фахове навчання в системах кар'єрного розвитку державних службовців країн Північної Америки та Європи. Вісн. НАДУ. 2004. № 2. С. 202–210.

72. Цифрова інклюзія та доступність: соціальна діджиталізація : монографія \ Ганна Давиденко. Вінниця : ТВОРИ, 2023. 240 с.

73. Чехосєва Н. М. Стандарти державної служби України: потреба в запозиченні європейського досвіду. Юридичний вісник. 2013. № 4 (29). С. 74–78.

74. Войціцька К. М. Державна служба в Республіці Польща URL : <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/39.pdf> (дата звернення 20.04.2024).

75. Марішенкова Т. І. Державний службовець в Німеччині. URL : <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/72.pdf> (дата звернення 20.04.2024).

76. Андрєєва О. М. Електронне урядування країн Скандинавії: становлення та розвиток. Проблеми міжнародних відносин. К. 2017. № 12. С. 154–168.

77. The official site of Agency for Digitisation (2010), «E-government strategy 2011—2015. The digital path to future welfare», E-government strategy 2011–2015. The digital path to future welfare. URL : <http://www.digst.dk/servicemenu/english/policy-and-strategy/egov-strategy> (last accessed: 20.04.2024).

78. Досвід взаємодії державних органів країн світу з інститутами громадянського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, протидії корупції, забезпечення електронного урядування. URL: http://ogp.gov.ua/sites/default/files/library/Dosvid_OGP-MFA.pdf (дата звернення 20.04.2024).

79. Інституційна система ЄС : навч. посіб. / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, Н. М. Рудік. – 2-ге вид., перероб. і доп. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2021. 226 с.

80. «Агенти держави»: як працює державна служба у Франції URL : <https://par.in.ua/information/publications/157> (дата звернення 20.04.2024).

81. Двостороння співпраця з країнами-партнерами. Офіційний сайт Головного управління державної служби України URL : http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_' id=163859&cat_id=164280 (дата звернення 20.04.2024).

82. Мокляк Л. В. Державний службовець у Королівстві Нідерланди: особливості діяльності. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/10/80.pdf> (дата звернення 20.04.2024).

83. Paul T. Jaeger, John Carlo Bertot Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X10000584> (last accessed: 20.04.2024).

84. Національний інститут стратегічних досліджень Європейський досвід нормативно-проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства: висновки для України: аналітична доповідь. URL : <https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2015-02/Gnatyuk-59546.pdf> (дата звернення 20.04.2024).

85. Digital Agenda: Commission outlines action plan to boost Europe's prosperity and well-being. European Commission URL : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-581_en.htm?locale=en (last accessed: 20.04.2024).

86. Державна служба : підруч. : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст.голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Одеса : НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.

87. Технології тайм-менеджменту в управлінській діяльності державних службовців : монографія / Л. Л. Приходченко, Н. В. Піроженко, М. П. Кернова, І. М. Синчак ; під заг. Ред Л. Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. – 180 с.

88. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. 2005. 254 с.

89. Ткачова О. К. Теоретичні основи інституційних механізмів державного управління митною справою. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=587> (дата звернення 20.04.2024).

90. Западинчук А. П. Інституціональний підхід у формуванні інституту державної служби в Україні. Вісник НАДУ 2014. № 4. С. 64–71

91. Марчук М. П. Сучасні тенденції модернізації правоохоронної системи та діяльності правоохоронних органів в Україні / Правова парадигма відновлення України: проблеми та перспективи : [Матер. XIV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Національний авіаційний університет, 23 лют. 2024 р.]. Тернопіль: Вектор, 2024. – С. 357–360.

92. «Think Small First»: A Small Business Act for Europe / European Commission official web-site. URL : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_1003 (last accessed: 20.04.2024).

93. Як у державі відділів кадрів реалізовувати політику розвитку людського капіталу? веб-сайт LB.UA. URL : https://lb.ua/blog/viktor_artemenko/524355_yak_derzhavi_viddiliv_kadriv.html (дата звернення 20.04.2024).

94. Летучий Д. М. Зарубіжна практика формування стилів управління персоналом у сфері державної служби. Аспекти публічного управління. 2014. № 3–4 (5–6). С. 81–88.

95. Світові моделі державного управління: досвід для України / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. 2-ге вид. Київ : НАДУ. 2015. 612 с.

96. Золотарьов В. Ф. Зарубіжна практика управління кадровими процесами в органах влади. Державне будівництво. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2014_1_24 (дата звернення 20.04.2024).

97. Носик О. А. Розвиток служби управління персоналом державного органу на засадах компетентнісного підходу: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Носик Оксана Анатоліївна; Харків. 2018. 264 с.

98. Посібник для керівників державної служби / [Ю. Лихач (кер. авт. колективу), М. Канавець, Р. Попов, А. Малюга, та ін.]. – К. : ТОВ «ВІСТКА». 2020 – 422 с.

99. Баксалова О. М. Формування ефективної системи мотивації праці на підприємстві. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2019. № 6. Т. 3. С. 194-197.

100. Бойчук І. В. Адаптація управління маркетингом до умов пандемії COVID-19. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. Хмельницький : ХНУ. 2020. № 5. С. 38-41
101. Global Innovation Index 2021. Tracking Innovation through the COVID-19 Crisis. URL : https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021.pdf (last accessed: 20.04.2024).
102. ВОІВ: оприлюднено глобальний інноваційний індекс 2022 року. URL : <https://ukrpatent.org/uk/news/main/wipo-global-innovation-index-2022-29092022> (дата звернення 20.04.2024).
103. Global Innovation Index 2023 Innovation in the face of uncertainty 16th Edition Soumitra Dutta, Bruno Lanvin, Lorena Rivera León and Sacha Wunsch-Vincent Editors / URL : <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023-en-main-report-global-innovation-index-2023-16th-edition.pdf> (дата звернення 20.04.2024).
104. 17,4 млн євро на цифрову трансформацію: Євросоюз запускає проєкт підтримки України у сфері діджитал. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/174-mln-ievro-na-tsyfrovu-transformatsiiu-ievrosoiuz-zapuskaie-proekt-pidtrymky-ukrainy-u-sferi-didzhytal> (дата звернення 20.04.2024).
105. Беялов Т. Інноваційний розвиток підприємництва в умовах війни та в післявоєнний період. URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/20218/1/PIONBUG_2022_P066-067.pdf (дата звернення 20.04.2024).
106. Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 4.10.2017 р. № 759. Офіційний вісник України. 2017. № 84. Ст. 2565.
107. У Раді відкрили офіс з адаптації законів України до норм ЄС 12 квіт. 2023 р. / URL : <https://www.dw.com/uk/u-radi-vidkrili-ofis-z-adaptacii-ukrainskih-zakoniv-do-norm-es/a-65295569> (дата звернення 20.04.2024).
108. Euroscope Євроінтеграція: інституційний і кадровий вимір. 2023 р. – 7 вер. Режим доступу : URL: <https://euroscope.org.ua/rozshirennya-yes/yevrointegratsiya-institutsijnij-i-kadrovij-vimir/> (дата звернення 20.04.2024).
109. Назарко С. О., Канцур І. Г., Познанська І. В. Управління людським капіталом в умовах війни. Економіка та суспільство. 2022. № 41.

110. Прошукало І. Л. Клієнтоорієнтований підхід у формуванні організаційної культури сучасної організації в сфері послуг. *Korszerű módszerek és algoritmusai tapasztalati és elméleti tudományos kutatási – Hang 2*. Budapest. 2020. P.118–121.

111. Николаєва В. І. Сучасні моделі державного управління в країнах ЄС: досвід імплементації. *Університетські наукові записки*. 2019. Том. 18. № 4 (72). С. 38–47.

Додаток А

**Ukraine** is an **Emerging Innovator**.

Over time, performance relative to the EU has decreased.

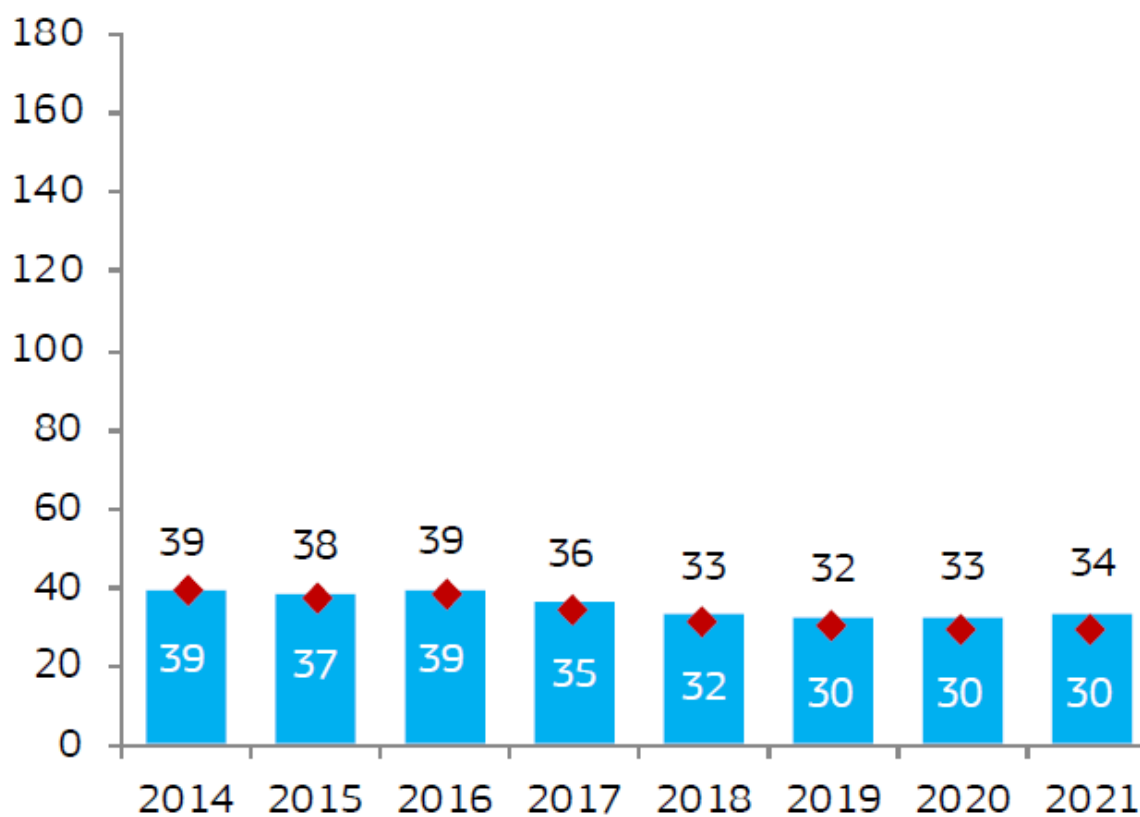


Рис. 1 Показники інноваційного розвитку в Україні з 2014 по 2021 роки [102]

Додаток Б

GII rank	Economy	Score	Income group rank	Region rank	GII rank	Economy	Score	Income group rank	Region rank
1	Switzerland	65.5	1	1	67	Colombia	31.7	17	6
2	Sweden	63.1	2	2	68	Qatar	31.5	45	7
3	United States of America	61.3	3	1	69	Armenia	31.4	18	8
4	United Kingdom	59.8	4	3	70	Peru	31.2	19	7
5	Republic of Korea	59.3	5	1	71	Tunisia	30.7	7	9
6	Netherlands	58.6	6	4	72	Kuwait	29.9	46	10
7	Finland	58.4	7	5	73	Argentina	29.8	20	8
8	Singapore	57.8	8	2	74	Jamaica	29.6	21	9
9	Denmark	57.3	9	6	75	Bosnia and Herzegovina	29.6	22	38
10	Germany	57.3	10	7	76	Oman	29.4	47	11
11	France	55.0	11	8	77	Morocco	29.3	8	12
12	China	54.8	1	3	78	Bahrain	28.8	48	13
13	Japan	54.5	12	4	79	Kazakhstan	28.6	23	3
14	Hong Kong, China	53.7	13	5	80	Azerbaijan	28.4	24	14
15	Israel	53.4	14	1	81	Jordan	28.3	25	15
16	Canada	53.1	15	2	82	Brunei Darussalam	28.2	49	13
17	Iceland	51.8	16	9	83	Panama	28.0	50	10
18	Austria	50.9	17	10	84	Albania	28.0	26	39
19	Ireland	50.7	18	11	85	Kenya	27.5	9	3
20	Norway	50.4	19	12	86	Uzbekistan	27.4	10	4
21	Estonia	49.9	20	13	87	Indonesia	27.1	27	14
22	Belgium	49.2	21	14	88	Paraguay	26.4	28	11
23	Luxembourg	49.0	22	15	89	Cabo Verde	25.7	11	4
24	Czech Republic	49.0	23	16	90	United Republic of Tanzania	25.6	12	5
25	Australia	48.3	24	6	91	Ecuador	25.4	29	12
26	New Zealand	47.5	25	7	92	Lebanon	25.1	30	16
27	Malta	47.1	26	17	93	Dominican Republic	25.1	31	13
28	Cyprus	46.7	27	2	94	Egypt	25.1	13	17
29	Italy	45.7	28	18	95	Sri Lanka	25.1	14	5
30	Spain	45.4	29	19	96	El Salvador	25.0	15	14
31	Portugal	44.2	30	20	97	Trinidad and Tobago	24.8	51	15
32	Slovenia	44.1	31	21	98	Kyrgyzstan	24.5	16	6
33	United Arab Emirates	43.0	32	3	99	Pakistan	24.4	17	7
34	Hungary	42.7	33	22	100	Namibia	24.3	32	6
35	Bulgaria	42.4	2	23	101	Guatemala	24.1	33	16
36	Malaysia	41.9	3	8	102	Rwanda	23.9	1	7
37	Slovakia	40.2	34	24	103	Tajikistan	23.9	2	8
38	Latvia	40.0	35	25	104	Bolivia (Plurinational State of)	23.4	18	17
39	Lithuania	39.9	36	26	105	Senegal	23.3	19	8
40	Poland	39.9	37	27	106	Botswana	22.9	34	9
41	Turkey	38.3	4	4	107	Malawi	22.9	3	10
42	Croatia	37.3	38	28	108	Honduras	22.8	20	18
43	Thailand	37.2	5	9	109	Cambodia	22.8	21	15
44	Viet Nam	37.0	1	10	110	Madagascar	22.5	4	11
45	Russian Federation	36.6	6	29	111	Nepal	22.5	22	9
46	India	36.4	2	1	112	Ghana	22.3	23	12
47	Greece	36.3	39	30	113	Zimbabwe	21.9	24	13
48	Romania	35.6	40	31	114	Côte d'Ivoire	21.0	25	14
49	Ukraine	35.6	3	32	115	Burkina Faso	20.5	5	15
50	Montenegro	35.4	7	33	116	Bangladesh	20.2	26	10
51	Philippines	35.3	4	11	117	Lao People's Democratic Republic	20.2	27	16
52	Mauritius	35.2	41	1	118	Nigeria	20.1	28	16
53	Chile	35.1	42	1	119	Uganda	20.0	6	17
54	Serbia	35.0	8	34	120	Algeria	19.9	29	18
55	Mexico	34.5	9	2	121	Zambia	19.8	30	18
56	Costa Rica	34.5	10	3	122	Mozambique	19.7	7	19
57	Brazil	34.2	11	4	123	Cameroon	19.7	31	20
58	Mongolia	34.2	5	12	124	Mali	19.5	8	21
59	North Macedonia	34.1	12	35	125	Togo	19.3	9	22
60	Iran (Islamic Republic of)	32.9	13	2	126	Ethiopia	18.6	10	23
61	South Africa	32.7	14	2	127	Myanmar	18.4	32	17
62	Belarus	32.6	15	36	128	Benin	18.0	33	24
63	Georgia	32.4	16	5	129	Niger	17.8	11	25
64	Republic of Moldova	32.3	6	37	130	Guinea	16.7	12	26
65	Uruguay	32.2	43	5	131	Yemen	15.4	13	19
66	Saudi Arabia	31.8	44	6	132	Angola	15.0	34	27

Source: Global Innovation Index Database, WIPO, 2021.

Note: For an explanation of classifications, see Economy profiles, note 1.

High-income	Europe	South East Asia, East Asia, and Oceania	Northern Africa and Western Asia
Upper middle-income	Northern America	Central and Southern Asia	Sub-Saharan Africa
Lower middle-income	Latin America and the Caribbean		
Low-income			

Рис. 2 Рейтинг Глобального індексу інновацій 2021 [102]

Додаток В

GII rank	Economy	Score	Income group rank	Region rank	GII rank	Economy	Score	Income group rank	Region rank
1	Switzerland	64.6	1	1	67	Morocco	28.8	6	8
2	United States	61.8	2	1	68	Costa Rica	28.7	18	7
3	Sweden	61.6	3	2	69	Argentina	28.6	19	8
4	United Kingdom	59.7	4	3	70	Bosnia and Herzegovina	28.5	20	37
5	Netherlands	58.0	5	4	71	Mongolia	28.0	7	12
6	Republic of Korea	57.8	6	1	72	Bahrain	28.0	45	9
7	Singapore	57.3	7	2	73	Tunisia	27.9	8	10
8	Germany	57.2	8	5	74	Georgia	27.9	21	11
9	Finland	56.9	9	6	75	Indonesia	27.9	9	13
10	Denmark	55.9	10	7	76	Jamaica	27.7	22	9
11	China	55.3	1	3	77	Belarus	27.5	23	38
12	France	55.0	11	8	78	Jordan	27.4	24	12
13	Japan	53.6	12	4	79	Oman	26.8	46	13
14	Hong Kong, China	51.8	13	5	80	Armenia	26.6	25	14
15	Canada	50.8	14	2	81	Panama	25.7	26	10
16	Israel	50.2	15	1	82	Uzbekistan	25.3	10	3
17	Austria	50.2	16	9	83	Kazakhstan	24.7	27	4
18	Estonia	50.2	17	10	84	Albania	24.4	28	39
19	Luxembourg	49.8	18	11	85	Sri Lanka	24.2	11	5
20	Iceland	49.5	19	12	86	Botswana	23.9	29	3
21	Malta	49.2	20	13	87	Pakistan	23.0	12	6
22	Norway	48.8	21	14	88	Kenya	22.7	13	4
23	Ireland	48.5	22	15	89	Egypt	22.7	14	15
24	New Zealand	47.2	23	6	90	Dominican Republic	22.7	30	11
25	Australia	47.1	24	7	91	Paraguay	22.7	31	12
26	Belgium	46.9	25	16	92	Brunei Darussalam	22.2	47	14
27	Cyprus	46.2	26	2	93	Azerbaijan	21.5	32	16
28	Italy	46.1	27	17	94	Kyrgyzstan	21.1	15	7
29	Spain	44.6	28	18	95	Ghana	20.8	16	5
30	Czech Republic	42.8	29	19	96	Namibia	20.6	33	6
31	United Arab Emirates	42.1	30	3	97	Cambodia	20.5	17	15
32	Portugal	42.1	31	20	98	Ecuador	20.3	34	13
33	Slovenia	40.6	32	21	99	Senegal	19.9	18	7
34	Hungary	39.8	33	22	100	El Salvador	19.9	19	14
35	Bulgaria	39.5	2	23	101	Trinidad and Tobago	19.8	48	15
36	Malaysia	38.7	3	8	102	Bangladesh	19.7	20	8
37	Türkiye	38.1	4	4	103	United Republic of Tanzania	19.4	21	8
38	Poland	37.5	34	24	104	Tajikistan	18.8	22	9
39	Lithuania	37.3	35	25	105	Rwanda	18.7	1	9
40	India	36.6	1	1	106	Madagascar	18.6	2	10
41	Latvia	36.5	36	26	107	Zimbabwe	18.1	23	11
42	Croatia	35.6	37	27	108	Nicaragua	18.1	24	16
43	Thailand	34.9	5	9	109	Côte d'Ivoire	17.8	25	12
44	Greece	34.5	38	28	110	Guatemala	17.8	35	17
45	Mauritius	34.4	6	1	111	Nepal	17.6	26	10
46	Slovakia	34.3	39	29	112	Lao People's Democratic Republic	17.4	27	16
47	Russian Federation	34.3	7	30	113	Honduras	17.3	28	18
48	Viet Nam	34.2	2	10	114	Nigeria	16.9	29	13
49	Romania	34.1	8	31	115	Algeria	16.7	30	17
50	Chile	34.0	40	1	116	Myanmar	16.4	31	17
51	Saudi Arabia	33.4	41	5	117	Ethiopia	16.3	3	14
52	Qatar	32.9	42	6	118	Zambia	15.8	32	15
53	Iran (Islamic Republic of)	32.9	3	2	119	Uganda	15.7	4	16
54	Brazil	32.5	9	2	120	Burkina Faso	15.3	5	17
55	Serbia	32.3	10	32	121	Cameroon	15.1	33	18
56	Republic of Moldova	31.1	11	33	122	Togo	15.1	6	19
57	Ukraine	31.0	4	34	123	Mozambique	15.0	7	20
58	Mexico	31.0	12	3	124	Benin	14.6	34	21
59	Philippines	30.7	5	11	125	Niger	14.6	8	22
60	Montenegro	30.3	13	35	126	Mali	14.2	9	23
61	South Africa	29.8	14	2	127	Angola	13.9	35	24
62	Kuwait	29.2	43	7	128	Yemen	13.8	10	18
63	Colombia	29.2	15	4	129	Mauritania	12.4	36	25
64	Uruguay	29.2	44	5	130	Burundi	12.3	11	26
65	Peru	29.1	16	6	131	Iraq	11.9	36	19
66	North Macedonia	28.8	17	36	132	Guinea	11.6	12	27

High-income
 Upper middle-income
 Lower middle-income
 Low-income

Europe
 Northern America
 Latin America and the Caribbean
 South East Asia, East Asia, and Oceania
 Central and Southern Asia
 Northern Africa and Western Asia
 Sub-Saharan Africa

Рис. 3 Рейтинг Глобального індексу інновацій 2022 [103]

Додаток Д

GII rank	Economy	Score	Income group rank	Region rank	GII rank	Economy	Score	Income group rank	Region rank
1	Switzerland	67.6	1	1	67	Bahrain	29.1	46	9
2	Sweden	64.2	2	2	68	Mongolia	28.8	7	13
3	United States	63.5	3	1	69	Oman	28.4	47	10
4	United Kingdom	62.4	4	3	70	Morocco	28.4	8	11
5	Singapore	61.5	5	1	71	Jordan	28.2	16	12
6	Finland	61.2	6	4	72	Armenia	28.0	17	13
7	Netherlands (Kingdom of the)	60.4	7	5	73	Argentina	28.0	18	6
8	Germany	58.8	8	6	74	Costa Rica	27.9	19	7
9	Denmark	58.7	9	7	75	Montenegro	27.8	20	36
10	Republic of Korea	58.6	10	2	76	Peru	27.7	21	8
11	France	56.0	11	8	77	Bosnia and Herzegovina	27.1	22	37
12	China	55.3	1	3	78	Jamaica	27.1	23	9
13	Japan	54.6	12	4	79	Tunisia	26.9	9	14
14	Israel	54.3	13	1	80	Belarus	26.8	24	38
15	Canada	53.8	14	2	81	Kazakhstan	26.7	25	3
16	Estonia	53.4	15	9	82	Uzbekistan	26.2	10	4
17	Hong Kong, China	53.3	16	5	83	Albania	25.4	26	39
18	Austria	53.2	17	10	84	Panama	25.3	48	10
19	Norway	50.7	18	11	85	Botswana	24.6	27	3
20	Iceland	50.7	19	12	86	Egypt	24.2	11	15
21	Luxembourg	50.6	20	13	87	Brunei Darussalam	23.5	49	14
22	Ireland	50.4	21	14	88	Pakistan	23.3	12	5
23	Belgium	49.9	22	15	89	Azerbaijan	23.3	28	16
24	Australia	49.7	23	6	90	Sri Lanka	23.3	13	6
25	Malta	49.1	24	16	91	Cabo Verde	23.3	14	4
26	Italy	46.6	25	17	92	Lebanon	23.2	15	17
27	New Zealand	46.6	26	7	93	Senegal	22.5	16	5
28	Cyprus	46.3	27	2	94	Dominican Republic	22.4	29	11
29	Spain	45.9	28	18	95	El Salvador	21.8	17	12
30	Portugal	44.9	29	19	96	Namibia	21.8	30	6
31	Czech Republic	44.8	30	20	97	Bolivia (Plurinational State of)	21.4	18	13
32	United Arab Emirates	43.2	31	3	98	Paraguay	21.4	31	14
33	Slovenia	42.2	32	21	99	Ghana	21.3	19	7
34	Lithuania	42.0	33	22	100	Kenya	21.2	20	8
35	Hungary	41.3	34	23	101	Cambodia	20.8	21	15
36	Malaysia	40.9	2	8	102	Trinidad and Tobago	20.7	50	15
37	Latvia	39.7	35	24	103	Rwanda	20.6	1	9
38	Bulgaria	39.0	3	25	104	Ecuador	20.5	32	16
39	Türkiye	38.6	4	4	105	Bangladesh	20.2	22	7
40	India	38.1	1	1	106	Kyrgyzstan	20.2	23	8
41	Poland	37.7	36	26	107	Madagascar	19.1	2	10
42	Greece	37.5	37	27	108	Nepal	18.8	24	9
43	Thailand	37.1	5	9	109	Nigeria	18.4	25	11
44	Croatia	37.1	38	28	110	Lao People's Democratic Republic	18.3	26	16
45	Slovakia	36.2	39	29	111	Tajikistan	18.3	27	10
46	Viet Nam	36.0	2	10	112	Côte d'Ivoire	18.2	28	12
47	Romania	34.7	40	30	113	United Republic of Tanzania	17.4	29	13
48	Saudi Arabia	34.5	41	5	114	Togo	16.9	3	14
49	Brazil	33.6	6	1	115	Nicaragua	16.9	30	17
50	Qatar	33.4	42	6	116	Honduras	16.7	31	18
51	Russian Federation	33.3	7	31	117	Zimbabwe	16.5	32	15
52	Chile	33.3	43	2	118	Zambia	16.4	4	16
53	Serbia	33.1	8	32	119	Algeria	16.1	33	18
54	North Macedonia	33.0	9	33	120	Benin	16.0	34	17
55	Ukraine	32.8	3	34	121	Uganda	16.0	5	18
56	Philippines	32.2	4	11	122	Guatemala	15.8	33	19
57	Mauritius	32.1	10	1	123	Cameroon	15.3	35	19
58	Mexico	31.0	11	3	124	Burkina Faso	14.5	6	20
59	South Africa	30.4	12	2	125	Ethiopia	14.3	7	21
60	Republic of Moldova	30.3	13	35	126	Mozambique	13.6	8	22
61	Indonesia	30.3	5	12	127	Mauritania	13.5	36	23
62	Iran (Islamic Republic of)	30.1	6	2	128	Guinea	13.3	9	24
63	Uruguay	30.0	44	4	129	Mali	12.9	10	25
64	Kuwait	29.9	45	7	130	Burundi	12.5	11	26
65	Georgia	29.9	14	8	131	Niger	12.4	12	27
66	Colombia	29.4	15	5	132	Angola	10.3	37	28

Source: Global Innovation Index Database, WIPO, 2023.

Note: For an explanation of classifications, see Economy profiles, endnote 1.

High-income
Upper middle-income
Lower middle-income
Low-income

Europe
Northern America
Latin America and the Caribbean

South East Asia, East Asia, and Oceania
Northern Africa and Western Asia
Sub-Saharan Africa
Central and Southern Asia

Рис. 4 Рейтинг Глобального індексу інновацій 2023 [104]