

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА**

**Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політології та державного управління**

**СУЧАСНИЙ СТАН І ЗАВДАННЯ ЩОДО АДАПТАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄС**

Кваліфікаційна робота

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)

Виконала:

студентка 2 курсу, 606 групи

Кушнір Наталія Володимирівна

Керівник:

доктор політичних наук,

професор Круглашов А. М.

До захисту допущено

на засіданні кафедри політології та державного управління

протокол № _____ від _____ 2024 р.

Зав. кафедрою _____ проф. Круглашов А. М.

Чернівці – 2024

Анотація

Кушнір Наталія Володимирівна. Сучасний стан та завдання адаптації державної служби до стандартів ЄС. Кваліфікаційна робота другого (магістерського) рівня за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування, Чернівецький національний університету імені Юрія Федьковича. 2024.

В кваліфікаційному дослідженні здійснений аналіз сучасного стану та завдань адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС. В процесі вивчення концептуальних основ процесів європеїзації інституту державної служби, принципів функціонування інституту державної служби України в умовах правового режиму воєнного стану, особливостей процесу адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу були визначені та деталізовані вектори впливу набуття статусу держави-кандидата ЄС на процеси європеїзації державної служби України. Доведено, що попри воєнний стан і руйнівні наслідки російської агресії, Україна продовжує рухатись шляхом наближення державної служби до стандартів та принципів Європейського Союзу.

Ключові слова: публічне управління, інститут державної служби, стандарти Європейського Союзу, адаптація, принципи доброго урядування

Abstract

Kushnir Nataliya Volodymyrivna. Current state and tasks of adapting the civil service to EU standards. Qualification work of the second (master's) level in the specialty 281 Public Management and Administration, Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University. 2024.

The qualification study analyzed the current state and tasks of adapting the civil service institute to EU standards. In the process of studying the conceptual foundations of the processes of Europeanization of the civil service institute, the principles of functioning of the civil service institute of Ukraine under the legal regime of martial law, the features of the process of adapting the civil service institute of Ukraine to European Union standards, the vectors of influence of acquiring the status of an EU candidate country on the processes of Europeanization of the civil service of Ukraine were determined and detailed. It is proved that despite martial law and the destructive consequences of Russian aggression, Ukraine continues to move along the path of approximating the civil service to the standards and principles of the European Union.

Key words: public administration, civil service institution, European Union standards, adaptation, principles of good governance.

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів наукових досліджень інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

Кушнір Н. В.

ЗМІСТ

Вступ	С. 4
Розділ 1. Концептуальні основи вивчення процесів європеїзації інституту державної служби	
1.1. Методологічні принципи вивчення процесів європеїзації	С. 7
1.2. Європеїзація інституту державної служби: ключові концепції процесів	С. 17
1.3. Аналіз джерельної бази дослідження	С. 24
Розділ 2. Основні характеристики та принципи функціонування інституту державної служби України в умовах правового режиму воєнного стану	
2.1. Нормативно-правове регулювання інституту державної служби в умовах правового режиму воєнного стану	С. 29
2.2. Особливості сучасного функціонування інституту державної служби	С. 36
2.3. Формування інституційної стійкості державної служби	С. 47
Розділ 3. Особливості адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу	
3.1. Імплементація принципів доброго урядування в державну службу України	С. 58
3.2. Основні вектори трансформації інституту державної служби в умовах російсько-української війни	С. 73
3.3. Вплив набуття статусу держави-кандидата ЄС на процеси європеїзації державної служби України	С. 89
Висновки	С. 97
Список використаних джерел	С. 101
Додатки	С. 118

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Інтеграція України до Європейського Союзу залишається стратегічним зовнішньополітичним курсом держави, незважаючи на виклики повномасштабної війни з російським агресором. Одним з ключових напрямків наближення до стандартів об'єднаної Європи є інтеграція в систему публічного управління та державну службу принципів належного врядування, верховенства права, професіоналізму та доброчесності.

Успішна європеїзація інституту державної служби має важливе значення для підвищення ефективності та спроможностей українських органів влади в умовах воєнного стану, а також визначатиме спроможність держави до швидкої післявоєнної відбудови та інтеграції у Євросоюз. Відтак комплексне дослідження концептуальних засад процесів європеїзації державної служби набуває особливої актуальності.

Вивчення методологічних підходів та принципів, покладених в основу адаптації вітчизняної публічної служби до європейських норм і стандартів, має вагоме наукове та прикладне значення. Аналіз правового забезпечення та практичного стану проведення реформ у цій сфері дозволяє виявити наявні проблеми та напрацювати рекомендації для подальшого успішного просування євроінтеграційного курсу в державному управлінні.

Комплексне дослідження зазначеної проблематики в світлі новітнього геополітичного виміру сприятиме не лише концептуальному осмисленню процесів європеїзації публічної служби в Україні, але й слугуватиме вагомим підґрунтям для прискорення невідкладних реформ в умовах воєнного часу та повоєнної відбудови.

Метою дослідження є аналіз сучасного стану та завдань адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС. Для досягнення поставленої мети були визначені такі дослідницькі **завдання**:

- проаналізувати концептуальні основи вивчення процесів європеїзації інституту державної служби;

- охарактеризувати принципи функціонування інституту державної служби України в умовах правового режиму воєнного стану;
- здійснити аналіз особливостей адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу;
- розкрити вплив набуття статусу держави-кандидата ЄС на процеси європеїзації державної служби України.

Об’єкт дослідження – процеси європеїзації державної служби в Україні.

Предмет дослідження – сучасний стан і завдання щодо адаптації державної служби України до стандартів ЄС.

Методи дослідження. Методологічна основа дослідження сформована сукупністю методів, прийомів та інструментів наукового пізнання, вибір яких обумовлений метою, завданнями та предметним полем дослідження. Для реалізації мети дослідження використано інтегрований комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, принципів, підходів. Зокрема, термінологічний принцип застосовано під час розгляду та визначення змісту базових понять і категорій дослідження; застосування діалектичного методу уможливило всебічний аналіз концептуальних основ вивчення процесів європеїзації інституту державної служби, дало можливість розкрити єдність та протиріччя європеїзації у взаємозв’язку з іншими явищами, виявити її специфіку та особливості; методологія системного підходу дозволила проаналізувати державну службу як систему, сформовану взаємопов’язаними підсистемами та механізмами; інституціональний підхід дозволив визначити особливості процесів європеїзації інституту державної служби; методологічний інструментарій структурно-функціонального аналізу застосовано для дослідження основних складових концептуальних та методологічних засад дослідження процесів європеїзації інституту державної служби; для узагальнення наукових підходів, розробок і пропозицій вітчизняних та зарубіжних учених, відбору й виявлення основних напрямів дослідження нами використано метод контент-аналізу.

В кваліфікаційній роботі також були використані такі методи як, аналіз і

синтез – при характеристиці основні наукових підходів до визначення поняття та сутності європеїзації; узагальнення – при формуванні узагальнених тверджень та висновків дослідження; порівняльного аналізу та систематизації – для реалізації завдань дослідження; класифікації – для аналізу сукупності джерел, актуальних для дослідження проблеми європеїзації інституту державної служби; метод дедукції – при опрацюванні загальної теоретичної частини (аналізу понять, досліджень науковців).

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає у можливості використання сформульованих висновків для розробки пропозицій щодо вдосконалення функціонування системи державної служби та її адаптації до стандартів ЄС, в управлінських практиках зміцнення інституційної стійкості державної служби та імплементації європейських принципів урядування в інститут державної служби України. Основні теоретичні положення дослідження можуть бути корисними для подальших розробок теоретичних і практичних аспектів європеїзації інституту державної служби загалом та її адаптації до стандартів ЄС.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження обговорювались на студентській науковій конференції Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича з темою доповіді: «Вплив процесів європеїзації на розвиток інституту публічної служби за стандартами ЄС» (Чернівці, квітень 2024р.), засіданні кафедри політології та державного управління (листопад 2024р.), та Всеукраїнському конкурсі студентських наукових робіт з галузей знань і спеціальностей у 2023/2024 навчальному році.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ВИВЧЕННЯ ПРОЦЕСІВ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1.1. Методологічні принципи вивчення процесів європеїзації

Поняття «європеїзація» доволі актуальне й популярне для наукового середовища сьогочасної України та країн європейського континенту. Українці – європейська нація з високим рівнем розвитку культури, науки й освіти. Водночас доля розпорядилася так, що впродовж століть вони перебували в різних державних утвореннях з різними правовими традиціями і в різних геополітичних зв'язках з європейськими країнами. Це призвело до множинного бачення доцільності інтегрування в європейську спільноту, диференційованого розуміння її переваг і, зрештою, готовності до сприйняття й особливо дотримання європейських стандартів. Усвідомлення цих відмінностей створює основу для розробки політики європеїзації країни і підготовки рішення щодо її вступу до складу міжнародних регіональних організацій, зокрема ЄС [108].

Так, за результатами статистичного аналізу даних з Social Science Index К. Фезерстон (K. Featherstone) указує, що кількість статей щодо європеїзації зросла з 5 за рік на поч. 1990-х р. до 8 на кінець декади і до 20 – у 2000 і 2001 рр. Звертаючись до іншого джерела – Art/Humanities Index, дослідник констатує, що у 2002 році публікацій у формі монографій уже було 21, у 2003 р. – 25 [135], а за пошуковим словом «європеїзація» знайдено 10700 позицій [134]. Проте й сьогодні, як підкреслюють К. Холзінгер (K. Holzinger) і Ф. Шиммельфенніг (F. Schimmelfennig), «дивовижною є наша бідність у знаннях і зрозумінні цього явища» [137]. Тож особливо актуальними є дослідження феномена європеїзації та його наслідків у різних сферах життєдіяльності людини.

Генезис і розвиток поняття «європеїзація» першопочатково простежуємо в англomовній літературі про політичну інтеграцію в Європі, де ще в 1990-х рр. гостро стояло питання про те, чи впливає інтеграційний процес на інституційну трансформацію країн, що беруть участь у ньому. І саме в контексті пошуку

відповіді на це запитання і запропонована концепція європеїзації (англ. Europeanization, нім. Europäisierung, фран. Européisation, пол. europeizacja). Межі контексту вживання цього поняття окреслені такими термінами, як європейська інтеграція, європеїфікація, регіоналізація, вестерналізація, ЄС-зація, євроізація, європеїзм, наднаціональність, європейські традиції, європейська ідентичність тощо [128]. Очевидно, що система координат, у якій закріплений цей термін, досить широка й одночасно дуже далека від значень, властивих подібним суміжним концептам.

З початку 1990-х років концепція європеїзації була об'єктом дослідження представників багатьох галузевих наук (географії, соціології, культурології, політології, міжнародних відносин, правознавства, економіки, педагогіки, перекладознавства). Наукові розвідки здійснювали у сфері європеїзації права (та окремих його галузей), публічної адміністрації, політики, історії, освіти, науки, лінгвістики. Отже, європеїзація є багатовекторним концептом, дослідженням особливостей якого займаються представники різних наук, зокрема й правознавства. Процес європеїзації є підґрунтям теорії «єдність у різноманітності», яку досліджував П. Мазуркевич (P. Mazurkiewicz): «Європі потрібна європеїзація цілого континенту, що вимагає запровадження як процесу «автоєвропеїзації», так і структурних змін від «є» до «повинно бути» [143]. Тому формулювання дефініції європеїзації є «молодою науковою проблемою, яка приносить більше запитань, аніж відповідей» [154].

У європейській літературі поняття «європеїзація» вживають у декількох значеннях. Учений К. Вах (K. Wach) пропонує розглядати його в семи площинах: географічній, соціологічній, політологічній, правовій, інституційній, макроекономічній і мікроекономічній [153]. Свої роздуми вчений обґрунтовує позицією широкого розуміння європеїзації, де методологічною основою є компаративістичний метод наукового пізнання, яке ще К. Дайсон (K. Dyson) визначив як «процес, що розвивається з часом, котрий уключає складну взаємодію змінних елементів, що призводить до диференційованих, взаємозалежних і навіть суперечливих ефектів» [154]. Отже, можемо

стверджувати, що це своєрідне соціально-культурне запозичення форм, властиве країнам західноєвропейської традиції цивілізаційного розвитку.

Для Т. Флокхарт (T. Flockhart) європеїзація – це «динамічний, багатосуб'єктний процес дифузії ідей, процедур і звичаїв у часі та просторі: у ній невід'ємно відслідковуються історичні конотації із соціологічним підґрунтям, що знайшло підтвердження в проєкті Конституції для ЄС. Єдина Європа шукає спільних коренів у європейській цивілізації, її культурному, релігійному, гуманітарному та правовому минулому – часів Римської імперії, Середньовіччя та Стародавньої Греції» [136]. Проте найпоширенішим аспектом, що розробляється у європейській та науковій літературі поч. ХХ ст., є політологічний з акцентом на зв'язках з ЄС. Проаналізуємо його основні характеристики. Так, під європеїзацією розуміють «експорт» європейської структури влади і функціонування соціальних норм: інституціональну організацію і практику, соціальні та культурні традиції, цінності, звичаєву поведінку, культурні норми і взірці поведінки [135]. Такий підхід поширений у наукових колах (зокрема російських), де європеїзація розглядається як вестернізація «згори – донизу», як процес свідомого сприйняття державами європейських норм і правил поведінки [40].

У європейській літературі для характеристики впливу ЄС на європейські країни використовують термін EU-ization [1]. Така ЄС-зація – це невід'ємна і постійно функціональна складова інтеграційного процесу. Держави-члени ЄС і держави-кандидати (асоційовані члени та треті країни також) підпадають під її вплив незалежно від власного бажання – це об'єктивна реальність інтеграції. Кожен інтеграційний формат у різному ступені схильний до процесів європеїзації. І що вищий рівень залучення держави-члена ЄС і держав-партнерів до інтеграційних проєктів ЄС, то й, очевидно, більший вплив на них здійснює європеїзація.

Відзначимо, що термінологічно концепція європеїзації визначається як «зближення», «посилення взаємозв'язку», процес ущільнення, інтенсифікації або концентрації характеристик якогось зв'язку [1]. Одне з перших визначень

належить Р. Ладреху (R. Ladrech), який на поч. 1990-х р. вивчав вплив європеїзації на внутрішню політику Франції. Він розглядає європеїзацію як «процес трансформації форм вироблення національної політики, що посилюється внаслідок і відповідно до того, як ефективний економічний розвиток ЄС стає частиною процесу ухвалення рішень на національному рівні» [141].

Вивчення процесів європеїзації вимагає використання різних методологічних принципів, серед яких найбільш важливими є такі:

- Принцип контекстуалізації, відповідно до якого процеси європеїзації слід розглядати у широкому контексті, враховуючи історичні, політичні, економічні, культурні та інші чинники, що впливають на них.
- Принцип багаторівневого аналізу передбачає вивчення європеїзації як процесу, що відбувається на різних рівнях (наднаціональному, національному, субнаціональному) та передбачає взаємодію між цими рівнями. Він є одним з ключових методологічних підходів у вивченні процесів європеїзації.
- Принцип *згори-вниз* та *знизу-вгору* орієнтує на позиціонування європеїзації як двостороннього процесу, що включає вплив наднаціональних інституцій на країни та регіони, а також зворотний вплив національних та регіональних акторів на формування політики ЄС.
- Міждисциплінарний підхід спрямовує дослідження на комплексне розуміння європеїзації, яке опирається на поєднання методів та теорії з різних дисциплін, таких як політологія, соціологія, економіка, право та державне управління тощо.
- Порівняльний аналіз передбачає порівняння процесів європеїзації в різних країнах, регіонах та сферах політики дозволяє виявити схожі тенденції та відмінності, а також встановити чинники, що впливають на їх перебіг.
- Кейс-стаді фокусує дослідницьку увагу на поглибленому вивченні конкретних випадків європеїзації в окремих країнах чи секторах є важливим для розуміння специфічних механізмів та наслідків цих

процесів.

- Методологічний плюралізм уможлиблює використання різноманітних якісних і кількісних методів дослідження, включаючи аналіз документів, опитування, інтерв'ю, статистичний аналіз тощо.

Дотримання цих методологічних принципів дозволяє забезпечити більш глибоке та всебічне розуміння складних процесів європеїзації, їх передумов, механізмів, наслідків та викликів.

Принцип контекстуалізації у вивченні процесів європеїзації, згідно з Т. Борзель та Т. Ріссе, передбачає, що «процеси європеїзації слід розглядати в контексті існуючих на національному рівні інституційних можливостей та обмежень, що виникають внаслідок інституційних традицій, залишених від попередніх історичних періодів» [132]. Автори наголошують, що європеїзація не відбувається у вакуумі, а радше *вбудовується* у специфічні національні інституційні конфігурації та політичні традиції. Саме тому одні й ті ж самі політики та інституційні моделі ЄС можуть мати різні наслідки в різних національних контекстах.

Т. Борзель та Т. Ріссе виділяють кілька ключових контекстуальних факторів, які необхідно враховувати: по-перше, множинні вузли європеїзації на національному рівні (різні гравці з різними інтересами та здатністю впливати на процес); по-друге, інституційні традиції та норми, вкорінені на національному рівні; по-третє, розподіл інституційних можливостей між національними гравцями; по-четверте, ступінь сумісності європейських вимог з існуючими національними інституціями та політикою [132]. Врахування цих факторів допомагає пояснити відмінності у впровадженні політик ЄС на національному рівні.

Розгортаючи зміст принципу багаторівневого аналізу, К. Радаеллі у праці «The Europeanization of Public Policy» зазначає: «Європеїзація є складним процесом інституційного переструктурування, який відбувається одночасно на різних рівнях – від наднаціонального до національного та субнаціонального» [144]. Науковець наголошує на необхідності багаторівневого аналізу для

розуміння взаємодії між різними гравцями, нормами та політичними структурами, задіяними у цих процесах [144].

Подібну позицію відстоюють Т. Борзель і Т. Піссе у книзі «The Politics of Europeanization» [132]. Вони стверджують, що «європеїзація охоплює процеси на європейському, національному та субнаціональному рівнях» [132], тому аналіз має враховувати зв'язки між цими рівнями.

Багаторівневий підхід передбачає аналіз того, як впливи з боку наднаціональних інституцій ЄС трансформуються на національному рівні через взаємодію з національними урядами, політичними партіями, громадянським суспільством тощо. Водночас, він враховує зворотні процеси – як національні та субнаціональні актори впливають на формування політики та інституцій ЄС. Такий підхід допомагає краще зрозуміти складні механізми європеїзації, виявити роль різних акторів на кожному рівні та проаналізувати взаємодію між цими рівнями.

Принцип *згори – донизу* та *знизу – догори* є важливим методологічним підходом до вивчення процесів європеїзації. Він передбачає, що ці процеси мають двосторонній характер і відбуваються як у напрямку від наднаціональних інституцій ЄС до національних держав (*top-down*), так і у зворотному напрямку – від національних та субнаціональних акторів до рівня ЄС (*bottom-up*)» «Європеїзація відбувається через взаємодію структурних можливостей на наднаціональному, національному та субнаціональному рівнях (*згори – донизу*), а також внаслідок конструювання національних інтересів та ідентичностей у процесі формулювання вимог *знизу – догори* [118]. Принцип *згори – донизу* передбачає, що процеси європеїзації ініційовані та спрямовані ЄС, який встановлює правила, норми та стандарти, що мають бути імплементовані в національних правових системах та політиках. Водночас згідно з принципом *знизу – догори*, національні уряди, організації громадянського суспільства, регіони та окремі актори можуть брати участь у формулюванні політики ЄС, висувуючи свої інтереси та вимоги. Такий двосторонній підхід дозволяє краще зрозуміти складну взаємодію між різними рівнями, динаміку, фактори успіху та

виклики європейської інтеграції.

Міждисциплінарний підхід ґрунтується на визнанні того факту, що європеїзація – це надзвичайно складне, багатовимірне явище, яке торкається різних аспектів суспільного життя – політики, економіки, права, культури, ідентичності тощо. Відповідно, для всебічного осягнення цього феномену необхідно інтегрувати теоретичні концепції, методологічні стратегії та емпіричні дані з різних академічних дисциплін.

Застосування міждисциплінарного підходу дозволяє дослідникам отримати більш цілісне та комплексне уявлення про природу, рушійні сили, механізми, наслідки та виклики процесів європеїзації. Вони можуть залучати здобутки: політичної науки (теорії інтеграції, концепції багаторівневого управління, моделі демократизації та ін.); соціології (ідеї колективних ідентичностей, ціннісних змін, соціального конструктивізму); економічних наук (теорії міжнародної торгівлі, конвергенції, економічної інтеграції); права (аналіз імплементації *acquis communautaire*, взаємодії правових систем); культурології (вивчення дискурсів, символів, традицій європейської культурної спадщини) [127]. Крім того, міждисциплінарний підхід передбачає використання різноманітних якісних і кількісних методів дослідження, запозичених з математики, статистики, соціальних наук тощо.

Порівняльний аналіз передбачає зіставлення та порівняння цих процесів у різних країнах, регіонах, сферах політики тощо. Порівняльний аналіз дозволяє ідентифікувати схожі та відмінні риси, виявляти закономірності та відхилення, встановлювати причинно-наслідкові зв'язки між різними змінними. У контексті вивчення європеїзації державної служби порівняльний підхід допомагає: по-перше, виявити спільні тенденції та закономірності в процесах адаптації до норм і політик ЄС у різних країнах; по-друге, зрозуміти причини різних темпів і траєкторій європеїзації шляхом порівняння національних контекстів; по-третє, оцінити ефективність різних механізмів та інструментів європейської інтеграції; по-четверте, встановити кращі практики та уроки для успішної імплементації *acquis communautaire*. Як приклад якісного порівняльного дослідження

європеїзації можна навести працю К. Радаеллі «The Domestic Impact of European Union Public Policy», де він порівнює реакцію різних держав-членів на запровадження політики ЄС [146].

Метододологічний принцип кейс-стаді у дослідженнях процесів європеїзації державної служби опирається на ідеї К. Радаеллі та К. Цунзер, які в книзі «Theories of Europeanization» пишуть: «Кейс-стаді дозволяють детально вивчити, як європеїзація відбувається на практиці в конкретних секторах політики, регіонах чи країнах» [145]. Дослідники наводять приклади кейс-стаді європеїзації у сфері охорони навколишнього середовища в Іспанії, імплементації директив ЄС у Нідерландах та Греції, а також процесів європеїзації у країнах Центральної та Східної Європи. Кейс-стаді допомагають зрозуміти роль різних внутрішніх та зовнішніх чинників, що формують процеси адаптації національних політик та інституцій до вимог ЄС. Отже, кейс-стаді є важливим методологічним інструментом для контекстуалізованого та деталізованого вивчення процесів європейської інтеграції в різних країнах та секторах.

Методологічний плюралізм є одним з ключових принципів у вивченні процесів європеїзації. Він базується на визнанні того, що європеїзація – це складне, багатогранне явище, яке потребує залучення різноманітних дослідницьких методів для її всебічного аналізу. Використання лише одного методу часто виявляється недостатнім для повного розкриття численних аспектів і вимірів європеїзації. Тому дослідники послуговуються поєднанням якісних і кількісних методів, черпаючи з різних дисциплін – політології, соціології, економіки, права та інших.

У якісному вимірі широко застосовуються: аналіз документів (законодавчих актів, урядових звітів, стратегічних програм); глибинні інтерв'ю з ключовими стейкхолдерами; фокус-групи для вивчення ставлення різних соціальних груп; спостереження за діями та взаємодіями суб'єктів європеїзації; кейс-стаді для деталізованого дослідження окремих випадків. Водночас використовуються і кількісні методи: анкетування для вимірювання ставлень, уявлень, очікувань; статистичний аналіз для виявлення тенденцій і кореляцій;

моделювання для прогнозування сценаріїв розвитку подій; порівняльний аналіз статистичних даних між країнами/регіонами. Поєднання якісних і кількісних методів забезпечує триангуляцію даних, перевірку надійності результатів за допомогою різних джерел [154]. Це дозволяє отримувати більш глибоке та достовірне розуміння процесів європеїзації в системі державної служби.

Методологічний плюралізм також передбачає відкритість до нових, інноваційних методів, що з'являються у міру розвитку наукового знання. Готовність опановувати нові методики є запорукою повноцінного дослідження складних і постійно мінливих процесів європейської інтеграції. Методологічний плюралізм є відповіддю на багатоаспектність та міждисциплінарність європеїзації як предмета дослідження.

Документальний аналіз дає змогу дослідити офіційний дискурс, юридичні й політичні рамки, стратегії та плани щодо європеїзації. Інтерв'ю з ключовими діячами розкривають *закулісну* сторону процесів, мотивації, проблеми, з якими вони стикаються. Фокус-групи виявляють уявлення, ставлення, сприйняття європеїзації різними верствами населення. Методи спостереження допомагають емпірично фіксувати дії, взаємодії, практики суб'єктів європеїзації.

Кількісні методи також доповнюють наше розуміння процесів європеїзації. Масштабні опитування показують ціннісні орієнтації, підтримку чи супротив європейській інтеграції з боку громадян. Статистичний аналіз макроекономічних, інституційних та інших показників дозволяє виявляти вплив європеїзації на різні сфери суспільного життя. Економетричні моделі допомагають прогнозувати наслідки європеїзації. Крім того, методологічний плюралізм передбачає поєднання різних теоретичних підходів – раціонального вибору, соціального конструктивізму, історичного інституціоналізму тощо. Кожна з цих теорій пропонує свій ракурс бачення й пояснення європеїзації.

Застосування широкого методологічного інструментарію дозволяє збагатити емпіричну базу досліджень, всебічно охопити складність предмета вивчення, поєднати різні рівні аналізу – від макrorівня до мікрорівня впливів європеїзації. Це робить результати аналізу більш надійними, валідними та

релевантними.

Важливо наголосити: аби уникнути небезпеки надто нечіткого трактування поняття «європеїзація», потрібно визначитися не тільки з тим, що є європеїзація (це вже продемонстровано), а й тим, чим вона не є [147]. На думку К. Радаеллі (C. Radaelli), основні труднощі виникають саме тому, що якщо все було задіяно Європою, то і європеїзовано; і в цьому сенсі європеїзація – це все для всіх людей, фактично втративши будь-який сенс і перетворившись на порожній концепт [146]. Тому чітка лінія розмежування має проходити між поняттям європеїзації та іншими, які визначатимуть такі процеси, наприклад, як англ. *adaptation* – адаптацією, пристосуванням, англ. *harmonization* – гармонізацією, *approximation* – наближенням, *convergence* – конвергенцією, збіжністю, англ. *unification* – уніфікацією, англ. *implementation* – імплементацією, виконанням тощо [11]. Проведемо паралелі між деякими з них. У вузькому розумінні конвергенція (англ. *convergence*) не є європеїзацією. Ці поняття співвідносяться як процес, і його наслідки [141]. Європеїзація може призвести і до протилежних результатів. Саме тому, на думку О. Рудіка, процес європеїзації не варто плутати з конвергенцією, гармонізацією або політичною інтеграцією. Справа в тому, що «конвергенція, тобто наближення політичних, економічних та адміністративних систем держав-членів, може бути наслідком європейської інтеграції, але вона не є синонімом європеїзації, оскільки це більш широкий і системний процес» [106].

На думку О. Онуфрієнка, існує проблематичність зближення адміністративних систем (державного управління) в умовах запозичення форм західної державноправової традиції з одночасним нігілістичним ставленням до її змісту, що впливає передусім з низького рівня правової культури населення, уключаючи політичну еліту, високий рівень корупції [61]. Це зумовлює стійку відсутність глибинної принципової державно-правової конвергенції, неможливість розбудови громадянського суспільства. Проте, якщо вести мову не тільки про зближення законодавства, а й про перспективу європеїзації всієї правової системи України, ураховуючи те, що термін «гармонізація» є

загальновизнаним доктринальним поняттям, його можливо тлумачити у двох значеннях – широкому і вузькому. Отож термін «гармонізація» може використовуватися для характеристики загального процесу європеїзації національної правової системи, зближення правопорядку України з правовим доробком ЄС. Щодо поняття «адаптація», то, на думку О. Стрельцової, його варто використовувати тоді, коли йдеться винятково про наближення законодавства України до *acquis* ЄС [119]. Адже саме це поняття вживається в Угоді про асоціацію з ЄС.

Обсяг нормативного зближення, передбачений у ній, свідчить про прагнення не просто адаптувати законодавство до правових стандартів ЄС, а фактично гармонізувати правопорядок України з правовою системою ЄС. Такий підхід відображає перспективу європеїзації не лише текстів українських законів, а й правової доктрини, правової культури, традиції праворозуміння і правозастосування, що є однією з передумов входження України до європейського цивілізаційно-культурного, правового простору.

1.2. Європеїзація інституту публічної служби: ключові концепції процесів

У європейському законодавстві відсутні чіткі норми, які б визначали модель державного управління та роль її ключового елемента – державної служби – в державах-членах ЄС. Це означає, що державне управління не підпадає під юрисдикцію ЄС, і системи державного управління країн-членів не регулюються або гармонізуються на рівні ЄС. Держави-члени мають інституційну автономію в цій сфері і, керуючись принципом субсидіарності, вільно формують та розвивають національні системи державного управління. Отже, з юридичної точки зору, держави-члени ЄС мають головним чином адміністративну автономію [24]. У той же час, є загальні принципи державного управління, які є однаковими для всіх держав-членів ЄС. Серед них – принципи верховенства права, надійності, правової впевненості, звітності та прозорості, а також ефективність організації та залучення громадян до управління. Ці

принципи можна знайти у системах правового регулювання державної служби всіх європейських країн. Дотримання цих загальних базових принципів державами-членами ЄС створило підґрунтя для формування європейського адміністративного простору, відомого як європейська модель державної служби. Цей простір ґрунтується на загальних стандартах управління, визначених законом і впроваджених за допомогою системи заходів, процедур та механізмів звітності [24].

Дослідники європеїзації державної служби наводять докази того, що її рівень залежить від конкретної держави та координації зовнішньої політики у взаєминах з європейськими країнами й організаціями. Так, Р. Вонг виділяє п'ять шкіл, предметом аналізу яких був феномен європеїзації: 1) національну адаптацію (зміни «зверху – донизу» – з наднаціонального на національний рівень); 2) проєкцію національної політики (зміни «знизу – доверху» і горизонтально, передачу влади на наднаціональний рівень); 3) реконструкцію ідентичності (зміни «зверху – донизу», соціалізацію еліти); 4) модернізацію (зміни «зверху – донизу», демократизацію, вестернізацію); 5) політичний ізоморфізм (зміни «знизу – доверху» і горизонтально, трансфер політики) [155]. Дослідник фокусується на двох рівнях – національному, на якому відбувається переорієнтація національної системи, і наднаціональному, де створюються і розвиваються європейські управлінські структури. Отже, європеїзацію можна розглядати як концепцію, яка пов'язує на основі взаємності і внутрішні, і зовнішні аспекти розвитку держав європейського континенту.

Цікавою є позиція С. Бульмера і М. Борча, які розглядають європеїзацію як «вплив європейських інтеграційних процесів на національний рівень, особливо на національну систему публічної адміністрації» [133]. Учені проводять паралель між вибором, запропонованим країнам, які прагнуть інтегруватися до ЄС, і процесами, визначеними ЄС для ухвалення низки правил, норм, інституційних структур, ідей та інтересів. Таким чином, європеїзацію ототожнюють з політичним процесом, тобто європейською інтеграцією, впливом на побудову та функціонування системи публічного адміністрування, яка

винятково зосереджена на діяльності органів та установ ЄС. У цьому випадку доречно говорити про вузьке розуміння терміна «європеїзація».

Подібне визначення європеїзації в Енциклопедичному словнику з державного управління: «Це процес набуття державами-членами ЄС схожих або спільних рис. Вона супроводжує процеси євроінтеграції та зачіпає різні сфери: економічне і політичне життя, право, системи державного управління, регіональний розвиток, соціальну політику, охорону навколишнього середовища тощо» [21].

Звертаємо увагу також на позицію одного із засновників концепції європеїзації – норвезького вченого Дж. П. Олсена, котрий зосередився на комплексному характері процесу і тлумачить його з урахуванням щонайменше п'яти потенційних проєкцій, що вживаються для розкриття різних, але суміжних явищ: 1) зміни і розширення зовнішніх кордонів ЄС: формування єдиного політичного простору в Європі як континенті з єдиними правилами врядування; 2) розвиток організаційних інститутів на європейському рівні, що функціонують на принципах координації та конвергенції; 3) проникнення європейського порядку до національних і наднаціональних систем, які ґрунтуються на принципах відповідальності та дієвості багаторівневої моделі врядування; 4) експорт європейської моделі політичної організації та врядування за межі Європи в прямій та опосередкованій формі; 5) політичний проєкт уніфікації ЄС, що передбачає функціонування єдиного сильного гравця на континенті з чіткими географічними кордонами, єдиними централізованими правилами врядування тощо [149]. Тож європеїзація може полягати і в зміні територіальних кордонів ЄС унаслідок входження до нього нових держав. Уважаємо (хоча й не погоджуємося з позицією), що Дж. П. Олсен є послідовним в ототожненні європейської інтеграції і європеїзації, визначаючи останню як розвиток політичного врядування на наднаціональному рівні.

О. Оржель, посилаючись на К. Деммке, розуміє європеїзацію державної служби як цілеспрямовану або несвідому адаптацію внутрішнього національного законодавства, процедур, норм і стандартів до норм і правил ЄС. Цей процес

включає різні сфери, такі як право, економіка, політичні системи, охорона навколишнього середовища, а також сфера публічного адміністрування, процеси формування політики, механізми її ефективного впровадження та інші аспекти [23].

Проаналізуємо розробки українських дослідників щодо змісту поняття європеїзація державної служби. Вітчизняні науковці застосовують його переважно для дослідження змін у публічних політиках конкретної держави, спричинених процесом європейської інтеграції, тобто пов'язують з ЄС.

Європеїзація державного управління, за І. Грицяком, означає процес євроінтеграції, який впливає на національні системи державного управління, з одного боку, і відповідні дії національних інституцій у сприйнятті цього впливу, з іншого. Як результат, країни Європи набувають схожих або спільних рис у своїх системах державного управління [21].

О. Рудік визначає європеїзацію державної служби як трансформації, що відбуваються в усіх сферах життєдіяльності людини в державах-членах або кандидатах під впливом процесу європейської інтеграції. Різні концепції процесу європеїзації, на думку вченого, більше доповнюють, ніж заперечують, одна одну (вони стосуються різних, але пов'язаних явищ) [106].

Д. Дворніченко визначає європеїзацію державної служби як процес трансформації власних та оволодіння колективними європейськими політичними й управлінськими практиками, пріоритетами, настановами, нормами, стандартами та цінностями країнами-членами і країнами-кандидатами на вступ до ЄС у процесі європейської інтеграції [12].

О. Димінська під європеїзацією державної служби розуміє «певні зрушення нормотворчих повноважень від внутрішньодержавних до повноважень європейського рівня» [20].

На думку О. Вишнякова, процес європеїзації права України про державну службу є умовним, адже радянське законодавство (у кінцевому підсумку) ґрунтувалося на європейській правовій моделі й ця модель успадкована законодавством незалежної України. Саме тому йдеться не стільки про

європеїзацію, скільки про деетатизацію та «десовєтізацію» правового регулювання, про гарантоване обмеження втручання держави у суспільні відносини, про чітке обмеження владно-публічного компоненту, а у сфері економічних відносин – про дерегуляцію та лібералізацію з метою досягнення оптимального співвідношення між публічними і приватними методами регулювання [7].

Д. Міхель, І. Беца та Л. Шереметьєва зазначають, що європеїзація державної служби – це «побудова, поширення й інституціоналізація офіційних і неофіційних правил, процедур, політичних стилів і спільних норм, які вперше були визначені й консолідовані в процесах ЄС і РЄ, а потім введені в логіку українських внутрішніх політичних структур і державної політики на шляху інтеграції України до ЄС» [47]. Таке визначення видається більш прийнятним, оскільки враховує той факт, що інтеграція до ЄС – це інтерактивний процес, у якому Україна не тільки отримує мотивацію, але й бере активну участь у переговорах, у яких інтеграція до ЄС визначає внутрішньонаціональні політики і повсякденне життя суспільства посткомуністичних країн.

К. Смирнова пов'язує поняття європеїзація державної служби з низкою поліцентричних категорій, таких як: рецепція; процес переорієнтації форми політики держави щодо залучення політичної та економічної динаміки ЄС; транспозиція (перенесення норм правових актів ЄС в національне законодавство відповідно до зобов'язань з Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16.09.2014 (далі – Угода про асоціацію ЄС); адаптація; наближення; регуляторне зближення; законодавча апроксимація; поширення впливу права ЄС на внутрішні правопорядки третіх країн, а отже, створення ідентичних правових умов для суб'єктів права [111].

На думку Я. Костюченка, який здійснив комплексний аналіз правових засад асоціації у відносинах ЄС з третіми країнами й міжнародними організаціями та Україною, теорія європеїзації державної служби виступає у двох формах: як процес усередині ЄС і як процес поширення його права на треті

країни за рахунок імплементації положень об'єднання в правопорядки третіх країн. Автор доводить, що європеїзацію можна визначити як формування, поширення та інституціоналізацію формальних і неформальних правил, процедур, політичних парадигм, способів дій, спільних переконань і норм, які спочатку були розроблені та консолідовані на рівні ЄС, а згодом інкорпоровані в законодавство держав-членів ЄС [38].

Отже, в теоретично-концептуальному вимірі, європеїзація державної служби охоплює різні аспекти, включаючи гармонізацію національного законодавства з правовими актами ЄС, впровадження європейських стандартів управління, адаптацію національних інституцій до вимог європейської інтеграції, а також зміни в політичній культурі та уявленнях про роль держави. Цей процес може включати участь у європейських програмах і проектах, а також взаємодію з європейськими інституціями та організаціями. Європеїзація державної служби також може мати важливі наслідки для ефективності і прозорості управління, а також для демократичних процесів у країнах-членах ЄС. Крім того, вона може впливати на розподіл влади між центральними та регіональними органами влади, а також на взаємодію між сектором державного управління та громадянським суспільством.

Європеїзація державної служби є складним і динамічним процесом, який вимагає уваги до різноманітних аспектів, включаючи правові, інституційні, соціокультурні та політичні аспекти. Основні напрямки європеїзації державної служби, відповідно до сучасних концептів, можуть бути визначені для України в таких рамках:

- впровадження принципів merit-based system (системи, заснованої на заслугах), що передбачає відбір кадрів на основі компетенції та професійних якостей, а не політичної приналежності чи особистих зв'язків;
- підвищення прозорості та підзвітності державної служби, що включає доступ до інформації про діяльність публічних службовців, їхні доходи та майно, а також механізми громадського контролю;

- розвиток професіоналізму державних службовців, що передбачає постійне навчання та підвищення кваліфікації, а також формування корпоративної культури, заснованої на цінностях публічної служби;
- боротьба з корупцією, що є одним із ключових пріоритетів євроінтеграції України [22].

Впровадження merit-based system або системи, що базується на заслугах, передбачає низку ключових змін у підході до відбору та просування державних службовців, що відображають розгортання європеїзації державної служби:

- Прозорий та справедливий конкурсний відбір на посади. Вакансії мають бути відкрито оголошені, а кандидати проходять багатоетапний відбір, що оцінює їхні професійні компетенції, досвід, знання та навички відповідно до посадових вимог. Політична приналежність чи особисті зв'язки не повинні бути факторами під час відбору.
- Об'єктивна система оцінювання результатів роботи. Просування по службі має базуватися на регулярному оцінюванні виконання посадових обов'язків, досягнень та професійного розвитку згідно з чіткими ключовими показниками ефективності.
- Захист від упередженого звільнення чи переведення. Публічні службовці повинні мати гарантії, що їх не звільнять або не переведуть на іншу посаду через політичні, дискримінаційні чи інші упереджені мотиви поза їхнім професійним виконанням обов'язків.
- Справедлива система винагород та заохочень. Рівень оплати праці, премії, соціальний пакет мають визначатися рівнем компетенції, досвіду та результатів роботи службовця, а не іншими чинниками.
- Програми навчання та розвитку компетенцій. Публічні службовці повинні мати можливості для постійного професійного навчання, підвищення кваліфікації та розвитку необхідних навичок для ефективного виконання посадових обов'язків [74].

Підвищення прозорості та підзвітності державної служби є важливим напрямком її європеїзації та наближення до стандартів належного врядування

ЄС. Цей напрямок включає: по-перше, забезпечення доступу громадськості до інформації про діяльність публічних службовців та органів влади; по-друге, механізми громадського контролю та підзвітності; по-третє, підвищення інституційної підзвітності.

Таким чином, європеїзація державної служби є процесом, що концентрується на перенесенні європейських цінностей, норм, стандартів, моделей, ідей та доктрин на рівень інших держав (здебільшого європейського континенту). Хоча багато дослідників фокусує увагу тільки на ЄС, немає підстав уважати, що процеси європеїзації державної служби не можуть відбуватися поза ним, зокрема в Україні. Власне трактування європеїзації державної служби пропонують західні науковці через конструкцію «зобов'язання держави». Для забезпечення ефективної реалізації європейських принципів функціонування державної служби в національному просторі, їх треба трансформувати, тобто передбачити спосіб виконання шляхом видання державою норм внутрішнього законодавства (законів, актів ратифікації та публікації міжнародних договорів тощо). Інша ж концепція до основних способів імплементації зобов'язань відносить відсилку, інкорпорацію (рецепцію) та трансформацію. Уважається, що відсилка має місце, коли держава включає у своє законодавство норму, яка санкціонує застосування міжнародно-правових положень для регулювання системи державної служби. Інкорпорація (рецепція) є їхнім включенням у національний правопорядок без зміни змісту (може мати загальний і спеціальний характер). Трансформація – це перетворення норм міжнародного права в норми національного права шляхом видання спеціального закону або іншого нормативного акту, який регулює те ж питання, що й відповідна норма міжнародного права, зокрема функціонування системи державної служби.

1.3. Аналіз джерельної бази дослідження

Здійснення аналізу концептуальних основ вивчення процесів європеїзації інституту державної служби потребувало використання широкого масиву джерел теоретичної та прикладної спрямованості. Джерельне забезпечення

вивчення сучасного стану та завдань адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС сформовано науковими працями, в яких досліджено основні підходи до визначення поняття та сутності європеїзації, схарактеризовано методологічні принципи та концептуальні засади дослідження європеїзації інституту державної служби. Ґрунтовний аналіз наявних наукових джерел у поєднанні з застосуванням методологічного інструментарію, дозволив стратегію дослідницької розвідки, реалізувати визначені завдання, окреслити проблемні моменти та перспективні вектори подальших наукових досліджень.

Актуальні наукові дослідження в сфері державного управління вимагають постійного пошуку нових підходів, які поєднуюватимуть переваги вже існуючих методів пізнання та водночас сприятимуть отриманню якісно нових знань. Важливо зазначити, що нові знання часто виникають на стику різних наукових напрямків. Державне управління, як наукова галузь, інтегрує найкращі досягнення сучасної методології наукових досліджень.

Європеїзація публічного управління є новим феноменом, осмислення якого розпочалося із середини ХХ ст. і пов'язане зі зближенням управлінських практик у цілому. Тенденції, спричинені європеїзацією країн європейського континенту, перебувають у фокусі наукового інтересу дослідників у галузі політичної науки, науки державного управління, порівняльного правознавства, міжнародного і європейського права: В.Авер'янова, М. Баймуратова, Л. Білої-Тіунової, Ю. Битяка, Т. Божель, К. Ващенко, М. Гнатовського, І. Грицяк, С. Дубенко, М. Іншина, С. Ківалова, О. Кресіна, А. Круглашова, В. Малиновського, О. Миколенка, В. Тимощука, Є. Харитонова, О. Харитонові, Є. Чорноног, Ю. Шемшученко, І. Яковюк та ін.

Звернення до проблеми правового регулювання державної служби є актуальним, оскільки, попри значний обсяг наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, що охоплюють загальні та специфічні аспекти функціонування інституту державної служби, ці наукові розвідки, формуючи науково-методологічну основу для подальших досліджень, досі не забезпечили належного теоретико-концептуального осмислення низки питань, що виникають

у контексті політико-правових реалій російсько-української війни.

Вагомий науковий внесок у вивчення концептуального та методологічного забезпечення дослідження європеїзації інституту державної служби зроблено вітчизняними науковцями: І. Грицяк [11], Д. Дворніченко [12], О. Куленков [24], Д. Міхель [47], О. Онуфрієнко [61], О. Рудік [106], Є. Савельєв [108], Ю. Сурмін [21], В. Стрельцова та І. Петренко [118]. Серед зарубіжних дослідників до означеної проблематики звертались С. Балмер і М. Берч [133], Т. Борзель та Т. Ріссе [132], К. Вах [153; 154], Р. Вонг [155], Р. Ладреху [141], П. Мазуркевич [143], К. Радаеллі [144; 145; 146; 147], М. Руфферт [149], К. Фезерстон [135], Т. Флокхарт [136], К. Холзінгер і Ф. Шиммельфенніг [137], К. Цунзер [145] тощо.

Особливу увагу варто приділити науковим дослідженням європеїзації інституту державної служби України періоду незалежності, що відображено як у новітньому законодавстві про державну службу, так і у наукових розвідках, спрямованих на пошук оптимальних моделей державної служби. Формування сучасної моделі державної служби, яка відповідатиме європейським стандартам та буде здатна ефективно й професійно забезпечувати права, свободи та законні інтереси громадян, реалізовувати основні завдання та функції держави, а також надавати адміністративні послуги, вимагає доктринального переосмислення таких її базових принципів, зокрема: систематизації законодавства про державну службу, визначення основних принципів і категорій посад державних службовців, регламентації права на державну службу, приведення у відповідність вимог до кандидатів на посади в системі держслужби, правового статусу та дисциплінарної відповідальності державних службовців. Означене коло проблем аналізується у наукових працях Р. Айзінг [1] А. Акімова [2], О. Акімова [3], О. Вишнякова [7], О. Димінської [20], Я. Костюченко [38], М. Лахижи [40], О. Молодцова [49], К. Нестеренко [59], К. Смирнової [111], О. Стрельцової [119], Є. Харитонова та О. Харитонової [127], М. Хілі [128] та ін.

Теоретичним підґрунтям аналізу концептуальних основ вивчення процесів європеїзації інституту державної служби слугував доробок названих вище науковців. Нормативно-правовий компонент дослідження представлений

чинним законодавством про державну службу України [16; 17; 18; 19; 35; 77; 78; 79; 80; 83; 87; 88; 90; 92; 99] та про очищення влади [93].

Отож, джерела, що використовувались для дослідження сучасного стану та завдань адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС, є достатньо репрезентативними та мають значний потенціал для систематизації та багатоаспектного аналізу наукових фактів. Означене дозволило здійснити пошук, обробку та систематизування наявних джерел із метою поглибленого вивчення основних аспектів європеїзації інституту державної служби. Звернення до різноманітних джерел дозволило розглянути основні наукові підходи до визначення поняття та розкриття сутності європеїзації, проаналізувати методологічні принципи дослідження цих процесів і концептуальні засади європеїзації інституту державної служби. Проведений аналіз вказує на те, що більшість наукових робіт мають фрагментарний характер і переважно відтворюють усталені погляди науковців, оскільки охоплюють лише окремі аспекти та напрямки процесів європеїзації. Попри значення існуючих теоретичних і доктринальних розробок із проблем європеїзації, варто зазначити, що деякі положення теоретико-методологічного підґрунтя концептуальних основ вивчення процесів європеїзації інституту державної служби потребують переосмислення у зв'язку з активізацією євроінтеграційного поступу України.

Визначення концептуальних та методологічних засад дослідження процесів європеїзації інституту державної показало, що сучасний стан науки державного управління характеризується певною невизначеністю щодо теоретичних основ і методологічних орієнтирів. Традиційні підходи до наукового аналізу управлінських процесів, хоча й здатні забезпечити певний рівень пізнання, втім не завжди відповідають динаміці суспільних трансформацій, а деякі з них є лише інструментами, не здатними забезпечити комплексність дослідження. Тому методологічна основа вивчення європеїзації інституту державної служби формується шляхом поєднання загальнонаукових і спеціальних принципів пізнання. Основновоположні принципи аналізу процесів європеїзації інституту державної служби базуються на філософських

конструктах, що відображають суттєві характеристики об'єктивної реальності та свідомості, з урахуванням досвіду, отриманого в процесі/результаті пізнавальної діяльності. Загальнонаукові принципи застосовуються при вивченні адаптації інституту державної служби України до стандартів ЄС за допомогою моделювання, історичного, когнітивного, термінологічного та функціонального аналізу. Ключовим методологічним інструментом дослідження європеїзації державної служби став системний підхід, застосування якого дозволило зрозуміти не лише механізм функціонування окремих елементів системи державної служби, а й їх взаємодію на різних рівнях. Використання цього підходу сприяло також виявленню особливостей системних структурно-функціональних взаємозв'язків між складниками публічного управління та державної служби.

Дослідження сукупності джерел, актуальних для аналізу сучасного стану та завдань адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС демонструє, що у вітчизняному науковому дискурсі державного управління поширеним і обґрунтованим є підхід, відповідно до якого функціонування інституту державної служби в Україні є внутрішньо суперечливим, надмірно централізованим, закритим від суспільства, відірваним від потреб громадян. Причини таких патологій науковці вбачають у неефективній організації інституту державної служби та незавершеності диференціації систем політичного та публічного управління. Відповідно, дослідження адаптації державної служби України до стандартів ЄС, визначення її структури та функцій є надзвичайно актуальним для науковців у галузі державного управління.

В більшості використаних нами для вивчення сучасного стану та завдань адаптації державної служби України до стандартів ЄС джерел, означений інститут розглядається як інструмент функціональності системи публічного управління, спрямований на забезпечення підтримки сталих взаємодій між владою та суспільством. Означене слугує імпульсом активізації дослідницького інтересу щодо вироблення комплексного (інтегрованого) підходу до дослідження державної служби в Україні.

РОЗДІЛ 2

ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Нормативно-правове регулювання інституту державної служби в умовах правового режиму воєнного стану

Сьогодні наша держава переживає зміну формату функціонування усіх сфер суспільного життя. Повномасштабна війна спричинила також перманентні динамічні зміни у функціонуванні інституту державної служби в Україні. Зазначимо, що історія нашої держави містить безліч прикладів боротьби за територіальну цілісність та незалежність. Черговим вихідним пунктом змін у суспільно-політичному житті українського суспільства стало запровадження на території нашої держави правового режиму воєнного стану [75]. В результаті введення воєнного стану органи державної влади та управління перейшли в особливий режим роботи, втім виконання своїх функцій не призупинили. Функціонування інституту державної служби також зазнало системних змін, зокрема щодо організації функціонування державної служби в умовах правового режиму воєнного стану, спричинених зміною підходів до розподілу повноважень між органами державної влади та потребою залучення нових суб'єктів управлінської діяльності. Окрім того, інститут державної служби, безпосереднім призначенням якого є виконання завдань та функцій держави змушений оперативно реагувати на безпекові виклики та загрози, що постали перед ним.

Основоположним нормативно-правовим актом, що регламентує функціонування інституту державної служби, є Конституція України. Статтею 157 Основного Закону визначено, що «Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану» [34], тобто, «органи законодавчої, виконавчої та судової влади продовжують здійснювати свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [34]. Крім загальних принципів, які стосуються порядку

запровадження правового режиму воєнного стану та обмежень прав та свобод людини і громадянина в умовах його дії, положення Конституції, що регулює порядок діяльності органів державної влади стосується насамперед особливого порядку скликання сесій Верховної Ради України та організації засідань парламенту (Ст. 83).

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [95] визначає воєнний стан як «особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [95]. З означеного випливає, що законодавець насамперед фіксує можливість розширення повноважень інституцій державної служби з визначенням часових рамок дії розширень.

Доречно зазначити, що ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» передбачено «функціонування особливих тимчасових органів державної влади – військових адміністрацій, які діють на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, з метою забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян» [95]. Наголосимо, що законодавцем передбачено можливість, а не обов'язковість створення означених органів передбачено. Заразом законом визначено перелік відповідних повноважень військових адміністрацій. Здійснений аналіз повноважень цих тимчасових органів влади

дозволяє стверджувати, що їх основним функціональним призначенням є збереження територіальної цілісності держави та відсіч збройної агресії.

В контексті розгляду особливостей функціонування інституту державної служби в умовах правового режиму воєнного стану важливою є норма, якою передбачено «неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану, а саме: Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, судів, органів прокуратури, органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, розвідувальних органів та органів, підрозділи яких здійснюють контррозвідувальну діяльність» [95]. Означене повноваження гарантує забезпечення функціонування інституту державної служби в умовах геополітичної нестабільності.

Забезпечення структурної стабільності інституту державної служби в умовах правового режиму воєнного стану безпосередньо залежить від організація трудових відносин. Врегулювання трудових відносин в умовах воєнного стану здійснюється відповідно до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [92], прийнятого 15 березня 2022 р. Означеним нормативно-правовим актом визначено «особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні, а також осіб, які працюють за трудовим договором, укладеним з фізичними особами (далі – працівники), у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [95]. Ними передбачено, що на період дії правового режиму воєнного стану «не застосовуються норми законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування в порядку незастосування норм законодавства про працю, законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого

самоврядування», інших законодавчих актів, що регулюють діяльність державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування у частині відносин, врегульованих цим Законом» [92]. Вважаємо наведену норму дещо суперечливою, оскільки законодавець не розмежовує відносини, що формуються в процесі проходження державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та трудові відносини, які виникають в межах діяльності організацій, установ і підприємств різних форм власності, проте припускаємо, що така відповідь на даний соціальний виклик стала наслідком складності законодавчої процедури у комбінації з об'єктивним браком часу на реагування.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [78], який набрав чинності 20 травня 2022 р., нормативно регламентовано процедуру призначення на посади в системі державної служби та конкретизовано особливості реалізації повноважень інституцій державної служби в умовах правового режиму воєнного стану [78]. Нормами закону передбачено, що «у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником державної служби або суб'єктом призначення, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом» [78]. Утім наведена норма не визначає можливість безстрокового призначення, оскільки законодавцем визначено, що «граничний термін перебування особи на посаді, на яку його призначено без конкурсу становить 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану» [78].

В умовах правового режиму воєнного стану актуалізується проблема управління людськими ресурсами в системі державної служби. Приміром, у роз'ясненні Національного агентства з питань державної служби зазначено, що в період дії воєнного стану фіксуються «випадки прийняття суб'єктами

призначення рішень про припинення державної служби всупереч вимогам Закону України «Про державну службу» [131], тобто без встановлених означеним нормативно-правовим актом підстав. НАДС зафіксовано ряд випадків неправомірних звільнень, зокрема: (1) в зв'язку зі зміною умов державної служби, тобто «без дотримання передбачених Законом вимог до цієї процедури щодо попереднього повідомлення про таку зміну та одержання у встановленому порядку заяви про звільнення, переведення на іншу запропоновану посаду або згоди на продовження державної служби» [131]; (2) за ініціативи суб'єкта призначення, наприклад скорочення чисельності чи штату держслужбовців, зміна штатного розпису, реорганізація інституції державної служби або її структурних підрозділів, застосування дисциплінарних стягнень без урахування встановлених законодавством підстав і порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності; (3) без посилання на норми Закону або Кодексу законів про працю України щодо припинення державної служби і трудових відносин [131]. Зауважимо, що для вирішення наявних і мінімізації потенційних спірних ситуацій НАДС систематично надаються відповідні рекомендації та роз'яснення [14].

В умовах адаптації державної служби України до стандартів ЄС важливим є дотримання вимог антикорупційного законодавства. Принагідно зазначимо, що умови правового режиму воєнного стану зумовили гнучкість антикорупційного законодавства. Зокрема, норми Законів України «Про правовий режим воєнного стану» [95] та «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» [80] змінили порядок декларування, а точніше відтермінували подання декларацій передбачених ЗУ «Про запобігання корупції» [84] особами, «призначеними у період дії воєнного стану на політичні посади, на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, на три місяці з дня припинення чи скасування воєнного стану» [80].

Окрім того, якщо кінцевий термін подання декларації для суб'єктів декларування «припадає на період дії воєнного стану відтермінування діє протягом дев'яноста календарних днів з дня його припинення чи скасування» [80]. На період дії правового режиму воєнного стану нормотворець також відтермінував на три місяці з моменту припинення або скасування воєнного стану проведення Спеціальних перевірок, передбачених Законами України «Про запобігання корупції» [84] «Про очищення влади» [93]. На наш погляд, означені законодавчі норми містять в собі ризики виникнення корупційних діянь, спричинені використанням узагальнених формулювань без конкретизації. Також вважаємо, що означені законодавчі новації потребують суттєвого доопрацювання в частині регламентації питання надання консультативної допомоги суб'єктам декларування (із урахуванням роз'яснень НАДС) щодо особливостей дотримання вимог фінансового контролю; запобігання й врегулювання конфлікту інтересів на державній службі; фіксації фактів, що можуть свідчити про вчинення корупційних діянь або інших порушень законодавства держслужбовцями.

ЗУ «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання корупції” щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» [80] передбачено також обмеження щодо сумісництва посад і поєднання роботи в системі державної служби з іншими видами діяльності на період дії правового режиму воєнного стану. Для уникнення колізій Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) підготовлено роз'яснення відносно застосування норм Закону України «Про запобігання корупції» в частині дотримання обмежень щодо сумісництва/суміщення професійної діяльності держслужбовців в умовах воєнного стану, яким передбачено, що «Законом № 2381-IX доповнено новим п. 28 розділ XIII «Прикінцеві положення» Закону № 1700-VII, у якому визначено, на кого з посадовців на період дії воєнного стану не поширюється обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, встановлене п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону № 1700-VII, та за яких умов» [105]. У Роз'ясненні НАЗК зазначено, що

подібні обмеження застосовуються на період введення правового режиму воєнного стану стосовно окремих категорій посадовців із синхронним дотримання наступних умов: заборона працювати за сумісництвом та/або займатись підприємництвом не поширюється лише на державних службовців категорій «Б» та «В» і посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до четвертої – сьомої категорій (п.п. 4.1 п. 4); вказані особи перебувають у відпустці без збереження заробітної плати або в простої (п.п. 4.3 п. 4); дозволяється отримувати дохід лише від юридичних осіб приватного права або фізичних осіб – підприємців, стосовно яких відповідні державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування впродовж останнього року не здійснювали повноваження з контролю, нагляду, підготовки або прийняття відповідних рішень стосовно діяльності означених юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців (п.п. 4.4 п. 4); зайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю слід припинити упродовж 15 робочих днів із дня припинення простою чи закінчення відпустки (п.п. 4.5 п. 4) [105].

Практики організації роботи на державній службі в умовах правового режиму воєнного стану також зазнала певних змін. Так, постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» [17] скасовано наказ НАДС «Про внесення змін до Типових правил внутрішнього трудового розпорядку» [81] та регламентовано можливість дистанційного виконання посадових обов'язків держслужбовцями в період воєнного стану за умови наявності технічних і організаційних можливостей для їх виконання. Окрім того, пунктом 2 означеного нормативного документу передбачено, що «робота державних службовців та працівників державного органу за межами України допускається лише у разі службового відрядження, оформленого в установленому порядку. Також не виключається можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності у формі накладення дисциплінарного стягнення відповідно до закону за порушення встановлених правил» [17].

Підсумовуючи здійснений аналіз нормативно-правового регулювання інституту державної служби в умовах правового режиму воєнного стану, зазначимо, що з моменту повномасштабного вторгнення рф на територію України, порядок функціонування та організації діяльності інституцій державної служби зазнав поступових, однак дещо хаотичних, змін. Неприпустимість припинення повноважень інституцій державної служби та інших державних органів в умовах воєнного стану гарантується Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Належне забезпечення діяльності інституцій державної служби потребує врегулювання низки проблем на законодавчому рівні, зокрема забезпечення балансу діяльності постійних й особливих тимчасових органів державної влади – військових адміністрацій. Окрім того, виникають питання організаційного характеру, що впливають зі встановленого порядку призначення та звільнення з посад держслужбовців, що, на наш погляд, позначається на реалізації засадничих принципів функціонування інституту державної служби в Україні. Критичної оцінки заслуговують також новації у частині дотримання вимог антикорупційного законодавства України, позаяк чинні законодавчі норми формують викривлене суспільне уявлення щодо недоторканості та привілейованості посадовців, що суперечить європейським принципам і стандартам функціонування інституту державної служби.

2.2. Особливості сучасного функціонування інституту державної служби

Починаючи з лютого 2022 року Україна чинить спротив військовій агресії з боку рф. Більш, ніж два роки війни стали надзвичайно складним періодом для українського суспільства загалом, і органів державної влади, зокрема. З початку повномасштабного вторгнення в державі запроваджено правовий режим воєнного стану, специфіка якого полягає в акумуляції ресурсів для відсічі військових загроз і трансформації системи публічного управління. Означене актуалізувало потребу впровадження антикризових заходів, спрямованих на підвищення ефективності інституту державної служби.

Як нами зазначено у попередньому підрозділі, воєнний стан запроваджується в умовах збройної агресії або її безпекових загроз, що становлять небезпеку для незалежності та територіальної цілісності держави. В умовах правового режиму воєнного стану відбувається передача управлінських повноважень відповідним ОДВ, військовому командуванню, військовим адміністраціям і ОМС для забезпечення національної безпеки, протидії наявним і потенційним загрозам, а також стримування збройної агресії. Організація діяльності державних службовців, створення безпечних умов праці для виконання ними своїх професійних обов'язків, а також захист їх прав та інтересів стали складним викликом в умовах війни. Втім, на думку Л. Корнути, «за можливості забезпечення роботи інституцій та створення безпечних умов для праці, державні службовці повинні продовжувати свою діяльність та втілювати державну політику в межах встановлених законом норм» [37].

Для дослідження сучасного стану та завдань адаптації державної служби до стандартів ЄС важливим є визначення особливостей сучасного функціонування інституту державної служби, який нами буде здійснено шляхом аналізу впливу воєнних дій на ефективність функціонування інституцій державної служби, визначення основних викликів і проблем, що постали перед державною службою та огляду заходів, спрямованих на їх вирішення.

Ефективність інституту державної служби нами розглядається як комплексна характеристика потенційних і реальних результатів його функціонування з урахуванням міри відповідності отриманих результатів визначеним цілям і завданням розвитку [110]. Важливо зазначити, що функціонування інституту державної служби в Україні перебуває на стадії адаптації, з одного боку до умов воєнного стану, а з іншого – до стандартів ЄС. Окрім того, ефективність функціонування інституту державної служби залежить від функціональної результатності механізмів, що забезпечують:

- ефективне управління на національному, регіональному та місцевому/локальному рівнях;
- адекватний організаційно-управлінський вплив на розвиток держави,

регіону або територіальної громади;

- реалізацію цілей та завдань (загальних і спеціальних) інституту державної служби.

Трансформація інституту державної служби в умовах безпекових викликів і загроз передбачає впровадження стратегії сталого розвитку та модернізацію інструментів управлінської діяльності. На думку науковців, функціонування інституту державної служби в сучасних умовах характеризується низкою патологій організаційного та інституційного характеру, до яких Я. Качан відносить: наявність корупційних ризиків, конфліктів і внутрішніх суперечностей; відсутність системності законодавчого врегулювання; кадрові проблеми; недосконалість механізму контролю в системі публічного управління; розмитість меж політичної та адміністративної сфер тощо [32, с. 139]. На наш погляд, означені фактори чинять деструктивний вплив на ефективність функціонування інституту державної служби, втім вести мову про їх повне усунення в короткостроковій перспективі видається занадто оптимістичним. Більш реальним є мінімізація цих факторів.

Російсько-українська війна не просто ускладнили виконання держслужбовцями своїх посадових обов'язків, а й в окремих випадках зробила неможливим виконання їх функцій на робочих місцях. Оскільки державні службовці відповідають за виконання завдань, пов'язаних не тільки з виконавчою діяльністю, а й з формуванням і реалізацією державної політики на національному, регіональному та локальному рівнях, їх обов'язком є забезпечення стабільності та ефективності функціонування органів державної влади та управління. Заразом, до непрямих обов'язків держслужбовців віднесено зміцнення демократії та розвиток верховенства права.

З початку російсько-української війни для підвищення загальної ефективності функціонування інституту державної служби в Україні було впроваджено низку заходів (Малюнок 2.1).



Малюнок 2.1. Основні заходи для підвищення ефективності функціонування інституту державної служби в умовах правового режиму воєнного стану

В контексті аналізу особливостей функціонування інституту державної служби України в умовах правового режиму воєнного стану вважаємо доречним особливості організації роботи ОДВ та ОМС на тимчасово окупованих територіях і в зонах активних бойових дій. Одним із наслідків військової агресії РФ стала тимчасова неможливість забезпечення захисту основних прав громадян України на окупованих територіях. На думку Г. Логвінського, «це підкреслює труднощі, з якими стикається державне управління під час війни, особливо в питаннях юрисдикції та правосуддя» [142]. В населених пунктах зі зруйнованою інфраструктурою та порушеним логістичним сполученням виникають труднощі не тільки щодо забезпечення потреб населення та створення максимально безпечних умов перебування, а й з документами, управлінням, організацією евакуації, створенням гуманітарних коридорів і налагодженням продовольчої логістики. Зауважимо, що в більшості подібних населених пунктів система державної служби частково адаптувалася до цих викликів і продовжує функціонувати на основі єдності взаємозв'язків і взаємовпливів. Відповідно до

статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [76], у зонах активних бойових дій створено військові адміністрації, людські ресурси яких, окрім державних службовців, поповнились також військовою кваліфікованою кадровою базою, зокрема військовослужбовцями, працівниками правоохоронних структур зі спеціальними навичками та досвідом. Вважаємо, що означений фактор сприяє підвищенню ефективності функціонування інституту державної служби України в умовах правового режиму воєнного стану.

Російсько-українська війна актуалізувала запит на надання соціальних послуг, що зумовлено потребою більшої кількості населення в соціальному забезпеченні, особливо це стосується внутрішньо переміщених осіб (ВПО). В умовах військової агресії, надання соціальних послуг населенню виступає одним із основоположних/ключових напрямів діяльності держави, що потребує врахування пріоритетів сталого розвитку та принципів діяльності в кризових ситуаціях і ситуаціях екстреної допомоги. Основною метою надання соціальних послуг є забезпечення їх максимальної доступності людям, що в силу обставин опинилися у скрутному становищі та не мають ресурсних можливостей для самостійного подолання цих труднощів. У таких ситуаціях важливо, щоб організація процесу надання соціальних послуг відбувалась із дотриманням військового законодавства, що, в свою чергу, потребує побудови гнучкої системи управління соціальною сферою.

Початок повномасштабного вторгнення агресора на територію нашої держави породив низку викликів для ОДВ та ОМС, найбільш відчутними з яких стали вимушені переміщення громадян, що почасти супроводжувались втратою житла, майна, роботи та засобів до існування. В таких умовах перед інституціями державної служби постала необхідність організації евакуації та оптимізації надання адміністративних послуг, насамперед облік ВПО, особливо в періоди загострення військових дій. Зауважимо, що з моменту запровадження опції отримання е-послуг через мобільний додаток «Дія» кількість фізичних звернень громадян за цими послугами значно знизилась. Зазвичай громадяни використовують опцію е-послуг для подання заяв про пошкодження рухомого та

нерухомого майна в наслідок дій агресора, реєстрацію статусу безробітного тощо.

Реформа децентралізації призвела до розширення повноважень ОМС, зокрема у соціальній сфері. Таким чином, організація процесу надання соціальних послуг стало функціональним обов'язком і сферою відповідальності органів місцевого самоврядування. Варто зазначити, що на початку російсько-української війни на регіональному та локальному рівнях був відсутній уніфікований підхід щодо надання соціальних послуг.

Характеризуючи особливості забезпечення надання соціальних послуг у період дії правового режиму воєнного стану, В. Попович і Т. Новак зазначають, що «управління соціальною роботою в умовах війни виконують кваліфіковані фахівці, що мають спеціальні знання та компетенції у сфері соціально-психологічних надзвичайних ситуацій, соціальні працівники державних установ, зокрема: психологи, які працюють у державному та приватному секторах; соціальні педагоги, які мають досвід роботи з дітьми; працівники громадських і некомерційних організацій, що працюють у сфері соціальних послуг та мають достатній рівень кваліфікації» [73]. На нашу думку, означені фахівці відіграють основоположну роль в забезпеченні соціальної підтримки та допомоги населенню під час військових дій, забезпечуючи таким чином ефективність функціонування інституту державної служби та його адаптацію до нових умов. Для державних службовців, що працюють у сфері надання соціальних послуг, існують можливості участі у впровадженні різноманітних програм і проєктів, спрямованих як на розв'язання проблем мешканців територіальної громади, так і на підвищення загального добробуту. Інституції державної служби в сфері надання допомоги населенню використовуються два підходи – гуманітарний та підхід розвитку. Перший передбачає миттєву оперативну реакцію на надзвичайні ситуації, насамперед задоволення базових і екзистенціальних потреб населення, що постраждало внаслідок надзвичайних ситуацій, організацію надання гуманітарної підтримки тощо. Другий підхід охоплює декілька напрямків, зокрема підтримку сімей, активізацію ресурсів територіальної громади та

формування стійкості до зовнішніх викликів і безпекових загроз.

Поява великої кількості вимушено переміщених осіб артикулювала перед державою потребу залучення додаткових ресурсів для забезпечення соціальної, медичної та правової підтримки переселенців. На думку науковців, «високий рівень міграції може вплинути на ринок праці та економіку країни, що потребує ефективного управління й регулювання з боку держави» [151]. До початку війни механізм надання публічних послуг в Україні опирався на принципи та стандарти сервісної держави. З початком повномасштабного вторгнення механізм надання публічних послуг зазнав оновлення, що супроводжувалось відповідними змінами в національному законодавстві. Адаптація системи надання адміністративних послуг до умов воєнного стану супроводжувалась рішеннями органів державної влади про терміновість й екстериторіальність надання окремих видів послуг, а також впровадження цифрових електронних сервісів (приміром, електронного додатку «Дія»). Оперативне реагування органів влади та управління на новітні виклики забезпечило стабільність функціонування системи державної служби в частині безпечності та доступності надання адміністративних послуг громадянам.

Забезпеченню ефективності функціонування інституту державної служби в умовах правового режиму воєнного сприяло також розширення повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування, відповідно до якого, на думку А. Миколук, громади отримали автономність щодо розв'язання проблем локального характеру та можливість контролю за якістю надання публічних послуг [45]. Процеси децентралізації сприяли також спрощенню доступу громадян до отримання соціальних послуг.

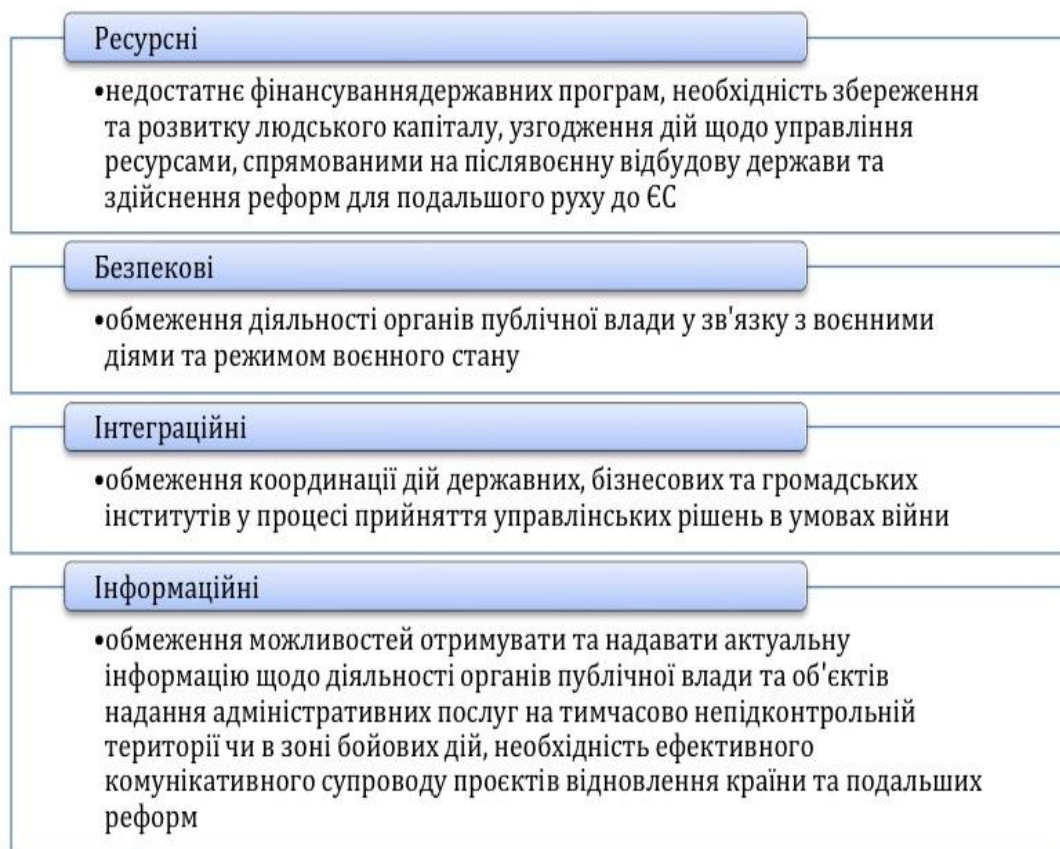
Ефективність функціонування інституцій державної служби в умовах воєнного стану підтверджується раціональним використанням ресурсного потенціалу та оперативним реагуванням на виклики російсько-української війни. Розглянемо це на прикладі роботи центрів надання адміністративних послуг. Загалом на сьогодні в Україні сьогодні працює понад 800 ЦНАПів, кількість яких постійно зростає, що на наш погляд обумовлено запитом громадян на якісні та

доступні адміністративні послуг. Особливої актуальності ця проблема набула в умовах війни. Зазначимо, що Кабінетом Міністрів України прийнято низку рішень, спрямованих на вирішення означеної проблеми, передусім створено можливості для:

- продовження дії «протермінованих» ID-карток, паспортів і посвідчень водія транспортного засобу;
- автоматичного продовження соціальних виплат;
- отримання соціальної допомоги та пенсій незалежно від зареєстрованого місця проживання;
- телефонного підтвердження статусу безробітного;
- створення резервних державних реєстрів (з опцією перенесення в хмарні сховища).

Дослідження особливостей сучасного функціонування інституту державної служби в Україні дозволяє означити виклики, пов'язані з воєнними діями (Малюнок 2.2). Вважаємо, що означені виклики впливають як на забезпечення інституційної стійкості інституту державної служби, так і на його адаптацію до стандартів ЄС.

Окремою проблемою функціонування інституту державної служби в умовах повномасштабної війни є ефективність заходів безпеки й антикризове управління. В умовах протидії агресору забезпечення ефективності антикризового управління передбачає детальний аналіз впливів, дій та реакцій інституцій державної служби на явні та потенційні загрози безпеці. Запорукою ефективності антикризового управління, на наш погляд, виступає наявність системи комунікації, стратегічне планування та оперативність мінімізації ризиків безпекових викликів і загроз. Окрім того, умови війни актуалізують потребу координації зусиль цивільного та військового керівництва. Науковці вважають, що «розуміння ролі та відповідальностей кожного сектору є головним для ефективного проведення операцій та забезпечення безпеки громадян» [4].



Малюнок 2.2. Виклики для інституту державної служби, зумовлені російсько-українською війною

Невід'ємним складником адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу на сучасному етапі є розвиток кадрового потенціалу, підвищення компетентностей державних службовців та оптимізація процесу формування кадрового резерву. Погоджуємось з думкою М. Іжи, що «незважаючи на ризики воєнного часу, Україна продовжувала реформу державної служби, зокрема, запроваджувалися програми стажувань в установах країн Європейського Союзу, розроблялися механізми стимулювання повернення фахівців для післявоєнної відбудови країни, а також формувалася модель державної служби на основі впровадження дистанційних технологій надання адміністративних послуг» [138, с. 20].

Функціонування інституту державної служби в сучасних умовах ускладнюється низкою проблем, серед яких вважаємо доречним виділити інституційні недоліки в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи та опортуністичну поведінку окремих категорій

населення [6]. Розв'язання означених проблем потребує оновлення системи стратегічного управління на національному, регіональному та локальному рівнях із урахуванням потреб воєнного часу, а також налагодження співробітництва між ОДВ, ОМС, їх керівниками, представниками громадського сектору та волонтерами. Оскільки механізм розвитку державної служби, спрямований на підвищення її ефективності, містить фінансовий, ринковий і соціальний складники, конкретні заходи, на думку І. Панова, передбачають «створення механізму фінансової підтримки Збройних сил України, успішну релокацію підприємств, установ і організацій із зони бойових дій і суміжних територій до інших регіонів України, а також здійснення евакуації та компактного поселення цивільного населення з окупованих територій. Важливим також є налагодження комунікації між населенням та релокованими структурами» [63].

Забезпечення спроможності державної служби в умовах війни потребує належного рівня організації професійного навчання держслужбовців. Інструментом реалізації означеного виступає система підвищення кваліфікації, яка, на нашу думку, потребує актуалізації змісту та форматів навчання, забезпечення можливостей для участі держслужбовців у відповідних навчальних програмах, обміну досвідом, поширення прогресивних практик і надання конкретних алгоритмів для розв'язання проблем, пов'язаних із безпековими викликами та загрозами. Зокрема, на локальному рівні наразі існує запит на перепідготовку та підвищення кваліфікації щодо: (1) підготовки населення до цивільного захисту; (2) управління справами ВПО; (3) вживання заходів із оборони територіальних громад; (4) організація гуманітарної підтримки; (5) протидії дезінформації та забезпечення інформаційної безпеки. Крім того, зростає кількість нових викликів у сфері освіти, охорони здоров'я, культури та соціального захисту, що артикулює потребу розробки нових програм підвищення кваліфікації, відповідних конкретним завданням публічного управління й адаптованих до особливостей роботи держслужбовців в умовах воєнного стану.

Важливу роль у забезпеченні ефективності функціонування інституту державної служби в умовах воєнного стану в Україні відіграють інформаційно-комунікаційні технології, використання яких дозволяє інституціям державної служби ефективно взаємодіяти з громадськістю, швидко реагуючи на її запити та забезпечуючи таким чином інформаційну відкритість. В епоху цифрових трансформацій ефективним інструментом комунікативної взаємодії виступають соціальні медіа, відповідно держслужбовці повинні формувати навички інфомедійної грамотності та медіакомпетентності, що сприятиме комунікаційній спроможності інституту державної служби. Використання веб порталів, електронної пошти, месенджерів і ресурсів соціальних мереж дозволяють органам державної влади та громадськості комунікувати в реальному часі, що, на нашу думку, є особливо важливим в умовах кризових ситуацій. Зрозуміло, що в умовах війни існує проблема відсутності доступу до мережі Інтернет, що знижує ефективність ресурсного потенціалу соцмереж.

Активна фаза російсько-української війни, окрім вимушеного переміщення громадян, спричинила також економічні, демографічні та інфраструктурні втрати. Виклики, що постали перед Україною потребують пошуку адекватних і своєчасних відповідей. Мінімізація наслідків військової агресії та повоєнне відновлення держави потребують впровадження антикризових інструментів управлінської діяльності. Для цього, на думку В. Шарапова, «потрібно створити комплексну систему антикризового управління, що передбачає організаційні системи прийняття рішень та управління, системи передачі й обробки інформації, системи підготовки й надсилання матеріалів, а також системи навчання персоналу й технічного резерву» [130].

Здійснений аналіз впливу воєнних дій на ефективність функціонування інституцій державної служби шляхом визначення основних викликів і проблем, що постали перед державною службою та огляду заходів, спрямованих на їх вирішення дозволяє констатувати, що військова агресія та спричинені нею безпекові виклики трансформували вектори функціонування інституцій державної служби. Адаптація державної служби до нових реалій

супроводжується впровадженням інноваційних рішень, спрямованих на імплементацію європейських принципів публічного управління. Поряд із цим адаптація державної служби України до стандартів ЄС потребує конкретизації векторів трансформації інституту державної служби в умовах російсько-української війни, вдосконалення механізмів взаємодії в системі державної служби для забезпечення її інституційної стійкості.

2.3. Формування інституційної стійкості державної служби

Створення відповідних умов для забезпечення ефективного функціонування інституту державної служби в умовах невизначеності, нестабільності, безпекових викликів і загроз є надзвичайно складним і, одночасно, важливим завданням адаптації державної служби України до стандартів ЄС. Дестабілізуючі тенденції, породжені геополітичною турбулентністю, актуалізують потреби забезпечення гарантій результатності впливу органів державної влади та управління на суспільно-політичні процеси, що розгортаються в державі, формування інституційної стійкості державної служби та її здатності оперативно й ефективно реагувати на суспільні проблеми. Потреба зміцнення інституційної стійкості посилюється також небезпеками економіко-правового та енергетичного характеру. Ефективна державна служба здатна забезпечити гарантії зростання показників стабільності держави та спроможність протидіяти кризовим ситуаціям. Означене актуалізує інтерес до визначення особливостей формування інституційної стійкості як характеристики функціонування інституту державної служби України в умовах правового режиму воєнного стану.

Категорія «інституційна стійкість державної служби» є відносно новою та малодослідженою у вітчизняному дискурсі науки державного управління. Інституційна стійкість державної служби є структурним компонентом поняття національна стійкість. Сучасні науковці визначають зміст поняття національна стійкість досить варіативно, що, на нашу думку, пов'язано насамперед із їх науковим спрямуванням. Беручи до уваги наявні наукові підходи під

національною стійкістю в нашому дослідженні розумітимемо «здатність держави та суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, у т. ч. під час криз, швидко відновлюватися після криз до оптимального за визначених умов рівня рівноваги» [104]. Інституційна стійкість державної служби нами визначається як «здатність ефективно протистояти загрозам різного походження та характеру, адаптуватись до змін системи національної стійкості, підтримувати стале функціонування, зокрема, і під час криз, швидко відновлюватися після них до оптимального рівня рівноваги» [152].

Функціонування інституту державної служби України в мовах спротиву збройній агресії рф, поширення кризових тенденцій різного характеру та масштабу вказує на наявність потенціалу резильєнтності, закладеного як на рівні державних інституцій, так і на рівні суспільства. Втім існує ряд факторів, що гальмують розвиток означеного потенціалу. Формування інституційної стійкості державної служби нами розглядатиметься у вимірах забезпечення національної безпеки, кадрової безпеки та фінансової спроможності.

Головною перешкодою зміцнення інституційної стійкості державної служби є неналагоджена співпраця органів державної влади у забезпеченні національної безпеки України. Деталізуючи дану тезу зазначимо, що заходам певного спрямування властива фрагментарність та несистемність, а отже, їх результативність є менш відчутною. Засадами гарантування інституційної стійкості державної служби, на думку науковців, є комплексність, адаптивність, здатність до взаємодії, надійність, прогнозованість, готовність, мобільність, обізнаність, резервування, стабільність та субсидіарність [25].

Формування інституційної стійкості державної служби тісно пов'язане з проблемою забезпечення національної безпеки України. В умовах протидії безпековим загрозам, спричинених повномасштабним вторгненням рф на територію України, забезпечення національної безпеки та збереження територіальної цілісності є домінантами/пріоритетами політичного порядку денного. Категорія національної безпеки нами розглядається в поєднанні з

поняттям системи забезпечення національної безпеки, до якої належать «державні та недержавні органи, що забезпечують безпеку особи, суспільства й держави на різних рівнях» [107]. Національне законодавство визначає національна безпеку як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» [91].

Закон України «Про національну безпеку України» [91] не встановлює чіткого переліку суб'єктів національної безпеки, втім ним «визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони» [91]. Зауважимо, що означені повноваження не стосуються значного обсягу її компонент. Згідно класифікації, запропонованої О. Федорук, національна безпека на поділяється на військову, екологічну, економічну, інформаційну, культурну, політичну та правову [126]. Нормативні розмежування стосуються насамперед військової сфери та сфери оборони (ЗСУ, ГРУ, СБУ), тобто загалом національної безпеки. З. Гбур і цього приводу зауважує, що «законодавством визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони» [9].

Оскільки національною безпекою є комплекс внутрішніх і зовнішніх факторів, очільники нашої держави повною мірою усвідомлюють всі наявні та імовірні ризики й загрози, що закріплено на рівні відповідних документів концептуального та стратегічного характеру. Інституційна стійкість в означених документах визначається як фактор безпеки держави. Так, у Стратегії національної безпеки України стійкість виступає однією з основних засад нацбезпеки, а запровадження якої є важливим напрямом зовнішньо- та внутрішньополітичної діяльності держави. Стратегія воєнної безпеки України визначає стійкість як «здатність системи управління державою, сил оборони, національної економіки, інфраструктури та суспільства до швидкого відновлення й адаптування до змін у безпековому середовищі як і до тривалого

протистояння в наданні відсічі і стримуванні збройної агресії» [97].

Формування інституційної стійкості державної служби визначено одним із завдань Концепції забезпечення національної стійкості. Означене завдання реалізується через «впровадження спеціальних навчальних програм і курсів підвищення кваліфікації для державних службовців та особового складу Збройних Сил України, а також упровадження реформ, спрямованих на зміцнення особливого партнерства з НАТО та набуття Україною повноправного членства в Альянсі» [96].

Важливість формування та зміцнення інституційної стійкості відображена також на рівні стратегічних документів ЄС, зокрема підтримка оборонної готовності та стійкості визначені одними з головних цілей Європейської оборонно-промислової стратегії [139]. В європейському документі «Відкрита стратегічна автономія та глобальне лідерство ЄС» [148] акцентовано на необхідності збалансування стійкості та конкурентоспроможністю «на основі узгодженого набору правил задля того, щоб Європейський Союз подолав свою вразливість та став глобальним актором» [148].

Російсько-українська війна виявила численні проблеми та застарілі підходи в системі національної безпеки України, основними із яких є невідповідність інституцій державної служби до відповідей на подібні ризики та неефективність, а подекуди й аморфність, діяльності щодо спротиву агресору. Серед основних факторів, що впливають на інституційну стійкість державної служби в контексті забезпечення національної безпеки, можна виділити (1) неефективність системи безпеки та оборони, яка проявляється у відсутності єдиного функціонального об'єднання сектору безпеки і оборони з централізованим управлінням; (2) інституційну слабкість, недостатню професіоналізацію та структурну незбалансованість інституцій; (3) дефіцит ресурсів і нераціональне їх використання; (4) відсутність ефективних міжнародних гарантій безпеки для України; (5) слабка ефективність інструментів протидії дезінформації та захисту державної служби від проявів колабораціонізму. Не менш важливими проблемами є корупційні ризики,

неефективність управлінських структур та недосконалість системи оцінювання ризиків на рівні інституту державної служби, що призводить до прояву тенденцій депрофесіоналізації, а також використання держслужбовцями своїх посадових можливостей у приватних або корпоративних інтересах [26].

Посилення інституційної стійкості державної служби в контексті національної безпеки, на думку М. Масик-Бєсової, потребує здійснення ряду кроків, зокрема [43]:

- впровадження концепції інституційної стійкості інституту державної служби;
- розробки механізмів залучення інститутів громадянського суспільства до забезпечення національної безпеки та співпраці щодо формування інституційної стійкості державної служби;
- консолідації зусиль інститутів громадянського суспільства, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, бізнес-середовища та наукових установ щодо забезпечення інституційної стійкості державної служби;
- вдосконалення системи оцінювання ризиків на рівні інституту державної служби.

Для посилення інституційної стійкості державної служби в контексті забезпечення національної безпеки Україні необхідно активніше залучати зовнішні фактори. Участь в програмах, запропонованих міжнародними структурами та державами-партнерами України, може стати важливим кроком на цьому шляху. Втім це повинно передбачати використання міжнародного досвіду та кращих практик як інструментів забезпечення інституційної стійкості державної служби, що, у свою чергу, сприятиме її підтримці та розвитку в майбутньому.

Одним із вимірів інституційної стійкості державної служби є кадрова безпека. Наслідки криз соціально-політичного й економічного характеру, з якими Україна зіштовхнулася впродовж останніх років, призвели до виникнення низки проблем у забезпеченні кадрової безпеки державної служби. Це зумовило зниження ефективності кадрової політики в сфері держбезпеки. Такий розвиток

подій негативно позначився на загальній структурі державної служби та кадровому складі підрозділів, до повноважень яких віднесено забезпеченням безпеки державних службовців. Враховуючи ці обставини, виникає нагальна потреба в оновленні механізму зміцнення інституційної стійкості державної служби та пошуку шляхів підвищення кадрової безпеки, що вимагає комплексного підходу.

В науковому дискурсі державного управління кадрова безпека розглядається як компонента системи безпеки організації загалом. Водночас дефініція категорії «кадрова безпека в системі державної служби» на сьогодні залишається недостатньо дослідженою. Зазвичай категорія фінансової стійкості використовується у контексті безпеки органу державної влади та характеризується як механізм його захисту від непрофесіональних кадрів або їх неефективної діяльності. О. Пархоменко-Куцевіл визначає кадрову безпеку в системі державної служби як «сукупність механізмів, методів, принципів, спрямованих на формування, розвиток та збереження кадрового потенціалу системи публічної служби» [65, с. 167]. На думку В. Карковської, кадрова безпека в системі державної служби – це «сукупність аргументованих і об'єктивно необхідних заходів, що проводяться з метою формування, розвитку та вдосконалення кадрового потенціалу інституцій публічної служби» [30]. Предметне поле нашого дослідження дозволяє означити кадрову безпеку в системі державної служби як комплекс заходів щодо запобігання ризикам і небезпекам, пов'язаним із діяльністю персоналу в контексті виконання функцій держави.

Забезпечення кадрової безпеки є важливою компонентою формування інституційної стійкості державної служби в умовах російсько-української війни. Концепція кадрової безпеки в державній службі включає систему офіційно визначених напрямів роботи з персоналом, що забезпечуються спеціально уповноваженими суб'єктами до яких відносяться служби управління персоналом ОДВ і ОМС та їх посадові особи. Державна служба є специфічною сферою трудової діяльності, що формує унікальні характеристики її кадрового

потенціалу. Якість кадрового потенціалу безпосередньо впливає на ефективність і результативність державного управління, що в кінцевому підсумку визначає функціональність держави.

В контексті зміцнення інституційної стійкості державної служби забезпечення кадрової безпеки повинно включати підвищення професіоналізму та максимальне використання знань і навичок державних службовців для блага суспільства та держави. Також важливим є підвищення організаційної культури в інституціях державної служби, що сприятиме підвищенню трудової віддачі та затребуваності професіоналізму. В означеному контексті доречно розглянути механізми забезпечення кадрової безпеки в системі державної служби.

Механізми забезпечення кадрової безпеки в системі державної служби – це комплекс інструментів і методів, спрямованих на створення безпечних умов для виконання держслужбовцями своїх професійних обов'язків, а також на інструментів захисту інституту державної служби від непрофесійного чи потенційно небезпечного персоналу. Структурно механізм забезпечення кадрової безпеки включає: цінності та принципи кадрової безпеки, суб'єкти кадрової безпеки, стратегічні цілі та завдання, етапи реалізації цих завдань, методи досягнення цілей, ресурсне забезпечення, а також напрямки діяльності у сфері кадрової безпеки [30]. Враховуючи це, реалізація механізму кадрової безпеки передбачає використання інструментарію, спрямованого на розвиток та підтримку потенціалу управлінського персоналу.

О. Пархоменко-Куцевіл вважає, що «забезпечення кадрової безпеки в системі публічної служби здійснюється за допомогою внутрішніх та зовнішніх механізмів» [64]. Внутрішні механізми фокусуються на захисті держслужбовців і посадовців (забезпечення охорони здоров'я, соціального захисту, юридичних гарантій), а також на їх професіоналізації, що передбачає адаптацію, мотивацію, підвищення кваліфікації, оцінювання тощо. Зовнішні механізми сфокусовані на формуванні узгодженої кадрової політики та забезпеченні якісного відбору персоналу для комплектування інституції державної служби компетентним кадровим складом [65].

Забезпечення кадрової безпеки як вимір формування інституційної стійкості державної служби передбачає створення професійної та ефективної структури, здатної ефективно реагувати на виклики, що виникають внаслідок дій агресора. Участь у євроінтеграційних процесах вимагає запобігання ризикам, пов'язаним із персоналом, зокрема професійною діяльністю та інтелектуальним потенціалом держслужбовців. Проте в практиці європеїзації інституту державної служби ще не розроблені чіткі критерії для оцінки рівня кадрової безпеки, а також не має чіткої концептуальної основи для сучасних кадрових технологій та норм професійної культури. Отже, для посилення інституційної стійкості державної служби в умовах протидії агресору необхідно на постійній основі коригувати та удосконалювати систему забезпечення кадрової безпеки.

З початку повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України органи державної влади національного, регіонального та локального рівнів активно шукають найефективніші методи забезпечення фінансової спроможності та стабільності. Для оптимізації функціонування системи державного управління було впроваджено низку реформ, спрямованих як на оновлення механізмів реалізації різних політик, так і на розробку інструментів для їх реалізації. Проте, у зв'язку з динамічністю воєнних дій та постійними змінами в структурі фінансового сектору, які часто виявляються недостатньо контрольованими, актуальним залишається пошук оптимального балансу між підтримкою фінансової спроможності та забезпеченням потреб оборонної сфери.

Важливість фінансового забезпечення в процесах функціонування системи державної служби актуалізує питання посилення її фінансової спроможності. Формування інституційної стійкості державної служби нами розглядатиметься у вимірах забезпечення національної безпеки, кадрової безпеки та фінансової спроможності. Дослідження питання фінансової спроможності як виміру формування інституційної стійкості державної служби потребує конкретизації змісту даної категорії та визначити факторів, що впливають на її забезпечення. Оскільки фінансова стійкість є компонентою національної стійкості держави,

науковці визначають її як «здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей» [113].

В контексті формування інституційної стійкості державної служби, фінансова спроможність розглядається як багатокomпонентна система індикаторів, кожен з яких реконструює окремі аспекти ефективності протидії негативним впливам на рівні фінансового сектору. Ці впливи можуть призвести до коригування стратегій і тактик у реалізації державних політик, зокрема бюджетної, грошово-кредитної, фіскальної та боргової. Варто зазначити, що джерелами продукування деструктивних впливів можуть бути як внутрішні умови, так і зовнішні фактори.

Забезпечення фінансової спроможності є складним і багаторівневим процесом, який включає низку підсистем, кожна з яких має власні специфічні джерела, структуру та динаміку розвитку. Джерела фінансової спроможності державної служби охоплюють усі фінансові ресурси, які можуть бути використані для забезпечення ефективного функціонування інституту державної служби [123, с. 101]. Враховуючи критичну важливість фінансової спроможності для забезпечення інституційної стійкості державної служби в умовах дії правового режиму воєнного стану, питання ефективного управління цією системою набувають особливої актуальності. Адже адаптація державної служби України до стандартів ЄС потребує посилення її інституційної стійкості.

Процес забезпечення фінансової спроможності державної служби передбачає встановлення чітких цілей, завдань, визначення функцій та методів, взаємодія яких забезпечить зміцнення фінансової спроможності державної служби. Механізм забезпечення фінансової спроможності державної служби нами розглядається як «комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих компонентів, що складають певне цілісне утворення, враховуючи обов'язковість наявності цільової, функціональної, суб'єктної та інших характеристик, у процесі визначення складників механізму забезпечення фінансової стійкості публічної

служби доречно виокремити такі компоненти як мета, цілі та завдання, об'єкти та суб'єкти, принципи та функції, методи забезпечення та інструменти підтримки, пріоритети, реальні та потенційні загрози» [31; 120; 124]. Ефективність механізму забезпечення фінансової стійкості публічної служби, на думку І. Мусаєва, досягається у випадку «функціонування механізму як єдності системи; гласності та відкритості у процесі формування й функціонування механізму забезпечення фінансової стійкості; достовірності даних про наявні фінансові ресурси; ефективного, економного та цільового використання фінансових ресурсів тощо» [51].

Таким чином, фінансова спроможність є важливою компонентою національної стійкості держави, оскільки вона визначає здатність системи публічного управління оперативно реагувати на умови геополітичної турбулентності та адаптуватися до нових викликів, підтримуючи стабільність через мінімізацію як зовнішніх, так і внутрішніх загроз. Фінансова спроможність державної служби означає її здатність протистояти негативним впливам зовнішнього та внутрішнього характеру, зберігаючи баланс фінансового середовища та посилюючи інституційну стійкість. Для належного функціонування інституту державної служби необхідно мати чітко налагоджений механізм забезпечення фінансової спроможності, успішність функціонування якого значною мірою залежить від налагодження ефективної взаємодії між ОДВ і ОМС. Відповідно розуміння важливості фінансової спроможності для зміцнення інституційної стійкості державної служби є важливим не тільки з наукової, а й практичної точки зору.

Таким чином, системні виміри формування інституційної стійкості державної служби спрямовані на розв'язання завдання щодо посилення адаптивності безпекового середовища, зміцнення фінансової спроможності та забезпечення кадрової безпеки інституцій державної служби. В умовах невизначеності та динамічних змін, спричинених зовнішніми чинниками, потенціал інституційної стійкості державної служби характеризується здатністю до активізації та розвитку. На основі означеного можливо стверджувати про

обґрунтованість потреби формування інституційної стійкості державної служби та визначення інструментів її забезпечення.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ АДАПТАЦІЇ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

3.1. Імплементация принципів доброго урядування в державну службу України

Упродовж останніх років Україна продемонструвала рішучість намірів в здійсненні принципової модернізації інституту державної служби України у відповідності до європейських принципів належного урядування. Оцінка дотримання цих принципів в процесі реалізації євроінтеграційного курсу України здійснюється з оперттям на «Програму підтримки вдосконалення врядування та менеджменту» [150] (SIGMA), спрямованої на підтримку модернізації інституту державної служби України та системи публічного управління в державах Центрально-Східної Європи. Практична реалізація програми SIGMA в питаннях реформування інституту державної служби України розпочалася в 2006 р., а перші оцінки дієвості інституту державної служби як елементу системи публічного врядування в Україні були отримані у 2007 р. Саме вони стали основою для розробки стратегій реформування інституту державної служби в період 2010–2014 рр.

З метою вироблення прозорого алгоритму перевірки дієвості реформ та прискорення проведення реформ в державах Європейської політики сусідства, в 2014–2015 рр. програмою SIGMA були розроблені принципи державного управління та принципи державної служби, структуровані в рамках шести напрямів оцінки діяльності держав ЦСЄ, зокрема й України: по-перше, стратегічні засади реформування державного управління; по-друге формування та координація державної політики; по-третє, інститут державної служби; по-четверте, підзвітність; по-п'яте, надання послуг; по-шосте, управління державними фінансами [100]. В загальному, сукупність цих напрямів оцінки визначила основні вимоги, що мали бути дотримані Україною в процесі реалізації її євро інтеграційного курсу. Вагоме місце поміж них належало

інституту державної служби України.

Для досягнення інститутом державної служби України означених вимог були розроблені в червні 2016 р. та схвалені розпорядженням КМУ [19] «Стратегія реформування державного управління в Україні на 2016–2020 роки» [115] та «Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» [117]. Вони охопили всі шість сфер принципів належного урядування [60], зокрема, й щодо інституту державної служби України. План дій з реалізації першої Стратегії [115], КМУ затвердив 24 червня 2016 р., а в квітні 2017 р. та жовтні 2017 р. вніс необхідні зміни до Плану заходів з реалізації «Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016–2020 роки» [115]. Ці зміни стосувалися оновлення механізмів координації реформи інституту державної служби України, коригування строків реалізації заходів здійснення реформи публічного управління й вилучення інформації про вже виконані заходи.

Важливим кроком в забезпечення імплементації принципів доброго урядування в інститут державної служби України стало створення в травні 2016 р. [90] Координаційної Ради з питань реформи державного управління, яка продовжила діяльність і в умовах правового режиму воєнного стану. Вона, зокрема схвалила звіт про виконання «Стратегії реформування державного управління в 2016–2019 рр.» [27; 29], в якому були визначені основні досягнення України у використанні європейських принципів державного управління на рівні інституту державної служби України та визначила подальші кроки у цьому напрямі.

За два роки, в червні 2018 р. SIGMA надала свій звіт про дотримання Україною принципів належного урядування та виконання «Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року» [116]. У звіті були визначені як досягнення, так і недоліки щодо імплементації принципів доброго урядування в інститут державної служби України. Зокрема, було зафіксовано, що на рівні такого напряму наближення до принципів належного урядування як «державна служба та управління людськими ресурсами» створена

інституційна та правова база для забезпечення професіоналізації системи державної служби України, проте реалізація даного напрямку має недоліки, серед яких найважливіший стосувався відсутності в національному законодавстві, що опирається на Закон України «Про державну службу» [83], однакових деталізованих стандартів та прописаних процедур про підготовку посадових інструкцій та кваліфікаційних вимог для державних службовців на основі єдиної моделі компетентностей. Така ситуація, на думку авторів звіту SIGMA, призводить до посилення суб'єктивних факторів в процесі організації та проведення як відбору на державну службу, так і вступу на неї [28].

Як важливе досягнення результатів імплементації принципів доброго урядування в інститут державної служби України означалося запровадження інституційних та правових інструментів забезпечення дисциплінарної відповідальності й запобігання корупції на рівні інституту державної служби. Але, в звіті зазначалося, що строк давності, який встановлювався українським законодавством для застосування дисциплінарного стягнення до державного службовця, був невідповідним принципам доброго урядування та в багатьох випадках дозволяв уникати відповідальності державним службовцям при вчиненні ними дисциплінарних правопорушень. Зауважимо, що в Україні сьогодні створені законодавча й інституційна бази, що необхідні для організації протидії корупції, але оновлені стратегічні основи антикорупційної політики, що відповідають статусу України як держави-кандидата в члени ЄС, не запроваджені повною мірою, а дія частини існуючих норм була призупинена через введення правового режиму воєнного стану.

Показник «державна служба та управління людськими ресурсами» передбачав оцінку за двома принципами (індикаторами) функціонування інституту державної служби та управління людськими ресурсами в цій системі, об'єднаних за 13 вимогами, трансформованими в субіндикатори (Додаток А). Дані, наведені в Додатку А визначають перспективи подальшого реформування інституту державної служби України, відповідно до європейських принципів доброго урядування:

- на НАДС покладалося виконання функції забезпечення вчасного оприлюднення оголошення про проведення конкурсів на вакантні посади в інституті державної служби України в доступній та зручній для споживачів інформації формі;
- за КМУ закріплювалася необхідність вдосконалення методів відбору, що будуть застосовуватися конкурсними комісіями для відбору в інституті державної служби на вакансії категорій А, Б, В та відповідні законодавчі повноваження щодо формування складу цих конкурсних комісій. Склад конкурсних комісій інституту державної служби мав гарантувати, що в системі державної служби України не будуть призначені політично запламовані кандидати;
- на рівні інституту державної служби мають бути врегульовані процедури та визначені критерії розробки посадових інструкцій в органах публічного управління, принципи оцінювання та класифікації посад інституту державної служби;
- на рівні інституту державної служби має бути реалізована державна політика вдосконалення підходів до оприлюднення процесу формування заробітної державних службовців;
- має бути забезпечено провадження нової (європейської) системи оцінювання результатів діяльності державних службовців в інституті державної служби;
- мають бути визначені та набути публічності критерії змінної складової оплати праці державних службовців, в яких буде обмежена її частка як складова заробітної плати в інституті державної служби.

Після виборів до Верховної ради України в 2019 р., до українського національного законодавства про державну службу були внесені суттєві зміни, метою яких стало забезпечення гнучкості під час найму до інституту державної служби. Зокрема, державні службовці категорії А отримали можливість уникати немотивованих звільнень. Законодавство, поява якого пов'язана з пандемією COVID-19, призупинило набір до інституту державної служби на основі

конкурсного відбору. Відновлення конкурсного відбору в інституті державної служби України відбулося у квітні 2021 р., але масштабна агресія з боку росії знову спричинила припинення добору на державну службу на основі конкурсних засад, характерних для принципів доброго урядування.

Реформа системи оплати праці в інституті державної служби України була розпочата в 2020 р. Державний план дій з реалізації концептуальних засад реформування системи оплати праці державних службовців був затверджений у травні 2020 р. розпорядженням КМУ, але відповідний проєкт Закону, що включав необхідні зміни, у вересні 2020 р. був відхилений ВРУ. НАДС України продовжила підготовку до запровадження реформування системи оплати праці державних службовців упродовж 2021 р. та після початку російсько-української війни. У листопаді 2022 р. КМУ зареєстрував у ВРУ проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (№ 8222 від 23.11.2022), який був розроблений НАДС, щодо імплементації в інститут державної служби єдиного підходу в оплаті праці державних службовців, основою якого є класифікація посад [8]. Проєкт став основою для роботи над реформою оплати праці державних службовців у 2023–2024 рр., результати якої ми проаналізуємо у підрозділі 3.2.

Важливим аспектом імплементації принципів доброго урядування в інститут державної служби України, який був виміряний та представлений в звіті SIGMA, є підзвітність. Зокрема, у звіті зазначалося, що обсяг автономії, наданий українським законодавством ЦОВВ, що не мають міністерського статусу, спричиняє надлишкову бюрократизацію управлінського процесу, коли державні службовці найвищого рівня є переобтяженими обов'язками із прийняття управлінських рішень з усіх організаційних питань функціонування інституту державної служби. Таке переобтяження посадовими обов'язками відволікає державних службовців найвищого рівня від: надання публічної інформації; здійснення належного контролю за функціонуванням механізму доступу до публічної інформації; контролю за здійсненням моніторингу, аналізу та впровадження рекомендацій моніторингу [28].

Для України важливою є фінансова роль ЄС в процесі імплементації принципів доброго урядування. Ще в березні 2018 р. ЄС запустив проєкт EU4PAR [68], спрямований на технічну допомогу в реалізації Стратегії реформи державного управління України з бюджетом 5,2 млн. євро, який був доповнений до 7,8 млн євро. В цей же час Світовий банк через Трастовий фонд спрямував на імплементацію принципів доброго урядування в інститут державної служби України 5,3 мільйона євро, насамперед, на впровадження інновацій в сфері управління людськими ресурсами інституту державної служби, розгортання відповідної інформаційної системи [68]. У 2021 р. європейські партнери України почали реалізацію проєкту технічної допомоги в 2,5 млн євро для підтримки інституційного зміцнення системи державних е-закупівель, професіоналізацію та комунікаційну діяльність в інституті державної служби [101].

Виявлені SIGMA недоліки в процесі та результатах імплементації принципів доброго урядування в інститут державної служби України, огляд впровадження Стратегії реформи державного управління до 2020 р. та низка консультацій з стейкхолдерами, визначили напрями подальшої європеїзації інституту державної служби. Ці напрями були затверджені в новій «Стратегії реформи державного управління на 2022–2025 роки» [114] та відповідному Плані заходів до неї, затвердженого Розпорядженням КМУ від 21 липня 2021 р. [70]. Стратегія визначила три пріоритетні завдання, серед яких і «побудова системи професійної та політично нейтральної державної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян» [114]. Після надання Україні статусу держави-кандидата в члени ЄС Радою реформи державного управління були схвалені зміни до Стратегії через формулювання четвертого пріоритетного завдання посилення спроможності системи державного управління в забезпеченні успіху процесу євроінтеграції.

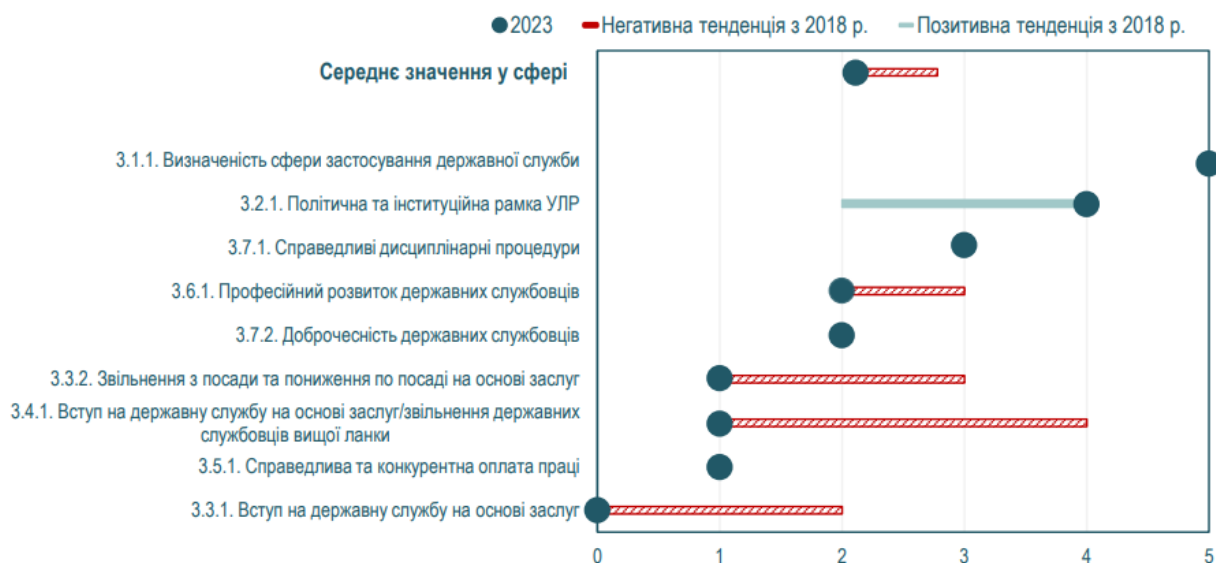
Під час місії SIGMA до Києва у вересні 2021 р., КМУ спільно з членами місії дійшли згоди про необхідність підготовки оновленої інформації про поточний стан інституту державної служби та державного управління України та визначення напрямків вдосконалення управлінських процесів на 2022–2024

рр. Після початку російсько-української війни потреба моніторингової оцінки SIGMA була включена до проєкту Плану відновлення України, представленого в Лугано в липні 2022 р. [69]. В жовтні 2022 р. від України SIGMA отримала офіційний лист-запит про початок підготовчого процесу до моніторингової оцінки []. Заплановані заходи програми SIGMA, які передбачали проведення моніторингової оцінки всієї системи публічного управління України, зокрема й інституту державної служби, на відповідність європейським принципам публічного управління та дієвості державної служби, були презентовані в грудні 2023 р.

У звіті SIGMA за грудень 2023 р. було констатовано, що «Державна служба в Україні сильно постраждала внаслідок збройної агресії Росії та наступного введення воєнного стану. Були вжиті особливі заходи щодо набору, звільнення, переведення, просування по службі, організації роботи та доброчесності, що призвело до зменшення уваги до практики добору, заснованого на заслугах. Крім того, суттєво скоротилися кошти, які виділяються на заробітну плату та навчання державних службовців, що вплинуло на різні індикатори ефективності» [50]. Це знайшло своє відображення у індикаторах вимірювання принципів доброго урядування у сфері державної служби України (Малюнок 3.1).

Дані, наведені на Малюнку 3.1 вказують, що, по-перше, російсько-українська війна розширила інституційні рамки державної служби через створення військових адміністрацій та вплинула на структуру кадрів. По-друге, регулювання, зумовлене воєнним станом, запровадило нові процедури щодо державних службовців, які тимчасово змінили матеріальну сферу діяльності інституту державної служби. По-третє, до стратегічних засад реформи державної служби були внесені лише незначні корективи, метою яких було пристосування до викликів війни. По-четверте, попри недостатню чіткість меж політичної відповідальності за інститут державної служби, НАДС ініціює професіоналізацію державної служби та європеїзацію управління людськими ресурсами. Деталізуємо значення кожного індикатора, який відображає

імплементацию принципів доброго урядування в інститут державної служби України станом на грудень 2023 р.



Малюнок 3.1. Відповідність інститут державної служби індикаторам принципів доброго урядування

Деталізований принцип доброго урядування «Сфера застосування державної служби адекватна, чітко визначена і застосовується на практиці» деталізований через індикатор «Адекватність сфери повноважень державної служби», що вимірює, якою мірою законодавча та нормативно-правова база, що встановлює адекватність горизонтального та вертикального застосування державної служби в процесі публічного управління. За такими критеріями даного індикатору як: (1) чіткість законодавчої бази сфери застосування державної служби України; (2) адекватність горизонтальної сфери застосування державної служби України; (3) всебічність матеріальної сфери застосування державної служби України; (4) вилучення зі сфери застосування державної служби України посад політичних призначенців; (5) чіткість нижньої межі державної служби України, інститут державної служби оцінений в максимальні 5 балів (Додаток Б) [50]. Це вказує на те, що сфера застосування державної служби України, порівняно з попередніми вимірюваннями 2018 р. та 2021 р., змінилася несуттєво, є всебічною та чітко визначеною.

Звіт SIGMA за грудень 2023 р. позиціонує інститут державної служби України як публічний, професійний та політично неупереджений, що спрямовує свою діяльність на практичне виконання завдань та функцій Української держави. Горизонтальна сфера інституту державної служби є широкою, оскільки його функції поширюються на міністерства та інші ЦОВВ, зокрема і регуляторні; регіональні та місцеві державні адміністрації; незалежні установи; Офіс Президента та Апарат Верховної Ради; органи прокуратури; органи військового управління та органи дипломатичної служби [83]. Низка спеціальних положень (на додаток до або замість ЗДС) застосовуються до окремих державних установ, насамперед, у сфері оплати праці [46; 71]. Вертикальна сфера застосування інституту державної служби чітко визначена, зокрема українське законодавство виводить політичні посади зі сфери дії Закону України «Про державну службу» [83] й проводить чітку нижню межу державної служби, вилучаючи зі сфери дії даного закону посади, які передбачають виконання функцій обслуговування інституту державної служби [85].

Зауважимо, що команди підтримки реформ, які створені та функціонують з метою забезпечення реформи інституту державної служби в Україні не належать до сфери державної служби, але експерти SIGMA вважають, що їх слід аналізувати в даному контексті. Ці команди функціонують в рамках Української архітектури реформ з 2016 р. на рівні окремих ЦОВВ та Кабінету Міністрів України (КМУ) за підтримки ЄС та керуються ЄБРР [50]. Йдеться про сторонніх до інституту державної служби експертів, набраних за конкурсом на тимчасовій основі. Формально вони не мають жодних повноважень ухвалювати рішення, але на практиці відіграють важливу роль у виробленні, координації й реалізації державної політики України. На нашу думку, попри те, що команди підтримки реформ забезпечують інститут державної служби висококваліфікованими працівниками для забезпечення реформ, такий підхід не може бути сталим в довгостроковій перспективі, оскільки він може привести до залежності від ззовні фінансованих консультантів, що виконуватимуть функції державних службовців, не маючи прав та обов'язків на рівні інституту державної служби

України. Тому необхідно розробити довгострокове бачення щодо забезпечення інтеграції потенціалу команд підтримки реформ в інститут державної служби.

Деталізований принцип доброго урядування «Запроваджені і застосовуються на практиці політика і правова рамка для професіоналізації та злагодженості державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі» змістовно розкривається через значення індикатору «Адекватність політики, законодавчої бази та інституційної структури для професійного управління людськими ресурсами на державній службі». Цей індикатор вимірює ступінь впровадження національної політики щодо державної служби, законодавчої бази функціонування даного інституту та його інституційного потенціалу, забезпечення узгоджених практик управління людськими ресурсами в інституті державної служби, оцінює, наскільки повно реалізовані закони, якими регулюється забезпечення належного урядування на рівні інституту державної служби. За такими критеріями даного індикатору як: (1) запровадження політичної відповідальності за державну службу; (2) якість документів політики щодо державної служби України; (3) реалізація політики державної служби України та її моніторинг; (4) правильний баланс між первинним і вторинним законодавством про державну службу; (5) наявність центрального дієздатного координаційного органу; (6) професіоналізм кадрових підрозділів в державних органах влади України; (7) наявність діючої бази даних людських ресурсів з даними про інститут державної служби; (8) доступність та використання даних про державну службу України, інститут державної служби оцінений в 4 бали (Додаток В) [50].

За даним індикатором зберігається баланс між первинним та вторинним законодавством про державну службу, за винятком положення, яким регулюється посада фахівця з питань реформ, який є державним службовцем, на відміну від членів Команди підтримки реформ. Концепція посади фахівця з питань реформ була запроваджена як інструмент підвищення інституційної спроможності державної служби здійснювати розробку та впроваджувати

ключові реформи в Україні. Ідея полягала в створенні системи посад з більш високим рівнем вимог, більш досконалішими процедурами відбору кандидатів та суттєво вищою фіксованою складовою заробітної плати даних державних службовців. Попри те, що концепція посада фахівця з питань реформ є основною політичною новацією та суттєвою зміною в інституті державної служби, ці посади досі регулюються виключно підзаконними актами як відмінна від інших група посад в системі державної служби на рівні процесу набору та відбору кандидатів [88] та винагороди [67]. Однак фахівці з питань реформ навіть не згадуються в Законі України «Про державну службу», де також відсутній правовий дозвіл на розробку процедур відбору для таких посад державних службовців. Надбавки, що отримують фахівці з питань реформ, ґрунтуються на перехідних та тимчасових положеннях Закону України «Про державну службу», дія яких систематично продовжується [83].

Також, дані Додатку В вказують на те, що політична відповідальність за державну службу є невизначеною. Зокрема, вона формально закріплена за Кабінетом міністрів України [83], але практично вона розподілена між Міністром Кабінету Міністрів, що має загальні обов'язки з координації й контролю за всіма державними органами, діяльність яких підпорядкована безпосередньо КМУ (включно з НАДС) та головою НАДС, який є державним службовцем категорії А, проте не політичним призначенцем та не членом КМУ [86]. Відповідна рекомендація SIGMA від 2018 р. щодо усунення цієї неузгодженості не була виконана. І хоча Голова НАДС щорічно звітує про діяльність Нацагенства, комплексні та регулярні звіти про стан інституту державної служби не готуються. Зауважимо, що наявність всебічних високоякісних даних про інститут державної служби має важливе значення для ефективного управління та ухвалення обґрунтованих рішень на всіх рівнях системи публічного управління.

Деталізований принцип доброго урядування «Відбір державних службовців відбувається на основі заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження у посаді та звільнення державних службовців є

чіткими» змістовно розкривається через значення індикатору «Меритократія та ефективність відбору державних службовців», який за вимірюваннями SIGMA у 2023 р. дорівнював 0 (Додаток Г). Цей індикатор вимірює, наскільки законодавча база щодо інституту державної служби та організація набору до системи державної служби забезпечують ефективність відбору кандидатів, що бажають вступати на державну службу на основі своїх заслуг, і наскільки забезпечує це бажані результати з позиції справедливих та недискримінаційних призначень на посади на основі конкурсу. Цей індикатор вимірює лише набір кадрів ззовні інституту державної служби.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» прописує, що «у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби... без конкурсного відбору» [95], тому не допускає здійснення конкурсного відбору, навіть за потреби органу державного управління. Процеси добору організовуються на підставі заяв кандидатів і документів, що підтверджують їх громадянство, освіту й професійний досвід. Але відсутня єдина методика оцінки придатності кандидатів, оскільки вона віддана на розсуд кожного органу державного управління. 25 лютого 2022 р. з міркувань безпеки була призупинена робота Єдиного порталу вакансій державної служби [15], що створило проблему інформування про вакантні посади зацікавлених потенційних кандидатів. Але, в 2022 р. на посади в інституті державної служби були призначені 13778 державних службовців, а в першому кварталі 2023 р. – 6894 [112]. Необхідність та пропорційність обмежень щодо конкурсного набору на основі заслуг, що були запроваджені в лютому 2022 р., не були переглянуті, що привело до зростання кількості строково призначених державних службовців, посади яких мають бути відкриті для заміщення одразу після скасування правового режиму воєнного стану. Це стане серйозним випробуванням для інституту державної служби України.

Деталізований принцип доброго урядування «Призначення та звільнення державних службовців вищої ланки на основі заслуг» вимірюється через визначення відповідності законодавчої бази і організації відбору та умов

перебування на посадах вищого корпусу інституту державної служби України. Це вказує, наскільки забезпечується професіоналізація вищого керівництва, наскільки воно є вільними від політичного впливу при призначенні на посади вищого корпусу в інституті державної служби або звільнення з них. Значення індикатора на кінець 2023 р. дорівнювало 1, що є явним регресом, порівняно з вимірюваннями 2018 р. та 2021 р. (Додаток Д). Основною причиною зниження показника є здійснення відбору на керівні посади без конкурсу.

До вищого корпусу інституту державної служби в Україні належать державні секретарі міністерств і керівники ЦОВВ, що не входять до складу КМУ [83]. На державних секретарів, зокрема, покладені обов'язки з управління персоналом, їхня роль в інституті державної служби обмежується адмініструванням міністерства та вирішенням оперативних питань, тоді як формування відповідної політики покладається на заступників міністрів [18]. Метою реформ, пов'язаних із запровадженням директоратів та фахівців з питань реформ [36], було створення масштабних організаційних структур, відповідальних за окремі сфери політики та очолюваних генеральними директорами. Але, внаслідок неповного та непослідовного впровадження реформи, відповідальність за ту чи іншу сферу політики було покладено на заступників міністрів, які є політичними призначенцями, а не на вищий корпус інституту державної служби, як у більшості держав-членів ЄС [140]. Призначення на посади вищого корпусу інституту державної служби України часто відбувалися без конкурсу та чітких критеріїв, заснованих на заслугах, а процес звільнення здійснювався на розсуд осіб, які ухвалювали політичні рішення. Хоча подібні практики існують в деяких державах-членах ЄС, така ситуація в Україні сприяла надзвичайно високій плинності кадрів, нестабільності, яка завдавала шкоди інституту державної служби. Дані щодо плинності кадрів на посадах вищого корпусу інституту державної служби України в 2020-2022 рр. підкреслюють відсутність стабільності на цих посадах: 2019 – 45 %, 2020 – 58 %, 2021 – 51 %, 2022 – 26 % [57].

Комісія з питань вищого корпусу державної служби України не займається

організацією набору в умовах правового режиму воєнного стану, але виконує низку інших функцій [53]. З 2018 р. її повноваження були скорочені: вона не дає згоди на дострокове звільнення з посади державного службовця категорії А, вона не сприяє переведенню державних службовців між посадами категорії А, вносячи пропозицій щодо переведення, вона не затверджує перелік посад державної служби України [77]. Поточний склад Комісії з питань вищого корпусу державної служби України не забезпечує професійного та вільного від політичного впливу управління інститутом державної служби: (1) строк повноважень більшості його членів в часі збігається зі строком повноважень політичних інститутів – Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України; (2) на посаду експерта з питань людських ресурсів інституту державної служби призначається заступник міністра, що немає попереднього досвіду кадрової роботи; (3) гендерний баланс на вищих посадах інституту державної служби відсутній, але з 2017 р. частка жінок стабільно зростає (на початок 2023 р. з 198 вищих державних службовців – 59 жінки [53]).

Отже, посилення ролі принципів належного урядування в реформуванні інституту державної служби України, на нашу думку, пов'язані з реалізацією запланованих заходів за програмою SIGMA, за якою на 2022–2024 рр. визначена низка пріоритетів:

- Підтримка модернізації інституту державної служби України: реформа системи оплати праці, класифікація посад державних службовців, автоматизація процедури прийому на роботу;
- Консультативна допомоги НАДС шляхом надання рекомендацій з організації діяльності, відповідно до принципів доброго урядування;
- Надання експертних консультацій до проєктів змін до Законів «Про Кабінет Міністрів України» [89], «Про центральні органи виконавчої влади» [99] та сприяння у підготовці структурних змін на рівні інституту державної служби.

SIGMA залишається гнучкою у підтримці моніторингу процесу реформ інституту державної служби України. На думку українських дослідників існує

високі ризики того, що не всі рекомендації SIGMA пропонуватимуть прості рішення, а для забезпечення позитивних структурних змін в інституту державної служби буде необхідно здійснити аналіз деталізованих варіантів, що може й не підтримуватися тими, хто приймають рішення: політики можуть вимагати швидких результатів для забезпечення відновлення України та швидкого завершення процесу європейської інтеграції через діяльність інституту державної служби. Тому, для управління цими ризиками Україна має підтримувати тісну співпрацю з відповідними службами ЄС [109].

Остаточна імплементація принципів доброго урядування в інститут державної служби України залежить від того, наскільки швидко Уряд України відновить застосування тих положень Закону України «Про державну службу» [83], що забезпечують набір та підвищення по драбині посад державної служби на основі заслуг та відновить дію Єдиного порталу вакансій державної служби. Важливим фактором імплементація принципів доброго урядування в інститут державної служби України є продовження комплексної реформи системи оплати праці державних службовців, основою якої є класифікація посад інституту державної служби, з метою підвищення справедливості, прозорості й конкурентоспроможності оплати праці. Сприятиме пришвидшенню імплементація принципів доброго урядування в інститут державної служби України чітке покладання політичної відповідальності за розробку, координацію й впровадження політики щодо державної служби на Кабінет Міністрів України. Всі ці кроки передбачають короткострокову перспективу.

У середньостроковій перспективі остаточна імплементація принципів доброго урядування в інститут державної служби України передбачає: по-перше, Кабінет Міністрів України має підвищити спроможність інституту державної служби шляхом належного управління вищим корпусом державних службовців та удосконалення системи призначення на всі посади державної служби всіх рівнів державного управління; по-друге, розробити концепцію інтеграції в класифікацію посад державної служби та систему оплати праці посади фахівця з питань реформ; по-третє, Кабінет Міністрів України має посилити

професіоналізм процедури відбору на посади вищого корпусу інституту державної служби та ліквідувати політичний вплив на оцінювання кандидатів; по-четверте, Кабінет Міністрів України має забезпечити цифровізацію кадрових процедур в органах державного управління України.

3.2. Основні вектори трансформації інституту державної служби в умовах російсько-української війни

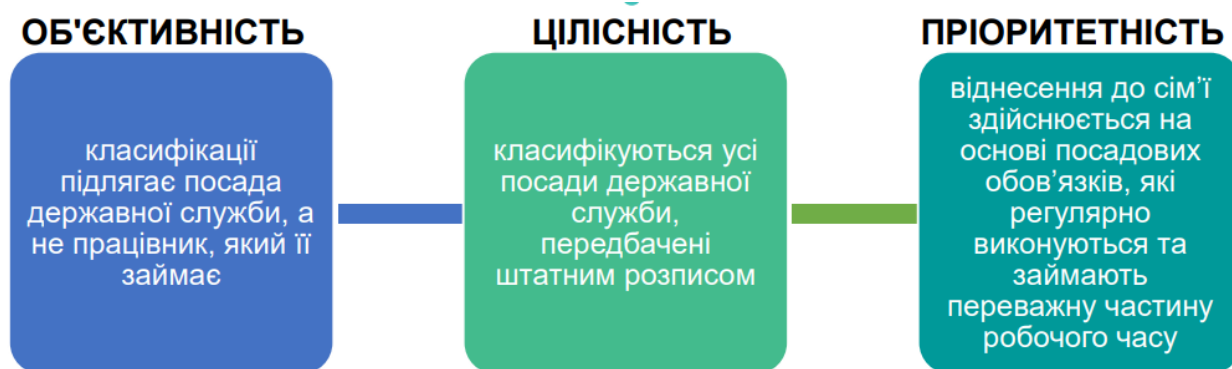
В умовах російсько-української війни НАДС визначило такі вектори трансформації інституту державної служби України: по-перше, прийняття відповідних нормативно-правових актів та реалізація Закону України «Про державну службу» [83]; по-друге, формування компетентної, висококваліфікованої групи фахівців з питань реформ; по-третє, визначення оптимальної кількості державних службовців та оптимізація чисельності працівників органів державної влади; по-четверте, реформування системи оплати праці державних службовців України з метою підвищення рівня їх заробітної плати; по-п'яте, створення служб управління персоналом у ЦОВВ та інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами в інституті державній службі; по-шосте, реформування системи професійного навчання державних службовців України; по-сьоме, підвищення рівня інституційної спроможності НАДС [57]. Проаналізуємо більш детально деякі з них.

Важливим вектором трансформації інституту державної служби в умовах російсько-української війни є визначення оптимальної кількості державних службовців та оптимізація чисельності працівників органів державної влади, здійсненого на основі класифікації посад. Питання класифікації посад державних службовців надзвичайно важливим. І хоча більшість науковців сприймають цей процес тільки як реформування системи оплати праці державних службовців, зазначимо, що результати класифікації можуть використовуватися для оптимізації професійного навчання державних службовців, розвитку їх професійної кар'єри та формування матриці оптимальної кількості державних

службовців.

У 2024 р. класифікації посад державних службовців здійснюється відповідно до постанови КМУ «Про підготовку до запровадження умов оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році» [94] від 23 жовтня 2023 р., якою затверджені: по-перше, «Алгоритм проведення класифікації посад державної служби в умовах воєнного стану», який визначає вимоги та етапи здійснення класифікації посад»; по-друге, «Каталог типових посад державної служби і критерії віднесення до таких посад», у якому визначено перелік сімей та рівнів типових посад інституту державної служби, що містить опис кожної сім'ї та кожного рівня для здійснення класифікації посад державної служби.

Класифікація посад державної служби (далі – КПДС) є процесом розподілу посад в інституті державної служби та присвоєння цим посадам класифікаційних кодів на основі їх віднесення до відповідних сімей посад та рівнів посад, визначених у «Каталогі типових посад державної служби і критерії віднесення до таких посад» [94]. КПДС здійснюється кожним органом державного управління незалежно від штатної чисельності [125]. Зауважимо, що класифікується кожна окрема посада інституту державної служби, що передбачена штатним розписом. Якщо відокремлений підрозділ чи територіальний орган державної влади не має статусу юридичної особи публічного права, то КПДС може здійснюватися самостійно, але тільки якщо керівник даного органу державної влади виконує функції керівника як державний службовець. Якщо орган державної влади не має можливості здійснити КПДС через обставини непереборної сили, то її здійснює державний орган вищого рівня [94]. Основні принципи КПДС наведені на Малюнку 3.2.



Малюнок 3.2. Принципи КПДС

Дотримання принципів КПДС, наведених на Малюнку 3.2 забезпечується суб'єктами даного процесу: по-перше, керівником, який видає розпорядчий документ, визначає структурний підрозділ, підписує Зведену відомість КПДС та приймає остаточне рішення щодо класифікації посад у разі виникнення спірних питань; по-друге, відповідальним структурним підрозділом, який вивчає інформаційно-роз'яснювальні матеріали НАДС; інформує керівників самостійних структурних підрозділів в інституті державної служби та державних службовців окремих посад категорії В про особливості заповнення основної інформації про посаду інституту державної служби та наявність відповідних інформаційно-роз'яснювальних матеріалів, здійснює заповнення основної інформації про посаду державної служби, в разі, якщо посади самостійного структурного підрозділу є вакантними, здійснює КПДС, заповнює та перевіряє, передає на підпис Зведену відомість КПДС; по-третє, керівниками самостійних структурних підрозділів та державними службовцями категорії В, які виконують функції відповідних структурних підрозділів. Вони забезпечують заповнення основної інформації про посаду інституту державної служби про усі посади структурного підрозділу та за потреби, беруть участь у проведенні КПДС. Усі суб'єкти КПДС забезпечують дотримання строків проведення класифікації, наведених на Малюнку 3.3 [94].



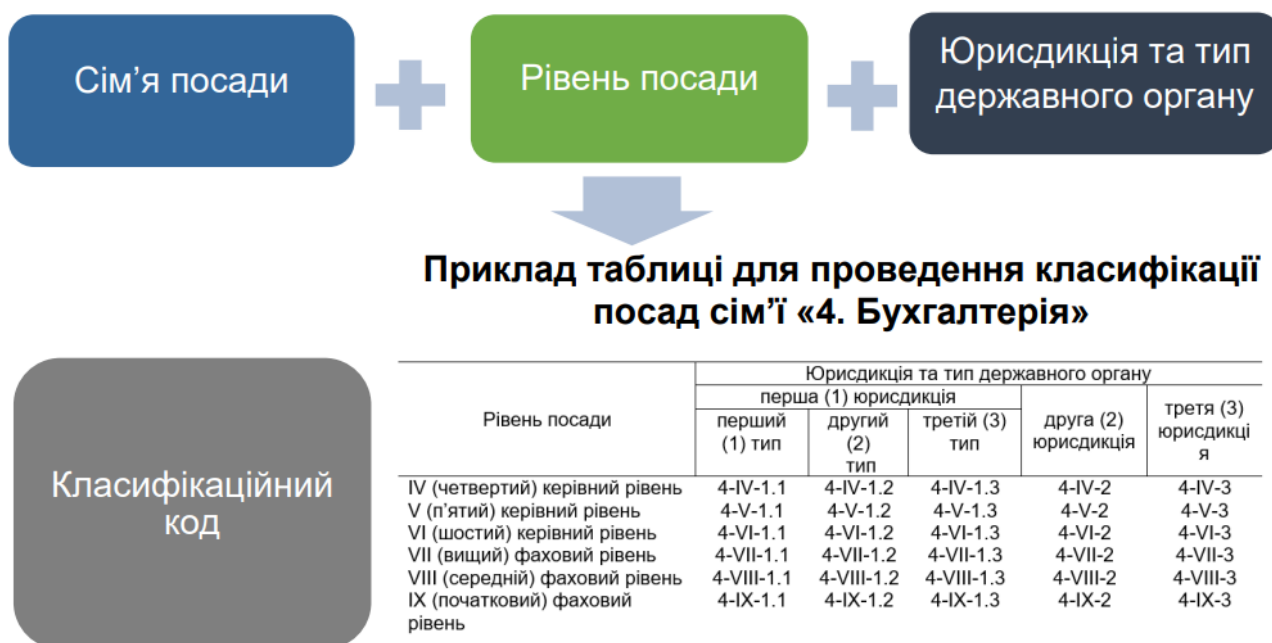
Малюнок 3.3. Строки КПДС

Основна інформація про посаду державної служби є додатком 1 до «Алгоритму проведення класифікації посад державної служби в умовах воєнного стану» [94]. Вона формується в електронній формі у форматі XLSX (XLS) на основі посадової інструкції. А в разі її відсутності керуються положенням про структурний підрозділ, іншими актами законодавства та фактично виконуваною роботою на конкретній посаді за останні шість місяців поточного року.

У першій графі вказується порядковий номер посади. У другій графі фіксується повна назва посади державної служби, яке обов'язково включає назви всіх підрозділів, до яких належить посада із вказаними сектором, відділом, управлінням, департаментом. У третій графі фіксують мету посади, яку переносять з посадової інструкції із зазначенням для чого утворена посада та що очікується від діяльності державного службовця (обсяг до 40 слів). У четвертій графі записують основні напрямки роботи (основні посадові обов'язки, до 5), що регулярно виконуються та займають переважну частину робочого часу державного службовця. Якщо складно визначитися з пріоритетами, то необхідно зафіксувати, наскільки важливим є даний напрям роботи для виконання цілей та завдань органу державної влади, досягнення його стратегічних цілей. У п'ятій графі йдеться про витрати робочого часу із зазначенням витраченого відсотку часу на кожен напрямок роботи упродовж останніх 6 місяців календарного року.

Сума виконання роботи державного службовця за всіма напрямками має становити загалом 100 % [55]. Для визначення витраченого відсотку робочого часу необхідно підрахувати кількість проєктів документів, експертиз, зустрічей, консультацій, визначити наскільки часто здійснюється така діяльність. Також варто враховувати складність роботи державного службовця, що вимірюється кількістю процесів, необхідних для досягнення результату [42].

Наступним кроком є безпосередня КПДС, результатом якої є присвоєння класифікаційних кодів всім посадам державної служби. Цей процес здійснюється відповідальним структурним підрозділом органу публічного управління, який може залучати керівників та державних службовців категорії В. Критеріями класифікації посад є: (1) сім'я посади; (2) рівень посади; (3) юрисдикція та тип органу публічного управління. Сукупність цих ознак дозволяє присвоїти посаді державної служби класифікаційний код, який є комбінацією кодів сім'ї посади, рівня посади, юрисдикції і типу державного органу. Комбінація кодів здійснюється послідовно через дефіс. На Малюнку 3.4 наведений приклад КПДС [55].

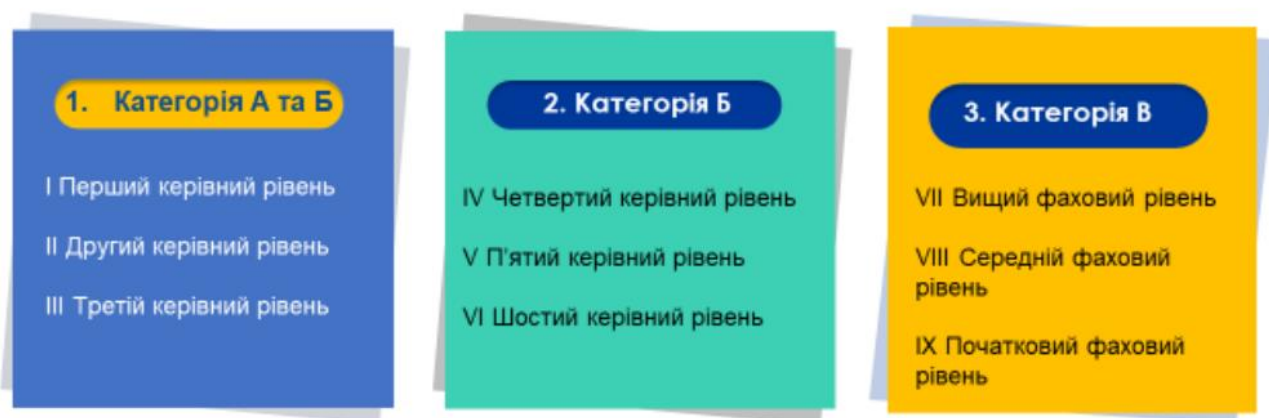


Малюнок 3.4. Приклад застосування алгоритму класифікації посад державної служби

Номер сім'ї в класифікаційному коді позначено арабськими цифрами в діапазоні 1–27 та включає: назву і номер сім'ї посад інституту державної служби; опис основного функціоналу типових посад державної служби; перелік і опис рівнів посад у межах сім'ї КПДС; таблицю класифікації посад державної служби, призначену для визначення класифікаційного коду (Додаток Ж). При визначенні сім'ї посади державної служби є низка особливостей: (1) сім'я посад державної служби обирається через співвідношення її опису та мети посади з основними напрямками роботи державного службовця; (2) опис сім'ї посад державної служби містить узагальнені напрямки роботи на відповідних посадах, які невичерпні; (3) для віднесення посади державної служби до певної сім'ї, посадові обов'язки не мають охоплювати всі напрямки роботи з опису посади; (4) якщо на одній посаді державної служби здійснюється діяльність, що відноситься до різних сімей, то посаду державної служби відносять до сім'ї посад, за якою діяльність державного службовця займає переважачу частину всього робочого часу; (5) якщо жодна з функцій посади не займає переважної частини робочого часу, то вона класифікується згідно з найбільш важливою функцією, яку державний службовець регулярно або частіше за інші виконує; (6) посади з одного структурного підрозділу можуть належати до різних сімей посад державної служби [55]. Зауважимо, що, по-перше, сім'я посад «1. Адміністративне керівництво» включає виключно посади державної служби категорій А та Б; по-друге, віднесення посад державної служби до сім'ї посад «3. Аналіз державної політики та нормотворча діяльність» може бути здійснений виключно в державних органах 1 та 2 типів і тільки за умови наявності у положенні такий державний орган відповідних функцій; по-третє, сім'я посад «9. Забезпечення реалізації (координації реалізації) державної політики» включає посади державної служби, на яких здійснюється діяльність відповідно до основних напрямів діяльності державного інституту; по-четверте, на перший погляд у сім'ях посад «23. Управління інформаційно-комунікаційними системами» і «25. Управління проектами інформатизації» функції можуть видаватися схожими, але вони мають різний зміст роботи державного

службовця, відтак важливо читати опис до сім'ї посад державної служби. Розподіл між сім'ями посад в державній службі України у 2024 р. наведено у додатку Ж, Таблиця 1.

Рівень посади у структурі класифікаційного коду позначено римською цифрою від I до IX [55]. На Малюнку 3.5 проілюстровано, що кожна сім'я посад державної служби, відповідно до ролі та місця посади в організаційній структурі органу публічного управління, включає посади різних рівнів мети посади.



Малюнок 3.5. Рівні посад державної служби

Визначенні рівня посади державної служби має певні особливості. На нашу думку, посада головного спеціаліста може бути віднесена до вищого, середнього або початкового фахового рівнів, а посада провідного спеціаліста – до середнього або початкового фахового рівнів. Посада спеціаліста може відноситися тільки до початкового фахового рівня. Рішення про кількість та відсоток посад державної служби категорії В а структурі відповідного фахового рівня ухвалює керівник державної служби виключно в межах видатків, що передбачені на оплату праці державних службовців бюджетним законодавством України на відповідний календарний рік.

Рівень юрисдикції посади державної служби у класифікаційному коді позначено арабськими цифрами від 1 до 3, а тип державного органу також арабськими цифрами від 1 до 3 через крапку після символу юрисдикції. Перший рівень юрисдикції об'єднує державні органи, юрисдикція яких поширена на всю

територію України. Другий рівень юрисдикції – державні органи, в яких юрисдикція поширюється на територію АРК, однієї чи кількох областей, м. Києва та м. Севастополя, територіальні органи ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через керівника ЦОВВ, який забезпечує формування державної бюджетної політики, в яких юрисдикція поширена на територію одного чи кількох районів, районів в містах та міста обласного значення. Третій рівень юрисдикції – державні органи, в яких юрисдикція поширена на територію одного чи декількох районів, районів в містах та міста обласного значення [55].

Аналіз КПДС вказує на необхідність уважного ставлення до класифікації посад заступників в інституті державної служби. Вони класифікуються за посадами керівників інституту державної служби та відносяться до сімей посад за загальними правилами. Рівень посади заступника керівника структурного підрозділу, незалежно від того чи очолює він структурний підрозділ, визначають за посадами керівників таких підрозділів. Рівень посади керівника головного управління в складі самостійного структурного підрозділу та координаторів в державних органах першого типу, юрисдикція яких поширена на всю територію України, має визначатися за посадою керівника самостійного структурного підрозділу такого органу [55]. Наведемо декілька прикладів класифікації посад державної служби (Таблиця 3.1).

Таблиця 3.1

Порівняння класифікації посад державної служби

Критерії класифікації та класифікаційний код	Посада	
	Посада заступника начальника Міжрегіонального управління НАДС	Заступник директора Департаменту управління персоналом – начальник відділу кадрового забезпечення та менеджменту міністерства
Сім'я посади державної служби	Адміністративне керівництво (I)	Управління персоналом (24)
Рівень посади державної служби	Другий (II)	Четвертий (IV)
Юрисдикція і тип державного органу	2, оскільки це посада в складі державного органу, юрисдикція	1.2, оскільки це посада посада в складі структури міністерства

	якого поширена на територію АРК, однієї чи кількох областей, м. Києва та м. Севастополя	
Класифікаційний код	1-II-2	24-IV-1.2

Таким чином, важливим елементом правового регулювання інституту державної служби в умовах правового режиму воєнного стану є класифікація посад, яка сприяє чіткому розподілу функцій між державними службовцями на рівні інституту державної служби. Такий вектор трансформації державної служби має велике значення для формування якісного апарату державної влади.

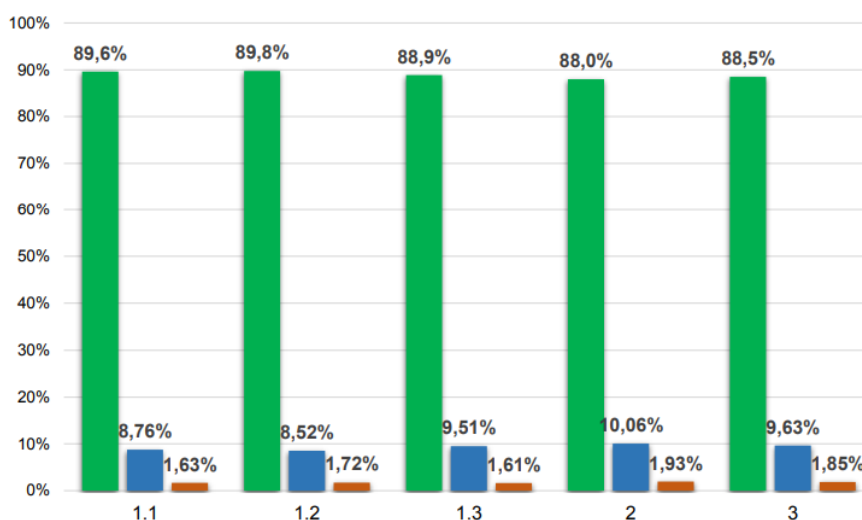
Здійснення класифікації посад в системі державної служби України уможливило запуск ще одного вектору трансформації інституту державної служби в умовах російсько-української війни, зокрема реформування системи оплати праці державних службовців України з метою підвищення рівня їх заробітної плати. Російсько-українська війна вплинула на заробітні плати державних службовців України та визначила їх негативну динаміку. У 2022 р. бюджетні витрати на оплату праці державних службовців, порівняно з 2021 р., були скорочені на 20 % [55]. У травні 2022 р. 54 % державних службовців повідомляли про зниження рівня оплати праці [56]. Зниження було зумовлене зменшенням розміру змінної складової, яка в деяких органах влади становила більшу частину заробітної плати.

У 2024 р., який є перехідним періодом реформування системи оплати праці державних службовців України, одночасно діють кілька моделей оплати праці залежно від проведення процесу класифікації посад, наявності спеціального законодавства та окремих виключень. Загальна система оплати праці державних службовців України у 2024 р. регулювалася такими законодавчими актами: по-перше, це Закон України «Про державну службу» [83]; по-друге, Закон України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» [82]; по-третє, Постанова КМУ «Про підготовку до запровадження умов оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році» [94]; по-четверте, Постанова КМУ «Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році» [66]; по-п'яте, Постанова КМУ «Деякі питання оплати праці

працівників державних органів та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану» [16]; по-шосте, «Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів)» [121]; по-сьоме, «Типове положення про преміювання державних службовців, які займають посади державної служби категорії А» [122]; по-восьме, «Положення про види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці» [72]. Цей перелік не вичерпний, оскільки не враховує спеціальні акти українського законодавства та відповідні підзаконні нормативно-правові акти. Зазначене законодавство забезпечує впровадження оплати праці державних службовців України на основі класифікації посад, чіткий поділ заробітної плати на фіксовану (гарантовану), що становить не меншу 70 % та варіативну – не більше 30 %, та зниження з 50 % до 30 % надбавки за вислугу років.

Умови оплати праці державних службовців на основі класифікації посад регулювалися п. 12 розділу «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» [82], де встановлено, що у 2024 р. заробітна плата державного службовця України, який працює в державному органі, який провів класифікацію посад, складається з: посадового окладу; надбавки за ранг державного службовця; надбавки за вислугу років; місячної (квартальної) премії; компенсації за додаткове навантаження; компенсації за вакантною посадою; грошової допомоги, яка виплачується з щорічною основною оплачуваною відпусткою; матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань; інших доплат, що передбачені законами України. Надбавка за вислугу років була встановлена на рівні 2 % посадового окладу за кожен календарний рік стажу на державній службі, але не більше 30 % від посадового окладу. Грошова допомога, яка виплачується під час надання щорічної основної відпустки, визначена в розмірі суми посадового окладу, надбавки за вислугу років та надбавки за ранг станом на останній день місяця, який передує першому дню відпустки, незалежно від фактично відпрацьованого часу впродовж місяця. У державних органах, що здійснили класифікацію посад

державної служби, у 2024 р. не застосовувалися визначені законодавством підвищувальні коефіцієнти та кратні розміри посадових окладів. Отже, в 2024 р. структура заробітної плати державного службовця суттєво змінилася. До основної частини належить: (1) посадовий оклад; (2) надбавка за вислугу років; (3) надбавка за ранг державного службовця. Державний службовець також може отримувати премії та інші, передбачені українським законодавством, виплати. Структура заробітної плати державних службовців України в 2014 р. наведена на Малюнку 3.6 [58].



Малюнок 3.6. Структура заробітної плати державних службовців України, 1 півріччя 2024 р.

За результатами впровадження моделі оплати праці державних службовців на основі класифікації посад, структура їх заробітної плати у першому півріччі 2024 р. складає: основна частина заробітної плати для посад типу 1 юрисдикції 1 становила 89,6 %; для посад типу 2 юрисдикції 1 – 89,8 %; для посад типу 3 юрисдикції 1 – 88,9 %; для посад юрисдикції 2 – 88 %; для посад юрисдикції 3 – 88,5 % [58]. Порівняно з 2023 р. зростання основної частини заробітної плати для посад типу 1 юрисдикції 1 відбулося на 28,3 %; для посад типу 2 юрисдикції 1 – на 28,4 %; для посад типу 3 юрисдикції 1 – на 29 %; для посад юрисдикції 2 – на 26,2 %; для посад юрисдикції 3 – на 19,2 %.

За результатами впровадження системи оплати праці на основі класифікації посад у 2024 р. зафіксовано зменшення дисбалансу в оплаті праці

державних службовців, що працюють в різних державних органах. У державних органах 1 типу 1 юрисдикції розрив становить 27704 грн. (37 %), що менше, ніж у 2023 р. – 52692 грн. (64 %). У державних органах 2 типу 1 юрисдикції у 2024 р. розрив становить 16596 грн. (31 %), що менше, ніж у 2023 р. – 96926 грн. (77 %). У державних органах 3 типу 1 юрисдикції у 2024 р. розрив становить 21922 грн. (31 %), у 2023 р. цей показник був 59465 грн. (76 %). У державних органах 2 та 3 юрисдикції розрив залишився на рівні 2023 р. (69 %) [58].

Щодо мінімального розміру посадового окладу державного службовця, то за результатами наради від 31 серпня 2023 р. за головування Прем'єр-міністра України Д. Шмигала, відбулося погодження бюджетних кроків для зменшення диспропорцій в оплаті праці державних службовців. Також була визнана необхідність запровадження грейдової системи посадових окладів державних службовців, коли розмір мінімального грейду не менший за розмір мінімальної заробітної плати. Ст. Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» [58] передбачено, що місячний розмір мінімальної заробітної плати з 1 січня 2024 р. становить 7100 грн., а з 1 квітня 2024 р. – 8000 грн. НАДС розробила відповідний проєкт акту, але на даний момент він не прийнятий. На нашу думку, система оплати праці державних службовців України на основі класифікації посад здатна забезпечити стабільність, послідовність, прозорість, справедливість та прогнозованість.

На сьогодні для даного вектору трансформації інституту державної служби головною проблемою є відсутність законодавчих рамок та стандартів оплати праці державних службовців на основі принципів класифікації посад. Зусилля зосереджено на супроводі «Проєкту Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад» [79] (№ 8222). Йому надано статус євро інтеграційного, тому першочергового для розгляду.

На засіданні Комітету з питань бюджету Верховної Ради України 23 липня 2024 р. [33] була взята до відома «Бюджетна декларація на 2025–2027 роки», схвалена постановою КМУ 28 червня 2024 р. [98]. Водночас, вирішено

направити до КМУ Кабінету Міністрів України як рекомендації Комітету, пропозиції народних депутатів та комітетів ВРУ щодо Бюджетної декларації на 2026–2028 рр., зокрема щодо опрацювання питання «створення на постійній основі у базовому законодавстві підстав застосування моделі оплати праці державних службовців на основі класифікації посад державної служби шляхом доопрацювання та прийняття проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад (реєстр. № 8222) з урахуванням підсумків першого року впровадження цієї моделі» [33].

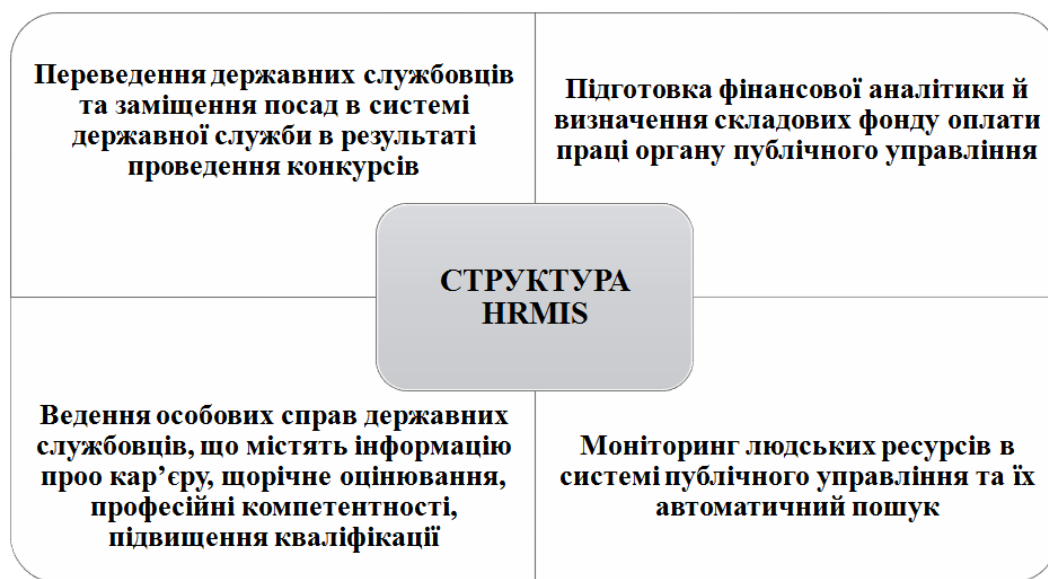
Ще одним вектором трансформації інституту державної служби в умовах російсько-української війни є утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS). Вона є автоматизованою системою управління персоналом, що спрямована на збір, обробку, зберігання й захист інформації про державних службовців. HRMIS формується з метою забезпечення функціонування єдиної бази даних про державних службовців та забезпечення цифровізації процесів, пов'язаних з належним виконанням функцій управління персоналом в інституту державної служби України. Впровадження HRMIS в систему управління персоналом інституту державної служби України здійснювалося на рівні грантової програми проєкту Світового банку «Зміцнення управління державними ресурсами» [54].

Цей процес розпочався зі схвалення КМУ «Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS)» [35] та затвердження плану заходів з реалізації даної Концепції. Мета Концепції зафіксована як «визначення напрямів, механізму і строків впровадження ефективної інформаційної системи з метою створення умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій» [35]. Її досягнення планувалося здійснити в три етапи: (1) 2017 р. – перш. квартал 2018 р.; (2) др. квартал 2018 р. – перш. квартал 2019 р.; (3) др. квартал 2019 р. – перш. квартал 2020 р. [35]. До кінця 2021 р. були розроблені зміни до Закону України

«Про державну службу», які стосувалися удосконалення організації інституту державної служби» [79], де містилася пропозиція про доповнення Ст. 2 поняттям «інформаційна система управління людськими ресурсами в державних органах (далі – HRMIS), що являє собою автоматизовану систему збирання, оброблення, зберігання та захисту інформації щодо державних службовців, інших працівників державних органів, що формується (створюється) та використовується в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, для забезпечення функціонування централізованої бази даних державних службовців, інших працівників державних органів, а також для задоволення потреб щодо автоматизації та цифровізації процесів, пов'язаних із виконанням функцій з питань управління персоналом» [79].

Такі законодавчі зміни зумовлені використанням ІСУ персоналом на рівні всього інституту державної служби, але за своїми характеристиками не всі установи державної служби узгоджуються між собою, тож не могло здійснюватися масштабування управління персоналом. Перші кроки застосування інструментів HRMIS засвідчили, що стан ІАЗ управління персоналом не відповідає потребам інституту державної служби України як цифрової держави, були: відсутня автоматизація механізму управління людськими ресурсами; недосконалий моніторинг результатів діяльності державних службовців; непрозорий доступ до інформації; низький рівень е-взаємодії ІТКС. Вирішення цих проблем можливе через всеохопне впровадження HRMIS, що здатна забезпечити цифровізацію процесів переведення державних службовців всередині інституту державної служби, прозорого добору на посади державної служби, добротесне формування кадрового резерву, ефективне здійснення фінансової аналітики фонду оплати праці в інституту державної служби, моделювання службової кар'єри державних службовців та підвищення їх кваліфікації. Отже, HRMIS є дієвим механізмом цифрової трансформації інституту державної служби, здатного сприяти його транспарентності. Ця система структурно утворюється з 4 модулів, що змістово охоплюють всі напрямки управління людськими ресурсами в інституту державної служби

(Малюнок 3.7 [116]).



Малюнок 3.7. Структурні елементи HRMIS

4 модулі, наведені на Малюнку 3.7 передбачають функціонування цифрового управління людськими ресурсами в інституті державної служби у 3 вимірах: (1) організаційно-функціональний вимір, зосереджений на організаційній структурі, функціях та процесах; (2) інституційний вимір, сфокусований на систематизації переліку посад інституту державної служби; (3) технічний вимір унаочнює технічну роботу ІС у перших двох вимірах та рівні захисту інформації. Система HRMIS цифровізує 5 підсистем управління людськими ресурсами в інституті державної служби: рекрутинг на державну службу; оцінювання, навчання, підвищення кваліфікації на державній службі; кадровий облік на державній службі та заробітна плата в інституті державної служби. Структура HRMIS забезпечує процес її функціонування таким чином, щоб була можливість досягати інформаційних, організаційних, методичних та управлінських цілей.

На нашу думку, особливо важливою характеристикою HRMIS є те, що вона наближує управління людськими ресурсами в інституті державної служби України до європейських принципів доброго урядування. Це здійснюється через

такі ресурси HRMIS як наявність інтегрованої бази даних всіх державних службовців; транспарентність інформації про кадровий потенціал інституту державної служби; цифровізацію процедур управління персоналом в системі публічного управління та кадрових питань; моніторинг якості діяльності державних службовців; прозорий бухгалтерський облік; доступ державних службовців до інформації про їх службову кар'єру через е-кабінет користувача HRMIS [52].

Завершення організаційного створення HRMIS відбулося напередодні масштабної російсько-української війни: станом на 31 грудня 2022 р. до системи були підключеними 111 установ інституту державної служби та внесена інформація про 23800 державних службовців та посадових осіб в Україні [52]. Станом на 20 жовтня 2024 р. до HRMIS були підключені вже 962 установи та внесені відповідні дані про 49657 державних службовців та посадових осіб в Україні [13].

Разом з тим, цей вектор трансформації інституту державної служби в умовах російсько-української війни має декілька проблемних вимірів, зокрема: по-перше, окремі державні органи не впроваджують HRMIS, стверджуючи, що система не відповідає потребам, обмежує доступність інформації та перешкоджає стратегічному кадровому плануванню; по-друге, HRMIS не інтегрована і системами розрахунку заробітної плати державних службовців, відповідно до європейських принципів доброго урядування, що призводить до затримки даних про оплату праці на рівні інституту державної служби та відсутності прозорості в цій сфері.

Таким чином, забезпечення успіху реформи державного управління України пов'язано з перспективами впровадження комплексної реформи оплати праці державних службовців, відновленні європейської моделі добору на державну службу, виробленні балансу організаційної структури інституту державної служби та оптимізації органів виконавчої влади.

3.3. Вплив набуття статусу держави-кандидата ЄС на процеси європеїзації державної служби України

Питання вступу України до ЄС не втрачають своєї актуальності, особливо на масштабної російської агресії проти України, яка стала суттєвим поштовхом до активізації на шляху європейської інтеграції. Європейські перспективи України сьогодні оцінюються з позицій майбутнього нашої держави. Членство України в ЄС має політичне значення та великий потенціал для економічного розвитку нашої країни [10]. Здобуття Україною статусу держави-кандидата на членство в ЄС є, на нашу думку, елементом стратегічної стабільності в світі на найближчі десятиліття. Важливо зазначити, що вступ до ЄС вимагає від України реалізації широкого спектру реформ, що включає зокрема і реформу інституту державної служби. У перспективі євроінтеграція – це певний стан інституту державної служби, утвердження на його рівні європейських цінностей, що забезпечує прозорість дій державних інститутів [48].

Інститут державної служби є базовим елементом системи державного управління, що забезпечує її опертю на загальнолюдські і національні, соціальні і професійні цінності, локальні, регіональні і загальнодержавні цілі та інтереси громадян. Від ефективного функціонування інституту державної служби залежить рівень дотримання конституційних прав і свобод та забезпечення набуття Україною статусу держави-члена ЄС. Тому європеїзація державної служби України здатна забезпечити успіх реформи публічного управління. Але, принципово важливо, щоб процес реформування інституту державної служби був пов'язаний не тільки з самим процесом євроінтеграції України, а і з інтересами та потребами Української держави та її громадян.

Діючий інститут державної служби в Україні позначений суттєвими функціональними дисбалансами, які перешкоджають його модернізації та є підґрунтям інституційних, структурних, управлінських та організаційних конфліктів, які знижують ефективність інституту державної служби. Ми погоджуємося з європейськими експертами, що інститут державної служби в Україні має низку аномалій та функціональних недоліків: неналежне

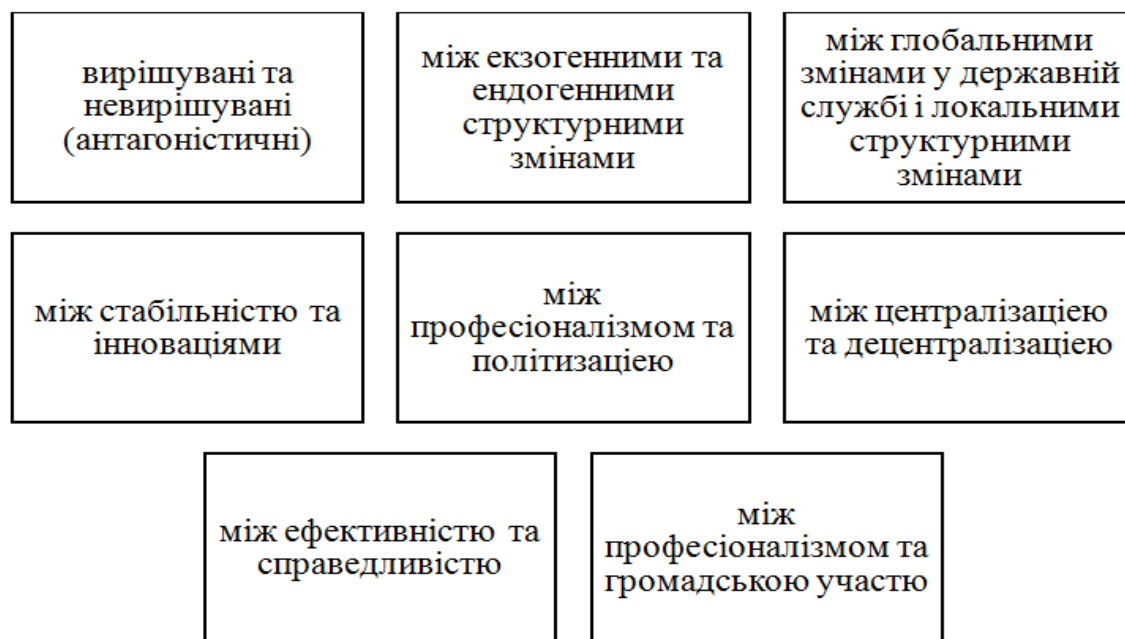
планування людських ресурсів інституту державної служби, невідповідна кадрова політика, нерегулярність та хаотичність кадрових призначень та переміщень в інституті державної служби, значна плінність кадрів, ірраціональна структура оплати праці [50]. Все це в поєднанні з корупцією та політизацією інституту державної служби в Україні негативно впливає на її ефективність та адаптивний потенціал до членства в ЄС. Тривало нерозв'язані суперечності інституту державної служби спричиняють проблеми на шляху її європеїзації, які можуть бути подолані через формування відповідних інструментів реалізації структурних змін, поєднання стабілізаційних та модернізаційних механізмів для підвищення рівня спроможності інституту державної служби.

На основі поточних успіхів європеїзації інституту державної служби України, які ми проаналізували у попередніх підрозділах магістерської роботи, ми можемо визначити основні бар'єри, які є перспективою підвищення функціональності державної служби та державних службовців: по-перше, дефіцит кваліфікованих управлінських кадрів, які мають належний рівень фахових компетентностей; по-друге, високий рівень корупційних ризиків; по-третє, невідповідність інституційної державної служби внутрішнім й зовнішнім пріоритетам європейської інтеграції; по-четверте, високий рівень адміністративних втрат та неєвропейський менеджмент; по-п'яте, недостатньо високий рівень конкурентоспроможності державних службовців на тлі європейських практик публічного управління; по-шосте, постійні втрати кадрового потенціалу в інституті державної служби України, яка спричиняє проблему наступності; по-сьоме, нехтування етичними стандартами, притаманними для європейських інститутів державної служби; автономізація інституту державної служби та нав'язування українському суспільству управлінських стереотипів.

Набуття Україною статусу держави-кандидата ЄС актуалізувало необхідність осмислення та розв'язання низки проблем, що наблизить інститут державної служби до європеїзованого формату:

- Зсув етичних акцентів державної служби України у бік характерних для бізнесу принципів, що вступають в протиріччя з традиційними для сфери державного управління принципами легітимності та моралі. Означення в новій концепції державної служби громадян як споживачів, перетворює на другорядні такий демократичний принцип функціонування інституту державної служби як відповідальність. Це приводить до того, що громадяни втрачають довіру до державної служби [44].
- Реалізація державною службою політик, що формуються й впроваджуються в надто обмежений час, що призводить до зниження стандартів діяльності інституту публічної служби та необхідності йти на не виправдані компроміси, пов'язані із суперечністю моралі та професійно-етичних вимог [41]. Тоді державний службовець опиняється в ситуації складного вибору.
- Неефективний розподіл функцій, прав та відповідальності, недосконалість організації праці державного службовця, системи мотивації та стимулювання, нетривале перебування на посаді, неперервні зміни структури інституту державної служби та його штатного розпису, невмотивовані переміщення державного службовця поглиблюють систему суперечностей на державній службі та нівелюють силу маркерів європеїзації.

Система суперечностей європеїзації інституту державної служби утворюється трьома типами суперечностей: системні суперечності; змістовні суперечності; структурні суперечності; функціональні суперечності [44, с. 22]. Тому, для поглиблення процеси європеїзації державної служби України під впливом набуття статусу держави-кандидата ЄС потрібно зважати на такі класи суперечностей, які наведені на Малюнку 3.8 [Складено за: 44, с. 19–28].



Малюнок 3.8. Класи суперечностей в процесі європеїзації інституту державної служби в Україні

Опираючись на дані Малюнку 3.8, на нашу думку, основну увагу в процесі європеїзації інституту державної служби України потрібно приділяти суперечності детермінант цього процесу: між ендогенними інституціями (нормотворчість) та екзогенними інституціями (представництво інтересів) на всіх рівнях функціонування інституту державної служби. Також необхідно забезпечити баланс між стабільністю, яка забезпечує надійність та безпеку функціонування держави, та впровадженням інновацій, які потрібні для розвитку інституту державної служби.

Не менш важливим є баланс між професіоналізмом державної служби та політичним впливом на неї. Державні службовці мають мати високий рівень професіоналізму, але політики часто деконструктивно втручаються діяльність цього інституту. Тому перед Україною стоїть потреба розробки механізмів, які забезпечать професійну автономію державних службовців й відокремлять політичний вплив від професійної діяльності на рівні інституту державної служби.

Важливим є дотримання балансу між централізацією та децентралізацією

управління в інституті державної служби, оскільки централізація сприяє однаковому розвитку даного інституту на всій території держави, але децентралізація позитивно впливатиме на потреби регіональних та локальних рівнів публічного управління. Децентралізація, надає більше повноважень, але може спричинити фрагментацію та неузгодженість в діяльності державних службовців України.

Баланс між досягненням ефективності та забезпеченням справедливості і рівності перед законом в інституту державної служби відображає потенціал підвищення продуктивності державних службовців, але може стати джерелом виникнення нерівності.

Потенційні суперечності між професіоналізмом та громадською участю можуть виявлятися у порушенні балансу між професіоналізмом та досвідом державної служби й впливом невідповідної громадськості на процеси публічного управління. Європеїзація інституту державної служби в даному аспекті полягає в необхідності забезпечення високого рівня компетентності державних службовців, але не допущення їх ізоляції та віддаленості від громадян [44]. Тому перед Україною стоїть завдання переосмислення створених механізмів взаємодії громадян та державних службовців для забезпечення максимальної відкритості та прозорості в публічному управлінні.

В інституту державної служби завжди є потенційне протиставлення приватних інтересів державного службовця його службовим повноваженням, що може вплинути на об'єктивність та неупередженість в процесі ухвалення управлінських рішень, вчинення або невчинення дій під час виконання службових повноважень. На нашу думку, тут варто спрямовувати зусилля на переосмисленні «рівня компетентності працівників державного апарату, який внаслідок застосування принципів непотизму в кадрових призначеннях і підміни критеріїв професійності фактором особистої довіри та симпатії негативно позначатиметься як на ефективності управління, так і на стійкості системи управління, рівні суспільної довіри до керівництва» [5].

Зауважимо, що всі інститути державної служби, які здійснювали

модернізацію шляхом європеїзації, мали встановити баланс в структурі кожного протиріччя, відповідний європейським принципам публічного управління. Тому Україна має спрямувати зусилля на ліквідацію суперечностей функціональної структури інституту державної служби, тобто на поєднання й інтеграцію функцій кожного інституційного сегменту та спеціалізацію функцій за ланками управлінської діяльності державного службовця [39]. Маємо на увазі процес, коли одночасно з лінійною структурою інституту державної служби європеїзується його функціональна структура.

Водночас, оскільки функціональні й організаційні конфлікти в інституті державної служби генерують суперечності функціональних зв'язків: із зовнішнім середовищем (системою публічного управління та суспільством), між структурами інституту державної служби та між окремими державними службовцями, то зовнішні функціональні зв'язки інституту державної служби мають максимально відповідати завданням європеїзації та забезпечувати їх досяжність в найбільш ефективний спосіб. Структура інституту державної служби має забезпечити функціональну участь кожного суб'єкта даного інституту у виконанні завдань системи публічного управління, а функціональні зв'язки між державними службовцями повинні відповідати об'єктивним закономірностям функціонування інституту державної служби в умовах євроінтеграційного поступу України.

Зміст європеїзації інституту державної служби України в умовах набутого статусу держави-кандидата ЄС є ширшим, ніж вдосконалення механізмів його функціонування та підвищення ефективності. В цих умовах мета полягає в тому, щоб переорієнтувати розвиток інституту державної служби на динамічну, ефективну і підзвітну модель, побудовану на європейському етосі та європейських цінностях неупередженості, ефективності та нейтральності. Тому перед інститутом державного управління стоїть завдання завершення системних та комплексних реформ, що охоплюють такі аспекти функціонування: навчання (спеціальна компетентність), просування по службі (продуктивність), перебування на посаді (стабільність) та взаємодія з громадянами (прозорість).

На нашу думку, має відбутися європеїзація архітектурного дизайну моделі державної служби України, який опирається на принципи оптимізації державного апарату, меритократію, європейську організаційну культуру та цифрові інновації. В умовах невизначеності російсько-української війни, та складності публічно-управлінських процесів європеїзація інституту державної служби тісно пов'язана з актуалізацією етичної складової професійної підготовки державних службовців, що сприятиме формуванню європейських професійно-етичних установок, емпатії та одночасної здатності до раціональної рефлексії, запобіганню корупційним діям.

Важливу роль в європеїзації державної служби України мають і зовнішні до інституту державної служби чинники, до яких ми відносимо: (1) загальний суспільний консенсус щодо європейських цінностей та завдань інституту державної служби; (2) створення дієвої системи стримувань і противаг, які убезпечать інститут державної служби від негативного впливу політичного тиску; (3) остаточна диференціація статусів і функцій політиків та державних службовців; (4) створення управлінських структур відповідно до функцій України як європейської держави; (5) оптимізація контролюючої функції держави; (6) неухильність реалізації політики конкурсного відбору державних службовців на основі європейських принципів.

Таким чином, європеїзація інституту державної служби є одним з основних елементів реформування системи публічного управління України. Цей процес спрямований на усунення суперечностей, підвищення ефективності державної служби, її прозорості та відповідальності державних службовців, забезпечення здатності інституту державної служби адаптуватися до змін. Системна європеїзація інституту державної служби України є складним процесом, суть якого відображена в невідповідності результативності діяльності інституту державної служби глобальним викликам, породжених, зокрема, і російсько-українською війною.

Таким чином, вивчення особливостей адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу вказує на необхідність

посилення дотримання принципів належного урядування в інституті державної служби України. Тривалий період дії правового режиму воєнного стану може відвернути увагу від таких елементів реформи інституту державної служби, як управління людськими ресурсами, класифікація посад та оплата праці державних службовців та відтермінувати заплановані зміни. Існує ризик і того, що прецеденти ручного управління в інституті державної служби, створені під час війни, залишаться діючими і після перемоги України в російсько-українській війні. Але, європейські принципи функціонування інституту державної служби є частиною процесу переговорного процесу про приєднання України до ЄС, тому тільки дотримання цих принципів дозволить нашій державі отримати статус держави-члена ЄС.

ВИСНОВКИ

Здійснене дослідження сучасного стану та завдань адаптації інституту державної служби України до стандартів ЄС дозволяє сформулювати низку висновків, що відображають завдання дослідження, та пропозиції практичного характеру.

Вивчення концептуальних основ та методологічних принципів аналізу процесів європеїзації вказує на те, що в них пропонується набір важливих ознак, які повинні ідентифікувати європеїзацію державної служби як складний багатовимірний процес імплементації норм, стандартів і практик Європейського Союзу у сфері публічного управління в національну систему державної служби. Для України в рамках євроінтеграційних прагнень цей процес набуває форми системної трансформації інституту державної служби відповідно до *acquis communautaire* ЄС.

Європеїзація інституту державної служби – це модерний динамічний процес, який проявляється в адаптації вітчизняної державної служби до європейських норм і стандартів. Таким чином, європеїзація державної служби є процесом, що концентрується на перенесенні європейських цінностей, норм, стандартів, моделей, ідей та доктрин на рівень інших держав, здебільшого європейського континенту. Вивчення європеїзації як багатогранного явища потребує комплексного методологічного підходу, який ґрунтується на низці ключових принципів: контекстуалізація, багаторівневий аналіз, двосторонній вплив, міждисциплінарний підхід, порівняльний аналіз, дослідження кейсів, методологічний плюралізм. Використання різноманітних якісних та кількісних методів дослідження, таких як аналіз документів, опитування, інтерв'ю, статистичний аналіз тощо, дає можливість отримати більш ґрунтовні та всебічні результати. Дотримання цих методологічних принципів сприяє глибокому та всебічному розумінню складних процесів європеїзації, їх передумов, механізмів, наслідків та викликів.

Здійснена детальна характеристика принципів функціонування інституту

державної служби України в умовах правового режиму воєнного стану вказує на те, що цей процес відповідає завданням та основними напрямками європеїзації інституту публічної служби в Україні: 1) формування системи державної служби на основі заслуг, 2) підвищення прозорості та підзвітності, 3) розвиток професіоналізму службовців, 4) боротьба з корупцією. Доведено, що, по-перше, російсько-українська війна розширила інституційні рамки державної служби через створення військових адміністрацій та вплинула на структуру кадрів. По-друге, регулювання, зумовлене воєнним станом, запровадило нові процедури щодо державних службовців, які тимчасово змінили матеріальну сферу діяльності інституту державної служби. По-третє, до стратегічних засад реформи державної служби були внесені лише незначні корективи, метою яких було пристосування до викликів війни. По-четверте, попри недостатню чіткість меж політичної відповідальності за інститут державної служби, НАДС ініціює професіоналізацію державної служби та європеїзацію управління людськими ресурсами.

Встановлено, що реформи у сфері державної служби не згортаються, а навіть набувають пришвидшеної динаміки під впливом євроінтеграційного поступу держави та необхідності адаптації до кращих європейських практик задля ефективного протистояння викликам війни. Імплементація засад професіоналізму, доброчесності, прозорості в діяльність державних органів є нагальною вимогою часу в умовах воєнного стану. Тож процеси європеїзації української державної служби тривають і в ці буремні часи, зміцнюючи управлінські спроможності країни для досягнення перемоги та успішного відновлення в повоєнний період.

Здійснений аналіз особливостей адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу довів, що посилення ролі принципів належного урядування в реформуванні інституту державної служби України пов'язані з реалізацією запланованих заходів за програмою SIGMA, за якою на 2022–2024 рр. визначена низка пріоритетів. Остаточна імплементація принципів доброго урядування в інститут державної служби України залежить від того,

наскільки швидко Уряд України відновить застосування тих положень Закону України «Про державну службу», що забезпечують набір та підвищення по драбині посад державної служби на основі заслуг та відновить дію Єдиного порталу вакансій державної служби. Важливим фактором імплементація принципів доброго урядування в інститут державної служби України є продовження комплексної реформи системи оплати праці державних службовців, основою якої є класифікація посад інституту державної служби, з метою підвищення справедливості, прозорості й конкурентоспроможності оплати праці. Сприятиме пришвидшенню імплементація принципів доброго урядування в інститут державної служби України чітке покладання політичної відповідальності за розробку, координацію й впровадження політики щодо державної служби на Кабінет Міністрів України. Всі ці кроки передбачають короткострокову перспективу.

У середньостроковій перспективі остаточно імплементація принципів доброго урядування в інститут державної служби України передбачає: по-перше, Кабінет Міністрів України має підвищити спроможність інституту державної служби шляхом належного управління вищим корпусом державних службовців та удосконалення системи призначення на всі посади державної служби всіх рівнів державного управління; по-друге, розробити концепцію інтеграції в класифікацію посад державної служби та систему оплати праці посади фахівця з питань реформ; по-третє, Кабінет Міністрів України має посилити професіоналізм процедури відбору на посади вищого корпусу інституту державної служби та ліквідувати політичний вплив на оцінювання кандидатів; по-четверте, Кабінет Міністрів України має забезпечити цифровізацію кадрових процедур в органах державного управління України.

Вивчення впливу набуття статусу держави-кандидата ЄС на процеси європеїзації державної служби України довело, що європеїзація інституту державної служби є одним з основних елементів реформування системи публічного управління України. Цей процес спрямований на усунення суперечностей, підвищення ефективності державної служби, її прозорості та

відповідальності державних службовців, забезпечення здатності інституту державної служби адаптуватися до змін. Системна європеїзація інституту державної служби України є складним процесом, суть якого відображена в невідповідності результативності діяльності інституту державної служби глобальним викликам, породжених, зокрема, і російсько-українською війною.

Вивчення особливостей адаптації інституту державної служби України до стандартів Європейського Союзу вказує на необхідність посилення дотримання принципів належного урядування в інституті державної служби України. Тривалий період дії правового режиму воєнного стану може відвернути увагу від таких елементів реформи інституту державної служби, як управління людськими ресурсами, класифікація посад та оплата праці державних службовців та відтермінувати заплановані зміни. Існує ризик і того, що прецеденти ручного управління в інституті державної служби, створені під час війни, залишаться діючими і після перемоги України в російсько-українській війні. Але, європейські принципи функціонування інституту державної служби є частиною процесу переговорного процесу про приєднання України до ЄС, тому тільки дотримання цих принципів дозволить нашій державі отримати статус держави-члена ЄС.

Результати дослідження довели, що важливу роль в процесі європеїзації державної служби України відіграють зовнішні до інституту державної служби чинники, до яких ми відносимо: (1) загальний суспільний консенсус щодо європейських цінностей та завдань інституту державної служби; (2) створення дієвої системи стримувань і противаг, які убезпечать інститут державної служби від негативного впливу політичного тиску; (3) остаточна диференціація статусів і функцій політиків та державних службовців; (4) створення управлінських структур відповідно до функцій України як європейської держави; (5) оптимізація контролюючої функції держави; (6) неухильність реалізації політики конкурсного відбору державних службовців на основі європейських принципів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Айзінг Р. Європеїзація та інтеграція. *Концепти дослідження ЄС*. Європейська інтеграція / уклад.: М. Яхтенфукс, Б. Колер-Ко ; пер. з нім. М. Яковлева. Київ: Вид. дім «Києво-Могилян. акад.», 2007. С. 255–274.
2. Акімов А. В. Мілітаризація органів державної влади України в системі забезпечення національної безпеки. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2023. № 6. С. 63–68. URL: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.6/11>
3. Акімов О. О. Професійна діяльність державних службовців в умовах євроінтеграції України: питання формування психологічної готовності: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2014. 176 с.
4. Амро Т. Роль комунікативних технологій у забезпеченні ефективності публічного управління у надзвичайних умовах. *Трансформація українського суспільства в цифрову еру*: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 23 березня 2023 р. Одеса: Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.», 2023. С. 114-116.
5. Аналіз загроз національній безпеці у сфері внутрішньої політики. Експертне опитування. *Інститут стратегічних досліджень*. 2024. https://niss.gov.ua/sites/default/files/2024-04/ad_zagrozi_vnutr_polit.pdf
6. Борщевський В., Василиця О., Матвеев Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. 2022. № 2(76). URL: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.2.5>
7. Вишняков О. Інтеграційне право як інструмент «європеїзації» України: структура та зміст. *Європейське право*. 2012. № 2–4. С. 145–157
8. Відбулося обговорення законопроекту про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад. URL: <http://surl.li/ezgowp>
9. Гбур З.В. Інституційне забезпечення економічної безпеки України. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 3. С. 98–102

10. Геополітичні та геоекономічні зміни, формовані під впливом російської агресії, та оновлення місця України у світовому просторі / за ред. В. Юрчишин. Київ: Центр Разумкова, 2022. 85 с.
11. Грицяк І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади : монографія. Київ : Вид-во «К.І.С.», 2006. 398 с.
12. Дворніченко Д. Ю. Європеїзація внутрішньої та зовнішньої політики Греції в контексті європейського інтеграційного процесу : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04. Одеса, 2013. 18 с.
13. Державна служба в Україні. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://public.nads.gov.ua/about>
14. Державна служба в умовах війни. *Національне агентство України з питань державної служби*: веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua/derzhavna-sluzhba-v-umovakh-viiny>
15. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану. Постанова КМУ № 263 від 12 березня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-2022-%D0%BF#Text>
16. Деякі питання оплати праці працівників державних органів та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2023 року № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2023-%D0%BF#Text>
17. Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2022 р. № 440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-p#Text>
18. Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу». Постанова Кабінету Міністрів України № 243 від 5 квітня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2017-%D0%BF#Text>
19. Деякі питання реформування державного управління України:

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474- р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

20. Димінська О. О. Перспективи уніфікаційного вектору європеїзації договірної права. *Міжнародний конгрес європейського права*: зб. наук. пр. (м. Одеса, 21–22.04.2017). Одеса : «Фенікс», 2017. С. 31–34

21. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна; [уклад.: Ю. П. Сурмін та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

22. Європеїзація державної служби України. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/handle/123456789/1091>

23. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 65

24. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкова; Центр дослідж. адм.реформи. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 52 с.

25. Жукова Л.М. Інституційна стійкість держави в умовах глобальної нестабільності. *Економіка та суспільство*. 2017. № 13. С. 3–7

26. Забезпечення національної безпеки за основними напрямками життєдіяльності України: навчальний посібник: у 2-х ч.: Ч. I / В.А. Омельчук, М.П. Стрельбицький, С.Г. Гордієнко та ін.; за заг. ред. А.М. Кислого і М.П. Стрельбицького. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2021. 304 с.

27. Звіт за 2016-2017 роки. URL: <http://surl.li/rokxrm>

28. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. Україна червень 2018 року / Дозвіл на публікацію надано Карен Хілл, керівником програми SIGMA. Київ, 2018. 143 с.

29. Кабінет Міністрів України. Звіт за 2016 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-u-2016-rotsi-strategiireformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-na-2016-2020-rr.pdf>.

30. Карковська В. Я. Особливості механізму кадрової безпеки державної структури. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2020/34.pdf
31. Карпінський Б.А., Герасименко О.В. Збалансованість фінансової системи території як один з чинників сталого розвитку. *Фінанси України*. 2015. № 3. С. 80–88
32. Качан Я. В. Адаптивне управління в Україні в умовах війни: проблеми публічної служби. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. № 2(30). С. 136–144. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/nauka/article/download/8989/9036>
33. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету. Про результати розгляду питань на засіданні від 23 липня 2024 року. <https://budget.rada.gov.ua/print/78663.html>
34. Конституція України зі змінами. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
35. Концепція впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS). Затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 844-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-vprovadzhennya-informacijnoyi-sistemi-upravlinnya-lyudskimi-resursami-v-derzhavnih-organah-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizaciyi>
36. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1013-р від 27 грудня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80#Text>
37. Корнута Л. М. Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 2. С. 64–69. URL: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.2.10>
38. Костюченко Я. М. Правові засади асоціації у відносинах Європейського Союзу з третіми країнами й міжнародними організаціями та Україною : дис. ...

д-ра юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2020. 405 с.

39. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Сучасні тренди класифікації державної служби в Україні. Публічне управління в Україні: виклики та перспективи : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27–28 жовтня 2023 р.). Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 46–50.

40. Лахижа М. Адаптація державної служби України до стандартів ЄС: регіональні аспекти. *Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції*: матеріали Наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 17.12.2009) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 22–24

41. Линдюк О. Суперечності модернізації державної служби в Україні. *Науковий вісник: Державне управління* 2024, (1 (15)), 6–27.

42. Маковічук В. В., Польовий М. В. Класифікація посад державної служби як основа реформи державної служби. *ДонНУ імені Василя Стуса, м. Вінниця, II Міжнародна науково-практична конференція «Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень»*.

URL:/14778-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-29390-1-10-20240102.pdf

43. Масик-Бєсова М. З. Інституційна стійкість органів державної влади у забезпеченні національної безпеки України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. 2024. № 1. С. 122–126. URL: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2024.1/21>

44. Мельтюхова Н. М., Корженко В. В., Дідок Ю. В.. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 2019.

45. Миколук А. В. Публічне управління в умовах військового стану: питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. № 29. С. 45–48. URL: <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.29.8>

46. Митний кодекс. Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>

47. Міхель Д. О. Визначення поняття процесу «європеїзація» та його вплив на сучасне суспільство. *Наук. прац. Чорноморс. держ. ун-ту ім. П. Могили*. Сер. : Політологія. 2011. Вип. 150, Т. 162. С. 22–25
48. Могиль В. Європейська інтеграція як перспективний напрям модернізації України. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2022. С.78-79.
49. Молодцов О.В. Концептуалізація ідеї європеїзації інститутів публічного управління та адміністрування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. №23. С. 97-100.
50. Моніторингові звіти Програми SIGMA. Державне управління в Україні Оцінювання на відповідність Принципам державного управління грудень 2023 року. URL: <http://surl.li/iqnnla>
51. Мусаєва І.В. Сутність організаційного механізму державного управління фінансовим забезпеченням регіону. *Ефективність державного управління*. 2017. № 3(48). С. 208–215
52. НАДС. HRMIS. <https://public.nads.gov.ua/>
53. НАДС. Комісія з питань вищого корпусу державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/komisiya-z-pitan-vishchogo-korpusu-derzhavnoyi-sluzhbi>
54. НАДС. Наталія Алюшина: HRMIS – крок до цифрової державної служби в Україні. 8 квітня 2022 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nataliya-alyushina-hrmis-krok-do-cifrovoyi-derzhavnoyi-sluzhbi-v-ukrayini>
55. НАДС. Покроковий алгоритм проведення класифікації посад державної служби в умовах воєнного стану. Практичний посібник. 2024. URL: <https://salo.li/Fba1ae6>
56. НАДС. Результати опитування «Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану», травень 2022 року. URL: <http://surl.li/fsssgx>
57. НАДС. Реформа державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/reforma-derzhavnoyi-sluzhbi>

58. НАДС. Стан впровадження оплати праці на основі класифікації посад. Узагальнений звіт за перше півріччя 2024 р. URL: <http://surl.li/urpdop>
59. Нестеренко К.О. Реформування публічного управління в Україні у контексті євроінтеграції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. №24. С.111-11
60. ОЕСР. SIGMA Принципи державного управління. Париж, 201. URL: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf
61. Онуфрієнко О. Концептуальні орієнтири універсального зближення моделей державного управління й одночасної правової конвергенції. *Держава та регіони. Сер. Державне управління*. 2015. № 1. С. 34–39.
62. Орлів М. Впровадження моделі збалансованої системи показників в органах місцевого самоврядування. *Вісник ХНУ*. 2022. № 4. С. 105–110. URL: <https://doi.org/10.31891/2307-5740-2022-308-4-16>
63. Панов І. В. Забезпечення надання соціальних послуг в умовах воєнного часу. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2023. № 2(46). С. 203–214. URL: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2023-46-2-203-214>
64. Пархоменко-Куцевіл О. Кадрова безпека в системі державного управління України: теоретичні засади. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 13–20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_37_4.
65. Пархоменко-Куцевіл О. Система оцінювання кадрів публічної служби в контексті забезпечення кадрової безпеки в Україні. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. Пр. / Харків. регіональний ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків: Магістр, 2016. Вип. 2 (53). С. 166-171
66. Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2023 року № 1409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2023-%D0%BF#Text>
67. Питання оплати праці працівників державних органів. Постанова Кабінету Міністрів України № 15 від 18 січня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-%D0%BF#Text>

68. Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні (EU4PAR). URL: <https://par.in.ua/partners/technical-assistance>
69. План відновлення України. URL: <https://recovery.gov.ua/>
70. План заходів до Стратегія реформи державного управління на 2022–2025 роки. Затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів № 831-р від 21 липня 2021. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf>
71. Податковий кодекс. Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
72. Положення про види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15 червня 1994 р. № 414. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/414-94-%D0%BF#Text>
73. Попович В., Новак Т., Щербина С. Управління системою соціальної роботи в умовах воєнного стану в Україні. *Підприємництво та управління розвитком соціально-економічних систем*. 2023. № 2. С. 223–245. URL: <https://purses.zp.edu.ua/article/view/302252/294284>
74. Принципи державного управління. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023-edition-UKR.pdf>
75. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 24 лютого 2024 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
76. Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII: станом на 18 трав. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
77. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади. Закон України 117-IX від 19 вересня 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#Text>

78. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2259-20>

79. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби. Проект Закону України від 31.12.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73553

80. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану: Закон України від 08 липня 2022 р. № 2381-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text>

81. Про внесення змін до Типових правил внутрішнього трудового розпорядку. Наказ НАДС від 17.03.2022 № 20-22. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0339-22#Text>

82. Про Державний бюджет України на 2024 рік. Закон України від 9 листопада 2023 року № 3460-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>

83. Про державну службу. Закон України 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

84. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

85. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування. Постанова Кабінету Міністрів України № 271 від 6 квітня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D0%BF#Text>

86. Про затвердження Положення про Міністра Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України № 394 від 24 червня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-2016-%D0%BF#Text>

87. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби. Постанова Кабінету Міністрів України № 500 від 1 жовтня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>
88. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби. Постанова Кабінету Міністрів України № 246 від 25 березня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text>
89. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>
90. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління. Постанова КМУ № 335 від 18 травня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF#Text>
91. Про національну безпеку України. Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
92. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану. Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>
93. Про очищення влади. Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>
94. Про підготовку до запровадження умов оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2023 р. № 1109. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2023-%D0%BF#Text>
95. Про правовий режим воєнного стану. Закон України № 389-VIII від 12 травня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
96. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021#Text>
97. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України

від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>

98. Про схвалення Бюджетної декларації на 2025-2027 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 червня 2024 року № 751. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2024-%D0%BF#Text>

99. Про центральні органи виконавчої влади. Закон України від 17 березня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

100. Програма SIGMA. URL: <http://surl.li/prdruq>

101. Програма підтримки державного управління фінансами для України (EU4PFM). URL: <https://par.in.ua/partners/technical-assistance>

102. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад. № 8222. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukraini-pro-derzhavnu-sluzhbu-shchodo-vprovadzhennya-edinikh-pidkhodiv-v-oplati-pratsi-derzhavnikh-sluzhbovtiv-na-osnovi-klasifikatsii-posad>

103. Резнікова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища: монографія. Київ : НІСД, 2022. 456 с.

104. Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Проблема термінологічної невизначеності у сфері розбудови національної стійкості: аналітична записка. Київ: НІСД, 2021. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-01/az-7-gloss-060121_5.pdf

105. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно дотримання обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності в умовах воєнного стану. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/12/Rozyasnennya-02.12.2022-po-sum_snytstvu-25-2.pdf

106. Рудік О. Європеїзація як процес і предмет досліджень. *Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції* :

матеріали Наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 17.12.2009) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 6–10

107. Рябовол Л.Т. Національна безпека України: структурно-функціональний аналіз. *Вісник університету імені Альфреда Нобеля*. Серія «ПРАВО». 2020. № 1 (1). С. 25-30. URL: <https://law.duan.edu.ua/images/PDF/2020/1/4.pdf>

108. Савельєв Є. Європейська інтеграція чи європеїзація? *Журнал європейської економіки*. 2008. № 1. С. 3–5

109. Сидоренко В. Деякі організаційно-правові аспекти реформи державної служби в Україні. *Державна служба*. 2022. Вип. 28. URL: <http://pag-journal.iei.od.ua/archives/2022/28-2022/28.pdf>

110. Сиченко В. В., Лукашук М. В. Трансформація державного управління в умовах глобальних та євроінтеграційних вимірах. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. 2022. № 5. С. 89–94. URL: <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2022.5/14>

111. Смирнова К. Європеїзація правового порядку України: правові основи та тенденції правозастосування: доповідь на Міжнарод. наук.-практ. конф. «Нормативна сила ЄС» (м. Київ, 29.05.2020). URL: <https://e-learning.iir.edu.ua/pluginfile.php/523=1590766435365>

112. Статистичні дані щодо посад державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/news/statistichni-dani-shchodo-posad-derzhavnoyi-sluzhbi-dobirkandidativ-na-yaki-zdijsnyuyetsya-za-kontraktom-stanom-na-02032021>.

113. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» від 14 вересня 2020 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

114. Стратегія реформи державного управління на 2022–2025 роки. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf>

115. Стратегія реформування державного управління в Україні на 2016–2020 роки. Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р.

https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf

116. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року. Затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016p#Text>

117. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки. Затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 142-р від 8 лютого 2017 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>

118. Стрельцова В. Ю., Петренко І. А. Особливості та моделі європеїзації. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2014. Вип.121. С. 102-113

119. Стрельцова О. В. Конституціоналізація процесу асоціації України з Європейським Союзом: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2020. 531 с.

120. Сухарська Л.В. Елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальної громади. *Регіональне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 1. С. 119–125.

121. Типове положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів (секретаріатів). затверджене наказом Міністерства соціальної політики України від 13 червня 2016 року № 646. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-16#Text>

122. Типове положення про преміювання державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», затверджене наказом Міністерства соціальної політики України від 16 грудня 2019 року № 1767. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0081-20#Text>

123. Торовець Л. Ю., Радиш Я. Ф. Правове регулювання фінансової діяльності органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 7. С. 98–105. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.7.98

124. Трояновський Р.М. Перспективи реформування механізмів фінансового забезпечення сільських територіальних громад в Україні. *Причорноморські економічні студії*. 2016. № 9(2). С. 103–107.

125. Ушверідзе Д. П. Система класифікації посад на державній службі.

Актуальні проблеми держави і права. Одеса, 2014. Вип. 73. С. 425–431.

126. Федорук О.В. Економічна безпека держави з відкритою економікою: сутність та пріоритети зміцнення. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2013. № 4. С. 31–37

127. Харитонов Є., Харитонova О. Деякі проблеми взаємодії національних правових систем в умовах глобалізації. Національні правові системи в умовах глобалізації (пам'яті проф.О. Г. Мурашина) :зб. матеріалів круглого столу (м. Київ, 21.03.2019). Київ: НАВС, 2019. С. 148–152.

128. Хіля М. Теоретико-правова характеристика системи джерел адміністративного права України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 1 (17). С. 81–85.

129. Шаповалова А. М., Новаленко Я. В. Ефективність роботи державних інституцій України з початку та під час агресії рф. *The 13th International scientific and practical conference «International scientific innovations in human life»* (Manchester, July 6-8, 2022). Cognum Publishing House, Manchester, United Kingdom, 2022. С. 377–384. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/42956/1/INTERNATIONAL-SCIENTIFIC-INNOVATIONS-IN-HUMAN-LIFE-6-8.07.22.pdf#page=377>

130. Шарапов В. С. Формування концепції антикризового менеджменту в умовах воєнного часу. *Humanities Studies*. 2023. № 14 (91). С. 196–207. URL: <https://doi.org/10.32782/hst-2023-14-91-22>

131. Щодо запобігання безпідставному припиненню держслужби в умовах воєнного стану. *Національне агентство України з питань державної служби*: веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua/shchodo-zapobigannya-bezpidstavnomu-pripinennyu-derzhsluzhbi-v-umovahvoyennogo-stanu?v=62b98f742ecc2>

132. Börzel T. A., Risse T. Conceptualizing the domestic impact of Europe. In *The politics of Europeanization*. 2003. P. 57-80. URL: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1068>

133. Bulmer S., Burch M. The «Europeanisation» of Central Government: the UK

- and Germany in Historical Institutional Perspective. *The Rules of Integration : Institutional approaches to the study of Europe* / ed. M. Aspinwall, J. Scheider. Manchester : Manchester University Press, 2000. P. 73–97
134. Demmke Ch. Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services. *Eipascope*. 2002. T. 2. P. 8–15.
135. Featherstone K. Introduction: In the Name of «Europe». *The Politics of Europeanization* / ed. K. Featherstone, C. M. Radaelli. Oxford : Oxford University Press, 2003. P. 1–26.
136. Flockhart T. Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space. *Journal of Common Market Studies*. 2010. Vol. 48. P. 787–810.
137. Holzinger K., Schimmelfennig F. Differentiated integration in the European Union: Many concepts, sparse theory, few data. *Journal of European Public Policy*. 2012. Vol. 19, iss. 2. P. 292–305.
138. Izha M., Kurnosenko L. Публічне управління в умовах викликів воєнного стану. *Public Administration and Regional Development*. 2023. Vol. 19. P. 11–30. URL: <https://doi.org/10.34132/pard2023.19.01>
139. Joint Communication to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU Readiness through a responsive and resilient European Defence Industry (2024). *European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Brussels, 5.3.2024, JOIN (2024) 10 final. Retrieved April 12, 2024. URL: [//defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/643c4a00-0da9-4768-83cd-a5628f5c3063_en?filename=EDIS%20Joint%20Communication.pdf).
140. Kuperus H., A, Rode (2016), Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administration, Ministry of Interior and Kingdom Relations, the Hague.
141. Ladrech R. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the case of France. *Journal of Common Market Studies*. 1994. Vol. 32, iss. 1. P. 69–88.

142. Lohvynskyi G. V. Limited criminal jurisdiction in international practice. Odesa: Publishing house «Helvetika», 2019. P. 47–49. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a23865fd-a331-4379-bffa-c4cdd642d81c/content>
143. Mazurkiewicz P. Europeizacja Europy. Tożsamość kulturowa Europy w kontekście procesów integracyjnych. Studium Generale Europa. Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego: [Fundacja ATK]. Warszawa, 2001. 421 s.
144. Radaelli C. M. Europeanisation: Solution or problem? *European Integration Online Papers*. 2004. № 8(16). URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>;
145. Radaelli C. M., Tsuanzer K. Theories of Europeanization. Oxford University Press. 2022.
146. Radaelli C. Europeanization of Public Policy. *The Politics of Europeanization* / ed. K. Featherstone, C. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 27–56. URL: <https://academic.oup.com/book/7757>
147. Radaelli C. Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *European Integration Online Papers*. 2000. Vol. 4, № 8. URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
148. Resilient EU 2030. A future-oriented approach to reinforce the EU's Open Strategic Autonomy and Global Leadership (2023). *Spain's National Office of Foresight and Strategy*, NIPO: 089-23-024-6. Retrieved April 12, 2024. URL: <https://futuros.gob.es/sites/default/files/2023-09/RESILIENTEU2030.pdf>
149. Ruffert M. The Transformation of Administrative Law as a Transnational Methodological Project. *The Transformation of Administrative Law in Europe/La mutation du droit administratif en Europe* / ed. M. Ruffert. Munich : Sellier European Law Publishers, 2007. P. 18–23
150. SIGMA. URL: <http://surl.li/rsrwkh>
151. Smokova L., Zhylin M., Puzanova A. Factors and causes of migration processes of Ukrainians; gender aspect. *Balkan Social Science Review*. 2023. Vol. 22. P. 251–271. URL: <https://js.ugd.edu.mk/index.php/BSSR/article/view/6233/5104>
152. Tkachova N., Tokareva V., Shumliaieva I., Korolkov V., Rysin M. Institutional

stability of public administration in conditions of sustainable development: geopolitical aspect. *Amazonia Investiga*. 2022. 11(57). P. 82-91. URL: <https://ir.nmu.org.ua/handle/123456789/163138>

153. Wach K. Europeizacja – próba systematyki i konceptualizacji podejść badawczych. *Horyzonty polityki*. 2013. Vol. 4, № 8. S. 15–50

154. Wach K. Wymiary europeizacji i jej kontekst. *Zeszyty naukowe Uniwersytetu ekonomicznego w Krakowie*. 2011. № 852. S. 29–43.

155. Wong R. The Europeanization of Foreign Policy. *International Relations and the European Union* / ed. C. Hill, M. Smith. 2nd ed. Oxford : Oxford University Press, 2011. P. 150–170.

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А.1

**ЗНАЧЕННЯ ІНДИКАТОРІВ НАБЛИЖЕННЯ ДО МОДЕЛІ НАЛЕЖНОГО
УРЯДУВАННЯ ЗА НАПРЯМОМ ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА УПРАВЛІННЯ
ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ**

Назва індикатора та субіндикаторів	Значення (суб)індикатора, бали					
	0	1	2	3	4	5
Адекватність сфери державної служби						
Чіткість законодавчої бази щодо сфери державної служби		+				
Адекватність горизонтальної рамки державної служби						+
Комплексність матеріальної рамки у законодавстві про державну службу			+			
Виключення політичних посад зі сфери державної служби			+			
Чіткість нижньої межі у сфері державної служби						
<i>Загальний бал індикатора</i>		+				+
Адекватність політики, правової бази та організаційної структури професійного управління людськими ресурсами на державній службі						
Визначення політичної відповідальності за державну службу	+					
Якість документів політики у сфері державної служби				+		
Впровадження та моніторинг політики державної служби		+				
Правильний баланс між основним законодавством і підзаконними актами	+					
Наявність центрального координаційного органу з відповідною спроможністю				+		
Професіоналізм служб управління персоналом в органах державної служби		+				
Наявність дієвої кадрової бази даних з даними щодо державної служби	+					
Наявність і використання даних щодо державної служби			+			
<i>Загальний бал індикатора</i>			2			

ДОДАТОК Б

АДЕКВАТНІСТЬ СФЕРИ ПОВНОВАЖЕНЬ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ, 2023

Індикатор 3.1.1. Адекватність сфери повноважень державної служби							
Цей індикатор вимірює, якою мірою законодавча база, що встановлює адекватний горизонтальну, вертикальну і матеріальну сфері застосування державної служби ¹⁹⁷ , послідовно застосовується в державному секторі.							
значення індикатора, 2023 р.		0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
				2018	2021	2023	
1. Чіткість законодавчої бази сфери застосування державної служби				1/2	1/2	1/2	
2. Адекватність горизонтальної сфери застосування державної служби				6/6	6/6	6/6	
3. Всебічність матеріальної сфери застосування державної служби				2/2	2/2	2/2	
4. Вилучення зі сфери застосування державної служби посад політичних призначенців				2/2	2/2	2/2	
5. Чіткість нижньої межі державної служби				1/1	1/1	1/1	
Усього				12/13	12/13	12/13	

ДОДАТОК В

АДЕКВАТНІСТЬ ПОЛІТИКИ, ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ ТА ІНСТИТУЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЛЯ ПРОФЕСІЙНОГО УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ, 2023

Індикатор 3.2.1. Адекватність політики, законодавчої бази та інституційної структури для професійного управління людськими ресурсами на державній службі							
Цей індикатор вимірює ступінь впровадження політики, законодавчої бази та інституційного потенціалу та забезпечення узгоджених практик управління людськими ресурсами (HRM) у державній службі, а також оцінює, чи реалізуються політика та закони для забезпечення належного управління державною службою, наприклад, діюча база даних державної служби, наявність і використання даних тощо.							
значення індикатора, 2023 р.		0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
		2018	2021	2023			
1. Запровадження політичної відповідальності за державну службу		0/2	0/2	0/2			
2. Якість документів політики щодо державної служби		3/4	3/4	3/4			
3. Реалізація політики державної служби та її моніторинг		1/4*	3/4	3/4			
4. Правильний баланс між первинним і вторинним законодавством		0/2	2/2	2/2			
5. Наявність центрального дієздатного координаційного органу		3,5/4	4/4	3,5/4			
6. Професіоналізм кадрових підрозділів в державних органах		1/2	2/2	2/2			
7. Наявність діючої бази даних людських ресурсів з даними про державну службу		0/4	3/4	3/4			
8. Доступність та використання даних про державну службу		2/5	2/5	2/5			
Усього		10,5/27	19/27	18.5/27			

ДОДАТОК Г

МЕРИТОКРАТІЯ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ВІДБОРУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ, 2023

Індикатор 3.3.1. Меритократія та ефективність відбору державних службовців							
Цей індикатор вимірює, наскільки законодавча база та організація набору на державну службу забезпечують ефективний відбір кандидатів, які бажають вступити на державну службу, на основі заслуг, і чи забезпечує це бажані результати з точки зору справедливих і недискреційних призначень на посади на основі конкурсу, які в очах шукачів роботи підвищують привабливість та ефективність державного сектора. Цей індикатор вимірює лише набір кадрів ззовні. Індикатор набору та звільнення державних службовців вищої ланки на основі заслуг охоплює призначення та підвищення по службі на вищих керівних посадах державної служби, а показник професійного розвитку охоплює підвищення по посаді.							
значення індикатора, 2023 р.		0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 		Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
				2018	2021	2023	
Законодавча база та організація добору кадрів							
1. Адекватність законодавчої бази для відбору на посади державної служби на основі заслуг				13/18	7/18	1/18	
2. Практичне застосування процедур відбору на посади державної служби				4/18	3/18	0/18	
3. Час, необхідний для найму державного службовця				2/2	2/2	0/2*	
4. Середня кількість придатних кандидатів на одну вакансію				0/4	0/4*	0/4*	
5. Ефективність набору на посади державної служби (%)				3/4	0/4*	0/4*	
6. Рівень утримання на службі новоприйнятих державних службовців (%)				2/4	2/4	2/4	
Усього				24/50	14/50	3/50	

ДОДАТОК Д

ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ВИЩОЇ ЛАНКИ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ЗАСЛУГ, 2023

Індикатор 3.3.2. Звільнення з державної служби та пониження по посаді на основі заслуг							
Цей індикатор вимірює наскільки законодавча база та методи управління людськими ресурсами забезпечують справедливе звільнення з державної служби та справедливе пониження державних службовців по посадах у передбачених законодавством випадках. Індикатор не стосується звільнення та пониження по посаді державних службовців вищої ланки.							
значення індикатора, 2023 р.		0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
				2018	2021	2023	
Законодавча база та організація звільнення з посад та пониження по посадах							
1. Об'єктивність критеріїв звільнення з державної служби у законодавстві про державну службу				6/6	0/6	0/6	
2. Об'єктивність наявних у законодавстві критеріїв пониження державних службовців по посадах				2/2	2/2	2/2	
3. Право на оскарження в судовому порядку рішень про звільнення та пониження по посаді				2/2	2/2	2/2	
Справедливість та результати методів звільнення							
4. Рішення про звільнення, підтверджені судами (%)				0/4	0/4	1/4	
5. Виконання судових рішень на користь звільнених державних службовців (%)				2/4	3/4	1/4	
Усього				12/18	7/18	6/18	

Малюнок Д.1. Звільнення з державної служби та пониження по посаді на основі заслуг

Індикатор 3.4.1. Призначення та звільнення державних службовців вищої ланки на основі заслуг							
Цей індикатор вимірює наскільки законодавча база та організація відбору та умови перебування на посадах вищого корпусу державної служби забезпечують професіоналізацію вищого керівництва, є вільними від неналежного політичного впливу при призначенні на посади вищого корпусу державної служби або звільнення з них. Цей індикатор стосується всіх конкурсів на керівні посади — як зовнішніх, так і внутрішніх.							
Призначення на керівні посади та звільнення з них розглядається як окремий індикатор через важливі ролі цієї категорії державних службовців та підвищений ризик політизації та фаворитизму. Високий пріоритет, який надається заслугам і конкуренції в процесі набору, зменшує можливість політичного впливу при призначенні на такі посади.							
значення індикатора, 2023 р.		0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
				2018	2021	2023	
Законодавча база та організація призначення на посади вищого корпусу державної служби та звільнення з них							
1. Сфера застосування вищого корпусу державної служби належно визначена в законодавстві				2/3	2/3	2/3	
2. Адекватність законодавчої бази для відбору на керівні посади державної служби на основі заслуг				13/15	10/15	2/15	
3. Об'єктивність критеріїв припинення трудових відносин державних службовців вищої ланки у законодавчій базі				4/4	0/4	0/4	
4. Законодавчий захист прав державних службовців вищої ланки при пониженні по посаді				1/2	0/2	0/2	
Практика призначення посади вищого корпусу державної служби та звільнення з них на основі заслуг							
5. Практичне застосування процедур відбору на посади вищого корпусу державної служби				6,5/9	2,5/9	0/9	
6. Співвідношення придатних кандидатів на одну вакансію вищого рівня				0/4	0/4	0/4	
7. Ефективність надбору на посади вищого корпусу державної служби (%)				3/4	0/4	0/4	
8. Частка жінок на посадах вищого корпусу державної служби (%)				0/4	2/4	2/4	
9. Стабільність на посадах вищого корпусу державної служби (%)				3/4	0/4	0/4	
10. Рішення про звільнення, підтверджені судами (%)				4/4	2/4	4/4	
11. Виконання судових рішень на користь звільнених державних службовців вищої ланки (%)				4/4	4/4	4/4	
Усього				40,5/57	22,5/57	14/57	

Малюнок Д.2. Призначення та звільнення державних службовців вищої ланки на основі заслуг

Додаток Ж

СІМ'Ї В КЛАСИФІКАЦІЙНОМУ КОДІ КЛАСИФІКАТОРА ПОСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

1 Адміністративне керівництво	2 Адміністрування та надання адміністративних послуг	3 Аналіз державної політики та нормотворча діяльність	4 Бухгалтерія	5 Внутрішній аудит	6 Господарські функції	7 Державний нагляд і контроль
8 Діловодство, канцелярія та архів	9 Забезпечення реалізації (координація реалізації державної політики	10 Закупівлі	11 Запобігання корупції	12 Інформаційна безпека та кіберзахист	13 Комунікація та інформаційне забезпечення	14 Літературне редагування
15 Міжнародне співробітництво	16 Оборонна робота, мобілізаційна підготовка і мобілізація	17 Організаційне забезпечення виконання функцій суду або конституційного провадження	18 Організація засідань	19 Правове забезпечення	20 Протокол та церемоніал	21 Режимно-секретна діяльність
22 Управління державною власністю	23 Управління інформаційно-комунікаційними системами	24 Управління персоналом	25 Управління проектами інформатизації	26 Управління фінансами	27 Цивільний захист та охорона праці	

Малюнок Ж.1. Сім'ї посад державної служби

СІМ'Ї ПОСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ, 2024

Сім'я посад	Кількість посад	% посад
1. Адміністративне керівництво	6 045	4,1%
2. Адміністрування та надання публічних послуг	19 644	13,4%
3. Аналіз державної політики та нормотворча діяльність	2 190	1,5%
4. Бухгалтерія	5 868	4%
5. Внутрішній аудит	1 092	0,7%
6. Господарські функції	1 295	0,9%
7. Державний нагляд і контроль	16 230	11,1%
8. Діловодство, канцелярія та архів	5 891	4%
9. Забезпечення реалізації (координації реалізації) державної політики	46 686	31,9%
10. Закупівлі	843	0,6%
11. Запобігання корупції	859	0,6%
12. Інформаційна безпека та кіберзахист	868	0,6%
13. Комунікація та інформаційне забезпечення	2 216	1,5%
14. Літературне редагування	103	0,1%
15. Міжнародне співробітництво	908	0,6%
16. Оборонна робота, мобілізаційна підготовка і мобілізація	762	0,5%
17. Організаційне забезпечення виконання функцій суду або конституційного провадження	12 739	8,7%
18. Організація засідань	772	0,5%
19. Правове забезпечення	5 178	3,5%
20. Протокол та церемоніал	129	0,1%
21. Режимно-секретна діяльність	1 193	0,8%
22. Управління державною власністю	599	0,4%
23. Управління інформаційно-комунікаційними системами	3 805	2,6%
24. Управління персоналом	5 225	3,6%
25. Управління проектами інформатизації	484	0,3%
26. Управління фінансами	4 008	2,7%
27. Цивільний захист та охорона праці	701	0,5%
Усього	146 333	100%