

УДК 351(477):340.147(4-6ЄС)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.27>**С. М. Швидюк**

кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології та державного управління
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

АДАПТАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄС У КОНТЕКСТІ НАБЛИЖЕННЯ ДО ВІДКРИТТЯ ПЕРЕГОВОРНИХ КЛАСТЕРІВ

Стаття присвячена дослідженню процесу адаптації публічного управління України до стандартів Європейського Союзу в контексті набуття статусу країни-кандидата та підготовки до відкриття переговорних кластерів щодо членства в ЄС. Проаналізовано політичні, інституційні та нормативно-правові аспекти трансформації публічного управління, що стали особливо актуальними після 2022 року, коли ЄС визначив нову кластерну логіку переговорів. Відкриття кластеру «Основи», до якого належать судова реформа, боротьба з корупцією, права людини, функціонування демократичних інституцій і реформа публічного управління, є першочерговим кроком у цьому процесі, а успіх у його реалізації визначатиме загальний темп євроінтеграції.

Метою статті є виявлення ступеня готовності системи публічного управління України до виконання вимог ЄС у рамках переговорного процесу, а також оцінка факторів, що впливають на ефективність цієї адаптації в умовах зовнішньополітичних та безпекових викликів. У статті проаналізовано хід реалізації реформ у сфері державної служби, кадрової політики, прозорості, підзвітності. Окрема увага приділена впровадженню принципів належного врядування SIGMA, реформі оплати праці державних службовців, застосуванню цифрових інструментів (зокрема HRMIS).

Критично оцінено вплив повномасштабної війни на функціонування системи публічного управління: зафіксовано значні втрати кадрового потенціалу, зниження прозорості та підзвітності, призупинення конкурсів, відтермінування виборів, обмеження участі громадянського суспільства. Це ставить під сумнів спроможність української системи публічного управління забезпечити безперервне дотримання демократичних стандартів в умовах воєнного стану.

У висновках підкреслено, що адаптація системи публічного управління України до стандартів ЄС є ключовою умовою відкриття переговорних кластерів, однак її ефективність стримується системними викликами, зумовленими воєнним станом, і потребує подальшої гармонізації законодавства, посилення інституційної спроможності та розширення участі громадянського суспільства в управлінських процесах.

Ключові слова: публічне управління, державна служба, переговорні кластери, належне врядування, євроінтеграція України, євроінтеграційні реформи, кадрова спроможність, інституційна спроможність, інституційна стійкість, реформа державної служби, російсько-українська війна.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Після Революції Гідності 2014 року Україна стала на шлях глибоких трансформацій у сфері державного управління, орієнтованих на імплементацію європейських стандартів та наближення до вступу в Європейський Союз. Підписання Угоди про асо-

ціацію у 2014 р. та отримання статусу країни-кандидата у 2022 р. значно актуалізували потребу подальшої адаптації системи публічного управління до стандартів ЄС. Проте з початком повномасштабного вторгнення росії та запровадженням воєнного стану Україна зіткнулася з новими критичними викликами, такими як кадровий дефіцит, обмеженням інсти-

туційної спроможності, а також загрозами для збереження демократичних засад врядування. У цьому контексті особливого значення набуває вивчення того, як саме держава здатна ефективно продовжувати адаптацію до стандартів ЄС у складних умовах війни, ідентифікувати перешкоди на цьому шляху та здійснювати практичні кроки щодо їх подолання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерельна база дослідження формується з широкого кола різноманітних джерел, серед яких вагоме місце належить офіційним документам, науковим працям, експертним звітам та аналітичним матеріалам.

Значний внесок у вивчення трансформаційних процесів у цій сфері зробили українські дослідники, зокрема В. Авер'янов, А. Пухтецька, І. Коліушко, І. Грицяк, В. Тертичка, Н. Нижник, О. Муза, та інші, які аналізують національні особливості реформування державного управління та місцевого самоврядування, враховуючи європейський контекст. Їхні праці висвітлюють не лише інституційні та правові зміни, а й культурні, управлінські та кадрові аспекти адаптації до стандартів ЄС.

Попри зростання інтересу до теми євроінтеграції після 2022 року, вплив війни на адаптацію України до європейських стандартів у сфері публічного управління досі вивчено недостатньо. Особливо бракує міждисциплінарних досліджень, що враховують воєнні реалії. Це дослідження частково заповнює цю прогалину, аналізуючи, як війна впливає на реформування управлінської системи України в напрямі євростандартів. Це дозволяє поєднати теоретичну новизну з практичною цінністю отриманих результатів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є аналіз процесу адаптації системи публічного управління України до стандартів Європейського Союзу в контексті підготовки до відкриття переговорних кластерів щодо вступу до ЄС, з акцентом на інституційну спроможність, правову базу реформ, кадровий потенціал та дотримання принципів належного врядування в умовах воєнного стану.

Завдання дослідження:

1. Проаналізувати трансформацію системи публічного управління України з 2014 року в контексті імплементації Угоди про асоціацію та адаптації до стандартів ЄС, із фокусом на ключові етапи реформування державної служби.

2. Оцінити готовність публічного управління України до виконання критеріїв відкриття переговорних кластерів, зокрема кластеру «Основи», через призму інституційної спроможності, кадрового забезпечення та координації євроінтеграційних процесів.

3. Дослідити відповідність чинного нормативно-правового забезпечення публічного управління принципам належного врядування ЄС, включно з аналізом реалізації принципів SIGMA, реформ оплати праці, добору персоналу.

4. Виявити основні виклики та бар'єри на шляху адаптації публічного управління до аспис ЄС в умовах повномасштабної війни, з урахуванням кадрової кризи, демократичного зворотного відкату, обмежених ресурсів та стратегій реагування з боку уряду та міжнародних партнерів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одразу наголосимо на термінологічному аспекті досліджуваної проблеми. У статті використовуються терміни «державна служба» та «державне управління», що стосуються безпосередньо діяльності органів державної влади та управлінських структур на державному рівні. Водночас у ширшому контексті застосовуються поняття «публічне управління» і «публічна служба», які охоплюють діяльність не лише державних органів влади, а й органів місцевого самоврядування, що разом утворюють інтегровану систему, орієнтовану на виконання завдань у сфері публічного управління та реалізації суспільних інтересів.

Євроінтеграційний рух в Україні, хоч і розвивався з різною інтенсивністю, бере свій початок ще з середини 1990-х років і ґрунтується на Копенгагенських критеріях (1993 р.), згідно з якими держава-кандидат має побудувати стабільні інституції, гарантувати демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист

прав меншин, а також продемонструвати здатність кандидата імплементувати *acquis communautaire*, що, зокрема, включає адаптацію національної адміністративної системи до вимог ЄС.

Визначального імпульсу цим процесам надала Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яка набула чинності у 2017 році. Вона стала ключовим дороговказом для реформ у сфері публічного управління, децентралізації, державних фінансів, а також забезпечення належного врядування, прозорості й підзвітності публічної влади [1]. Її підписання не лише надало євроінтеграційним прагненням чіткої інституційної форми, але й заклало комплекс зобов'язань – від зміцнення демократичних інституцій і утвердження верховенства права до модернізації державної служби та послідовної боротьби з корупцією.

Протягом останнього десятиліття Україна зробила низку важливих кроків на цьому шляху. Було створено ключові антикорупційні органи, впроваджено реформу децентралізації, оновлено законодавство про державну службу – все це стало можливим завдяки послідовній реалізації положень Угоди про асоціацію [2]. Водночас, набуття статусу країни-кандидата на вступ до ЄС у 2022 році висунуло перед системою публічного управління нові, більш амбітні виклики. Від неї тепер очікується не лише забезпечення ефективного виконання *acquis* ЄС і подальше впровадження реформ, а й здатність діяти в умовах війни та належно підготуватися до відкриття переговорних кластерів щодо вступу до Європейського Союзу.

Вступ України до наступного етапу євроінтеграції – переговорів про членство – вимагає від системи публічного управління не лише загальної політичної волі, а й спроможності до послідовного виконання конкретних завдань, які визначаються структурою переговорного процесу. По-перше, йдеться про виконання відкриваючих критеріїв (*opening benchmarks*), необхідних для початку переговорів за окремими кластерами, зокрема за кластером «Основи» (*Fundamentals*), який відіграє ключову роль у новій логіці переговорного процесу.

Згідно з оновленим підходом Європейського Союзу, глави *acquis communautaire* згруповано у шість тематичних кластерів, і саме кластер «Основи» відкривається першим і закривається останнім [3, с. 21]. До нього включено критично важливі напрями: реформу судової системи, антикорупційну політику, дотримання прав людини, розвиток демократичних інституцій, а також реформу публічного управління. Таким чином, темп і результативність переговорного процесу безпосередньо залежатимуть від поступу в межах цього кластеру, що підвищує його стратегічне значення для України.

На початковому етапі Україна вже отримала завдання розробити й представити Європейській комісії дорожні карти реформ, які охоплюють верховенство права, реформу державного управління та зміцнення демократичних інституцій [2]. Саме виконання цих дорожніх карт є обов'язковою передумовою для відкриття відповідних переговорних кластерів і переходу до подальших етапів переговорного процесу.

По-друге, однією з ключових умов ефективної підготовки до переговорів про вступ є суттєве посилення інституційної спроможності державної служби та органів влади. Йдеться не лише про технічну здатність проводити переговори, а й про забезпечення подальшої імплементації досягнутих домовленостей [4].

У відповідь на ці виклики український уряд почав формувати інституційну інфраструктуру переговорного процесу. Зокрема, було створено 36 міжвідомчих робочих груп, які займаються підготовкою переговорних позицій за кожним розділом *acquis communautaire*. До їхньої діяльності активно залучено не лише представників виконавчої влади, а й народних депутатів, експертів громадянського суспільства, науковців і представників бізнесу [5]. Такий підхід дозволяє забезпечити інклюзивність, прозорість і використання найкращого національного експертного потенціалу у підготовці до вступу.

Окремим і доволі серйозним викликом є формування кваліфікованих команд переговорників та експертів, добре обізнаних із процедурами ЄС. Аналітичні

звіти підкреслюють, що на даному етапі спроможність державного апарату до ведення переговорів є обмеженою. Українські службовці ще не мають достатньої обізнаності щодо офіційних процедур ЄС, вимог до підготовки переговорної документації та методів роботи в умовах складного переговорного процесу [6]. Відтак, для ефективного відкриття та закриття кластерів необхідне глибоке розуміння європейського політичного циклу, вміння правильно оформлювати офіційні документи та вести переговори з урахуванням можливості перехідних періодів і винятків.

У зв'язку з цим одним із пріоритетних завдань стає масштабне підвищення кваліфікації кадрів. Це включає розробку і впровадження спеціалізованих навчальних програм із права ЄС, організацію стажувань у структурах Європейського Союзу, а також залучення іноземних експертів з країн-членів ЄС для проведення тренінгів і обміну досвідом.

Положення Угоди про асоціацію щодо належного врядування, прозорості, підзвітності, реформування державних фінансів, були інтегровані у Стратегію реформування державного управління на 2022–2025 роки [7], розробленої на основі Принципів належного врядування, ухвалених Радою Європи у 2008 році рівні [8]. Україна офіційно взяла ці принципи за основу для проведення адміністративної реформи, що підкреслює прагнення досягти відповідності європейським стандартам як на національному, так і на місцевому рівнях.

Паралельно була схвалена Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, яка також базується на європейських підходах і принципах ініціативи SIGMA [9]. Обидва стратегічні документи передбачають чітко визначені цілі, показники результативності та деталізовані плани дій, що дозволяє забезпечити послідовне та вимірюване впровадження реформ у сфері публічного управління.

Після надання Україні статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу, у грудні 2022 року Кабінет Міністрів України вніс зміни до Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 роки.

Ці зміни спрямовані на посилення спроможності державної служби виконувати завдання, пов'язані з євроінтеграцією. Зокрема, оновлена Стратегія передбачає заходи з розвитку інституційної спроможності органів державної влади, адаптації законодавства до стандартів ЄС та підвищення професійного рівня державних службовців. Детальний опис цих змін доступний у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2022 року № 1199-р. [10].

Крім того, Програма SIGMA у грудні 2023 року опублікувала звіт, який оцінює стан публічного управління в Україні та надає рекомендації щодо подальших реформ у контексті євроінтеграції. Звіт підкреслює важливість зміцнення інституційної спроможності та підвищення ефективності державної служби для успішного виконання вимог членства в ЄС [4].

Відзначимо, що одним із ключових досягнень останніх років стала реформа системи оплати праці державних службовців. Попередня модель відзначалася складністю та несправедливістю, оскільки вона базувалася переважно на надбавках і преміях, що створювало значні диспропорції та посилювало залежність працівників від керівництва. У співпраці з фахівцями ЄС та ОЕСР було розроблено нову модель оплати, засновану на класифікації посад і чітких, прозорих критеріях.

Першим кроком до впровадження цієї моделі стало обмеження максимального розміру премій, здійснене урядом у 2023 році з метою усунення надмірних виплат. Наступним етапом стало ухвалення у березні 2025 року Верховною Радою у цілому законопроекту № 8222, який передбачає внесення змін до Закону «Про державну службу» щодо уніфікованих підходів до системи винагороди на основі класифікації посад.

Згідно з новим законом, основою заробітної плати стане посадовий оклад та обов'язкові виплати, які становитимуть щонайменше 70% загальної суми. Натомість розмір можливих надбавок буде обмежено 30% річного фонду оплати праці. Винагорода відтепер прив'язується до каталогу типових посад і орієнтується на ринкові рівні оплати, що має забез-

печити вищу конкурентоспроможність державної служби на ринку праці. Нова система почне діяти з 2025 року і розглядається як стратегічний крок до підвищення мотивації та утримання висококваліфікованих кадрів [11].

Другим важливим напрямом адаптації законодавства стало вдосконалення процедур управління персоналом на засадах меритократії. У контексті рекомендацій ОЕСР, створення якісного публічного сектору має ґрунтуватися на професіоналізмі та принципі заслуг. Це вимагає системного впровадження інструментів управління людськими ресурсами, які базуються на прозорості, неупередженості та справедливості. Зокрема, йдеться про організацію добору, оцінювання та просування державних службовців за чітко визначеними критеріями та у межах стандартних процедур [12]. Такий підхід дозволяє мінімізувати ризики фаворитизму, політичного впливу або зловживань, а також сприяє дотриманню етичних стандартів і підвищенню підзвітності публічної служби [13, с. 111].

Попри те, що з 2016 року в Україні конкурсні процедури добору на державну службу були інституційно закріплені, їх практична реалізація неодноразово піддавалася обмеженням і призупиненням. Зокрема, у 2019–2020 роках уряд ухвалив низку рішень, які частково скасовували або спрощували конкурсні вимоги, мотивуючи це необхідністю швидкого залучення так званих «реформаторських кадрів». Така практика викликала критику з боку експертного середовища, оскільки підривала принципи прозорості та меритократії у сфері кадрового добору [6].

У наступні роки, особливо в умовах воєнного стану, добір нових працівників дедалі частіше здійснюється на контрактній основі або шляхом тимчасового переведення, що, з одного боку, дозволяє оперативно заповнювати кадрові вакансії, але, з іншого – знижує відкритість та підзвітність процесів управління персоналом. Додатковим викликом залишається відсутність виборів і функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в окремих громадах, що послаблює суспільний контроль за діяльністю органів влади та зужує простір для громадянської участі.

Нині, враховуючи рекомендації ЄС, готуються зміни до законодавства щодо відновлення і вдосконалення конкурсних механізмів. Йдеться про впровадження сучасних методик оцінювання компетенцій, доброчесності, а також про створення умов для швидшого закриття вакансій без втрати якості відбору. Додатково, уряд впроваджує єдину інформаційну систему управління персоналом (HRMIS), яка дозволить централізовано вести облік кадрів, автоматизувати процеси добору, оцінки й навчання. Розгортання цієї системи поки що пілотне, але планується до масштабування по всій країні, що також передбачено рекомендаціями ЄС [14]. HRMIS, у поєднанні з новою системою оплати, має підвищити прозорість кадрової роботи та мінімізувати суб'єктивізм.

Важливою складовою реформування публічного управління є удосконалення служби в органах місцевого самоврядування. Історично її правове регулювання залишалося недостатньо розвиненим: Закон 2001 року вже давно не відповідав сучасним потребам, а низка ключових аспектів регулювалася переважно урядовими постановами. Упродовж 2014–2020 років, на тлі активної децентралізації, громади отримали суттєво розширені повноваження, що, своєю чергою, актуалізувало потребу в оновленні нормативної бази щодо проходження служби на місцях. Після кількох невдалих спроб законодавчих змін, у травні 2023 року Верховна Рада нарешті ухвалила нову редакцію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [15]. Цей закон, розроблений за підтримки експертів Ради Європи, гармонізує засади служби в місцевому самоврядуванні з державною, запроваджує подібні принципи добору і просування, класифікацію посад, механізми дисциплінарної відповідальності, а також враховує Європейську хартію місцевого самоврядування. Новий закон надає громадам більшу автономію у питаннях управління персоналом – наприклад, громади зможуть самостійно затверджувати схеми посадових окладів (у межах загальних правил), встановлювати надбавки за інтенсивність, вирішувати питання резерву кадрів тощо [15]. Водночас запроваджено

єдині стандарти оцінювання, професійного розвитку та етики для службовців місцевого рівня, які відповідатимуть стандартам НАДС. Щоправда через війну було вирішено, що новий закон набуде чинності після припинення воєнного стану, аби його впровадження відбулося в умовах відновлення нормальної діяльності рад. Наразі для підтримки місцевої служби уряд тимчасово підвищив оклади (постанова № 484 у квітні 2024 р. збільшила мінімальну зарплату службовця до 7100 грн) ([16]), а в парламенті зареєстровано законопроект № 11054 [17] і прийнято за основу законопроект № 10284 [18], які покликані гарантувати належний мінімум оплати праці на рівні не нижче мінімальної зарплати по країні та врахувати додаткове навантаження на службовців, що беруть участь у міжнародних програмах допомоги.

Повномасштабна війна, розв'язана росією у 2022 році, поставила систему публічного управління України перед безпрецедентними викликами. Запровадження воєнного стану зумовило концентрацію виконавчої влади, що, у свою чергу, позначилося на демократичних процедурах та роботі державного апарату.

Війна стала суворим випробуванням для державних інституцій, однак Україна продемонструвала високу інституційну стійкість, зокрема на рівні уряду, парламенту та місцевої влади. Навіть в умовах активних бойових дій, обстрілів, тимчасової окупації територій та постійних загроз безпеці вдалося забезпечити надання базових послуг населенню. На думку експертів, ключовим чинником такої стійкості стала успішна реформа децентралізації [19]. Важливою передумовою ефективного функціонування державних сервісів в екстремальних умовах була також стрімка цифровізація публічного управління, зокрема розвиток порталу та мобільного застосунку «Дія», що забезпечило безперервність обслуговування як громадян, так і бізнесу.

Станом на жовтень 2024 року кількість користувачів мобільного застосунку «Дія» перевищила 21 мільйон осіб. У застосунку було доступно 24 цифрові документи та понад 30 різноманітних сервісів, тоді як портал «Дія» пропонував більше ніж 125

електронних послуг [20]. Значна частина з них була впроваджена вже в умовах повномасштабної війни, що засвідчує високу оперативність і адаптивність процесів цифровізації в Україні.

Цифрова трансформація державних сервісів має не лише технічне, а й управлінське значення: вона суттєво знижує вплив людського фактора, мінімізує корупційні ризики, а також підвищує якість і швидкість обслуговування громадян. Доступні та зручні електронні послуги полегшують повсякденне життя українців, спрощуючи адміністративні процедури, які раніше потребували значних часових і організаційних витрат. Саме завдяки цьому Україна впевнено утверджується серед лідерів європейської цифрової інтеграції.

Водночас запровадження воєнного стану зумовило низку суттєвих обмежень. Тимчасове згортання окремих конституційних прав – зокрема свободи мирних зібрань і виборчих прав – призвело до скасування місцевих виборів у 2022–2023 роках, що, у свою чергу, спричинило призупинення ротації органів місцевого самоврядування. На прифронтових і деокупованих територіях замість обраних рад було впроваджено військові адміністрації. У низці випадків така практика поширилася й на відносно безпечні регіони, що викликало занепокоєння як у науковій спільноті, так і серед представників громадянського суспільства [21, с. 86].

Централізація управління в умовах кризи посилила ризики згортання демократичних норм. Європейський Союз неодноразово наголошував на важливості дотримання принципів демократичної підзвітності навіть у період війни, а також на необхідності обмеженого та обґрунтованого застосування надзвичайних повноважень [22]. У відповідь на критику з боку міжнародних партнерів, зокрема представників країн G7 та ЄС, у 2023 році в Україні було частково поновлено доступ до електронних декларацій посадовців, який раніше було обмежено з міркувань безпеки [23]. Крім цього, були внесені зміни до законодавства щодо народовладдя на місцевому рівні [24], що свідчить про прагнення України зберегти демократичні орієнтири, попри складні воєнні обставини.

Окремим болючим аспектом воєнного часу стала кадрова криза у сфері публічної служби. Значна частина державних службовців, насамперед чоловіків, були мобілізовані до Збройних сил або залучені до територіальної оборони. Інші вимушено евакуювалися або перемістилися у більш безпечні регіони, що спричинило відтік кадрів. Голова НАДС Наталія Алюшина, зазначила, що війна загострила вже наявні проблеми у сфері публічної служби, зокрема дефіцит людського капіталу [25].

Станом на кінець 2024 року в Україні було зафіксовано 31 167 вакантних посад державної служби, що становить приблизно 16,2% від загальної кількості штатних одиниць – 192 172 [26]. Такий рівень кадрової незаповненості засвідчує наявність системних викликів у сфері публічної служби. У відповідь уряд оголосив про наміри провести структурну оптимізацію виконавчої влади. Зокрема, планується скоротити кількість міністерств до 15–16, а також створити єдиний урядовий сервісний центр, який виконуватиме допоміжні функції.

Передбачається, що таке реформування дозволить міністерствам зосередитися на стратегічному управлінні та формуванні державної політики, делегуючи адміністративно-технічні завдання спеціалізованому органу [27].

Ситуацію ускладнює низький рівень довіри громадян до державних інституцій: згідно з опитуваннями, у вересні 2024 року рівень недовіри до державного апарату (чиновників) сягнув 63,2% [28], що суттєво знижує мотивацію молоді обирати кар'єру в публічному секторі. Витоки цієї недовіри мають глибоке історичне підґрунтя – ще з 1990-х років в українському суспільстві сформувався стійкий негативний образ бюрократії на фоні корупційних скандалів і неефективності державних інституцій.

На цьому тлі основними бар'єрами для вступу на публічну службу респонденти називають токсичну організаційну культуру, низький рівень оплати праці, корупцію та політичний вплив, що разом формують уявлення про державну службу як застарілу, рутинну й стресову сферу, малопривабливу для проактивних громадян, орієнтованих на зміни [29].

У відповідь на виклики, пов'язані з низькою привабливістю державної служби, держава спільно з міжнародними партнерами зосереджує зусилля на підвищенні її престижу та професійної привабливості. Одним із ключових інструментів у цьому напрямі є реформа системи оплати праці, яка має забезпечити конкурентний рівень винагороди. Водночас вагому роль відіграють можливості для професійного розвитку – впровадження сучасних навчальних програм, участь у міжнародних стажуваннях та створення кар'єрних механізмів підтримки молодих і талановитих фахівців.

У 2022 році було затверджено Стратегію професійного навчання публічних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування до 2027 року. Вона передбачає уніфікацію стандартів освітніх програм, розвиток мережі навчальних центрів та масштабування електронного навчання [30].

Європейський досвід активно інтегрується в українські підходи до відновлення кадрового потенціалу. Зокрема, застосовуються перевірені інструменти інституційного розвитку, що використовувалися в країнах-кандидатах на вступ до ЄС, такі як програми Twinning (залучення європейських експертів до українських органів влади), TAIEХ (короткострокові експертні місії та семінари), а також професійні обміни для держслужбовців. Крім того, значну фінансову підтримку передбачено в межах ініціативи Ukraine Facility, започаткованої у 2023 році, яка передбачає виділення 50 млрд євро на 2024–2027 роки, зокрема на реформу публічного управління, цифрову трансформацію, боротьбу з корупцією та підвищення інституційної спроможності держави [31].

Відновлення кадрової спроможності держави неможливе без активної участі громадянського суспільства та експертної спільноти. Аналітичні центри й незалежні експерти відіграють важливу роль у формуванні державної політики – вони долучаються до розробки законопроектів, моніторингу перебігу реформ, а також беруть участь у роботі переговорних груп з Європейським Союзом. Європейська Комісія прямо підкреслює необхідність інституційного залучення громадянського суспіль-

ства до реформаторських процесів – від етапу розробки дорожніх карт до оцінки ефективності їх впровадження. У відповідному звіті зазначено, що інклюзивність реформ, що передбачає участь громадських організацій, експертного середовища та незалежних аналітичних центрів, є ключовим чинником підвищення довіри до державних інституцій та забезпечення прозорості управління [32, с. 15].

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проведене дослідження засвідчило, що адаптація системи публічного управління України до стандартів Європейського Союзу є не лише складовою загальної євроінтеграційної стратегії, а й ключовою передумовою успішного переходу до наступного етапу – відкриття переговорних кластерів щодо вступу до ЄС. Аналіз трансформацій у цій сфері підтвердив наявність суттєвого прогресу України, зокрема у впровадженні принципів належного врядування, оновленні законодавчої бази, посиленні інституційної спроможності та модернізації кадрової політики.

Водночас виявлено низку системних викликів, що обмежують ефективність євроінтеграційних перетворень: кадрова криза, спричинена війною; недостатній рівень готовності до ведення переговорів відповідно до процедур ЄС; фрагментарність нормативного забезпечення та ризики демократичного відкату в умовах воєнного стану. Результати дослідження свідчать про необхідність подальшої гармонізації законодавства з *acquis* ЄС, посилення інституційної стійкості органів публічного управління, а також формування сталих механізмів міжвідомчої координації та залучення громадянського суспільства до процесів вироблення та реалізації політики.

Перспективи подальших досліджень. Подальші дослідження доцільно зосередити на таких напрямках:

– Дослідження ефективності інституційної координації євроінтеграційної політики на національному та регіональному рівнях, з урахуванням специфіки кластерного підходу.

– Аналіз інструментів професіоналізації публічної служби (освітні програми, цифрові рішення, кадрові резерви) та їх

відповідності європейським підходам до розвитку людського капіталу.

– Вивчення ролі громадянського суспільства та незалежних аналітичних центрів у підвищенні якості реформ публічного управління в умовах підготовки до членства в ЄС.

Список використаної літератури:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_011 (дата звернення: 28.03.2025).
2. Paul A., Taran S. Ukraine's road to the EU: Getting fit to open negotiating clusters. European Policy Centre. 28.02.2025. URL: <https://www.epc.eu/en/publications/Ukraines-road-to-the-EU-Getting-fit-to-open-negotiating-clusters~626b50> (accessed 24/03/2025).
3. General EU Position Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>.
4. Public administration in Ukraine: Assessment against the Principles of Public Administration. 2023. 212 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/02/public-administration-in-ukraine_27a46a58/078d08d4-en.pdf.
5. Уряд затвердив переговорну архітектуру для забезпечення вступу України до ЄС. Кабінет Міністрів України. 27.08.2024. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyyv-perehovornu-arkhitekturu-dlia-zabezpechennia-vstupu-ukrainy-do-ies> (дата звернення: 28.03.2025).
6. Ogryzko L. Greasing the gears: Readying Ukraine's civil service for a European future. ECFR. 28.03.2024. URL: <https://ecfr.eu/article/greasing-the-gears-readying-ukraines-civil-service-for-a-european-future/> (accessed 24/03/2025).
7. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#n9> (дата звернення: 28.03.2025).

8. Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level: Structures and Procedures for Awarding the European Label. Council of Europe. 2008. URL: <https://rm.coe.int/1680746f16>.
9. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 груд. 2021 р. № 1805-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1805-2021-%D1%80> (дата звернення: 28.03.2025).
10. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831 : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2022 р. № 1199-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1199-2022-%D1%80> (дата звернення: 28.03.2025).
11. Парламент підтримав законопроект про реформу системи оплати праці державних службовців. Національне агентство України з питань державної служби. 11.03.2025. URL: <https://nads.gov.ua/news/parlament-pidtrymav-zakonoproiekt-pro-reformu-sistemy-oplati-pratsi-derzhavnykh-sluzhbovtsiv> (дата звернення: 24.03.2025).
12. Серьогін С. М., Липовська Н. А., Серьогін С. С. Меритократичний підхід до добору на публічну службу. *Аспекти публічного управління*. 2017. Вип. 5, № 8–9. С. 22–35. DOI: <https://doi.org/10.15421/15201725>.
13. Посібник ОЕСР з публічної доброчесності. Paris : OECD Publishing, 2024. 251 с. URL: <https://doi.org/10.1787/5b2fe28c-uk>.
14. НАДС і Світовий банк обговорили подальше впровадження HRMIS. Національне агентство України з питань державної служби. 28.02.2025. URL: <https://nads.gov.ua/news/nads-i-svitovyi-bank9-obhovoryly-podalshe-vprovadzhennia-hrmis> (дата звернення: 30.03.2025).
15. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3077-20> (дата звернення: 26.03.2025).
16. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2024 р. № 484. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/484-2024-%D0%BF> (дата звернення: 26.03.2025).
17. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» щодо забезпечення гідних умов оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування. Номер, дата реєстрації: 11054 від 01.03.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43785> (дата звернення: 26.03.2025).
18. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання участі державних органів та органів місцевого самоврядування в реалізації програм та проектів міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва. Номер, дата реєстрації: 10284 від 24.11.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43281> (дата звернення: 26.03.2025).
19. Анатолій Круглашов: Джерела стійкості місцевого самоврядування в умовах російсько-української війни. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. 08.11.2023. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/2611/> (дата звернення: 24.03.2025).
20. Шевченко Л. Нові послуги в Дії, сотні дронів і Мрія: як розвивалася цифрова Україна у 2024 і що буде у 2025. 24 Канал. 30.12.2024. URL: https://24tv.ua/shho-chekati-vid-mintsifri-2025-novi-poslugi-diyi-droni-dlya_n2718212 (дата звернення: 28.03.2025).
21. Політична безпека України: проблеми політичного і державного правління. Прогнозна оцінка, механізми забезпечення : монографія / за ред. чл.-кор. НАН України О. О. Рафальського, чл.-кор. НАН України О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. 304 с. DOI: <https://doi.org/10.53317/978-617-14-0188-4>.
22. Bosse G., Fedoriv I. Defending Democracy: Ukraine's EU Path amid War and Reform. European Democracy Hub. 25.02.2025. URL: <https://europeandemocracyhub.epd.eu/defending-democracy-ukraines-eu-path-amid-war-and-reform/> (accessed 26.03.2025).
23. Посли G7 та ЄС очікують відновлення електронного декларування та затвердження ДАП Україною. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). URL: <https://nazk.gov.ua/uk/posly-g7-ta-yes-ochikuyut-vidnovlennya-elektronnoho-deklaruvannya-ta-zatverdzhennya-dap-ukrayinoyu/> (дата звернення: 26.03.2025).
24. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Закон України від 9 травня 2024 року № 3703-IX. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/go/3703-20> (дата звернення: 19.03.2025).
25. Голова НАДС: Війна загострила наявні проблеми державної служби, одна із яких – брак людського капіталу. Національне агентство України з питань державної служби. 15.05.2024. URL: <https://nads.gov.ua/news/holova-nads-viina-zahostryla-naivni-problemy-derzhavnoi-sluzhby-odna-iz-iakykh-brak-liudskoho-kapitalu> (дата звернення: 26.03.2025).
26. Дашборд КСДС-2024. Державна служба втратила 2% чоловіків і 4.5 тисячі посад. Національне агентство України з питань державної служби. 05.02.2025. URL: <https://nads.gov.ua/news/dashboards-2024-derzhavna-sluzhba-vtratyla-2-cholovikiv-i-45-tysiachi-posad> (дата звернення: 26.03.2025).
27. Шмигаль анонсував скорочення кількості міністерств на третину. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3835402-smigal-anonsuvav-skorocenna-kilkosti-ministerstv-na-tretinu.html> (дата звернення: 26.03.2025).
28. Оцінка ситуації в країні та діяльності влади, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, віра в перемогу (вересень 2024р.). Центр Разумков. 15.10.2024. URL: [dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diyachiv-v-peremogu-veresen-2024r](https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diyachiv-v-peremogu-veresen-2024r) (дата звернення: 20.01.2025).
29. Стратегії залучення молодих професіоналів на публічну службу: результати дослідження / А. Бойко та ін. Київ, 2024. 44 с. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/47/Survey_Report_Youth_Engagement_to_Public_Service.pdf?fbclid=IwY2xjawIppgllHHRuA2FlbQIxMAABHY1LAoEnIVpImIj6kgFpPduLvGTFkL100wVKU0rJ96I8UvZCHyu4v6dLBg_aem_rR-NUg9zfk0MHRUwRWM_UA.
30. Стратегія розвитку системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до 2027 року. Національне агентство України з питань державної служби. 2023. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/професійне%20навчання/Стратегія%20.pdf>.
31. Ukraine Membership status: candidate country. European Commission. 21.03.2025. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en (accessed 24/03/2025).
32. Ukraine Report 2023. European Commission. 08.11.2023. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en (accessed 26/03/2025).

Shvydiuk S. Adapting Ukraine's Public Administration to EU Standards in the Context of Approaching the Opening of Negotiating Clusters

This article examines how Ukraine's public administration is aligning with EU standards in the context of its candidate status and the anticipated opening of negotiation clusters. The study pays close attention to the evolving political, legal, and institutional dimensions of administrative reform, which gained momentum following the EU's adoption of a cluster-based framework for enlargement talks in 2022. The initial opening of the «Fundamentals» cluster—which includes judicial reform, anti-corruption efforts, protection of human rights, strengthening of democratic institutions, and administrative modernisation—is expected to shape the overall pace of Ukraine's integration into the EU.

The main objective of this paper is to assess how prepared Ukraine's system of public administration is to meet EU requirements at this stage of the accession process. In doing so, the analysis highlights both achievements and persistent challenges, especially in areas such as civil service reform, human resource management, transparency, and public accountability. Special emphasis is placed on applying SIGMA principles, restructuring remuneration systems for public servants, and integrating digital management tools, particularly the Human Resource Management Information System (HRMIS).

The article also addresses the impact of Russia's full-scale invasion, which has significantly disrupted the functioning of public institutions. Among the most pressing consequences are workforce shortages, the rollback of competitive recruitment, delays in electoral processes, and restrictions on civic engagement—all of which pose risks to democratic governance under martial law conditions.

In conclusion, while the alignment of Ukraine's public administration with EU standards remains a strategic priority, the effectiveness of these reforms is undermined by war-related systemic constraints. The findings indicate that continued legal alignment, stronger institutions, and active civil society engagement are vital for Ukraine's EU progress.

Key words: *public administration, civil service, negotiation clusters, good governance, European integration of Ukraine, European integration reforms, human resources, institutional capacity, institutional sustainability civil service reform, russian-Ukrainian war.*