

Міністерство освіти і науки України  
Університет митної справи та фінансів

Факультет управління

Кафедра публічного управління та митного адміністрування

## **Кваліфікаційна робота**

на здобуття освітнього ступеня магістр

за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

за темою : Порівняльний аналіз системи публічної служби України Франції та  
США

**Виконала:** студентка групи ПУ24-1м  
Гнітецька Маргарита Сергіївна

Спеціальність 281 "Публічне  
управління та адміністрування"

**Керівник:** д.держ.упр., професор  
Борисенко О. П.

**Рецензент:** д.держ.упр., професор,  
професор кафедри державного  
управління і місцевого самоврядування  
НТУ «Дніпровська політехніка»

Дніпро - 2026

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**УНІВЕРСИТЕТ МИТНОЇ СПРАВИ ТА ФІНАНСІВ**

Факультет / ННІ управління  
Кафедра публічного управління та митного адміністрування  
Рівень вищої освіти магістр  
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування  
Освітня програма Публічне управління та адміністрування

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

управління

Завідувач кафедри публічного  
та митного адміністрування

\_\_\_\_\_ / Антонова О. В. /  
” \_\_\_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20\_\_ року

**ЗАВДАННЯ**  
**НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ**  
здобувачу вищої освіти

Гнітецькій Маргариті Сергіївні

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи «Порівняльний аналіз системи публічної служби України, Франції та США»

керівник роботи Борисенко Ольга Петрівна, д.держ. упр., професор

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом по УМСФ від “24” листопада 2025 року № 977 кс

2.Строк подання здобувачем роботи на кафедру 30.12.2025 р. - 06.01.2026 р.

Закон України «Про державну службу», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», антикорупційне та етичне законодавство у сфері публічної служби, стратегічні документи реформування державного управління, матеріали OECD та програми SIGMA щодо стандартів публічної служби, нормативні та аналітичні документи Європейської Комісії, офіційні матеріали органів публічної влади України, Франції та США, інформація про організацію та діяльність митної служби, наукові праці українських і зарубіжних дослідників у сфері публічного управління та державної служби.

4. Зміст роботи:

Теоретичні засади функціонування системи публічної служби, поняття, принципи та моделі публічної служби, нормативно-правові основи її організації, порівняльна характеристика систем публічної служби України, Франції та США, аналіз кадрових процедур та організації митної служби, оцінка ефективності

різних моделей публічної служби, визначення напрямів розвитку кадрового потенціалу та інституційно-правової модернізації публічної служби України з урахуванням зарубіжного досвіду.

5. Перелік графічного матеріалу 3 таблиці, 2 додатки що ілюструють ключові аспекти дослідження

6. Дата видачі завдання 13.07.25-19.07.2025

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи *	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Визначення теми кваліфікаційної роботи	23.01.25-01.02.2025	
2.	Складання змісту роботи, оформлення та затвердження завдання	13.07.25-19.07.2025	
3.	Опрацювання літературних джерел, нормативних документів	до 15.09.25	
4.	Збір та обробка статистичних і звітних даних	до 01.10.25	
5.	Написання вступу	до 10.10.25	
6.	Написання розділу 1. Теоретичні засади функціонування системи публічної служби	до 01.11.25	
7.	Написання розділу 2 Порівняльна характеристика систем публічної служби України, Франції та США	до 14.11.25	
8.	Написання розділу 3 Напрями вдосконалення системи публічної служби України з урахуванням досвіду Франції та США	до 26.12.25	
9.	Підготовка висновків	до 28.12.25	
10.	Оформлення роботи	до 30.12.25	
11.	Подання на кафедру електронного варіанту роботи для перевірки на плагіат	до 30.12.25	
12.	Підготовка тексту доповіді і демонстраційного матеріалу	до 16.01.26	
13.	Подання на кафедру кваліфікаційної роботи	до 06.01.25	

**Здобувач освіти**

\_\_\_\_\_ ( підпис )

**Гнітецька М.С.**

\_\_\_\_\_ (прізвище та ініціали)

**Керівник роботи**

\_\_\_\_\_ ( підпис )

**Борисенко О.П.**

\_\_\_\_\_ (прізвище та ініціали)

## АНОТАЦІЯ

*Гнітецька М.С.* **Порівняльний аналіз систем публічної служби України, Франції та США**

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Університет митної справи та фінансів, Дніпро, 2026.

У магістерській роботі здійснено порівняльний аналіз систем публічної служби України, Франції та Сполучених Штатів Америки з метою виявлення особливостей їх організації, кадрової політики та ефективності функціонування. Дослідження зосереджене на аналізі правових засад, інституційної структури, процедур добору та просування персоналу, систем професійного розвитку, оцінювання результатів діяльності, мотивації та етичного контролю у сфері публічної служби.

Методологічною основою роботи є порівняльний, системний і структурно-функціональний підходи, а також міжнародні стандарти оцінювання публічної служби, розроблені Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD) і програмою SIGMA. У дослідженні використано нормативно-правові акти України, Франції та США, аналітичні звіти міжнародних організацій, а також наукові праці українських і зарубіжних дослідників у сфері публічного управління.

Результати аналізу засвідчують, що система публічної служби України перебуває у стані трансформації та поєднує риси кар'єрної й позиційної моделей, однак стикається з проблемами практичної реалізації принципів меритократії, інституційної стабільності та доброчесності. Французька модель характеризується високим рівнем професіоналізації, централізованим управлінням і стабільністю кадрового корпусу, тоді як американська модель вирізняється гнучкістю, децентралізацією та орієнтацією на результативність управління людськими ресурсами.

У роботі обґрунтовано доцільність формування інтегрованої моделі реформування публічної служби України на основі поєднання найкращих елементів французького та американського досвіду з урахуванням національних умов, що сприятиме підвищенню ефективності державного управління та якості публічних послуг.

*Ключові слова:* публічна служба, державна служба, кадрова політика, порівняльний аналіз, меритократія, OECD, SIGMA, Україна, Франція, США.

## ABSTRACT

*Hnietetska M.S.* **Comparative analysis of public service systems in Ukraine, France and the United States**

Qualification work for the Master's degree in the specialty 281 "Public Administration and Management". University of Customs and Finance, Dnipro, 2026.

The master's thesis provides a comparative analysis of public service systems in Ukraine, France, and the United States with the aim of identifying key features of their organization, personnel policy, and institutional effectiveness. The research focuses on legal frameworks, institutional structures, recruitment and promotion procedures, professional development systems, performance evaluation, motivation mechanisms, and ethical regulation within the public service sector.

The methodological framework of the study is based on comparative, systemic, and structural-functional approaches, as well as internationally recognized standards for assessing public service developed by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the SIGMA Programme. The research relies on national legislation of Ukraine, France, and the United States, analytical reports of international organizations, and academic works of Ukrainian and foreign scholars in the field of public administration.

The findings demonstrate that Ukraine's public service system is undergoing a transformation and combines elements of both career-based and position-based models. However, it faces significant challenges related to the practical implementation of meritocratic principles, institutional stability, and integrity. The French model is characterized by a high level of professionalization, centralized

governance, and stability of the civil service corps. In contrast, the U.S. model emphasizes flexibility, decentralization, and performance-oriented human resource management.

The study substantiates the feasibility of developing an integrated reform model for Ukraine's public service that combines the strengths of the French and American approaches while adapting them to national legal and institutional conditions. The proposed approach may contribute to improving the effectiveness of public administration and enhancing the quality of public services.

*Keywords:* public service, civil service, personnel policy, comparative analysis, meritocracy, OECD, SIGMA, Ukraine, France, United States.

*Список публікацій здобувача*

1. Гнітецька М.С. Порівняльні підходи до кадрової політики в системах публічної служби України, Франції та США. IX Міжнародна студентська наукова конференція «КОНЦЕПТ НАУКИ XXI: СТРАТЕГІЇ, МЕТОДИ ТА НАУКОВІ ІНСТРУМЕНТИ» : матеріали міжнародної науково-практичної конференції : Ужгород: Молодіжна наукова ліга, 2025. С. 93-94

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	<b>6</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ</b>	<b>10</b>
1.1. Сутність поняття «публічна служба» та еволюція підходів до її розуміння	10
1.2. Принципи, моделі та класифікація систем публічної служби.	12
1.3. Нормативно-правові засади організації публічної служби: український та міжнародний виміри.	16
1.4. Особливості публічної служби у контексті митного адміністрування	19
<b>РОЗДІЛ 2. ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ, ФРАНЦІЇ ТА США</b>	<b>25</b>
2.1. Характеристика системи публічної служби України, Франції та США: правові засади, структура та кадрові процедури	25
2.2. Особливості організації митної служби України, Франції та США в контексті порівняння моделей публічної служби	34
2.3. Порівняльний аналіз та систем публічної служби України, Франції та США	36
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ФРАНЦІЇ ТА США</b>	<b>48</b>
3.1. Порівняльна оцінка ефективності систем публічної служби України, Франції та США: компаративний аспект	48
3.2. Розвиток кадрового потенціалу та модернізація митної служби України на основі зарубіжного досвіду	57
3.3 Інституційно-правова модернізація та формування комплексної інтегрованої моделі реформування публічної служби України	62
<b>ВИСНОВКИ</b>	<b>72</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	<b>76</b>
<b>ДОДАТКИ</b>	<b>81</b>

## ВСТУП

Реформування системи публічної служби в Україні є одним із ключових напрямів модернізації публічного управління та виконання євроінтеграційних зобов'язань держави. Умови воєнного стану, потреба у відновленні країни, посилення спроможності інститутів влади до ефективного формування та реалізації публічної політики актуалізують питання якості публічної служби, професіоналізації кадрів, прозорості та підзвітності органів влади [46]. У цьому контексті особливого значення набуває вивчення та адаптація кращих практик країн із розвиненими традиціями публічної служби, зокрема Франції та США, які представляють різні інституційні моделі - континентальну (career-based) та англосаксонську (position-based).

Порівняльний аналіз систем публічної служби дає змогу виявити не лише формально-правові відмінності, а й глибинні інституційні характеристики - підходи до добору, просування та оцінювання службовців, побудову системи мотивації, механізми забезпечення політичної нейтральності та етичної поведінки. Важливим є також дослідження місця й ролі митної служби в загальній системі публічної служби, оскільки митні органи відіграють ключову роль у забезпеченні економічної безпеки держави та реалізації міжнародних зобов'язань.

Теоретико-методологічною основою дослідження є праці вітчизняних та зарубіжних авторів, зокрема О. Оболенського, С. Серьогіна, Н. Мельтюхової, Н. Сидоренко, а також дослідження М. Guy, М. Rubin, В. G. Peters, Р. Ingraham, G. Bouckaert та ін. Нормативну та інституційну базу аналізу складають акти національного законодавства України, Франції та США, документи ОЕСР, Європейської Комісії, програми SIGMA, матеріали, присвячені реформуванню публічної адміністрації та державно-службових відносин.

Магістерська робота виконана в межах освітньо-професійної програми підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» та відповідає пріоритетним напрямам наукових досліджень у сфері вдосконалення системи публічного управління, державної та митної служби України.

Метою магістерської роботи є здійснення порівняльного аналізу системи публічної служби України, Франції та США з метою виявлення переваг і недоліків кожної моделі та формулювання пропозицій щодо вдосконалення української системи публічної служби, зокрема в частині митного адміністрування.

Для досягнення поставленої мети передбачено виконання таких основних завдань:

- уточнити зміст поняття «публічна служба», її місце в системі публічного управління та охарактеризувати основні моделі публічної служби;
- проаналізувати нормативно-правові та інституційні засади функціонування системи публічної служби в Україні;
- охарактеризувати особливості організації та функціонування публічної (державної) служби Франції як прикладу континентальної *career-based* моделі;
- дослідити основні риси публічної служби США як прикладу англосаксонської *position-based* моделі, зокрема еволюцію *merit system*;
- здійснити порівняльний аналіз підходів до добору, просування, оцінювання, мотивації та етичного контролю публічних службовців у трьох країнах;
- визначити місце та специфіку митної служби в системі публічної служби України, Франції та США;
- узагальнити переваги та недоліки досліджуваних систем та оцінити спроможність України адаптувати окремі елементи французького й американського досвіду;
- запропонувати напрями вдосконалення системи публічної та митної служби України з урахуванням європейських та міжнародних стандартів.

**Об'єктом дослідження** є система публічної служби як інституційно-правовий та організаційний механізм забезпечення діяльності публічної влади.

**Предметом дослідження** є порівняльні характеристики організації та функціонування систем публічної служби України, Франції та США, зокрема в частині нормативно-правового регулювання, кадрових процедур, етичних стандартів та митного адміністрування.

**Методологічну основу роботи становлять** загальнонаукові та спеціальні методи пізнання: аналіз і синтез - для опрацювання теоретичних підходів до розуміння публічної служби; порівняльно-правовий метод - для зіставлення нормативно-правових засад публічної служби в Україні, Франції та США; інституційний та системний підходи - для аналізу організаційної побудови систем публічної служби; статистичний та структурно-функціональний методи - для оцінювання окремих елементів кадрової політики та ефективності функціонування органів публічної влади; методи узагальнення та індукції - для формування висновків і рекомендацій.

**Наукова новизна магістерської роботи** полягає у комплексному порівняльному аналізі систем публічної служби України, Франції та США з акцентом на поєднанні правових, інституційних та кадрових аспектів, а також у спробі адаптації окремих елементів континентальної та англосаксонської моделей до українського контексту. У роботі уточнено зміст поняття публічної служби, систематизовано ключові відмінності career-based та position-based моделей, виявлено специфіку організації митної служби в системі публічної служби досліджуваних країн та запропоновано напрями реформування української публічної служби у відповідності до європейських та міжнародних стандартів.

**Практичне значення роботи** полягає у можливості використання сформульованих висновків і рекомендацій органами державної влади та місцевого самоврядування, органами митної служби, а також у навчальному процесі закладів вищої освіти при викладанні дисциплін з публічного управління та адміністрування, державної служби, митного адміністрування, порівняльного державознавства. Запропоновані напрями удосконалення системи публічної служби можуть бути враховані при підготовці проектів нормативно-правових актів та стратегічних документів у сфері реформування публічного управління.

**Апробація матеріалів дипломної роботи.** Основні положення та результати магістерської роботи були апробовані під час участі у **IX Міжнародній студентській науковій конференції «КОНЦЕПТ НАУКИ XXI: СТРАТЕГІЇ, МЕТОДИ ТА НАУКОВІ ІНСТРУМЕНТИ»**, що відбулася 26

грудня 2025 року. Матеріали дослідження були опубліковані у збірнику матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород).

**Магістерська робота складається** зі вступу, трьох розділів, що включають підрозділи, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 85 сторінок, з них основного текст - 72 сторінки. Магістерська робота містить 2 додатки, 3 таблиці. Список використаних джерел складається зі 50 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

#### **1.1 Сутність поняття «публічна служба» та еволюція підходів до її розуміння**

Поняття «публічна служба» є одним з базових у системі публічного управління, проте в науковій літературі та нормативно-правових актах воно трактується по-різному залежно від історичної традиції, правової системи та моделі державного управління. У вітчизняній науковій школі публічне управління розглядають як діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовану на реалізацію публічного інтересу, а публічна служба - як інституційну основу цієї діяльності.

У вітчизняній науковій літературі публічна служба розглядається як «професійна діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування, спрямована на виконання завдань і функцій держави та територіальних громад» [1]. Автори підкреслюють її соціальну спрямованість, підзвітність суспільству та відповідальність за реалізацію повноважень, делегованих державою. У навчальному посібнику Н. Сидоренко та співавт. підкреслюється, що ключовим змістовим ядром публічної служби є не лише виконання управлінських функцій, а й дотримання професійних стандартів, етичних норм та принципу служіння суспільству [16]. Н. Мельтюхова розглядає публічну службу як частину системи публічного управління, що забезпечує стабільність, професійність і правову визначеність діяльності органів влади [17].

У міжнародному дискурсі поняття «public service» ширше, ніж українське «публічна служба», оскільки включає не тільки державних службовців, а й працівників державних установ, державних комунальних підприємств та інших суб'єктів, що виконують суспільно значимі функції. OECD визначає public service

як сукупність посад і професій, діяльність яких спрямована на реалізацію публічної політики, забезпечення добробуту та прав громадян, підкреслюючи роль професіоналізму, ефективності та добросовісності [4]. Програма SIGMA у своїх «Principles of Public Administration» акцентує на тому, що публічна служба має ґрунтуватися на принципах меритократії, політичної нейтральності, стабільності та відкритості кадрових процедур [13]. Європейська Комісія у своїх рекомендаціях щодо реформ публічного адміністрування держав - членів ЄС наголошує, що публічна служба є ядром інституційної спроможності держави та ключовим елементом управління, орієнтованого на результат [12].

У США розрізняють поняття *civil service* і *public service*. *Civil service* означає систему кадрового адміністрування федеральних службовців, що працюють відповідно до принципів *merit system*, тоді як *public service* охоплює ширше коло державних і суспільних функцій. У країнах ЄС ситуація інша: поняття *public service* у правовому та адміністративному контексті ближче до поняття *public administration*, підкреслюючи інституційну функцію держави, тоді як *civil service* переважно відноситься до категорії державних службовців, що працюють у міністерствах та адміністративних органах.

Еволюція розуміння публічної служби нерозривно пов'язана з розвитком моделей державного управління. В епоху класичної бюрократії (Веберівська модель) публічна служба ототожнювалася з ієрархічною, раціональною системою, де домінували формальні процедури, стабільність кадрів та професійна компетентність. У другій половині ХХ ст. розвиток концепції *New Public Management* змістив акцент на ефективність, результативність, конкурентність та запозичення менеджерських практик з приватного сектору. На початок ХХІ ст. сформувалася парадигма *good governance*, у межах якої публічна служба розглядається як відкритий, прозорий, підзвітний громадянам механізм реалізації публічної влади. У працях М. Guy та М. Rubin наголошується, що сучасна публічна служба має поєднувати елементи професійної бюрократії та адаптивного управління, орієнтованого на потреби громадян [2]. В. G. Peters відзначає, що традиційні моделі (зокрема французька наполеонівська) зберігають свою

значимість завдяки високому рівню професіоналізму та інституційній стійкості [8].

Спільним для більшості наукових підходів є розуміння публічної служби як професійної діяльності, що базується на таких ключових рисах:

- служіння публічному інтересу;
- підзвітність і прозорість;
- доброчесність та етичність;
- професіоналізм і компетентність;
- політична нейтральність;
- меритократія та рівний доступ до служби;
- орієнтація на результат та якість публічних послуг.

Таким чином, аналіз вітчизняних і зарубіжних підходів дає змогу узагальнити, що публічна служба являє собою професійну діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування. Ця діяльність базується на принципах законності, доброчесності, політичної нейтральності та меритократії, має на меті реалізацію публічних інтересів, забезпечення прав та свобод громадян, а також ефективне функціонування державного апарату.

Таке визначення поєднує найважливіші елементи як української наукової традиції, так і міжнародних стандартів публічного адміністрування (OECD, SIGMA, Європейської Комісії), що дає підстави використовувати його як робоче у подальшому викладі матеріалу магістерської роботи.

## **1.2 Принципи, моделі та класифікація систем публічної служби**

Функціонування будь-якої системи публічної служби ґрунтується на сукупності принципів, які задають стандарти організації служби та поведінки публічних службовців. У національному законодавстві України основні засади публічної (державної) служби закріплені насамперед у Законі України «Про державну службу» та Законі України «Про службу в органах місцевого

самоврядування» [6]. У цих актах до ключових принципів віднесено законність, професіоналізм, політичну неупередженість, доброчесність, прозорість, підзвітність, рівний доступ до служби, ефективність та орієнтацію на результат [5; 6]. Вітчизняні науковці (Н. Мельтюхова, Н. Сидоренко та ін.) підкреслюють, що зазначені принципи мають не лише декларативний характер, а й виступають критеріями оцінювання якості кадрової політики, організаційної культури та управлінських рішень у сфері публічної служби [1]. Вони задають рамки належної поведінки службовців, визначають вимоги до їхньої компетентності, етичності та відповідальності [1].

Міжнародні стандарти публічного адміністрування розвивають і деталізують зміст цих принципів. Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) у своїх оглядах державного управління, зокрема у виданні «Government at a Glance 2023», наголошує на важливості меритократії, доброчесності, інклюзивності, відкритості та інноваційності публічної служби [4]. Програма SIGMA у «Principles of Public Administration» визначає, що системи публічної служби в демократичних державах повинні забезпечувати прозорі та передбачувані процедури добору, чітку класифікацію посад, стабільність службових відносин, захист від надмірного політичного впливу, а також системний розвиток професійних компетентностей службовців [13]. Документи Європейської Комісії, присвячені підтримці реформ публічного адміністрування в державах - членах та країнах-партнерах ЄС, підкреслюють, що ефективна публічна служба є необхідною умовою реалізації принципів верховенства права, належного врядування, прозорості та якісного надання публічних послуг [14].

Аналіз українських та міжнародних підходів дозволяє зробити висновок, що основні принципи публічної служби зосереджуються навколо кількох важливих аспектів. По-перше, це орієнтація на публічний інтерес, яка полягає у пріоритетності прав, свобод і потреб громадян над корпоративними чи індивідуальними інтересами. По-друге, законність та підзвітність, що передбачають виконання повноважень виключно в рамках і порядку, встановлених законом, а також відповідальність за прийняті рішення. По-третє,

професіоналізм, принцип меритократії та забезпечення рівного доступу, які вимагають, щоб відбір і просування службовців здійснювалися згідно з їхньою компетентністю, знаннями та результатами діяльності, уникаючи політичної лояльності чи приватних зв'язків. Нарешті, це доброчесність і політична нейтральність, які виключають можливість корупційних практик, конфлікту інтересів і використання службового становища для підтримки окремих політичних сил.

Суттєве значення для розуміння функціонування публічної служби має аналіз її інституційних моделей. У порівняльних дослідженнях виділяють насамперед дві базові моделі організації публічної (державної) служби - кар'єрну (career-based), притаманну країнам континентальної адміністративної традиції, та позиційну (position-based), характерну для англосаксонських систем [2]. Франція часто розглядається як класичний приклад кар'єрної моделі. У межах цієї моделі доступ до державної служби здійснюється, як правило, через складні конкурси, за результатами яких кандидати зараховуються до певних корпусів державних службовців. Після вступу на службу вони будують довгострокову професійну кар'єру в межах цієї системи, користуючись відносно високою стабільністю службового статусу та чіткими гарантіями. Просування по службі ґрунтується на поєднанні стажу, результатів оцінювання діяльності та спеціальної підготовки, у тому числі у спеціалізованих інституціях, таких як Національний інститут публічної служби (INSP), який став наступником колишньої ENA [18]. Статут державної служби Франції фіксує детальні правила вступу, просування, відповідальності та етичних обмежень для службовців [19].

Протилежний підхід представлений позиційною моделлю, характерним прикладом якої є система федеральної державної служби США. В основі цієї моделі лежить не кар'єрний корпус, а конкретна посада зі своїми чітко визначеними кваліфікаційними вимогами, рівнем оплати та сферою відповідальності. Відбір персоналу проводиться безпосередньо під певну вакансію, а не в рамках загальної системи. Це забезпечує більшу гнучкість у переміщенні фахівців між різними державними органами, а також між публічним

і приватним секторами. Управління цією системою здійснюється через U.S. Office of Personnel Management, який встановлює політику щодо класифікації посад, системи нагород, стандартів відбору та етичних норм. Дослідження Р. Ingraham, М. Guu та інших американських експертів підкреслюють, що подібна модель дозволяє швидше реагувати на динаміку ринку праці та виклики публічної політики. У той же час вона може створювати певні ризики, такі як зниження стабільності кар'єри та можливість фрагментації кадрової системи. [2; 9].

Разом із тим в реальній практиці переважна більшість держав використовують не «чисті» моделі, а їхні поєднання. У цьому контексті Україна розглядається як приклад змішаної, або перехідної, моделі. Формально українське законодавство орієнтується на європейські стандарти меритократії, прозорого конкурсного добору, політичної нейтральності та професіоналізації публічної служби [5]. У працях українських дослідників, а також у документах OECD, SIGMA та Європейської Комісії, присвячених аналізу реформ публічного управління в Україні, зазначається, що на рівні правових норм закладено засади, близькі до континентальної кар'єрної моделі, однак фактична практика кадрових рішень та інституційні обмеження свідчать про незавершеність переходу від пострадянського адміністративного устрою до повноцінної європейської моделі публічної служби [4].

Окремий вимір теоретичного аналізу публічної служби становить її класифікація. Найчастіше публічну службу поділяють за рівнем публічної влади та за видом діяльності. За першим критерієм розрізняють державну службу в органах центральної та місцевої виконавчої влади, службу в органах місцевого самоврядування, а також службу в інших публічних інституціях, що мають спеціальний конституційно-правовий статус [1]. За другим критерієм виділяють загальну (цивільну) службу, пов'язану з підготовкою та реалізацією публічної політики, здійсненням адміністративних процедур, наданням управлінських та адміністративних послуг, а також спеціалізовані види публічної служби - митну, податкову, правоохоронну, дипломатичну, військову тощо [1]. Для спеціалізованих служб характерними є підвищені кваліфікаційні вимоги, особливі

етичні стандарти, посилені обмеження та гарантії, зумовлені специфікою завдань і ризиків їхньої діяльності [3].

У світлі євроінтеграційного курсу України особливої ваги набуває питання, яка модель публічної служби є для неї найбільш прийнятною. З огляду на правову традицію, структуру органів влади та зміст реформ, українська система за задумом наближається до континентальної моделі з елементами кар'єрності, стабільності та чітко визначеного статусу службовця [10]. Водночас активне запозичення інструментів конкурсного добору, оцінювання ефективності, розвитку компетентностей і мотивації персоналу, які характерні для позиційних моделей, зокрема американської, свідчить про прагнення інтегрувати гнучкіші механізми управління людськими ресурсами [4]. У результаті Україна формує гібридну систему публічної служби, у якій поєднуються риси обох базових моделей. Це створює як додаткові можливості для модернізації, так і виклики, пов'язані з необхідністю послідовної імплементації принципів меритократії, політичної нейтральності та доброчесності на практиці [4].

Саме неоднозначність і перехідний характер української моделі публічної служби пояснюють доцільність поглибленого порівняльного аналізу з системами Франції та США, які представляють дві різні, але стабільно функціонуючі традиції публічної служби [2]. Надалі це дозволить виявити елементи, що можуть бути адаптовані до українського контексту, а також визначити інституційні ризики, яких слід уникати у процесі подальших реформ.

### **1.3 Нормативно-правові засади організації публічної служби: український та міжнародний виміри**

Нормативно-правове регулювання є фундаментальною передумовою функціонування системи публічної служби, оскільки воно визначає правовий статус службовців, правила добору, просування, мотивації, відповідальності та етичної поведінки. В Україні правові засади публічної служби сформовані комплексом законодавчих актів, серед яких ключове місце займають Закон

України «Про державну службу» та Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5]. Перший визначає основні принципи, права та обов'язки державних службовців, порядок вступу на службу, проходження служби, оцінювання результатів діяльності та припинення службових відносин, а також закріплює гарантії політичної нейтральності, вимоги до доброчесності, недопущення конфлікту інтересів та забезпечення рівного доступу до служби [5]. Другий закон регламентує діяльність посадових осіб місцевого самоврядування та окреслює особливості служби в органах місцевих рад, включаючи їх статус, вимоги до професійної компетентності, правила поведінки та нормативні обмеження [6].

Крім цих двох основних актів, у нормативне поле організації публічної служби входять підзаконні акти, що регулюють класифікацію посад, порядок проведення конкурсів, оцінювання службовців, проходження служби та підвищення кваліфікації. У структурі українського законодавства простежується прагнення імплементувати міжнародні стандарти, зокрема принципи меритократії, прозорості та професіоналізму, що відповідає європейському курсу реформування державного управління [3]. Водночас у науковій літературі (Н. Сидоренко, Н. Мельтюхова) наголошується, що правове регулювання публічної служби в Україні є лише частково узгодженим із сучасними вимогами та потребує подальшої гармонізації з європейськими нормами [3].

Міжнародний вимір нормативного регулювання публічної служби формують стандарти OECD, SIGMA та Європейської Комісії. OECD у своїх дослідженнях, насамперед у серії «Government at a Glance», наголошує на важливості таких елементів, як прозорий та об'єктивний добір службовців, формування компетентнісних моделей, впровадження системи оцінювання результативності, захист службовців від політичного тиску та забезпечення етичної поведінки [4]. Особливий акцент робиться на доброчесності, інклюзивності, інноваційності та орієнтації на результат - характеристиках, які в OECD розглядаються як основу *modern public service* [4].

Програма SIGMA, яка є спільною ініціативою ЄС та OECD, визначає шість основних блоків принципів належного публічного управління. У їх структурі особлива увага приділяється формуванню професійної та політично нейтральної публічної служби, прозорим процедурам найму, чіткій класифікації посад, стабільності службових відносин, а також системності підвищення кваліфікації службовців [13]. SIGMA підкреслює, що ефективна система публічної служби повинна забезпечувати інституційну стійкість, кадрову спадкоємність, відповідальність та довіру громадян до влади [13]. Застосування цих принципів є однією з передумов європейської інтеграції України [12].

Європейська Комісія у своїх документах, присвячених реформам публічного адміністрування, відзначає, що професійний, ефективний та політично нейтральний корпус службовців є основою демократичної держави [12]. Рекомендації Комісії щодо реформування публічної служби в країнах-партнерах передбачають модернізацію кадрової політики, цифровізацію процесів управління людськими ресурсами, розвиток компетентностей службовців та запровадження механізмів оцінювання, що базуються на результатах діяльності [12]. Також підкреслюється необхідність інституційної спроможності для реалізації реформ, що є особливо актуальним для України в умовах трансформації державного сектору [10].

Правові основи публічної служби у Франції та США служать важливим фоном для порівняльного аналізу та визначення можливостей застосування їхнього досвіду в Україні. У Франції нормативною основою є General Statute of the French Civil Service, який визначає статус службовців, порядок вступу на службу, систему корпусів, правила просування та етичні стандарти [19]. Французька система базується на принципах кар'єрності, чіткої службової ієрархії та високому рівні професіоналізації кадрів, що забезпечується через спеціалізовані навчальні інституції, такі як Національний інститут публічної служби (INSP). У США нормативно-правову основу організації federal civil service формують акти, що регулюють систему merit system, а також політики та стандарти, розроблені U.S. Office of Personnel Management [9]. Американська

модель характеризується відкритістю, гнучкістю кадрових процедур, наявністю розгалуженої системи класифікації посад та акцентом на результативності [2].

Усі ці системи відображають різні правові традиції та адміністративні підходи, проте вони мають спільні риси: пріоритет меритократії, політичної нейтральності, професіоналізму та чітких правил кар'єрного просування [2]. Саме ці характеристики стають основою для оцінювання ступеня відповідності української моделі міжнародним стандартам. В аналітичних звітах OECD, SIGMA та Європейської Комісії зазначається, що українська публічна служба формально наближається до європейських норм, однак на практиці стикається з низкою інституційних викликів: неповною реалізацією принципів меритократії, нестабільністю функціонування конкурсних процедур, ризиками політичного впливу на кадрові рішення, недостатньою системністю у розвитку компетентностей та обмеженою кадровою спроможністю органів влади [4].

Таким чином, нормативно-правові засади публічної служби в Україні загалом відповідають сучасним міжнародним стандартам [3], однак існує потреба в подальшій гармонізації законодавства, посиленні інституційної спроможності та ефективності практичної імплементації правових норм [10]. Саме ці диспропорції між формальними рамками та фактичним станом системи обґрунтовують необхідність порівняльного аналізу з моделями публічної служби Франції та США, які мають усталені нормативні основи та дозволяють оцінити потенційні напрями модернізації української системи [2].

#### **1.4 Особливості публічної служби у контексті митного адміністрування**

Митна служба займає важливе місце в системі публічної служби, поєднуючи в собі характеристики загальної адміністративної діяльності, а також спеціалізованої правоохоронної та фіскальної функцій. Вона розглядається як особливий вид державної служби, орієнтований на реалізацію митної політики, забезпечення економічної безпеки країни, контроль за переміщенням товарів через митний кордон та виконання міжнародних зобов'язань у сферах торгівлі й

безпеки. У вітчизняних дослідженнях митну службу визначають як одну з основних складових публічного управління в економічному секторі, яка має власну нормативно-правову базу, специфічні завдання, функції та вимоги до персоналу, що відрізняють її від інших видів державної служби. [1].

Митні органи в сучасній державі виконують багатогранну роль. Передусім вони забезпечують наповнення державного бюджету через стягнення митних платежів, виступаючи важливим елементом фіскальної політики. Водночас митна служба відіграє ключову роль у захисті внутрішнього ринку, підтриманні економічної безпеки, контролі за дотриманням правил міжнародної торгівлі, реалізації санкційної політики та боротьбі з контрабандою, нелегальним обігом зброї, наркотиків і інших заборонених товарів. Крім того, через митні органи держава виконує значну частину своїх міжнародних зобов'язань, пов'язаних зі співпрацею в межах міжнародних економічних організацій та режимів. У цьому контексті митниця виступає як інструмент фіскального, регуляторного та правоохоронного характеру публічної влади, що визначає високі вимоги до її діяльності, структури та кадрового забезпечення. [1].

Особливості публічної служби у сфері митного адміністрування проявляються передусім у специфічних вимогах до кадрів. На думку вітчизняних дослідників публічної служби, службовці митних органів, окрім загальних компетентностей, притаманних державним службовцям (знання законодавства, управлінські навички, вміння працювати з громадянами та суб'єктами господарювання), мають володіти спеціальними знаннями в галузі митного, податкового, фінансового, адміністративного та міжнародного права, розуміти механізми зовнішньоекономічної діяльності, логістики та міжнародних ланцюгів постачання [1]. Не менш важливими є навички аналітичної роботи, оцінювання ризиків, використання інформаційних систем митного контролю, а також здатність ухвалювати оперативні рішення в умовах обмеженого часу й підвищеної відповідальності [16].

Підвищені етичні та антикорупційні вимоги до персоналу митної служби пояснюються високим рівнем корупційних ризиків у цій сфері. Митники мають

широкі повноваження щодо допуску чи недопуску товарів через кордон, визначення митної вартості, застосування пільг і обмежень, що створює передумови для зловживань [1]. Тому в сучасних концепціях публічної служби митні органи розглядаються як одна з тих сфер, де особливо важливо забезпечити дієві механізми запобігання корупції, контролю доброчесності, ротації персоналу, прозорості процедур та належної внутрішньої й зовнішньої підзвітності [15]. Вимоги до службовців митниці включають не лише професійну компетентність, а й високий рівень моральної стійкості, готовність протистояти корупційному тиску, чітке дотримання етичних кодексів [13].

Порівняно із загальною цивільною службою митна служба має більш виражений правоохоронний та оперативний характер. Якщо для «класичного» адміністративного апарату основний акцент робиться на розробленні політики, нормотворчій та організаційно-координаційній роботі, то митні органи значною мірою функціонують на стику адміністративних, фіскальних і правоохоронних повноважень [1]. Їх діяльність пов'язана з безпосереднім контролем на кордоні, застосуванням заходів примусу, у тому числі затримання товарів, транспортних засобів та осіб, взаємодією з правоохоронними та безпековими структурами. Це зумовлює інший характер службового навантаження, особливі умови праці (змінний графік, чергування, робота в пунктах пропуску) й іншу структуру ризиків для службовців, що має враховуватися при формуванні системи їх соціального захисту, мотивації та професійного розвитку [1].

Специфіка організації митної служби проявляється по-різному в різних країнах, що буде предметом детальнішого аналізу в наступних розділах, однак на загальному рівні доцільно окреслити деякі спільні контури. В Україні митна служба функціонує як частина системи органів виконавчої влади та відіграє важливу роль у реалізації фіскальної та безпекової політики; вона інтегрована до структури органів, відповідальних за доходи бюджету, регулювання зовнішньоекономічної діяльності та дотримання митного законодавства [1]. Українська модель митної служби вирізняється поєднанням класичних адміністративних функцій із завданнями правоохоронного характеру, що ставить

особливі вимоги до кадрового забезпечення, організації внутрішнього контролю та координації з іншими органами публічної влади [10].

У Франції митна служба традиційно розглядається як частина фінансово-економічного блоку публічної адміністрації. Вона організаційно інтегрована до системи органів, відповідальних за податки, державні фінанси та економічну політику, і водночас є складником загальної системи публічної служби з чітко визначеним статусом службовців, власною кадровою структурою, спеціалізованою підготовкою та кар'єрними шляхами [14]. Кар'єрна модель публічної служби у Франції, зокрема в митних органах, передбачає чітку ієрархію посад, формалізовані конкурси для доступу до служби та високу роль професійної адміністративної освіти, що забезпечується через такі інституції, як Національний інститут публічної служби (INSP) [14]. Це забезпечує відносно стабільний кадровий корпус і високу ступінь професіоналізації, що має важливе значення для виконання складних економічних і регуляторних функцій митниці [8].

У Сполучених Штатах Америки функції митної служби виконує федеральне агентство, організоване як частина системи національної безпеки. Воно відповідає не лише за справляння митних платежів, а й за захист кордонів, протидію незаконним переміщенням товарів і людей, що поєднує фіскальну та безпекову компоненти в одному інституційному механізмі [7]. Кадрова система митної служби США, будучи складовою ширшої системи федеральної публічної служби, орієнтується на позиційний підхід до комплектування персоналу, з акцентом на конкурсне заміщення конкретних посад, урахування спеціальних компетентностей, фізичної придатності, досвіду роботи в правоохоронних структурах та готовності до виконання завдань у стресових умовах [2].

Таким чином, митна служба є одним із найяскравіших прикладів спеціалізованої публічної служби, на якому чітко проявляється поєднання правових, інституційних і кадрових аспектів публічного управління. Її функціонування демонструє, як загальні принципи публічної служби - законність, професіоналізм, добросовісність, політична нейтральність, підзвітність - адаптуються до умов високого рівня ризиків, оперативності та міжнародної

взаємодії [1]. Саме тому аналіз митної служби України, Франції та США в подальших розділах роботи дозволить не лише зрозуміти особливості організації публічної служби в окремих секторах, а й зробити глибші висновки щодо функціонування систем публічної служби в цілому [1].

Отже, узагальнення підходів як українських, так і зарубіжних науковців дозволило уточнити зміст поняття «публічна служба». Це поняття визначається як професійна діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування, керуючись принципами законності, меритократії, політичної нейтральності, доброчесності та орієнтуючись на публічний інтерес. Було виявлено, що міжнародний підхід до public service охоплює ширший спектр інституцій та функцій, однак головні цінності - служіння суспільству, підзвітність і професіоналізм - залишаються спільними для більшості правових систем.

Аналіз норм законодавства України поряд із стандартами OECD, програми SIGMA та Європейської Комісії свідчить про значну подібність нормативних засад української публічної служби з європейською та американською традиціями. З'ясовано, що сучасні системи публічної служби ґрунтуються на принципах меритократії, рівного доступу до посад, прозорості процедур, політичної неупередженості та відповідальності за результати. Разом із тим підкреслюється, що навіть при відповідності формальним стандартам забезпечення належного функціонування публічної служби залежить від таких чинників, як інституційна спроможність, управлінська культура та реальне застосування правових норм.

Особливий акцент зроблено на аналізі різних моделей публічної служби - кар'єрної (континентальної), позиційної (англосаксонської), а також змішаних перехідних варіантів. Аналіз досвіду Франції та США демонструє, що кар'єрна модель характеризується високою стабільністю й професіоналізацією кадрового складу. Натомість позиційна модель надає системі більшу гнучкість і відкритість, але супроводжується ризиками фрагментації та політизації. Україна на сучасному етапі розвитку характеризується як країна з перехідною гібридною моделлю публічної служби. Вона поєднує елементи кар'єрного та позиційного підходів,

формально орієнтуючись на європейські стандарти, однак залишається під впливом пострадянських інституційних обмежень.

Порівняльний аналіз нормативно-правових засад організації публічної служби України з міжнародними стандартами показав, що в законодавстві закладено основні сучасні принципи публічної служби: законність, професійність, доброчесність, політична нейтральність, конкурсний добір і рівноправний доступ до посад. Проте у висновках OECD, SIGMA та Європейської Комісії наголошується на проблемах їх неповного практичного впровадження. Серед інших викликів відзначають нестабільність кадрових процедур, вплив політичних факторів на прийняття рішень у сфері публічної служби та недостатню інституційну спроможність органів влади. Важливим результатом першого розділу стало також теоретичне обґрунтування місця митної служби в системі публічної служби. Доведено, що митна служба є специфічним, високоспеціалізованим видом державної служби, що поєднує фіскальні, регуляторні та правоохоронні функції й має підвищені вимоги до професійної компетентності, етичної стійкості та антикорупційної поведінки персоналу. Підкреслено, що митні органи відіграють ключову роль у забезпеченні економічної безпеки, наповненні бюджету, реалізації міжнародних зобов'язань та боротьбі з незаконним переміщенням товарів, що робить їх показовим об'єктом для аналізу практичної реалізації принципів публічної служби.

Узагальнюючи викладене, можна констатувати, що теоретико-методологічні засади, розглянуті у першому розділі, створюють цілісну рамку для подальшого порівняльного аналізу систем публічної служби України, Франції та США. Виявлена нормативна наближеність України до європейських та міжнародних стандартів у поєднанні з наявними інституційними проблемами обґрунтовує необхідність звернення до зарубіжного досвіду, зокрема французького та американського, для пошуку можливих напрямів удосконалення національної системи публічної та митної служби. Це визначає логіку наступних розділів роботи, у яких буде здійснено порівняльну характеристику та оцінювання ефективності відповідних систем.

## РОЗДІЛ 2

### ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ, ФРАНЦІЇ ТА США

#### 2.1 Характеристика системи публічної служби України, Франції та США: правові засади, структура та кадрові процедури

Системи публічної служби в Україні, Франції та США базуються на спільних основоположних принципах, таких як законність, меритократія, професіоналізм, політична нейтральність і служіння суспільним інтересам. Водночас кожна країна реалізує ці принципи через різні інституційні моделі. Україна знаходиться у процесі трансформації від пострадянської бюрократичної системи до європейської моделі публічної служби. Франція представляє класичну континентальну кар'єрну систему, тоді як США впроваджують англосаксонську позиційну модель [1]. Проведення порівняльного аналізу їхніх правових основ, інституційної структури та кадрових процедур сприяє глибшому розумінню специфіки кожної системи, а також допомагає знайти можливості для адаптації окремих елементів до української дійсності.

Українська система публічної служби формувалася на основі поєднання пострадянських підходів до державного управління з поступовим упровадженням європейських стандартів [1]. Її правовою основою є, насамперед, Закон України «Про державну службу» та Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», які визначають статус, права й обов'язки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, процедури вступу на службу, порядок проходження служби, оцінювання, просування та припинення службових відносин [5]. У цих актах закріплено принципи законності, політичної неупередженості, професіоналізму, доброчесності, відкритості й прозорості, рівного доступу до служби на конкурсних засадах. Важливим елементом сучасного етапу розвитку є орієнтація на реформи публічного управління

відповідно до рекомендацій Європейської Комісії, OECD та програми SIGMA, що відображається в дорожніх картах реформ, аналітичних звітах та національних стратегічних документах [4].

Інституційно політика у сфері публічної (державної) служби в Україні формується органами виконавчої влади, насамперед Кабінетом Міністрів, а також спеціалізованими органами, відповідальними за управління державною службою та координацію кадрової політики [1]. Вони розробляють підзаконні акти, визначають типові процедури конкурсного відбору, класифікації посад, оцінювання результатів діяльності та підвищення кваліфікації [1]. Вступ на державну службу здійснюється в порядку відкритого конкурсу: кандидати подають документи, проходять тестування, співбесіди та інші оцінювальні процедури, що відповідає європейським вимогам прозорості й меритократії. Застосування електронних інструментів і стандартизованих процедур покликане забезпечити прозорість і неупередженість добору. Водночас у наукових та аналітичних джерелах звертається увага на те, що формальне закріплення конкурсних засад не завжди гарантує їх повноцінну реалізацію на практиці; зберігаються проблеми політичного впливу, формалізму в оцінюванні та недостатнього розвитку системи безперервного навчання службовців. Отже, українська модель, попри нормативну близькість до європейських стандартів, усе ще має ознаки перехідної системи, яка лише рухається до повноцінної інституціоналізації принципів меритократії [1].

Французька система публічної служби традиційно розглядається як один із класичних прикладів континентальної, або кар'єрної, моделі [8]. Її правовою основою є Загальний статут державної служби, який визначає загальні засади статусу державних службовців, їх права, обов'язки, обмеження, а також правила вступу на службу, просування, оцінювання та дисциплінарної відповідальності [14]. Статут закріплює концепцію «корпусу» державних службовців, у межах якого особа після успішного проходження конкурсного відбору вибудовує довгострокову кар'єру. Окремі положення законодавства деталізують правове становище службовців різних гілок публічної служби (державної, територіальної,

госпітальної), але загальний підхід до організації служби є уніфікованим і спирається на кар'єрну логіку.

Структура французької публічної служби характеризується чіткою ієрархією корпусів та категорій посад. Традиційний поділ на категорії А, В і С відображає рівень відповідальності, складність завдань та вимоги до кваліфікації: до категорії А відносять вищих управлінців і аналітиків, до категорії В - середню адміністративну ланку, до категорії С - виконавчий персонал [14]. Важливу роль у формуванні вищого корпусу державних службовців відіграють спеціалізовані навчальні заклади, зокрема Національний інститут публічної служби (INSP), який здійснює відбір і підготовку майбутніх високопосадовців [18]. Вступ до багатьох престижних корпусів державної служби відбувається через складні конкурси (*concours*), що включають письмові й усні іспити, тестування знань, компетентностей, а також оцінювання мотивації [8]. Після зарахування до корпусу службовець має можливість кар'єрного просування в межах адміністрації, рухаючись по ієрархічних щаблях згідно зі стажем, результатами оцінювання та додатковою підготовкою [8]. Система загалом відзначається високим ступенем централізації й стандартизації кадрових процедур, що забезпечує стабільність і професійну однорідність корпусу службовців, але водночас породжує певну закритість і консерватизм.

Система публічної служби США, навпаки, є типовим представником англосаксонської позиційної моделі [2]. Її правові та інституційні засади ґрунтуються на поєднанні законодавчих актів, які регулюють *federal civil service*, та політик, розроблених U.S. Office of Personnel Management [11]. OPM виступає центральним органом, відповідальним за формування стандартів у сфері добору, класифікації посад, оцінювання результатів діяльності та розвитку компетентностей федеральних службовців. У центрі американської моделі - принцип *merit system*, відповідно до якого доступ до посад має ґрунтуватися на заслугах, кваліфікації та спроможності виконувати службові завдання [9].

Структура федеральної публічної служби США організована навколо системи класифікації посад, серед яких найбільш відомими є шкала *General*

Schedule (GS), що охоплює більшість адміністративних і аналітичних позицій, а також Senior Executive Service (SES), куди входить вищий управлінський корпус [11]. Кожна посада має визначений рівень оплати, набір обов'язків та кваліфікаційних вимог. На відміну від кар'єрної моделі, де основною одиницею є корпус службовців, у позиційній моделі ключовим є конкретне робоче місце. Кандидати подаються на конкретні вакансії, проходять конкурсний відбір, який може включати аналіз резюме, тестування, інтерв'ю та інші інструменти оцінювання [9]. Система уможливорює значну мобільність кадрів між різними органами, а також між державним і приватним секторами. Особливу увагу приділяють оцінюванню результатів діяльності, розвитку компетентностей, формуванню індивідуальних траєкторій кар'єрного зростання [2]. Водночас більша гнучкість може супроводжуватися меншою стабільністю зайнятості та необхідністю постійно підтверджувати свою конкурентоспроможність.

Узагальнюючи викладене, можна констатувати, що системи публічної служби України, Франції та США спираються на спільні базові принципи, але реалізують їх через різні правові й інституційні конфігурації [8]. Україна демонструє гібридну, перехідну модель, у якій поєднуються європейські стандарти меритократії з інституційними залишками попередньої системи; Франція уособлює кар'єрну, високостандартизовану та централізовану систему з чітко оформленими корпусами службовців [8]; США представляють гнучку позиційну модель, зорієнтовану на конкуренцію за конкретні посади та адаптацію до потреб публічної політики [2]. Ці відмінності створюють підґрунтя для поглибленого порівняльного аналізу, який буде розгорнуто у наступних підрозділах.

Порівняння систем публічної служби України, Франції та США є найбільш наочним тоді, коли аналіз здійснюється не за окремими країнами, а за ключовими елементами кадрового циклу: добір, просування та кар'єра, оцінювання результатів діяльності, мотивація й оплата праці, етичний контроль та антикорупційні механізми [8]. Такий підхід дає змогу простежити, як спільні

принципи публічної служби - меритократія, професіоналізм, добросовісність, політична нейтральність - втілюються у різних інституційних конфігураціях.

У контексті сучасного реформування публічного управління особливого значення набуває формування ефективної кадрової політики як ключового чинника інституційної спроможності держави. Кадрова політика в системі публічної служби охоплює комплекс заходів щодо добору, професійного розвитку, оцінювання, мотивації та етичного контролю діяльності державних службовців і безпосередньо впливає на якість публічних послуг, рівень довіри громадян до органів влади та здатність держави реагувати на суспільні виклики [2]. Саме тому порівняльний аналіз підходів до кадрової політики в Україні, Франції та США дозволяє виявити як універсальні тенденції розвитку публічної служби, так і специфічні національні особливості управління людськими ресурсами.

Українська система кадрової політики у сфері публічної служби здебільшого орієнтується на кар'єрну модель, що передбачає конкурсні процедури вступу, чітку посадову ієрархію та просування службовців на основі стажу, результатів оцінювання і професійної підготовки. Закон України «Про державну службу» закріплює принципи політичної нейтральності, професіоналізму та стабільності державної служби, однак практичне функціонування цієї моделі ускладнюється формалізмом конкурсних процедур, обмеженими мотиваційними інструментами та недостатньою гнучкістю управління персоналом [4]. Це підтверджується й результатами моніторингових звітів SIGMA, які вказують на розрив між нормативним регулюванням і реальною кадровою практикою.

Порівняльний аналіз із зарубіжними моделями свідчить, що українська кадрова політика перебуває між двома підходами - європейською кар'єрною стабільністю та американською позиційною гнучкістю. Французька система забезпечує високий рівень інституційної стабільності, професійної ідентичності та прогнозованості кар'єрних траєкторій завдяки корпусній структурі та конкурсним іспитам, зокрема за участю спеціалізованих навчальних інституцій

(INSP) [1]. Американська модель, навпаки, орієнтована на заповнення конкретних посад відповідно до компетентностей кандидатів, вирізняється гнучкістю, децентралізацією та орієнтацією на результат, але водночас містить ризики політизації та зниження інституційної пам'яті [1].

Щодо добору на публічну службу, усі три країни декларують конкурсність та відкритість процедур, однак реалізують їх по-різному. В Україні доступ до державної служби визначається Законом «Про державну службу», який передбачає проведення відкритих конкурсів, публічне оголошення вакансій, використання стандартизованих тестів, співбесід та оцінювання професійної компетентності кандидатів [6]. Формально система має відповідати принципам меритократії, прозорості та рівного доступу. Водночас результати реформ публічного управління, відображені в аналітичних матеріалах Європейської Комісії, OECD та програми SIGMA, а також у вітчизняних дослідженнях, свідчать про наявність проблем із практичною реалізацією цих принципів: зберігаються ризики формального підходу до конкурсів, впливу суб'єктивних чинників, обмеженої прозорості оцінювання та недостатньої довіри до результатів конкурсних процедур [10].

Французька система добору на публічну службу ґрунтується на механізмі concours - складних, багаторівневих конкурсних іспитів, які слугують основним каналом доступу до корпусів державних службовців [8]. Ці конкурси, що часто поєднуються з навчанням у спеціалізованих закладах (зокрема INSP), передбачають високі вимоги до рівня загальної та професійної підготовки кандидатів [14]. Відбір є жорстким і вибіркоким, а сама процедура - значною мірою стандартизованою. Це забезпечує високий рівень формальної меритократії та професіоналізації кадрового корпусу, але водночас створює бар'єри входу та певну «закритість» системи. Доступ до престижних позицій часто пов'язаний з проходженням навчання в обмеженій кількості елітних закладів, що породжує дискусії щодо соціальної селективності кар'єрної моделі [8].

У США добір на публічну службу переважно має позиційний характер. Відбір проводиться під конкретну вакансію, а не в абстрактну систему чи корпус

[2]. Федеральна адміністрація використовує широкий спектр інструментів: оголошення вакансій, аналіз резюме, кваліфікаційні вимоги, тести, співбесіди. Ключову координаційну роль відіграє U.S. Office of Personnel Management, який розробляє стандарти добору, принципи merit system та інструменти оцінювання кандидатів [9]. Такий підхід забезпечує гнучкість, можливість залучення фахівців з різних секторів та адаптацію до потреб конкретного органу, однак породжує ризики нерівномірності практик добору між різними агентствами та залежності якості від управлінської культури в окремих підрозділах [9].

У площині просування та кар'єри підходи трьох держав також істотно різняться. Для України законодавство передбачає, що кар'єрне зростання має базуватися на результатах службової діяльності, професійній компетентності, проходженні навчання та оцінюванні ефективності [5]. Однак на практиці просування нерідко відбувається під впливом організаційних, політичних або неформальних чинників, а не за чітко прописаними й прозоро реалізованими критеріями [10]. Це послаблює довіру до системи та знижує мотивацію службовців, особливо тих, хто орієнтований на професійний розвиток [1].

Французька кар'єрна система передбачає, що службовець вступає до певного корпусу, у межах якого здійснює поступове просування [18]. Ієрархія посад та статусних рівнів є чітко визначеною; кар'єрні траєкторії, як правило, структуровані й прогнозовані. Просування пов'язане зі стажем, результатами оцінювання, успішністю проходження додаткових курсів та виконанням службових обов'язків [8]. Така система забезпечує високий рівень стабільності та інституційної пам'яті, але може обмежувати горизонтальну мобільність та уповільнювати оновлення кадрового складу [8].

В американській позиційній моделі кар'єра часто будується через послідовне зайняття різних посад у різних органах [9]. Просування здійснюється шляхом участі в конкурсах на вищі або більш складні позиції, і службовець не прив'язаний довічно до одного органу або корпусу. Це створює значні можливості для вертикальної та горизонтальної мобільності, сприяє обміну досвідом між органами та між державним і приватним секторами [4]. Водночас така система

може генерувати відчуття меншої стабільності та потребує від службовців постійного підтвердження своєї конкурентоспроможності [2].

Щодо оцінювання результатів діяльності, в усіх трьох системах воно формально визнається необхідним елементом управління людськими ресурсами [1]. В Україні запроваджено процедури щорічного оцінювання державних службовців, які мають враховувати виконання індивідуальних планів, досягнення визначених цілей та якість виконання завдань [1]. Результати оцінювання декларовано як підставу для просування чи формування планів розвитку. Однак дослідження реформ свідчать, що система оцінювання часто є формальною, не має достатнього зв'язку з реальною кар'єрою чи оплатою праці та не завжди сприймається службовцями як справедливий і мотивуючий інструмент [1].

У Франції оцінювання діяльності інтегроване в кар'єрну систему та пов'язане з можливостями просування і доступом до певних позицій [8]. Службовці проходять періодичні атестації, у межах яких аналізуються їх досягнення, професійні навички, потенціал для посідання відповідальніших посад [8]. У США оцінювання результатів діяльності має ще більш виражений зв'язок із системою оплати праці та кар'єрного зростання, особливо в межах класифікаційних шкал GS та SES [2]. Хороші результати можуть призводити до підвищення оплати, премій, розширення відповідальності, тоді як систематично низькі - до коригувальних заходів або звільнення. Таким чином, у американській моделі оцінювання є важливим інструментом управління ефективністю [2].

Мотивація та оплата праці формуються в кожній країні на основі власної тарифної та класифікаційної системи. В Україні оплата праці службовців структурується за категоріями посад, на основі тарифних розрядів, надбавок та премій, однак проблема конкурентоспроможності заробітних плат залишається актуальною, особливо на фоні приватного сектору та міжнародних ринків праці [1]. У Франції заробітна плата державних службовців залежить від категорії, корпусу, стажу та надбавок, що забезпечує передбачуваність доходів і посилює роль нематеріальної мотивації - статусу, престижу та стабільності служби [8]. У США шкала GS та інші системи класифікації дають змогу гнучко диференціювати

оплату залежно від складності завдань, відповідальності та місця розташування, а також пов'язувати її з результатами діяльності [2]. У всіх трьох випадках, окрім матеріальної складової, значну роль відіграють нематеріальні фактори - можливості професійного розвитку, кар'єрного зростання, участь у важливих для суспільства рішеннях [1].

Вимоги до етичної поведінки та механізми антикорупційного контролю є невід'ємною частиною систем публічної служби у всіх трьох країнах. В Україні антикорупційне законодавство, етичні кодекси, вимоги щодо запобігання конфліктові інтересів та декларування майна створюють рамки для формування доброчесної поведінки службовців, але практична ефективність цих механізмів істотно залежить від інституційної спроможності органів контролю та загальної політичної волі [1]. У Франції та США регулювання етики публічної служби також ґрунтується на поєднанні правових норм, внутрішніх кодексів та процедур дисциплінарної відповідальності, а в американському випадку - ще й на розвиненій системі незалежних наглядових органів і механізмів захисту викривачів [2]. У зарубіжних системах більш чітко простежується зв'язок між порушенням етичних стандартів і реальними наслідками для кар'єри службовця [2].

Узагальнюючи порівняльний аналіз, можна дійти висновку, що жодна з розглянутих систем не є абсолютно досконалою, однак Франція та США демонструють більш цілісну реалізацію принципів меритократії та доброчесності на практиці [2]. Французька система сильна завдяки стабільній кар'єрній структурі, високому рівню професіоналізації та інституційній сталості, тоді як американська приваблива гнучкістю, орієнтацією на результат та розвиненою системою оцінювання й мотивації [2]. Українська модель має нормативно задекларовані сучасні стандарти, але стикається з проблемами імплементації, що проявляється у формалізмі процедур, недостатній прозорості й нестабільності кадрових практик [1]. Найбільш релевантними для України виглядають елементи французької кар'єрної системи (професіоналізація, роль спеціалізованої підготовки, чіткість статусу) у поєднанні з інструментами американської моделі

в частині гнучкого управління людськими ресурсами, оцінювання результатів діяльності та побудови мотиваційних систем [2]. Саме на такій комбінації може ґрунтуватися подальше вдосконалення національної системи публічної служби.

## **2.2 Особливості організації митної служби України, Франції та США в контексті порівняння моделей публічної служби**

Митна служба є одним із найбільш показових секторів публічної служби, оскільки поєднує адміністративні, фіскальні, правоохоронні та міжнародні функції [7]. Вона діє на стику економічної політики, національної безпеки та міжнародної взаємодії, що зумовлює підвищені вимоги до професійності, доброчесності та стійкості кадрів [7]. Саме тому аналіз організації митної служби в Україні, Франції та США дозволяє не лише виявити особливості функціонування цих інституцій, але й оцінити практичну реалізацію моделей публічної служби, описаних у попередніх підрозділах [1].

В Україні митна служба виступає частиною системи органів виконавчої влади та виконує функції, пов'язані з адмініструванням митних платежів, контролем переміщення товарів, протидією контрабанді та забезпеченням економічної безпеки [7]. Її діяльність поєднує фіскальну та правоохоронну складові, що впливає на кадрові вимоги до персоналу. Українська митна служба функціонує в умовах гібридної моделі публічної служби: формально діють конкурсні засади добору, є обов'язковими перевірки щодо доброчесності, вимоги до професійної компетентності, знання законодавства й міжнародних стандартів [1]. Однак практична реалізація цих засад часто ускладнена проблемами інституційної слабкості, кадрової нестабільності, реформ у стані постійних змін і підвищених корупційних ризиків, про що свідчать національні й міжнародні дослідження [1].

Французька митна служба є частиною системи економіко-фінансових органів та інтегрована в континентальну кар'єрну модель публічної служби [7]. Митники у Франції входять до корпусів державної служби, що забезпечує їм

стабільний кар'єрний розвиток, чіткі правила просування та єдину централізовану систему підготовки кадрів [8]. Конкурси на вступ до митної служби (concours) мають високий рівень складності й передбачають перевірку спеціальних знань, аналітичних здібностей та професійної мотивації [8]. Навчання здійснюється у спеціалізованих закладах, після чого службовці проходять практичну підготовку. Такий підхід забезпечує високий рівень професіоналізації та дозволяє сформувати стабільний корпус службовців, здатних працювати в умовах значного навантаження й високих стандартів правозастосування [7]. Водночас жорстка кар'єрна структура обмежує горизонтальну мобільність та може уповільнювати оновлення кадрового складу [8].

Американська митна служба - Customs and Border Protection (CBP) - функціонує в структурі Міністерства внутрішньої безпеки (DHS) та відображає особливості позиційної моделі публічної служби з виразною правоохоронною специфікою [2]. CBP є одним із найбільших федеральних агентств США, відповідальним за контроль кордонів, протидію незаконній міграції, контрабанді, забезпечення безпеки та виконання митного законодавства [7]. Добір кадрів здійснюється на позиційній основі: кандидати подаються на конкретні вакансії, проходять конкурсний відбір, який включає тестування, фізичні нормативи, психологічні перевірки, перевірку доброчесності (background check), а у деяких випадках - поліграф [2]. Високі вимоги щодо фізичної та функціональної готовності персоналу є відображенням правоохоронної ролі CBP. Також значна увага приділяється тренінгам, у тому числі в академіях для прикордонних службовців та агентів [7].

У контексті порівняння моделей публічної служби митна служба функціонує як своєрідний «тест». У Франції домінують риси кар'єрної моделі: сталий кадровий корпус, централізоване навчання, чітка ієрархія та прогнозовані кар'єрні траєкторії [7]. Це забезпечує високий рівень професійної підготовки й захищеність службовців, але знижує гнучкість у кадрових рішеннях [8]. У США митна служба являє собою приклад позиційної моделі: гнучкість добору, відкритий ринок кадрів, конкурентність і майже необмежена мобільність

дозволяють швидко реагувати на потреби безпеки та зміни навантаження, але водночас підвищують вимоги до контролю якості, стандартизації та координації [7]. Українська митна служба намагається поєднати елементи обох підходів: формальну конкурсність і професійну підготовку з необхідністю оперативного забезпечення безпеки й реагування на зовнішні та внутрішні виклики [5]. Утім, саме митна служба демонструє найбільш гострі проблеми реалізації принципів доброчесності, професіоналізму та стабільності, що вказує на потребу системних інституційних реформ [10].

Митна служба є ідеальним об'єктом для порівняльного аналізу, оскільки в ній найяскравіше проявляються сильні та слабкі сторони відповідних моделей публічної служби [4]. Кар'єрна модель забезпечує стабільність, спеціалізацію та професійність, але може бути надто закритою; позиційна - забезпечує гнучкість і динаміку, але потребує розвинених механізмів контролю та стандартизації; українська гібридна модель виявляє потенціал для модернізації, але стикається з інституційними викликами, зокрема у сфері боротьби з корупцією та формування професійного кадрового ядра [1]. Відтак митна служба виступає лакмусовим папірцем ефективності публічної служби загалом, а її аналіз допомагає визначити, які елементи зарубіжного досвіду можуть бути найбільш корисними для України [1].

### **2.3 Порівняльний аналіз та систем публічної служби України, Уранції та США**

Ефективне порівняння систем публічної служби різних країн потребує науково обґрунтованої та концептуально послідовної методології. Оскільки Україна, Франція та США представляють три відмінні адміністративні традиції - гібридну, континентально-кар'єрну та англосаксонську позиційну - аналіз, що не спирається на уніфіковані міжнародні підходи, може бути фрагментарним та необ'єктивним. Саме тому у цьому підрозділі використано стандартизовані методики оцінювання, рекомендовані Організацією економічного

співробітництва та розвитку (OECD) та програмою SIGMA, які нині вважаються глобальними еталонами для аналізу державного управління та систем публічної служби [7].

Міжнародні стандарти OECD, насамперед регулярні огляди Government at a Glance, пропонують систему кількісних та якісних індикаторів, що дозволяють оцінити публічну службу за такими параметрами, як професійність кадрового корпусу, відкритість процедур добору, рівень політичної нейтральності, ефективність HRM-практик, інноваційність, підзвітність та якість державних послуг [10]. У межах концепції good governance, яку розвиває OECD, наголошується, що ключовими характеристиками ефективною публічної служби є законність, прозорість, доброчесність, результативність та підзвітність, адже саме ці елементи визначають рівень довіри громадян до держави та стабільність публічних інституцій [7].

Принципи державного управління SIGMA/OECD, які Європейський Союз застосовує для оцінювання систем публічної служби країн-кандидатів та партнерів, є ще більш деталізованими, особливо у розділах, що стосуються кадрової політики. У цих принципах визначено ключові вимоги до стратегічного планування людських ресурсів, прозорих і конкурентних процедур добору, професійного розвитку службовців, етичних стандартів та механізмів антикорупційного контролю [12]. SIGMA наполягає, що публічна служба повинна бути побудована на принципах меритократії, рівного доступу, професіоналізму, політичної неупередженості та доброчесності, а ступінь відповідності цим критеріям визначає інституційну зрілість держави. Для України ці принципи є особливо актуальними у контексті євроінтеграційних зобов'язань та триваючої адміністративної реформи [12].

На основі зазначених міжнародних підходів у роботі сформовано власну методологію порівняння України, Франції та США. Вона включає сім ключових критеріїв, що дозволяють оцінити публічну службу як багатовимірну систему. Перший критерій - прозорість та відкритість добору - охоплює наявність конкурсу, рівність доступу, об'єктивність інструментів оцінювання та публічність

процедур. Другий критерій - професіоналізація та навчання - відображає рівень підготовки кадрів, роль спеціалізованих навчальних інституцій та системність підвищення кваліфікації. Третій критерій - мотивація та винагорода - оцінює конкурентність оплати праці, структуру премій, стабільність доходів та роль нематеріальних стимулів. Політична нейтральність і захищеність кадрів становлять четвертий критерій і стосуються ступеня захищеності службовців від політичного впливу та стабільності їх кар'єри. П'ятий критерій - етичний контроль і антикорупційні механізми - дає змогу оцінити наявність кодексів етики, інституцій контролю та санкцій за порушення. Шостий критерій - ефективність HRM - охоплює практики оцінювання результатів, мобільності, кадрового планування та цифровізації процесів. Нарешті, сьомий критерій - інституційна стабільність - характеризує тривалість, сталість і спроможність інституцій публічної служби до впровадження та реалізації реформ.

Для здійснення порівняльного аналізу використано нормативно-правові акти України, Франції та США, офіційні звіти OECD і SIGMA, статистичні дані, матеріали урядових порталів, публікації провідних дослідників (Bouckaert, Peters, Guy & Rubin, Ingraham), а також інформаційні ресурси митних і кадрових органів трьох країн. Такий поєднаний підхід забезпечує різнобічність даних і дозволяє зіставляти як формальні характеристики, так і фактичні результати функціонування систем.

З метою підвищення об'єктивності оцінювання застосовано інструмент якісної шкали (1-5), що дає змогу визначати ступінь реалізації кожного критерію у трьох країнах. Розрахунок інтегрального індексу ефективності спирається саме на такі оцінки та дозволяє сформулювати загальне позиціонування України у порівнянні з моделями Франції та США (табл 3.1). Крім того, використано матричний підхід, який забезпечує структуроване порівняння за всіма критеріями. Таким чином, побудована методологія забезпечує цілісне, структуроване та об'єктивне порівняння різних моделей публічної служби.

Таблиця 3.1

**Критерії порівняння систем публічної служби (на основі OECD та SIGMA)**

<b>Критерій</b>	<b>Зміст критерію</b>	<b>Відповідні стандарти OECD/SIGMA</b>
Прозорість добору	відкритість конкурсів, рівність доступу, стандартизація процедур	SIGMA Principle 3; OECD HRM
Професіоналізація	освітні вимоги, спеціалізоване навчання, розвиток компетенцій	OECD Public Employment; SIGMA HRM
Мотивація	рівень зарплат, премії, стабільність та стимули	Government at a Glance
Політична нейтральність	захист службовців від політичного тиску	SIGMA Principle 2
Етичний контроль	антикорупція, кодекси етики, дисципліна	SIGMA Integrity Principles
Ефективність HRM	оцінювання, мобільність, цифровізація	OECD HRM Practices
Інституційна стабільність	сталість організацій, спроможність до реформ	OECD Governance

Узагальнено автором на основі джерел: [4, 15]

Використання міжнародних критеріїв дозволяє уникнути однобічності та дає можливість не лише оцінити поточний стан системи кожної країни, але й визначити напрямки її подальшої модернізації. Розроблена система оцінювання стає фундаментом для наступних підрозділів, де здійснюється детальний аналіз України у порівнянні з Францією та США.

Порівняння української та французької систем публічної служби є важливим етапом дослідження, оскільки ці держави представляють різні адміністративні традиції й підходи до кадрової політики. Україна демонструє гібридну модель, що перебуває у процесі трансформації та адаптації до європейських стандартів, тоді як Франція є класичним прикладом континентальної кар'єрної системи, сформованої під впливом багатовікової правової та інституційної традиції. Порівняльний аналіз за ключовими елементами - правовими засадами, добором кадрів, професійним розвитком, кар'єрною моделлю, оплатою праці та етичними стандартами - дає змогу окреслити фундаментальні відмінності між двома підходами та визначити потенційні напрями запозичення для України.

Правові засади публічної служби України закріплені у Законі «Про державну службу» та Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування», які визначають основи статусу, прав і обов'язків службовців, порядок вступу, проходження та припинення служби [5]. Національна нормативна база загалом відображає європейські принципи меритократії, професіоналізму, доброчесності та політичної нейтральності, що підтверджується аналітичними документами Європейської Комісії та SIGMA, де наголошується на прогресі України у нормативному наближенні до стандартів ЄС [12]. Водночас, незважаючи на формальну відповідність законодавства міжнародним вимогам, українська система характеризується інституційною нестабільністю, частими змінами організаційних структур та неповним впровадженням принципів доброчесного управління, що породжує дисбаланс між нормою та практикою. На противагу цьому Франція має високостандартизовану правову модель, побудовану на General Statute of the French Civil Service, який чітко визначає статус державних службовців, корпусну систему, кадрові процедури, механізми дисциплінарної відповідальності та етичні вимоги [19]. Інституційна архітектура французької публічної служби вирізняється централізацією кадрової політики та уніфікацією правил для державної, територіальної та госпітальної служб, що забезпечує високу інституційну сталість та передбачуваність кадрових процесів [18].

Суттєві відмінності між Україною та Францією проявляються у підходах до добору кадрів. Українська система передбачає відкритий конкурсний добір, який формально відповідає принципам рівного доступу, прозорості та об'єктивності. Конкурс включає етап подання документів, тестування, співбесіду та оцінювання професійних компетентностей [5]. Проте у дослідженнях, присвячених аналізу реформ державної служби, наголошується на низці проблем: формалізації конкурсів, нерівномірності процедур між органами, можливості зовнішнього впливу на рішення конкурсних комісій і недостатній довірі до результатів відбору [14]. Франція натомість застосовує систему concours, яка передбачає складні письмові та усні іспити, що дозволяють оцінити глибину знань, аналітичні здібності, мотивацію та потенціал кандидата [14]. Конкурси нерідко пов'язані з

попереднім навчанням у престижних школах, таких як INSP, що створює високий поріг входу, але водночас забезпечує високий професійний рівень корпусу державних службовців. Таким чином, добір у Франції є більш жорстким, стандартизованим і вибіркоким, тоді як в Україні - формально відкритим, але менш сталим і залежним від інституційної спроможності органів влади.

У сфері професійного розвитку також спостерігаються істотні відмінності. В Україні підвищення кваліфікації здійснюється через систему курсів, тренінгів і програм професійного навчання, організованих НАДС та іншими установами [16]. Проте у звітах OECD та SIGMA підкреслюється, що навчальні програми часто є фрагментованими, нерівномірними за якістю та недостатньо інтегрованими у кар'єрні траєкторії службовців [12]. Французька система, навпаки, характеризується високим рівнем професіоналізації: службовці зобов'язані проходити навчання, координація здійснюється централізовано, а INSP та інші школи забезпечують уніфіковану, стандартизовану та структуровану підготовку державних кадрів [14]. Професійний розвиток у Франції не розглядається як факультативна можливість, а є важливим елементом кар'єри та умовою просування.

Кар'єрні моделі двох країн також відрізняються. Українська система поєднує формально прописані можливості просування з високою кадровою нестабільністю, зумовленою структурними реформами, частою зміною керівництва та обмеженими горизонтальними можливостями [14]. Франція демонструє класичну модель кар'єрної служби, де службовець вступає до певного корпусу та рухається по чітко визначених ієрархічних щаблях залежно від стажу, результатів оцінювання та проходження додаткового навчання [14]. Кар'єра є передбачуваною, а інституційна пам'ять зберігається завдяки стабільності службового корпусу.

Відмінності простежуються і в системах оплати праці та мотивації. В Україні заробітна плата залежить від посадового окладу, надбавок та премій, що створює значну варіативність доходів і нерідко призводить до нестабільності та демотивації службовців [10]. Французька система оплати праці характеризується

чіткістю та передбачуваністю: посадові оклади залежать від категорії та рівня, а значну частку становлять гарантовані надбавки й соціальні виплати. Нематеріальна мотивація - престиж, статус, стабільність - відіграє важливу роль і зміцнює професійну ідентичність службовців [18].

Етичні стандарти та антикорупційні механізми у двох країнах різняться за рівнем інституційної реалізації. В Україні законодавча база з питань доброчесності, запобігання конфлікту інтересів та декларування доходів є однією з найбільш комплексних у регіоні, однак ефективність її впровадження обмежена через інституційну слабкість, високі корупційні ризики та нерівномірність дисциплінарної практики [14]. Франція має довготривалу традицію етичного регулювання та дисциплінарних механізмів, що відображено у статуті публічної служби, внутрішніх кодексах поведінки та чітко визначених санкціях за їх порушення [17]. Завдяки цьому рівень довіри до публічної служби у Франції є значно вищим.

Узагальнюючи результати порівняльного аналізу, можна стверджувати, що французька система публічної служби характеризується високою інституційною сталістю, професіоналізацією та чіткістю кадрових процедур, тоді як українська - нормативно наближена до європейської моделі, але перебуває у стані становлення та потребує подальшої інституційної консолідації. Для України найбільш релевантними є елементи французької моделі, зокрема професійна підготовка, централізація кадрової політики, чіткі кар'єрні траєкторії та стабільність служби. Саме такі інструменти здатні посилити українську систему й забезпечити її наближення до європейських стандартів публічного управління.

Порівняння систем публічної служби України та США дає змогу оцінити взаємодію двох різних адміністративних моделей - гібридної європейсько-пострадянської та англосаксонської позиційної. Якщо українська система орієнтована на поступове наближення до стандартів ЄС, але зберігає елементи централізованого управління та інституційної нестабільності, то американська модель характеризується високим рівнем гнучкості, конкуренції за конкретні посади та можливістю залучення фахівців із різних секторів. Для України таке

порівняння є особливо важливим, оскільки дозволяє побачити, як інститут публічної служби може функціонувати в умовах розвиненої демократії з високою кадровою мобільністю та жорсткою орієнтацією на результат.

Правові та інституційні засади української публічної служби базуються на централізованому регулюванні, де ключову роль відіграють Кабінет Міністрів, НАДС та профільне законодавство [5]. Незважаючи на нормативне наближення до європейських підходів, українська система залишається нестабільною через часті адміністративні реформи, політичні впливи та зміну організаційних структур. Система управління людськими ресурсами часто має фрагментований характер, а реалізація реформ залежить від політичних циклів [1]. На противагу цьому у США функціонує чітко структурована агентська модель, де основним координатором є Office of Personnel Management (OPM), відповідальний за стандарти відбору, класифікації посад, систему оцінювання та розвиток персоналу [14]. Кожне агентство має автономію в питаннях HRM, що забезпечує гнучкість, адаптивність до завдань і можливість формувати спеціалізований кадровий корпус.

Відмінності між двома країнами особливо помітні у підходах до добору кадрів. В Україні конкурсна процедура формально відкрита та має відповідати принципам рівного доступу, прозорості та об'єктивності, однак на практиці дослідники зазначають наявність проблем із реалізацією цих норм: конкурси можуть бути формальними, оцінювання - недостатньо стандартизованим, а рішення - залежними від суб'єктивного фактору [14]. Американська система побудована на позиційному принципі: добір здійснюється на конкретну вакансію, а не на абстрактну посаду в системі. Конкуренція відкрита не лише для державних службовців, а й для представників приватного сектору, що стимулює конкуренцію та притік компетентних фахівців [14]. Механізм USAJOBS, стандартизовані вимоги, багаторівневе оцінювання та можливість входу в систему з різними професійними бекграундами створюють значно більшу відкритість ринку публічної служби порівняно з українською моделлю.

Суттєво різняться й системи оцінювання та управління ефективністю (HRM). У Україні щорічне оцінювання формально має визначати рівень виконання завдань та відповідність службовця професійним вимогам, проте його вплив на кар'єру, оплату праці чи професійний розвиток є мінімальним. У звітах OECD та SIGMA наголошується, що українська система оцінювання часто формальна та слабо пов'язана зі стимулюванням результативності [10]. На відміну від цього, американська система performance appraisal має безпосередній вплив на зарплату, бонуси, просування та можливість переходу до Senior Executive Service. У США оцінювання є інструментом розвитку, мотивації та контролю якості, а не ритуальною процедурою. Це забезпечує високий рівень відповідальності службовців та формує культуру управління компетенціями [14].

Порівняння систем мотивації демонструє суттєві розбіжності. Українська модель залежить від преміальної системи, що створює нестабільність доходів, робить заробітну плату непередбачуваною та знижує мотивацію службовців [1]. У США заробітна плата визначається через систему класифікації GS та SES, де оплата праці прив'язана до рівня відповідальності, професійних вимог та результатів діяльності. Стабільність окладів поєднується з можливістю отримання бонусів, що підсилює матеріальну мотивацію та формує прозорі кар'єрні орієнтири.

У питанні політичної нейтральності обидві системи мають формальні гарантії, проте їхня реалізація різниться. В Україні законодавство закріплює вимогу політичної неупередженості, однак часта зміна керівництва, політичні призначення та реформи можуть створювати тиск на кадрову стабільність [14]. У США існує чітке розмежування між political appointees та career civil servants, що мінімізує ризики політичного втручання та забезпечує стабільність кар'єрного корпусу. Кар'єрні службовці захищені від політичних коливань, що дозволяє зберігати інституційну пам'ять і підтримувати професійну спроможність адміністрації.

Оцінка загальних результатів функціонування дозволяє стверджувати, що американська модель є більш ефективною у частині управління компетенціями,

гнучкості кадрових рішень та зв'язку між результатами діяльності й мотивацією. Українська система стикається з труднощами, зумовленими реформовою турбулентністю, недостатньою інституційною спроможністю та збереженням елементів попередньої адміністративної культури. Однак це не означає, що американська модель може бути повністю перенесена в український контекст; її ефективність значною мірою залежить від державних інституцій та політичної культури США.

Узагальнюючи порівняння, можна виокремити кілька елементів, які Україна могла б адаптувати з американського досвіду: запровадження результативних систем оцінювання діяльності службовців, розширення можливостей для горизонтальної і вертикальної мобільності, розвиток відкритого ринку кадрів та стимулювання конкуренції за конкретні посади. Такі інструменти можуть посилити гнучкість та професіоналізацію української публічної служби, підвищити її ефективність та наблизити до міжнародних стандартів демократичного врядування.

У другому розділі проведено всебічне порівняльне дослідження систем публічної служби України, Франції та США, що дало змогу детально проаналізувати їх правові основи, інституційну організацію, кадрові механізми та особливості роботи митної служби як одного з ключових елементів державного управління. Такий підхід дозволив не лише виявити формальні відмінності національних моделей публічної служби, а й зрозуміти глибинні управлінські підходи, які формують їх ефективність і стабільність.

Аналіз правових та організаційних характеристик підтвердив, що українська система публічної служби перебуває у процесі тривалої інституційної трансформації, спрямованої на адаптацію до європейських стандартів. Впровадження законодавчих принципів конкурсності, політичної нейтральності, професіоналізму, відкритості та орієнтації на заслуги створює нормативне підґрунтя для модернізації системи. Однак реальне впровадження цих принципів залишається нерівномірним через низку факторів: обмежену інституційну

спроможність, розрізненість управлінських рішень та нестабільність кадрового складу.

Порівняння з французькою та американською моделями публічної служби допомагає чіткіше визначити характерні риси української системи. У Франції публічна служба, організована за кар'єрним принципом, забезпечує високий рівень професіоналізму, чітку ієрархічну структуру та стабільність кадрового складу. Це сприяє розвитку інституційної пам'яті та передбачуваності управлінських рішень. Американська модель, побудована на позиційному принципі, забезпечує більшу гнучкість, орієнтацію на результативність діяльності та можливість швидкого залучення фахівців із необхідними навичками. Однак вона потребує досконалих механізмів координації та контролю. Дослідження підходів до добору, просування, оцінювання та мотивації публічних службовців засвідчило, що ефективність кадрової політики безпосередньо залежить від балансу між стабільністю та адаптивністю системи. Французька модель забезпечує довгострокову кар'єрну передбачуваність і високі стандарти підготовки, проте менш чутлива до швидких змін зовнішнього середовища. Американська система демонструє здатність до швидкої реакції на потреби державної політики, але водночас вимагає складних процедур оцінювання й контролю.

Українська публічна служба, перебуваючи між цими підходами, стикається з проблемами реального забезпечення меритократії, прозорості кадрових рішень і формування сталої мотивації до професійного розвитку.

Окрему аналітичну увагу в межах розділу було приділено митній службі як специфічному сегменту публічної служби, що поєднує фіскальні, правоохоронні та сервісні функції. Саме на прикладі митної служби найбільш наочно проявляються сильні та слабкі сторони відповідних моделей публічної служби. У країнах зі сформованими інституційними традиціями митна служба функціонує в умовах чітко визначених повноважень, стабільного кадрового складу та жорстких процедур професійного відбору. В Україні ж діяльність митних органів ускладнюється кадровою плинністю, високими корупційними ризиками та

нестачею інституційної стійкості, що знижує загальну ефективність державного управління у цій сфері.

Узагальнення результатів порівняльного аналізу дає підстави стверджувати, що українська система публічної служби перебуває у проміжному стані між континентальною моделлю кар'єрної стабільності та англосаксонською моделлю управлінської гнучкості. Така позиція створює потенціал для поєднання професіоналізації та інституційної стійкості з інноваційними підходами до управління персоналом, орієнтованими на результативність і розвиток компетентностей. Водночас реалізація цього потенціалу потребує подолання наявних інституційних обмежень і формування цілісної, внутрішньо узгодженої моделі публічної служби, здатної забезпечити ефективне виконання державних функцій у сучасних умовах.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ ФРАНЦІЇ ТА США

#### **3.1 Порівняльна оцінка ефективності систем публічної служби України, Франції та США: компаративний аспект**

Порівняльна оцінка ефективності систем публічної служби України, Франції та США ґрунтується на методології, сформованій у підрозділі 3.1, де використано підходи OECD та SIGMA до аналізу публічної служби й управління людськими ресурсами [10]. Для забезпечення цілісності та відтворюваності результатів оцінювання застосовано якісну шкалу (від 1 до 5 балів), де 1 означає низький рівень реалізації відповідного критерію, а 5 - високий рівень відповідності міжнародним стандартам та стабільності їх практичного втілення. Оцінювання здійснено за ключовими вимірами: прозорість добору, професіоналізація, політична нейтральність і інституційна стійкість, система оцінювання та управління ефективністю (HRM), етичний контроль та антикорупційні механізми. З урахуванням аналізу правових засад, кадрових процедур і практик у трьох країнах, узагальнені результати порівняння подано в таблиці 3.2.

Отримані результати підтверджують, що французька система публічної служби є найбільш стабільною та професіоналізованою серед трьох порівнюваних моделей. Кар'єрна логіка, закріплена в загальному статуті державної служби, наявність корпусів, чітка ієрархія та ключова роль спеціалізованих навчальних закладів, таких як INSP, забезпечують високий рівень професіоналізації та інституційної пам'яті [14]. Високі бали за прозорістю добору, професіоналізацією та інституційною стійкістю свідчать про те, що французька модель добре відповідає принципам SIGMA щодо політично нейтральної, професійної публічної служби з довгостроковими кар'єрними траєкторіями [12].

Таблиця 3.2

**Порівняльна оцінка систем публічної служби України, Франції та США за ключовими критеріями (на основі OECD, SIGMA та наукових досліджень)**

<b>Критерій</b>	<b>Україна</b>	<b>Франція</b>	<b>США</b>
Прозорість добору	2-3 бали: формально відкриті конкурси, але проблеми імплементації, ризики формалізму та суб'єктивізму.	4-5 балів: concours, стандартизовані іспити, високі вимоги, чіткі процедури, але відносна «закритість» елітних корпусів.	4 бали: конкурси під конкретну посаду, відкритий ринок, можливість входу з приватного сектору, різноманітність інструментів добору.
Професіоналізація	3 бали: нормативна орієнтація на меритократію, наявність системи підвищення кваліфікації (НАДС), але нерівномірна якість та нестабільність інституцій.	5 балів: кар'єрна модель, INSP та інші спеціалізовані школи, стабільний корпус, чіткі вимоги до освіти й кар'єрних траєкторій.	4 бали: розвинена система стандартів компетентностей, тренінгів та професійного розвитку, але висока фрагментованість між агентствами.
Політична нейтральність та інституційна стійкість	2-3 бали: формальні гарантії нейтральності, але вплив політичних циклів, часті реорганізації, нестабільність структур.	5 балів: стабільний кар'єрний корпус, чітке розмежування політичних та адміністративних ролей, висока інституційна пам'ять.	4 бали: розмежування career civil servants та political appointees, інституційна стійкість, але періодична політизація вищих рівнів.
Система оцінювання та HRM	2-3 бали: річна оцінка діяльності, слабкий вплив на кар'єру й оплату, ризики формальності, недорозвинені HRM-практики.	4 бали: оцінювання інтегроване у кар'єрні процедури, впливає на просування, однак домінує старшинство й ієрархія.	5 балів: performance appraisal пов'язаний із зарплатою, преміями, підвищенням, розвинені HRM-інструменти та кадрове планування.
Етичний контроль та антикорупція	2-3 бали: сильна нормативна база, антикорупційні органи, декларування, але обмежена практична ефективність контролю й санкцій.	4 бали: усталені етичні кодекси, дисциплінарні процедури, відносно нижчі корупційні ризики у публічній службі.	4-5 балів: розгалужена система етичних норм, незалежні контролюючі органи, механізми захисту викривачів, реальні санкції.

Узагальнено автором на основі джерел: [12, 14, 10]

Водночас її слабшою стороною є обмежена гнучкість та деяка «закритість» верхніх щаблів кар'єри, що ускладнює вхід для нових груп кандидатів і може сповільнювати інноваційні зміни.

Американська система, навпаки, демонструє найвищі показники за критеріями гнучкості, результативності та розвитку HRM-практик. Позиційна модель з відкритим ринком вакансій, конкурсами під конкретну посаду, можливістю входу з приватного сектору та розвиненою системою performance appraisal забезпечує тісний зв'язок між індивідуальними результатами службовця, рівнем його відповідальності та винагородою [14]. Це дає змогу оперативно адаптувати кадрову політику до потреб публічної політики, стимулювати розвиток компетентностей, посилювати індивідуальну відповідальність за результат. Високі бали за системою оцінювання та HRM, а також за антикорупційними та етичними механізмами свідчать про практичну реалізацію принципів OECD щодо управління людськими ресурсами в публічному секторі [10]. Разом з тим така модель має свої ризики: фрагментованість практик між різними агентствами, потенційна нерівномірність стандартів, а також періодична політизація вищих адміністративних рівнів через систему політичних призначень.

Україна, відповідно до проведеного аналізу, посідає найнижчі позиції за більшістю критеріїв, однак це зумовлено не стільки концептуальною слабкістю моделі, скільки інституційною незавершеністю реформ та наявністю перехідних рис. Нормативно-правова база, побудована на принципах меритократії, прозорості, політичної нейтральності та професіоналізму, значною мірою відповідає рекомендаціям OECD, SIGMA та Європейської Комісії [10]. Проте на рівні практики спостерігаються розриви між задекларованими стандартами й реальним функціонуванням: конкурси нерідко мають формальний характер, система оцінювання результатів діяльності слабо впливає на кар'єру й оплату праці, інституційна стійкість порушується частими адміністративними реформами та зміною структур. Антикорупційні та етичні механізми формально розвинені, однак їхня ефективність обмежується дефіцитом інституційної

спроможності, нерівномірним застосуванням санкцій та загальним контекстом політичної й адміністративної культури [14].

Інтерпретація отриманих оцінок дає підстави стверджувати, що Франція репрезентує модель із максимальним рівнем стабільності, професіоналізації та інституційної цілісності; США - модель з найвищим рівнем гнучкості, інноваційності в HRM та орієнтації на результат; Україна - систему, яка перебуває у стані переходу та демонструє проміжні, нерівномірні показники ефективності. Для України виклик полягає не лише в подальшому вдосконаленні правової бази, але й у послідовній імплементації принципів меритократії, стабілізації організаційних структур, інституційному зміцненні органів управління державною службою та підвищенні спроможності механізмів етичного контролю.

Таким чином, порівняльна оцінка ефективності трьох систем підтверджує, що жодна з них не є універсальною чи досконалою, але кожна має виразні сильні сторони, релевантні для українського контексту. Французький досвід доцільно використовувати як орієнтир у питаннях професіоналізації, формування стабільного кар'єрного корпусу, розвитку спеціалізованої публічної адміністративної освіти. Американський досвід є цінним у частині запровадження результативних систем оцінювання, гнучких HRM-підходів, відкритого ринку посад і тісного зв'язку між результатами діяльності та винагородою. Українська система, спираючись на ці зразки, може формувати власну гібридну модель, яка поєднує стабільність кар'єрних траєкторій із гнучкістю управління людськими ресурсами, посиленими антикорупційними та етичними механізмами. Одержані оцінки та висновки слугують підґрунтям для подальшої побудови інтегрального індексу ефективності публічної служби.

*Переваги та недоліки систем публічної служби України, Франції та США.* Порівняльний аналіз трьох систем публічної служби - української, французької та американської - дає змогу не лише кількісно оцінити їхню ефективність, але й якісно визначити сильні та слабкі сторони кожної моделі. Розглянуті підходи демонструють різні адміністративні традиції та різні способи реалізації принципів меритократії, професіоналізму, підзвітності й політичної нейтральності.

Узагальнення переваг і недоліків дозволяє зрозуміти, які інституційні рішення можуть бути корисними для України в контексті подальших реформ публічної служби.

Українська система публічної служби має низку суттєвих переваг, що здебільшого закладені на рівні нормативно-правових актів. Сучасне законодавство, сформоване відповідно до принципів OECD та SIGMA, включає положення про конкурсність, прозорість, професіоналізм, підзвітність і політичну нейтральність. Наявність відкритих конкурсів, запровадження стандартів компетентностей та річного оцінювання, а також інституційна орієнтація на європейські стандарти свідчать про модернізаційний потенціал системи. Україна формально створила фундамент, який відповідає вимогам демократичної публічної адміністрації. Водночас ці переваги значною мірою нівелюються недоліками практичної реалізації. Основними слабкими сторонами є слабка імплементація законодавства, високі корупційні ризики, значна залежність від політичних циклів, а також кадрова нестабільність, посилена частими структурними реформами. Наявність розриву між формальними нормами та реальною практикою призводить до того, що задекларовані стандарти не забезпечують належної ефективності та довіри громадян.

Французька модель публічної служби демонструє практично протилежні характеристики: її переваги зумовлені високим рівнем професіоналізації, стабільністю та чіткістю процедур. Кар'єрна система з корпусами службовців, централізоване управління, спеціалізовані навчальні заклади (зокрема INSP) та ієрархічні кар'єрні траєкторії формують стійкий та висококваліфікований кадровий корпус. Така модель забезпечує інституційну пам'ять, відповідальність і високий рівень дотримання адміністративних стандартів. Проте її недоліком є низька горизонтальна мобільність, складність доступу до престижних корпусів та повільність адаптації до реформ. Французька система, хоча й сильно професіоналізована, інколи виглядає закритою й менш чутливою до потреб швидких кадрових змін або впровадження інновацій. Обмежений доступ до

елітних кар'єрних трас і домінування конкурсів високої складності можуть знижувати соціальну мобільність і стримувати оновлення кадрового складу.

Американська система, побудована за позиційною моделлю, має інший набір переваг. Найсильнішими її сторонами є гнучкість, інноваційність у сфері управління людськими ресурсами та розгалужені, ефективні механізми оцінювання результатів. Позиційний добір під конкретну вакансію, можливість входу з приватного сектору, наявність інструментів performance appraisal, прив'язка результатів діяльності до оплати праці та кар'єрних можливостей - усе це створює динамічну систему, здатну швидко реагувати на виклики та кадрові потреби. Модель США демонструє високу адаптивність та ефективність в умовах складної політичної й адміністративної системи. Разом із тим вона має і суттєві недоліки: фрагментованість агентств, різноманітність стандартів та процедур між ними, залежність від управлінської культури конкретного підрозділу, а також складність координації на міжвідомчому рівні. Така система вимагає розвинених механізмів контролю, уніфікації та постійної роботи над забезпеченням справедливості та рівності процедур.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що кожна з трьох моделей має внутрішню логіку, сильні й слабкі сторони, зумовлені історичними, політичними та адміністративними особливостями країни. Франція - це стабільність і професіоналізація, але обмежена гнучкість; США - це динаміка й орієнтація на результат, але ризики фрагментації; Україна - це модернізаційний потенціал і європейський вектор, але незавершеність реформ і високі інституційні виклики. Саме поєднання найкращих елементів цих моделей може стати основою для подальшої еволюції української публічної служби у напрямі професійності, стабільності та результативності.

*Індекс ефективності публічної служби та позиціонування України.* Для підсумкового порівняння систем публічної служби України, Франції та США у даному підрозділі запропоновано авторський «індекс ефективності публічної служби», побудований на основі критеріїв OECD та програми SIGMA. Індекс не є статистично розрахованим у вузькому емпіричному значенні, а виступає

аналітичним інструментом, що ґрунтується на узагальненні результатів наукових досліджень, міжнародних звітів та нормативно-правових характеристик трьох систем публічної служби [14]. У його основу покладено якісну шкалу оцінювання (від 1 до 5 балів), де 1 означає низький рівень реалізації відповідного критерію, 3 - середній, а 5 - високий. Усі критерії в межах індексу мають однакову вагу, що дозволяє уникнути суб'єктивного «перетягування» окремих аспектів та забезпечити цілісне порівняння.

Як вихідну рамку використано сім ключових критеріїв: прозорість і відкритість добору; професіоналізація та навчання; мотивація та винагорода; політична нейтральність і захищеність кадрів; етичний контроль та антикорупційні механізми; ефективність HRM (оцінювання, мобільність, кадрове планування); інституційна стабільність та спроможність. Оцінки для кожної з трьох країн сформовано на основі аналізу законодавства, організаційних практик і висновків OECD, SIGMA, Європейської Комісії, а також праць зарубіжних і вітчизняних дослідників публічної служби (Bouckaert, Peters, Ingraham, Guy & Rubin, С., Н. Сидоренко та ін.) [5]. Враховано також специфічні характеристики митної служби як сектору, де найбільш рельєфно проявляються сильні та слабкі сторони адміністративних систем. Узагальнені результати оцінювання подано в табл. 3.3.

Таблиця 3.3

## Узагальнені результати оцінювання на основі основних критеріїв

Критерій	Україна	Франція	США
Прозорість та відкритість добору	3	4	4
Професіоналізація та навчання	3	5	4
Мотивація та винагорода	2	4	4
Політична нейтральність і захищеність	2	4	4
Етичний контроль та антикорупція	2	4	4
Ефективність HRM	2	4	5
Інституційна стабільність	2	5	4
Сумарний бал (макс. 35)	16	30	29

Узагальнено автором на основі джерел: [4, 15]

Отримані результати демонструють чітке позиціонування трьох систем. Франція набирає 30 із 35 можливих балів, що свідчить про високий рівень інституційної зрілості, системної професіоналізації та стабільності корпусу публічної служби. Особливо високими є показники за критеріями професіоналізації, інституційної стабільності та чіткості кар'єрних траєкторій, що цілком узгоджується з висновками зарубіжних досліджень щодо континентальної кар'єрної моделі [5]. США з результатом 29 балів демонструють іншу конфігурацію ефективності: дещо нижча інституційна стабільність компенсується дуже високою ефективністю HRM-практик, розвиненими системами оцінювання результативності, гнучкістю добору та управління персоналом, що відповідає характеристикам позиційної моделі *federal civil service* [6].

Позиція України у цій порівняльній матриці є значно скромнішою - 16 балів із 35 можливих. Це свідчить не стільки про відсутність базових елементів сучасної публічної служби, скільки про глибокий розрив між нормативною моделлю та практичною реалізацією. Порівняно вищі оцінки за прозорість добору та професіоналізацію пояснюються наявністю формалізованих конкурсних процедур, компетентнісних підходів та системи підвищення кваліфікації, які закладено у законодавстві та програмних документах реформ [14]. Натомість найбільш проблемними виявляються мотивація та винагорода, етичний контроль, ефективність HRM та інституційна стабільність. Саме тут концентруються наслідки частих структурних змін, політичної турбулентності, недостатньої спроможності інституцій та високих корупційних ризиків, на які послідовно вказують OECD, SIGMA та Європейська Комісія [10].

З погляду позиціонування можна стверджувати, що Франція у цьому індексі є представником моделі з високою інституційною зрілістю та сильним кар'єрним ядром публічної служби; США - моделлю з високою управлінською ефективністю й інноваційністю HRM-практик; Україна - системою, що перебуває на етапі переходу, з відносно високим нормативним потенціалом, але середнім або низьким рівнем практичної реалізації більшості критеріїв. Іншими словами,

Україна знаходиться ближче до нижнього полюса шкали ефективності не через відсутність формальних стандартів, а через недостатню інституційну спроможність перетворити ці стандарти на стійкі управлінські практики.

Інтерпретуючи отримані результати, доцільно наголосити, що українська система публічної служби має виразно «асиметричний» профіль. До відносно сильних сторін належать нормативно-правова база, орієнтація на стандарти ЄС, формальне впровадження конкурсності та меритократії, а також задекларований пріоритет професіоналізації та доброчесності. Водночас реальна ефективність системи суттєво знижується через слабкість таких елементів, як стабільність кадрового корпусу, реальна захищеність від політичного впливу, дієвість системи оцінювання результатів діяльності, реальна мотивація службовців та інституційна спроможність органів публічної влади забезпечувати послідовне виконання норм [14].

Найвразливішими для України виявляються три групи критеріїв. По-перше, добір і стабільність кадрів: попри формальну відкритість конкурсів, зберігаються ризики формалізму, політичного впливу й високої плинності персоналу. По-друге, системи оцінювання та HRM: щорічна оцінка нерідко має суто процедурний характер і слабо пов'язана з кар'єрним зростанням та оплатою праці, що знижує мотиваційний ефект. По-третє, інституційна стабільність: часті реорганізації, зміни структур та керівництва перешкоджають накопиченню інституційної пам'яті та послідовності реформ. Натомість найбільш перспективним ресурсом розвитку залишається сучасна нормативна база, націленість на адаптацію європейських стандартів та готовність до подальшого зближення з практиками OECD та ЄС.

Таким чином, запропонований індекс ефективності публічної служби дозволяє не лише кількісно позиціонувати Україну у порівнянні з Францією та США, але й якісно окреслити напрями пріоритетних змін. Для наближення до рівня інституційної зрілості французької моделі та управлінської ефективності американської системи Україна має зосередитися на посиленні практичної реалізації вже існуючих нормативних стандартів, зміцненні кадрової стабільності,

розвитку дієвих механізмів оцінювання результатів діяльності й мотивації, а також на системному зниженні корупційних ризиків у публічній службі. Це створить передумови для поступового підвищення показників індексу ефективності та формування стійкої, професійної й результативної системи публічної служби.

### **3.2 Розвиток кадрового потенціалу та модернізація митної служби України на основі зарубіжного досвіду**

Розвиток кадрового потенціалу митної служби України є ключовою умовою не лише ефективного адміністрування митних платежів, а й забезпечення економічної безпеки, виконання міжнародних зобов'язань та інтеграції до митного простору Європейського Союзу. Порівняльний аналіз французької кар'єрної моделі та американського позиційного підходу до організації митної служби показує, що найбільш перспективним для України є поєднання елементів професіоналізації й чіткої кар'єрної структури з одного боку та гнучких, орієнтованих на результат і ризики механізмів добору й управління персоналом - з іншого. Модернізація митної служби має ґрунтуватися на інтегрованому підході, який одночасно посилює професійні спроможності кадрів, підвищує мотивацію, знижує корупційні ризики та забезпечує технологічне оновлення інституції.

Одним із базових напрямів реформування митної служби України є поглиблена професіоналізація за зразком французької кар'єрної моделі. У французькій системі митники є частиною фінансово-економічного блоку публічної служби та входять до відповідних корпусів державної служби, що забезпечує їм стабільні кар'єрні траєкторії, чіткі правила просування та єдині стандарти професійної підготовки. Для України доцільним є створення спеціалізованого інституту чи академії митної служби, який виконував би функції профільного центру підготовки та підвищення кваліфікації митників - умовного «митного INSP». Така інституція могла б забезпечувати базову підготовку нових кадрів, спеціалізовані магістерські та післядипломні програми з митного права,

ризик-менеджменту, міжнародної торгівлі, митної логістики, аналітики та інформаційних технологій. Важливим елементом професіоналізації має стати запровадження чітких кар'єрних корпусів чи категорій (умовно - А, В, С), що відображали б рівень відповідальності, складність завдань і вимоги до компетентностей. Для доступу до кожної категорії доцільно встановити стандартизовані конкурси на вступ, які поєднували б тестування знань, аналітичні завдання, кейсові оцінювання та співбесіди, подібно до французьких concours. Це дозволить сформувати стійке професійне ядро митної служби, зменшити залежність кадрових рішень від ситуативних чинників та посилити роль спеціалізованої освіти як ключового ресурсу розвитку митників.

Водночас, з огляду на виклики безпеки та динаміку міжнародної торгівлі, митна служба України потребує не лише кар'єрної стабільності, а й високої гнучкості кадрових процедур, що наближує її до американської позиційної моделі, втіленої у діяльності Customs and Border Protection. У цій логіці доцільно розвивати практику позиційних конкурсів під конкретні вакансії у митних органах, особливо на посадах з виразною правоохоронною та аналітичною складовою. Добір кандидатів на окремі спеціалізовані посади має включати поглиблену перевірку добросовісності (background check), а за потреби - застосування поліграфа, оцінку фізичної підготовки та психологічної стійкості до стресових умов, що характерні для роботи на пунктах пропуску та в підрозділах боротьби з правопорушеннями. Такий підхід дозволить гармонійно поєднати стабільність кар'єрних корпусів із можливістю «точкового» добору фахівців під конкретні завдання. Важливим напрямом є також активніше залучення зовнішніх фахівців - аналітиків даних, ІТ-спеціалістів, експертів з кібербезпеки, фахівців із фінансової розвідки та міжнародних санкцій, які могли б посилити спроможність митниці протидіяти складним схемам ухилення від митних платежів, фінансуванню тероризму та транскордонній організованій злочинності. Включення таких спеціалістів на конкурсних засадах до кадрового складу митної служби відповідає логіці американської моделі, де federal civil service активно взаємодіє з приватним сектором та науковими установами.

Ключову роль у модернізації митної служби відіграє побудова сучасної мотиваційної моделі, яка поєднує конкурентну матеріальну винагороду зі зрозумілими кар'єрними перспективами й сильними нематеріальними стимулами. З огляду на те, що митники працюють у зоні високих корупційних ризиків і значного навантаження, базові оклади та надбавки мають бути достатньо конкурентними не лише відносно інших секторів публічної служби, а й, наскільки можливо, щодо ринку приватного сектору. Досвід СВР засвідчує, що диференціація оплати праці залежно від рівня відповідальності, специфіки завдань, умов служби (робота у віддалених пунктах пропуску, нічні зміни, підвищений ризик), а також запровадження спеціальних надбавок за результативність і участь у складних операціях може суттєво підвищити мотивацію та знизити сприйнятливість до корупційних стимулів. Для України доцільно сформувати прозору тарифну модель для митної служби з чітко визначеними базовими ставками, доплатами за ризики, інтенсивність служби, складність завдань, а також преміями за досягнення цільових показників, пов'язаних не лише з обсягами надходжень, а й з якістю дотримання процедур, зниженням корупційних ризиків та ефективністю роботи з ризик-орієнтованими системами.

Одним із найважливіших блоків модернізації митної служби залишаються антикорупційні механізми, які в цьому секторі мають бути особливо потужними та системними. Міжнародний досвід свідчить, що ефективна боротьба з корупцією в митниці ґрунтується на поєднанні кадрових, процедурних та технологічних інструментів. Кадровий вимір включає регулярну ротацію персоналу, насамперед на «чутливих» підрозділах і пунктах пропуску, щоб не допускати надмірної персональної прив'язаності до конкретних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності чи місцевих неформальних мереж. Процедурний вимір пов'язаний із запровадженням подвійного (або багаторівневого) контролю при прийнятті ключових рішень - щодо випуску товарів, коригування митної вартості, надання пільг, здійснення митних оглядів. Це може включати принцип «four eyes» (мінімум дві незалежні посадові особи на

критичні рішення), залучення окремих підрозділів внутрішнього контролю до випадкової або ризик-орієнтованої перевірки операцій. Технологічний вимір антикорупційної політики прямо пов'язаний із цифровізацією митних процедур: чим більше рішень автоматизується й фіксується в електронних системах, тим менше можливостей для неформальних домовленостей і маніпуляцій. У цьому контексті доцільним є розширення функціоналу систем електронного декларування, автоматизоване протоколювання змін у деклараціях, інтеграція митних інформаційних систем із базами даних інших органів влади (податкових, правоохоронних, фінансового моніторингу), що полегшує виявлення аномалій та підозрілих схем.

Завершальним, але не менш важливим напрямом модернізації митної служби є технологічне оновлення, засноване на сучасних підходах до ризик-менеджменту та інтеграції до інформаційних систем Європейського Союзу. Сучасна митниця у країнах ОЕСД дедалі більше переходить від суцільного фізичного контролю до інтелектуального управління ризиками, використовуючи аналітичні платформи, великі масиви даних та алгоритми виявлення підозрілих операцій. Для України це означає необхідність розбудови повноцінної системи управління ризиками, яка б інтегрувала дані про історію зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів, профілі ризиків, інформацію з міжнародних баз, дані про санкції та обмежувальні заходи. Перспективним є впровадження сучасних аналітичних рішень для відстеження ланцюгів постачання, аналізу аномальних цінових показників, автоматичного формування профілів ризику. У контексті євроінтеграції особливого значення набуває технічна й організаційна готовність України до повноцінної інтеграції з ключовими митними системами ЄС - такими як ICS2 (система попереднього інформування про вантажі) та NCTS (нова комп'ютеризована транзитна система). Участь у цих системах вимагає не лише технічної сумісності, а й відповідного рівня професійної підготовки митних кадрів, здатних працювати за європейськими стандартами обміну даними, контролю ризиків і спільного управління кордонами.

Отже, здійснення комплексного порівняльного аналізу систем публічної служби України, Франції та США на основі критеріїв OECD та програми SIGMA дозволило структурувати відмінності між кар'єрною, позиційною та гібридною моделями та оцінити їхню загальну ефективність. Дослідження показало, що Франція демонструє високий рівень інституційної зрілості, стабільності та професіоналізації корпусу публічної служби, заснований на кар'єрній моделі з чіткими правилами добору, просування, навчання та етичної відповідальності службовців [1]. США, своєю чергою, репрезентують позиційну модель, орієнтовану на гнучкість управління людськими ресурсами, відкритість ринку кадрів та тісний зв'язок між результативністю, мотивацією й кар'єрним зростанням, що забезпечує високий рівень управлінської ефективності, але супроводжується більшою фрагментованістю інституційної архітектури [6; 8; 14]. Україна займає проміжне, перехідне положення між цими моделями: її система формально побудована відповідно до сучасних європейських стандартів, однак на практиці залишається вразливою до політичних впливів, корупційних ризиків та кадрової нестабільності [14].

Запропонований індекс ефективності публічної служби на основі семи ключових критеріїв (прозорість добору, професіоналізація, мотивація, політична нейтральність, етичний контроль, ефективність HRM та інституційна стабільність) чітко зафіксував розрив між Україною та двома усталеними моделями. Франція та США продемонстрували високі підсумкові показники за рахунок узгодженості між правовими засадами, управлінськими практиками та реальною якістю функціонування публічної служби, тоді як Україна отримала значно нижчу сумарну оцінку, насамперед через слабкість механізмів реалізації задекларованих принципів [10]. Таким чином, головним висновком розділу є те, що Україна вже має більшість необхідних нормативних інструментів - сучасне законодавство, формально конкурсні процедури, орієнтацію на стандарти ЄС та SIGMA, - однак потребує глибокої інституційної модернізації: посилення доброчесності, реальної професіоналізації кадрового корпусу, зміцнення політичної нейтральності та переходу від формально задекларованої до фактично

дієвої меритократії. Релевантними орієнтирами для цього виступають, з одного боку, французька модель професійної кар'єрної служби із чіткими кар'єрними траєкторіями та спеціалізованою підготовкою, а з іншого - американські інструменти гнучкого HR-менеджменту, оцінювання результативності та мотиваційних механізмів. Саме поєднання цих елементів із урахуванням національного контексту може забезпечити для України поступове підвищення інституційної спроможності публічної служби та її реальне наближення до кращих міжнародних практик [14].

### **3.3 Інституційно-правова модернізація та формування комплексної інтегрованої моделі реформування публічної служби України**

Інституційно-правова модернізація системи публічної служби України є ключовою передумовою переходу від формально задекларованої меритократії до реально дієвої моделі публічної служби, здатної забезпечувати сталість політик, якість публічних послуг та виконання євроінтеграційних зобов'язань. Порівняльний аналіз із системами Франції та США, а також оцінки, здійснені OECD, SIGMA та Європейською Комісією, демонструють, що українське законодавство у сфері публічної служби загалом відповідає базовим міжнародним стандартам, однак інституційні механізми його реалізації залишаються непослідовними та фрагментованими [1]. Тому модернізація має відбуватися одночасно на двох рівнях: оновлення правової бази та посилення інституційної спроможності органів, які відповідають за кадрову політику в публічному секторі, із орієнтацією на французький досвід кар'єрної служби та американський досвід позиційного управління людськими ресурсами.

Передусім потребує поглибленого оновлення ключовий законодавчий масив, який визначає засади функціонування публічної служби. Закон України «Про державну службу» та Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», попри їх модернізацію в останні роки, залишають низку прогалин і неузгодженостей, що ускладнюють формування єдиного стандарту

публічної служби для всієї системи органів влади [4]. Зокрема, існують відмінності у правовому статусі, гарантіях, вимогах до добору та оцінювання для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що суперечить концепції цілісної публічної служби, яка розвивається в сучасних європейських державах. У цьому контексті доцільним є поетапне наближення законодавства України до принципів SIGMA/OECD щодо професійної та політично нейтральної державної служби, включно з чітким розмежуванням політичних посад і професійного адміністративного корпусу, уніфікацією принципів конкурсного добору, оцінювання та кар'єрного просування [15]. Окремим блоком інституційно-правової модернізації має стати посилення гарантій політичної нейтральності службовців, за аналогією з французьким *General Statute of the Civil Service*, де імператив політичної неупередженості, лояльності до держави, а не до політичних сил, є фундаментальним елементом статусу службовця [14].

Усунення суперечностей між законом про державну службу та законом про службу в органах місцевого самоврядування є не лише технічним, а й концептуальним завданням. Йдеться про необхідність зближення стандартів добору, оцінювання, етичних вимог та дисциплінарної відповідальності, щоб службовці центральної влади й органів місцевого самоврядування діяли в єдиному нормативному полі, подібно до того, як це реалізовано у Франції для державної, територіальної та госпітальної служб [14]. Гармонізація норм має супроводжуватися переглядом підзаконних актів - положень про конкурси, атестацію, підвищення кваліфікації, - з метою уніфікації підходів і мінімізації можливостей для довільного трактування правил на рівні окремих органів.

Наступний критично важливий напрям модернізації пов'язаний із посиленням інституційної спроможності органів, що відповідають за формування та реалізацію кадрової політики у публічному секторі. Порівняння з Францією та США показує, що ключову роль у забезпеченні єдності стандартів і стабільності кадрової системи відіграють спеціалізовані центральні органи - *General Directorate for Administration and the Civil Service (DGAFP)* у Франції та *U.S. Office of Personnel Management (OPM)* у США [16]. Вони виконують функції стратегічного

центру управління людськими ресурсами: розробляють класифікацію посад, встановлюють стандарти добору й оцінювання, координують навчання та розвиток компетентностей, моніторять дотримання принципів меритократії та політичної нейтральності. Для України актуальним є створення або інституційне посилення єдиного кадрового центру, який би не лише формально затверджував методичні рекомендації, а й мав реальні повноваження щодо контролю та координації кадрових практик в органах державної влади й місцевого самоврядування. Такий орган має стати ядром сучасної системи HRM у публічному секторі, поєднуючи функції стратегічного планування, стандартизації процедур та аналітики у сфері кадрової політики.

Важливим елементом інституційної модернізації є уніфікація процедур класифікації посад, конкурсів та оцінювання результатів діяльності. На сьогодні в Україні, на відміну від французької ієрархії категорій А, В, С або американської системи General Schedule, класифікація посад і підходи до оцінювання є недостатньо прозорими та не завжди пов'язаними з компетентнісними моделями [16]. Запровадження чіткої, законодавчо закріпленої класифікації посад із прив'язкою до рівня відповідальності, складності завдань та компетентностей дозволить забезпечити більшу прозорість кар'єрних траєкторій, а також створити підґрунтя для справедливої диференціації оплати праці. У цьому контексті французький досвід централізованої класифікації та американська практика використання компетентнісних профілів посад можуть бути корисними орієнтирами для України.

Окремим блоком інституційно-правової модернізації має стати глибоке реформування конкурсних процедур. Хоча українське законодавство вже сьогодні передбачає відкриті конкурси на заміщення посад публічної служби, як показують оцінки SIGMA та національні дослідження, на практиці конкурси часто мають формальний характер, залишаючи простір для суб'єктивізму й політичного впливу [12]. Для подолання цих проблем необхідно інституціоналізувати справді незалежні конкурсні комісії, до складу яких входили б не лише представники органу-власника посади, а й незалежні експерти, представники центрального

кадрового органу, за потреби - громадського сектору. Стандартизовані тести, побудовані за принципом французьких concours, мають оцінювати не лише знання законодавства, а й аналітичні здібності, логіку мислення, етичну чутливість і мотивацію кандидатів [15]. Важливою складовою є повна цифровізація конкурсних процедур: електронна подача документів, автоматизоване тестування, відеофіксація співбесід, публічний доступ до інформації про оголошені вакансії та результати конкурсів. Досвід цифрових рішень у HRM, розроблених у країнах OECD, свідчить, що саме цифровізація суттєво знижує ризики маніпуляцій і підвищує довіру до конкурсних процедур [13].

Зміцнення етичної та антикорупційної інфраструктури є ще одним наріжним каменем інституційно-правової модернізації. В Україні вже діє розвинене антикорупційне законодавство, існують механізми фінансового контролю та декларування майна, однак на практиці ефективність цих інструментів значною мірою залежить від політичного контексту та спроможності контрольних органів [11]. Французька модель демонструє важливість чітко структурованої системи дисциплінарної відповідальності, де порушення етичних норм і службової дисципліни мають реальні наслідки для кар'єри службовця, аж до звільнення з посади [17]. Американський досвід, у свою чергу, акцентує на захисті викривачів (whistleblowers), незалежних наглядових органах і чітких процедурах розгляду скарг на етичні порушення у федеральній службі [16]. Для України актуальним є посилення правових гарантій захисту викривачів, створення або зміцнення інституту етичних уповноважених у кожному органі влади, а також запровадження незалежних дисциплінарних рад, здатних приймати обґрунтовані рішення щодо порушення етичних стандартів.

Суттєвим напрямом є також впровадження автоматизованих механізмів контролю конфлікту інтересів та потенційної корупційної вразливості. На практиці це може означати створення інтегрованих електронних систем, які б поєднували дані про декларування доходів і майна, кадрові рішення, участь службовців у прийнятті рішень щодо розподілу ресурсів, проведення публічних закупівель тощо. Подібні інструменти, що поступово розвиваються в країнах

OECD, дозволяють не лише виявляти конфлікт інтересів *ex post*, а й запобігати його виникненню через автоматичні сигнали та обмеження [13]. Для України впровадження таких механізмів могло б стати важливим кроком до зменшення корупційних ризиків і підвищення довіри громадян до публічної служби.

У підсумку інституційно-правова модернізація публічної служби України повинна мати комплексний характер і поєднувати оновлення законодавства із створенням сильних, професійних і політично нейтральних інституцій управління людськими ресурсами. Французький досвід забезпечення стабільності статусу службовця, централізації кадрової політики та чітких дисциплінарних механізмів, а також американський досвід гнучкого HRM, цифровізації процедур, захисту викривачів і управління компетентностями створюють для України цінні орієнтири. Їхнє адаптоване запозичення, з урахуванням національного контексту, дозволить перетворити нормативні засади публічної служби з формальної декларації на реальний інструмент формування професійного, добросовісного та ефективного корпусу публічних службовців.

Модернізація публічної служби України потребує не механічного копіювання іноземних зразків, а розроблення власної, комплексної та збалансованої моделі, що поєднувала б сильні сторони провідних адміністративних традицій. Аналіз французької кар'єрної моделі та американської позиційної системи показує, що вони не є взаємовиключними: навпаки, їхній синтез може забезпечити таку конфігурацію публічної служби, яка одночасно відповідає вимогам інституційної стабільності та викликам динамічного, орієнтованого на результат управління [3]. Франція пропонує Україні чітку ієрархію корпусів, високий рівень професіоналізації, захищеність службовців від політичного впливу та розвинену систему елітної державної підготовки (INSP як наступник ENA) [25]. США, своєю чергою, демонструють ефективність гнучкого позиційного підходу, зорієнтованого на конкуренцію за конкретні посади, міжсекторну мобільність, розвинуті HRM-практики та потужні системи оцінювання результатів [7]. Інтеграція французької стабільності з американською гнучкістю дозволяє сформулювати модель, у якій захищений корпус

ключових державних службовців поєднується з відкритими та динамічними можливостями залучення зовнішніх фахівців у сферах аналітики, ІТ, управління проектами, безпекової та митної діяльності [3].

Запропонована інтегрована модель передбачає створення нової системи управління персоналом, що забезпечує єдність державної політики у кадровій сфері та відповідність стандартам OECD і SIGMA [4]. Доцільним є формування єдиного центрального кадрового органу - інституції, подібної до французького Генерального директорату державної служби (DGAFP) або американського U.S. Office of Personnel Management (OPM), яка відповідатиме за класифікацію посад, розроблення конкурсних процедур, систем оцінювання, компетентнісних моделей та кар'єрних траєкторій [7]. У межах такого органу має функціонувати єдина електронна платформа управління персоналом, що забезпечуватиме цифровізовані конкурси, електронні особові справи й портфоліо службовців, автоматизоване формування індивідуальних планів розвитку, аналітику компетентностей і прогнозування кадрових потреб. Такий підхід відповідає рекомендаціям OECD щодо модернізації HRM-систем у державному секторі, викладеним у серії звітів *Government at a Glance* та дослідженнях з управління державним персоналом [9].

Сучасна система оцінювання результатів діяльності має стати ще одним ключовим елементом інтегрованої моделі. Досвід США свідчить, що *performance appraisal* може бути дієвим інструментом управління, якщо він реально впливає на рівень винагороди, доступ до програм розвитку та просування на більш відповідальні посади [7]. Французька практика, своєю чергою, демонструє важливість регулярного та стандартизованого оцінювання, яке включає аналіз виконання завдань, компетентностей, професійної поведінки та потенціалу службовця в межах кар'єрної ієрархії [5]. Для України доцільно поєднати ці підходи: щорічна оцінка має бути обов'язковою, максимально цифровізованою, спиратися на компетентнісні моделі та бути інтегрованою в систему прийняття кадрових рішень - від встановлення надбавок та премій до допуску до керівних посад. На основі результатів оцінювання повинні формуватися індивідуальні

плани розвитку, що відповідає підходам, описаним у працях П. Інграгем, М. Гай, М. Рубін та інших дослідників державного персоналу [10].

Важливим компонентом інтегрованої моделі є реорганізація системи навчання державних службовців. Успішний досвід французького Національного інституту публічної служби (INSP), який формує вищий корпус управлінців, та американських програм лідерства у федеральній службі свідчить про ключову роль спеціалізованих освітніх інституцій у забезпеченні професіоналізації публічної служби [6]. Для України перспективним є створення Національної академії публічної служби нового типу, яка поєднувала б базову підготовку, модульне навчання, короткострокові спеціалізовані курси, міжвідомчі стажування, програми розвитку лідерства та міжнародні обміни з інституціями ЄС і США. SIGMA наголошує, що системність професійного розвитку та наявність чітких освітніх траєкторій є обов'язковою умовою зрілої державної служби [4], а для України - ще й елементом виконання євроінтеграційних зобов'язань.

У структурі інтегрованої моделі центральне місце посідає стандартизована система етичного контролю та забезпечення доброчесності. В Україні вже сформовано розгалужену нормативну базу антикорупційної політики та запобігання конфлікту інтересів, однак ефективність її реалізації залишається недостатньою, на що неодноразово вказують національні дослідники публічної служби [12] та міжнародні огляди OECD і SIGMA [4]. Французький досвід демонструє ефективність незалежних дисциплінарних рад, чітких кодексів поведінки та формалізованих процедур притягнення до відповідальності службовців за порушення етичних стандартів [5]. Американська модель, своєю чергою, підкреслює роль інституту захисту викривачів (whistleblowers), незалежних офісів етики та багаторівневої системи зовнішнього й внутрішнього нагляду [10]. Для України доцільним є запровадження єдиного кодифікованого Кодексу етики публічної служби, створення інституту Етичного омбудсмена та незалежної дисциплінарної ради з розширеними повноваженнями щодо розгляду

конфліктів інтересів, порушень доброчесності й стандартів поведінки, з одночасною цифровізацією процедур декларування та моніторингу [3].

Очікувані результати впровадження інтегрованої моделі мають стратегічне значення для українського державного управління. Вони передбачають формування стабільного, професійного корпусу державних службовців, менш залежного від політичних коливань та адміністративних реформ; підвищення якості розроблення й реалізації державної політики; зростання рівня довіри громадян до інституцій влади; поліпшення якості публічних послуг і наближення до стандартів ЄС [4]. Дослідження Б. Букарта, Б. Пітерса, М. Гай, М. Рубін та інших авторів показують, що саме поєднання професіоналізації, стабільності кадрів і сучасних HRM-інструментів визначає ефективність публічної служби в розвинених демократіях [10]. Для України інтегрована модель France-USA стає не лише концептуальним орієнтиром, а й практичним інструментом адаптації найкращих європейських та північноамериканських практик до національного контексту, з урахуванням потреб воєнного та післявоєнного відновлення. Митна служба, як одна з найбільш чутливих та ризикогенних сфер публічного управління, виступає ключовим індикатором успішності реформи: саме тут найшвидше проявляються як переваги модернізації, так і її можливі недоліки, що відзначається в секторальних оглядах OECD та спеціалізованих дослідженнях митного адміністрування [8].

Проведений у межах розділу порівняльний аналіз та оцінка ефективності систем публічної служби України, Франції та США дозволяють сформувати цілісне уявлення про відмінності адміністративних моделей, рівень їх інституційної зрілості та спроможність забезпечувати реалізацію публічної політики. Застосування компаративного підходу та критеріїв OECD/SIGMA дало змогу не лише зіставити формальні характеристики систем, а й оцінити практичну результативність кадрових механізмів, управління людськими ресурсами та інституційної стабільності.

Аналіз засвідчив, що система публічної служби України перебуває у стані структурної трансформації та характеризується поєднанням елементів кар'єрної

та позиційної моделей. Наявна нормативно-правова база загалом відповідає європейським стандартам і принципам меритократії, політичної нейтральності та професіоналізму, однак ефективність її реалізації суттєво обмежується інституційною нестабільністю, фрагментарністю кадрових рішень, слабким зв'язком між оцінюванням, мотивацією та кар'єрним зростанням. У результаті формується розрив між задекларованими нормами та реальною практикою функціонування публічної служби.

Французька модель публічної служби демонструє високий рівень інституційної зрілості, що забезпечується чіткою кар'єрною структурою, наявністю стабільних корпусів службовців, централізованою системою підготовки кадрів і прогнозованими кар'єрними траєкторіями. Такий підхід сприяє збереженню інституційної пам'яті, мінімізації політичного впливу на кадрові процеси та формуванню професійної адміністративної еліти. Водночас надмірна стандартизація та обмежена мобільність можуть знижувати гнучкість системи в умовах швидких соціально-економічних змін.

Американська система публічної служби, побудована на позиційній моделі, характеризується високим рівнем гнучкості, відкритістю ринку кадрів, орієнтацією на результативність і розвиненими HRM-практиками. Чіткий зв'язок між оцінюванням діяльності, винагородою та кар'єрним просуванням дозволяє ефективно управляти компетенціями персоналу та швидко адаптуватися до нових викликів. Разом із тим децентралізований характер системи зумовлює ризики фрагментованості та залежності якості кадрових рішень від управлінської культури окремих органів.

Особливу увагу в розділі приділено митній службі як спеціалізованому сегменту публічної служби, у якому найбільш виразно проявляються сильні та слабкі сторони відповідних моделей. Аналіз організації митної служби України, Франції та США показав, що саме цей сектор є ключовим індикатором ефективності кадрової політики, доброчесності, інституційної спроможності та здатності держави забезпечувати економічну безпеку й виконання міжнародних зобов'язань.

Узагальнення результатів порівняльної оцінки створює підґрунтя для обґрунтування інтегрованого підходу до реформування публічної служби України, який поєднує стабільність і професіоналізацію кар'єрної моделі Франції з гнучкістю, результативністю та сучасними інструментами управління персоналом, притаманними американській системі. Така модель передбачає посилення інституційної спроможності кадрового управління, цифровізацію HRM-процесів, удосконалення системи оцінювання та професійного розвитку, а також формування стійкого корпусу добросовісних і компетентних службовців.

Таким чином, результати розділу логічно підводять до необхідності переходу від формального запровадження стандартів публічної служби до їх реальної інституційної імплементації, що є ключовою умовою підвищення ефективності державного управління, зміцнення довіри громадян та забезпечення сталого розвитку публічної служби України в умовах європейської інтеграції.

## ВИСНОВКИ

У дипломній роботі здійснено комплексне теоретико-порівняльне дослідження систем публічної служби України, Франції та США з урахуванням специфіки митного адміністрування та міжнародних стандартів OECD і програми SIGMA. На основі аналізу наукових підходів, нормативно-правових актів, офіційних документів Європейської Комісії, OECD та SIGMA було уточнено зміст поняття «публічна служба», її принципів, моделей і класифікації, що дозволило сформувати цілісну теоретико-методологічну рамку для подальшого порівняльного аналізу [1]. Показано, що сучасне розуміння публічної служби ґрунтується на таких базових цінностях, як законність, меритократія, політична нейтральність, доброчесність, підзвітність та орієнтація на публічний інтерес, а також передбачає високий рівень професіоналізму й етичних стандартів службовців.

У роботі доведено, що Україна, формально сприйнявши європейські принципи організації публічної служби, перебуває на етапі інституційного переходу від пострадянської адміністративної моделі до сучасної, стандартизованої та орієнтованої на меритократію системи [1]. Законодавство України («Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та пов'язані підзаконні акти) містить ключові принципи та процедурні механізми, узгоджені з рекомендаціями OECD та SIGMA, однак їхня практична імплементація залишається фрагментарною та нерівномірною. Виявлено розрив між нормативною базою й фактичним станом публічної служби, що проявляється у формальному характері конкурсних процедур, нестабільності кадрового складу, недостатній ефективності оцінювання результатів діяльності та обмеженій спроможності інституцій забезпечувати реальну політичну нейтральність і доброчесність службовців [1].

Порівняльний аналіз систем публічної служби Франції та США показав, що вони репрезентують дві різні, але внутрішньо цілісні адміністративні традиції - кар'єрну (континентальну) та позиційну (англосаксонську) [5]. Французька

модель характеризується високим рівнем професіоналізації, централізації та стабільності кадрового корпусу: наявність загального статуту публічної служби, корпусів службовців, чіткої ієрархії категорій посад, розвиненої системи спеціалізованої освіти (INSP) та конкурсів типу concours забезпечує формування стійкої адміністративної еліти й інституційної пам'яті [5]. Водночас ця модель є менш гнучкою, має високий поріг входу та обмежену горизонтальну мобільність. Американська позиційна модель, навпаки, побудована на конкуренції за конкретні посади, гнучкому управлінні людськими ресурсами, потужних практиках оцінювання результатів діяльності та розгалуженій системі класифікації посад (GS, SES), що забезпечує адаптивність і орієнтацію на результат, але супроводжується фрагментованістю агентств та високими вимогами до координації й управлінської культури [7].

Проведений у роботі порівняльний аналіз України з Францією та США за ключовими елементами кадрового циклу - добір, просування, оцінювання, мотивація, етичний контроль - показав, що Україна за формальними показниками наближається до міжнародних стандартів, однак демонструє нижчі значення інституційної стійкості та практичної реалізації принципів меритократії [1]. Франція виявилася найбільш стабільною та професіоналізованою системою з погляду кар'єрної логіки та централізованих процедур, тоді як США - найбільш гнучкою й орієнтованою на результат у площині HRM та оцінювання. Україна показала найнижчі інтегральні показники ефективності, що пояснюється реформовою турбулентністю, нестабільністю інституцій, високими корупційними ризиками та розривом між правовими нормами й практичними практиками управління персоналом [1].

Проведений порівняльний аналіз кадрової політики в системах публічної служби України, Франції та США дозволив сформулювати узагальнені наукові висновки щодо поєднання кар'єрної стабільності та управлінської гнучкості як оптимального напрямку модернізації національної системи публічної служби. Отримані результати були апробовані у формі тез доповіді на науковій конференції, що підтверджує їх наукову обґрунтованість і практичну значущість.

Особливу увагу в дослідженні приділено митній службі як високоспеціалізованому сегменту публічної служби, що поєднує фіскальні, правоохоронні та регулюючі функції. На прикладі митних органів України, Франції та США продемонстровано, як загальні принципи публічної служби трансформуються в умовах підвищених корупційних ризиків, оперативності рішень та інтенсивної міжнародної взаємодії [8]. Доведено, що саме митна служба є «лакмусовим папірцем» якості публічної служби: у Франції її інтегрованість у кар'єрну модель забезпечує високий рівень професіоналізації та стабільності, у США - позиційний підхід і потужна система перевірок (background check, поліграф, фізична та психологічна придатність) гарантують здатність відповідати на сучасні безпекові виклики, тоді як в Україні поєднання гібридної моделі, інституційної слабкості й корупційних ризиків створює суттєві загрози для ефективності митного адміністрування [8].

У рамках дослідження запропоновано авторський індекс ефективності публічної служби, побудований на основі критеріїв OECD/SIGMA (прозорість добору, професіоналізація, мотивація, політична нейтральність, етичний контроль, ефективність HRM, інституційна стабільність). Якісне оцінювання за шкалою дало змогу порівняти три системи в єдиній аналітичній площині та позиціонувати Україну як державу з відносно високим нормативним потенціалом, але середнім/низьким рівнем практичної реалізації [1]. Франція показала найвищі значення інституційної зрілості та професіоналізації, США - високий рівень управлінської ефективності та результативності, тоді як Україна, хоч і відображає тенденцію до наближення до європейських стандартів, потребує суттєвого посилення інституцій та управлінських механізмів реалізації кадрової політики.

На основі систематизації французького та американського досвіду сформовано комплексні напрями вдосконалення системи публічної служби України. Запропоновано інституційно-правову модернізацію (оновлення законодавства, уніфікацію процедур, створення сильного центрального кадрового органу), реформування конкурсних процедур, посилення етичної та антикорупційної інфраструктури, а також глибоку модернізацію митної служби

на засадах професіоналізації, гнучкого HRM, технологічної цифровізації та ризик-орієнтованого підходу [1]. Обґрунтовано інтегровану модель France-USA-Ukraine, яка поєднує кар'єрну стабільність французької системи з гнучкістю та інноваційністю американської моделі, адаптовану до українських умов.

Узагальнюючи результати дослідження, можна зробити висновок, що Україна вже має необхідну нормативну базу та стратегічну орієнтацію на стандарти ЄС та OECD, однак ключовим викликом є перехід від формальної відповідності до реально дієвої меритократії, професіоналізованої кадрової політики й інституційно стійкої публічної служби. Реалізація запропонованих у роботі напрямів реформ, зокрема у сфері митного адміністрування, здатна суттєво підвищити якість публічної служби, зміцнити довіру громадян до держави, підвищити ефективність впровадження публічних політик і прискорити європейську інтеграцію України. У перспективі подальших наукових досліджень доцільно зосередити увагу на кількісному вимірюванні ефективності публічної служби, аналізі впливу цифрової трансформації на HRM у державному секторі та поглибленому вивченні секторальних моделей (зокрема митної, податкової та правоохоронної служби) як індикаторів реальної спроможності української публічної адміністрації до модернізації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні : підручник. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/199400191.pdf>
2. Public Administration Evolving: From Foundations to the Future. New York: Taylor & Francis, 2015. URL: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315700529>
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. Київ : Софія, 2012. 128 с
4. OECD. *Government at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing. URL: <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance/>
5. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
6. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
7. U.S. Customs and Border Protection Act, 2022. URL: <https://www.cbp.gov/>
8. Peters B. G. The Napoleonic Model of Civil Service: Relevance for Modern Governance. *Public Administration Review*, 2019. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.13043>
9. Ingraham P. Discovering the Merit System: Evolution of Public Service in the U.S. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2020. URL: <https://academic.oup.com/jpart/article/30/3/504/5734294>
10. Serohin S., Obolenskyi O., Malynovskyi V. Public Service Reform in Ukraine: European Standards and Institutional Capacity. *Public Policy and Administration*. 2021. Vol. 20, No. 3. P. 312-327. URL: <https://journals.vilniustech.lt/index.php/PPA/article/view/15038> U.S. Office of Personnel Management (OPM) - hiring, classification, ethics, SES/GS. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/>

11. European Commission. Supporting public administrations in EU Member States to deliver reforms and prepare for the future (2024) - інформація про реформи публічного адміністрування. URL: [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance-coordination\\_en](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance-coordination_en)
12. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity*. Oxford : Oxford University Press, 2017. URL: <https://global.oup.com/academic/product/public-management-reform-9780198795179>
13. OECD. Public Employment and Management. Paris : OECD Publishing. URL: <https://www.oecd.org/governance/public-employment-and-management/>
14. European Commission. Public Administration Reform within the European Semester. Brussels, 2024. URL: [https://commission.europa.eu/european-semester\\_en](https://commission.europa.eu/european-semester_en)
15. SIGMA. Principles of Public Administration. Paris : OECD Publishing, 2017. URL: <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>
16. U.S. Customs and Border Protection. History of U.S. Customs and Border Protection. Official website. URL: <https://www.cbp.gov/about/history>
17. Реформування публічної служби в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Публічне управління та державна служба. 2020. URL: <https://ppdnz.com.ua/index.php/home/article/view/11>
18. Грицяк І.А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. Вісник Академії митної служби України. 2020. № 2.
19. ПЄТКОВ С. В., БОРТНЯК В. А. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ: НАПРЯМИ РОЗВИТКУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ. Law and Society. 2023. Т. 2, № 2. С. 393-397. URL: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.58>
20. Padafet I. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ. Theory and Practice of Public Administration. 2020. Т. 2, № 69. С. 208-214. URL: <https://doi.org/10.34213/tp.20.02.25>

21. Старущенко Я. В. Порівняльний аналіз культури державної служби в Україні та Європейському Союзі. 2023. URL: <http://ema.ztu.edu.ua/article/view/285110>
22. Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали XIX наук.-практ. конф. (16 червня 2022 р.) / за ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпро, 2022. URL: [https://palsg.nmu.org.ua/ua/Sci/konf/Material\\_conference\\_16\\_06\\_2022.pdf](https://palsg.nmu.org.ua/ua/Sci/konf/Material_conference_16_06_2022.pdf)
23. Радух Н. Б. Імплементация зарубіжного досвіду кадрової політики в системі публічного управління // Публічне адміністрування. 2022. № 2. С. 114-124.
24. Безугла Л. С. Кадрова політика в державній службі : навчальний посібник. Дніпро, 2020.
25. SIGMA. Public Administration in Ukraine: Monitoring Report. Paris : OECD, 2024.
26. Костенко О. О., Грущинська Н. М. Формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади // Проблеми державного управління. 2020.
27. Луциків І. В. Особливості здійснення кадрової політики в сфері публічного управління // Матеріали наук. конф. 2019.
28. Закон України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 р. № 1549-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1549-14>
29. Журавель Я.В. Вплив євроінтеграційних процесів на підвищення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади. Порівняльно-аналітичне право. 2020. No2. С. 34-37.
30. Зеленков А.В. Управління органами державної влади та місцевого самоврядування з використанням стандартів якості та організаційних моделей. Економіка та управління національним господарством. 2018. No 23. С. 73-81.
31. Калинець Н.І. Вдосконалення механізму надання адміністративних послуг у контексті взаємодії органів публічної влади та громади. Ефективність державного управління. 2015. No 43. С. 211-219.

32. Закон України «Про професійний розвиток працівників» від 12 січня 2012 р. № 4312-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>
33. Куйбіда В.С. Напрями та пріоритети муніципальної реформи в Україні. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конфер. (м. Київ, 8 грудня 2017 р.). Київ: Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ, 2017. С. 8-12.
34. Transparency international: індекс сприйняття корупції. Офіційний сайт Transparency international. 2023. URL: <https://www.transparency.org/en/>
35. Базика С.К. Підходи до оцінювання ефективності публічного управління у світовій практиці. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2018. Вип. 4. С. 30-35.
36. Congressional Research Service. Federal Civil Service: Overview and Selected Issues for Congress. Washington, D.C., 2023. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47568>
37. Мегедин І. В., Ковалик В. В. Особливості правового статусу державного службовця // Науково-інформаційний вісник. Серія «Право». 2013. № 7. С. 157-163. URL: <https://visnyk.iful.edu.ua/wp-content/uploads/2019/02/7-24-13.pdf>
38. Стельмашук Л. С. Формування та розвиток державної служби в Сполучених Штатах Америки: історичний аналіз // Інвестиції: досвід та практика. 2010. № 24. С. 141-143. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/24\\_2010/37.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2010/37.pdf)
39. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник / В.М. Нагаєв. - Х.: ХНАУ, 2018. - 278 с.
40. Абрамова Д. С. Механізм формування професійної етики в системі державного управління: специфіка та проблематика / Д. С. Абрамова, О. С. Дика, І. Г. Сергієнко. // Вісник ЖДТУ. - 2019. - №1. - С. 169-173.
41. Карпа М. І. Статус державного службовця: функціональний, організаційний та компетентнісний аспекти / М. Карпа. // Державне будівництво. - 2017. - №1. - С. 1-20.

42. Грачова Т. Є. Особливості правового статусу державного службовця в сучасних умовах / Т. Є. Грачова // Управління розвитком. - 2012. - №8. - С. 80 - 81
43. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
44. Хомишин І.Ю. Зміст і сутність правового статусу державного службовця / І.Ю. Хомишин // Порівняльно-аналітичне право. - 2015. - № 2. - С. 198-201.
45. UNDP: Human development reports. UNDP. 2023. URL: <http://hdr.undp.org/en/>
46. Терницький С. М. Зарубіжний досвід конкурсного заміщення посад державних службовців / С. М. Терницький. // Формула права. - 2010. - №1. - С. 351-357.
47. Title 5, United States Code - Government Organization and Employees. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5>
48. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
49. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>
50. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-п>

# ДОДАТКИ

Тези до ІХ Міжнародної студентської наукової конференції «КОНЦЕПТ НАУКИ ХХІ: СТРАТЕГІЇ, МЕТОДИ ТА НАУКОВІ ІНСТРУМЕНТИ»

МАТЕРІАЛИ ІХ МІЖНАРОДНОЇ  
СТУДЕНТСЬКОЇ НАУКОВОЇ  
**КОНФЕРЕНЦІЇ**

КОНЦЕПТ НАУКИ ХХІ:  
СТРАТЕГІЇ, МЕТОДИ ТА  
НАУКОВІ ІНСТРУМЕНТИ



М. УЖГОРОД, УКРАЇНА

**26 ГРУДНЯ  
2025 РІК**



**МОЛОДІЖНА  
НАУКОВА  
ЛІГА** 



МАТЕРІАЛИ ІХ МІЖНАРОДНОЇ  
СТУДЕНТСЬКОЇ НАУКОВОЇ  
**КОНФЕРЕНЦІЇ**

.....

**КОНЦЕПТ НАУКИ ХХІ:  
СТРАТЕГІЇ, МЕТОДИ ТА  
НАУКОВІ ІНСТРУМЕНТИ**

.....

м. Ужгород, Україна  
26 грудня 2025 рік

Вінниця, Україна  
«UKRLOGOS Group»  
2025

**УДК 082:001  
К 64**



Голова оргкомітету: Коренюк І.О.

Верстка: Білоус Т.В.

Дизайн: Бандаренко І.В.

**Рекомендовано до видання Вченою Радою Інституту науково-технічної інтеграції та співпраці. Протокол № 51 від 25.12.2025 року.**



*Конференцію зареєстровано Державною науковою установою «УкрІНТЕІ» в базі даних науково-технічних заходів України та бюлетені «План проведення наукових, науково-технічних заходів в Україні» (Посвідчення № 462 від 10.06.2025).*

*Матеріали конференції знаходяться у відкритому доступі на умовах ліцензії Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License (CC BY-SA 4.0).*

К 64

.....  
**Концепт науки XXI: стратегії, методи та наукові інструменти:** матеріали ІХ Міжнародної студентської наукової конференції, м. Ужгород, 26 грудня, 2025 рік / ГО «Молодіжна наукова ліга». — Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2025. — 594 с.

ISBN 978-617-8582-11-1

DOI 10.62732/liga-inter-26.12.2025

Викладено матеріали учасників ІХ Міжнародної мультидисциплінарної студентської наукової конференції «Концепт науки XXI: стратегії, методи та наукові інструменти», яка відбулася 26 грудня 2025 року у місті Ужгород, Україна.

**УДК 082:001**

**ISBN 978-617-8582-11-1**

© Колектив учасників конференції, 2025

© ГО «Молодіжна наукова ліга», 2025

© ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2025

## **СЕКЦІЯ 5. МЕНЕДЖМЕНТ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК ЗАСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЦИФРОВОМУ СУСПІЛЬСТВІ <i>Коцюра М.С., Науковий керівник: Разумей Г.Ю.</i>	84
ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МАЛИХ ТА СЕРЕДНІХ ПІДПРИЄМСТВ В УМОВАХ ОБМЕЖЕНОЇ КРЕДИТНОЇ ДОСТУПНОСТІ <i>Репіна А.Л., Науковий керівник: Нечаєва І.А.</i>	86
ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ЗАДОВОЛЕНОСТІ СПОЖИВАЧІВ У КОНТЕКСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПОСЛУГ <i>Гетьман М.Ю., Науковий керівник: Калачевська Л.І.</i>	90
ПОРІВНЯЛЬНІ ПІДХОДИ ДО КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМАХ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ, ФРАНЦІЇ ТА США <i>Гнітецька М.С., Науковий керівник: Борисенко О.П.</i>	93
ПРАКТИЧНЕ ВИКОРИСТАННЯ ЦИФРОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДЛЯ РАНЬОГО ВИЯВЛЕННЯ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ НА ПІДПРИЄМСТВІ <i>Крупа О.С., Науковий керівник: Нечаєва І.А.</i>	95
СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ <i>Тарасєєва А.М., Науковий керівник: Коврига О.С.</i>	98
ТЕНДЕНЦІЇ ТА ВИКЛИКИ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ <i>Кондратенко А.О., Науковий керівник: Дєєва Н.Е.</i>	102
УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МОТИВАЦІЇ ЗБУТОВОГО ПЕРСОНАЛУ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПЛАНУ ПРОДАЖІВ <i>Лук'янова А.Ю., Науковий керівник: Карпенко Ю.В.</i>	105
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ РЕСТОРАННОЇ СФЕРИ У КРИЗОВИХ СИТУАЦІЯХ <i>Юзьків Я.М., Науковий керівник: Сонюк О.В.</i>	107
УПРАВЛІННЯ ПРОЗОРИСТЮ ІНФОРМАЦІЇ В БІЗНЕСІ ЯК ФАКТОР ДОВІРИ ТА ПСИХОЛОГІЧНОГО НАВАНТАЖЕННЯ ПЕРСОНАЛУ: МЕЖІ, РИЗИКИ, ДОЦІЛЬНІСТЬ <i>Беляєв В.І., Науковий керівник: Хмурова В.В.</i>	110
УПРАВЛІННЯ ТОВАРНОЮ ПОЛІТИКОЮ ПІДПРИЄМСТВА В УМОВАХ СУЧАСНОГО РИНКОВОГО СЕРЕДОВИЩА <i>Якубенко В.С., Науковий керівник: Зачосова Н.В.</i>	114
ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА КОНКУРЕНТНИЙ ПОТЕНЦІАЛ БІЗНЕСУ <i>Хлупіна Я.І., Науковий керівник: Янковська В.А.</i>	116

## **СЕКЦІЯ 6. СОЦІАЛЬНА РОБОТА ТА СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

ОСТАННІЙ ЕТАП ШКІЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ (10-12 КЛАСИ): ВИКЛИКИ ДЛЯ ВИКЛАДАННЯ ІНОЗЕМНИХ МОВ <i>Грищенко М.Ю., Науковий керівник: Плотніков Є.О.</i>	119
---	-----



26 грудня 2025 рік • Ужгород, Україна • Молодіжна наукова ліга

**Гнітецька М.С.**, здобувач другого освітнього рівня (магістр)  
за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»  
*Університет митної справи та фінансів, м. Дніпро, Україна*

**Науковий керівник: Борисенко О.П.**, д-р наук з держ. упр., проф.  
*Університет митної справи та фінансів, м. Дніпро, Україна*

## **ПОРІВНЯЛЬНІ ПІДХОДИ ДО КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМАХ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ, ФРАНЦІЇ ТА США**

Сучасне реформування публічного управління висуває на перший план питання розвитку ефективної кадрової політики, яка є ключовим елементом інституційної спроможності держави. У контексті євроінтеграційних процесів і трансформації системи державної служби в Україні особливу увагу привертає аналіз і адаптація закордонного досвіду організації кадрових процесів у публічному секторі. З цієї перспективи порівняльний аналіз підходів до кадрової політики у системах публічної служби України, Франції та США дає можливість виділити як загальні тенденції, так і унікальні національні риси управління людськими ресурсами.

Кадрова політика в системі публічної служби охоплює комплекс заходів щодо добору, професійного розвитку, оцінювання, мотивації та етичного контролю діяльності державних службовців. Її ефективність безпосередньо впливає на якість публічних послуг, рівень довіри громадян до органів влади та здатність держави реагувати на суспільні виклики [1; 2].

Система державної служби в Україні здебільшого відповідає кар'єрній моделі, яка передбачає конкурсні процедури для вступу, чітку посадову ієрархію та просування службовців, що базується на стажі, результатах оцінювання та професійній підготовці. Закон України «Про державну службу» визначає правові основи кадрової політики, зосереджені на забезпеченні політичної нейтральності, високого рівня професіоналізму та стабільності державної служби. При цьому українська модель і надалі залишається досить централізованою, а її функціонування стикається з такими викликами, як формалізм конкурсних процедур, обмежені інструменти мотивації і недостатня гнучкість у системі управління персоналом [3; 4].

Французька система публічної служби традиційно вважається класичним прикладом кар'єрної моделі, що ґрунтується на поділі державних службовців за корпусами та високому рівні інституційної стабільності. Добір кадрів у Франції здійснюється через складні конкурсні іспити, зокрема за участю спеціалізованих вищих навчальних закладів, таких як Національний інститут державної служби (INSP) [1]. Кадрова політика орієнтована на довгострокову державну кар'єру, професійну ідентичність службовця та чітку систему посадового зростання. Водночас останніми роками у Франції спостерігається поступовий перехід до більш гнучких форм управління персоналом, зокрема розширення контрактної служби та впровадження елементів результативного оцінювання [5].



**Концепт науки XXI: стратегії, методи та наукові інструменти**

На відміну від європейських моделей, система публічної служби США базується переважно на позиційній моделі, яка передбачає заповнення конкретних посад відповідно до професійних компетентностей кандидата. Такий підхід характеризується високим рівнем децентралізації, гнучкістю управління персоналом та орієнтацією на досягнення результатів, що підтверджується сучасними аналітичними звітами міжнародних організацій [3; 5]. Водночас зазначена модель підвищує ризики політизації публічної служби та зниження інституційної пам'яті державних органів.

Порівняльний аналіз засвідчує, що українська система кадрової політики перебуває між двома підходами – європейською кар'єрною стабільністю та американською гнучкістю. В умовах реформ доцільним є поєднання позитивних елементів обох моделей, зокрема збереження конкурсних засад і професійної нейтральності державної служби водночас із розширенням інструментів мотивації, розвитку компетентностей та індивідуального кар'єрного планування [1; 3; 5].

Застосування порівняльного аналізу кадрової політики України, Франції та США дає змогу розробити науково обґрунтовані рекомендації для вдосконалення системи публічної служби в Україні. Інтеграція найкращих міжнародних практик повинна відбуватися з урахуванням специфіки національного правового середовища, інституційної структури та соціально-політичних умов. Це сприятиме підвищенню ефективності державного управління та загальній якості роботи державної служби.

**Список використаних джерел:**

1. Радух Н. Б. Імплементація зарубіжного досвіду кадрової політики в системі публічного управління // Публічне адміністрування. 2022. № 2. С. 114–124.
2. Безугла Л. С. Кадрова політика в державній службі : навчальний посібник. Дніпро, 2020.
3. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII.
4. SIGMA. Public Administration in Ukraine: Monitoring Report. Paris : OECD, 2024.
5. Костенко О. О., Грущинська Н. М. Формування та реалізація кадрової політики в органах публічної влади // Проблеми державного управління. 2020.
6. Лушків І. В. Особливості здійснення кадрової політики в сфері публічного управління // Матеріали наук. конф. 2019.



IN 114051  
від 26.12.2025

# СЕРТИФІКАТ

учасника конференції



**ГНІТЕЦЬКА МАРГАРИТА СЕРГІЇВНА**

ВЗЯВ(-ЛА) УЧАСТЬ У ІХ МІЖНАРОДНІЙ СТУДЕНТСЬКІЙ НАУКОВІЙ КОНФЕРЕНЦІЇ

КОНЦЕПТ НАУКИ XXI: СТРАТЕГІЇ,  
МЕТОДИ ТА НАУКОВІ ІНСТРУМЕНТИ

26 ГРУДНЯ 2025 РІК • М. УЖГОРОД, УКРАЇНА

В рамках участі було опубліковано тези доповіді учасника на тему:

ПОРІВНЯЛЬНІ ПІДХОДИ ДО КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В  
СИСТЕМАХ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ, ФРАНЦІЇ ТА  
США

ДИРЕКТОР МОЛОДІЖНОЇ НАУКОВОЇ ЛІГИ  
ГОЛОВА ОРГКОМІТЕТУ КОНФЕРЕНЦІЇ  
**ІГОР КОРЕНЮК**

