

ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКА КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ EUPACK: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ЯКОСТІ ВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄС

СНОВИДОВИЧ Ірина Григорівна

керівниця відділу кар'єрного розвитку та співпраці з бізнесом,

кандидатка економічних наук, доцентка,

доцентка кафедри економіки та публічного управління

Львівського національного університету імені Івана Франка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5058-8661>

Анотація. У статті проаналізовано Європейську рамку компетентностей для державних службовців (EUPACK) як інструмент уніфікації підходів до оцінки та розвитку компетентностей управлінців у державах-членах Європейського Союзу. Розкрито структуру рамки EUPACK, охарактеризовано шість блоків компетентностей та наведено систематизацію індикаторів Governance Quality Index (GQI). На основі порівняльного аналізу визначено особливості реалізації компетентнісного підходу в окремих країнах ЄС. Обґрунтовано роль Центру компетенцій Європейської Комісії з питань державного управління та врядування (PAG) у поширенні кращих практик реформування державної служби.

Ключові слова: компетентнісна модель, публічне управління, EUPACK, компетентності управлінця, Governance Quality Index, доброчесність, державна служба, Європейський Союз.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобальної нестабільності, цифрової трансформації і зростаючих очікувань громадян до якості державних послуг системи публічного управління держав-членів Європейського Союзу переживають глибокі трансформаційні процеси. Ефективність публічного адміністрування дедалі більше визначається не формальним статусом посадової особи, а сукупністю компетентностей, якими вона володіє: здатністю стратегічно мислити, приймати рішення в умовах невизначеності, діяти доброчесно та підтримувати сталість інституцій.

У відповідь на потребу уніфікованого підходу до оцінки ефективності публічного управління в державах-членах ЄС Європейська Комісія розробила Європейську рамку компетентностей для державних службовців (European Public Administration Competency Framework – EUPACK), яка визначає набір ключових компетентностей, необхідних для ефективної, етичної та професійної діяльності державних службовців. Практична значущість дослідження такого інструменту зумовлена тим, що EUPACK становить методологічну основу для порівняльного аналізу адміністративних систем країн ЄС, розробки індикаторів ефективності публічної адміністрації та формування компетентнісної моделі державного службовця як інструменту побудови сучасної, результатноорієнтованої системи публічного управління.

Науково-практичне завдання, на розв'язання якого спрямована стаття, полягає у систематизації структури та змісту рамки EUPACK, а також у визначенні того, яким чином закладена в ній компетентнісна модель співвідноситься з результатами компаративного оцінювання якості врядування в державах-членах ЄС (Governance Quality Index).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Методологічну основу дослідження компетентнісного підходу в публічному управлінні ЄС становить аналітичний звіт Європейської Комісії (DG Reform), та ICF «Public administrations in the EU Member States – 2020 overview» [1], підготовлений у межах ініціативи EUPACK, який містить порівняльний аналіз державних управлінь у 27 країнах ЄС та узагальнює результати оцінювання за 2018–2020 роки. Подальший розвиток методології представлено у звіті «Public administrations in the EU Member States – 2022 overview» [2], який запровадив систему оцінювання Governance Quality Index (GQI) та розширив розуміння HR-компетентностей у публічному секторі.

Нормативно-правове підґрунтя компетентнісного підходу в ЄС формують Директива 2005/36/ЄС про визнання професійних кваліфікацій, Європейська рамка компетентностей для державної служби (ECFPA) [3], а також програми технічної підтримки TSI та SRSP [4]. Питання формування лідерських компетентностей в органах публічної влади зарубіжних країн розглянуто у публікації Г. В. Шляхтіної [5]. Теоретичне трактування поняття компетентності у сфері публічного управління та адміністрування досліджено Н. В. Гришиною [6], яка обґрунтовує його багатоаспектний, міждисциплінарний характер.

У вітчизняній науковій думці компетентнісний підхід у сфері публічного управління також дедалі активніше досліджується, зокрема у зв'язку з формуванням професійної відповідальності державного службовця. Ю. Чорниш [7] обґрунтовує, що компетентнісний підхід виступає ефективним методологічним орієнтиром модернізації кадрової політики в системі державної служби, оскільки забезпечує інтеграцію знань, умінь, навичок, ціннісних орієнтацій і поведінкових характеристик у цілісну модель професійної діяльності публічного службовця. Автор наголошує на необхідності гармонізації національних стандартів компетентностей із загальноєвропейською рамкою, що безпосередньо кореспондує з методологічними засадами EUPACK і підтверджує актуальність компаративного аналізу структури компетентнісних блоків, розроблених на рівні Європейського Союзу.

Окремої уваги заслуговує дослідження Е. Онгаро [8], присвячене створенню та функціонуванню Центру компетенцій Європейської комісії з питань державного управління та врядування (Competence Centre on Public Administration and Governance, PAG), яке розкриває інституційний механізм трансформації політики ЄС щодо підтримки реформ державного управління в країнах-членах – перехід від моделі контролю до моделі партнерства.

Водночас аналіз наведених джерел засвідчує, що структура компетентнісних блоків EUPACK та результати компаративного оцінювання за GQI здебільшого розглядаються в них відокремлено – як методологічний інструментарій та як емпіричні дані відповідно, без системного зіставлення цих двох рівнів аналізу в межах одного дослідження, що й зумовлює доцільність подальшої розробки цієї проблематики.

Метою статті є систематизація структури та змістового наповнення Європейської рамки компетентностей для державних службовців (EUPACK), характеристика її ключових компетентнісних блоків та зіставлення закладеної в ній

компетентнісної моделі з результатами компаративного оцінювання якості врядування в державах-членах ЄС за індексом Governance Quality Index.

Наукова новизна дослідження:

- систематизовано у вигляді структурованої таблиці шість блоків компетентностей EUPACK (політична та стратегічна, управлінська, аналітична та інноваційна, етична та правова, цифрова та технологічна, комунікаційна та міжособистісна) з прикладами конкретних компетенцій у межах кожного блоку;
- узагальнено методологію Governance Quality Index (GQI) через призму трьох вимірів – спроможності (capacity), доброчесності (integrity) та інклюзивності (inclusiveness) – із деталізацією індикаторів кожного виміру ;
- на основі порівняльного аналізу GQI-показників країн ЄС виявлено відмінні моделі реалізації компетентнісного підходу (збалансована модель – Данія; цифровізаційно-орієнтована модель – Естонія; модель, орієнтована на доброчесність, – Нідерланди), що дає змогу диференціювати кращі практики за типом інституційної спроможності;
- обґрунтовано роль Центру компетенцій Європейської Комісії з питань державного управління та врядування (PAG) як інституційного механізму, що поєднує аналітичний і практичний компоненти реформування державної служби в межах ЄС.

Виклад основних результатів дослідження. У 2020 році Європейською Комісією (DG Reform) спільно з ICF у рамках ініціативи EUPACK підготовлено аналітичний огляд «Public administrations in the EU Member States – 2020 overview» [1], що містить методологію, порівняльний аналіз державних управлінь у 27 країнах ЄС та узагальнює результати оцінювання за 2018–2020 роки, включно з детальним описом інституційних, управлінських і кадрових параметрів, які сформували рамку компетентностей. Основна мета формування EUPACK (European Public Administration Competency Framework) полягає у створенні стратегічного аналітичного інструменту у відповідь на потребу уніфікованого підходу до оцінки ефективності публічного управління в державах-членах ЄС. Рамка надає системне бачення ключових компонентів сучасного державного управління – інституційних структур, кадрової політики, компетентностей, цифровізації та інклюзивності.

Важливо підкреслити, що EUPACK не обмежується визначенням ролі службовця як виконавця інструкцій, а формує цілісну модель управління – професіонала, здатного стратегічно мислити, приймати рішення в умовах невизначеності, діяти доброчесно, дотримуватися етичних стандартів і підтримувати сталість інституцій. Такий фокус відповідає очікуванням до сучасного публічного лідера та зміщує акцент з бюрократичної моделі до результатноорієнтованої, гнучкої та інноваційної.

Варто наголосити, що у межах EUPACK виокремлено шість ключових блоків компетентностей державних службовців, узагальнену характеристику яких наведено в таблиці 1.

Компетентнісний підхід, закладений у EUPACK, є потужним інструментом для модернізації публічного управління. Якщо об'єднати наведені характеристики, управлінські компетентності можна визначити як сукупність знань, навичок, установок і поведінкових характеристик, необхідних для ефективного виконання управлінських функцій у публічному секторі, що охоплюють як технічні, так і міжособистісні аспекти діяльності державного службовця. У нормативних документах ЄС – Директиві 2005/36/ЄС про визнання професійних кваліфікацій [2],

Європейській рамці компетентностей для державної служби (ECFPA) [4], програмах TSI та SRSP [3] – управлінські компетентності традиційно поділяються на такі категорії: стратегічні (здатність формувати бачення, планувати політику, приймати рішення на основі даних); лідерські (управління командами, мотивація персоналу, розвиток організаційної культури); цифрові (володіння цифровими інструментами, кібербезпека, електронне урядування); етичні (добročесність, прозорість, дотримання принципів належного врядування); комунікативні (ефективна взаємодія з громадськістю, міжвідомча координація); аналітичні (здатність до аналізу політик, оцінювання результатів, управління змінами).

Таблиця 1

Ключові блоки компетентностей державних службовців у рамці EURACK

Блок компетентностей	Короткий опис	Приклади компетенцій
1. Політична та стратегічна компетентність	Здатність розуміти політичний контекст, формувати політики та стратегічно мислити.	Політична чутливість, стратегічне планування, політична комунікація
2. Управлінська компетентність	Ефективне керування організаціями, командами та процесами.	Лідерство, управління змінами, управління ресурсами, прийняття рішень
3. Аналітична та інноваційна компетентність	Здатність до аналізу, оцінки політик та впровадження інновацій.	Аналітичне мислення, оцінка політик, інноваційність
4. Етична та правова компетентність	Дотримання норм права та етичних стандартів у публічному управлінні.	Добročесність, правова обізнаність, захист даних
5. Цифрова та технологічна компетентність	Використання цифрових інструментів у державному управлінні.	Цифрова грамотність, електронне урядування, кібербезпека
6. Комунікаційна та міжособистісна компетентність	Ефективна взаємодія з іншими, робота в команді, міжкультурна обізнаність.	Комунікація, міжособистісні навички, мультикультурна обізнаність, інклюзивність

Джерело: розроблено автором на основі [1]

Щодо компетенцій управлінців вищого рангу в країнах-членах ЄС, то вони збігаються з компетенціями, які Європейська комісія ухвалила для вищого керівництва Комісії: стратегічне планування та бачення; організаторські здібності (створення ефективних команд і робочих груп, делегування повноважень, управління персоналом, його оцінювання й розвиток); розвинені комунікативні навички (спілкування, ведення переговорів, досягнення компромісів); орієнтація на результат (аналіз інформації, ухвалення рішень, вирішення проблем і конфліктів) [5].

Показово, що трансформація змісту компетентнісних вимог під впливом цифровізації публічного управління фіксується не лише на рівні наднаціональних рамок ЄС, а й у вітчизняних дослідженнях: встановлено, що цифровізація публічного управління трансформує професійну відповідальність державного службовця із суто дисциплінарної категорії у площину етичного поведіння з даними та кібербезпеки. Це спостереження підтверджує логіку структурування EURACK, у якій цифрова та

технологічна компетентність виокремлена як самостійний блок поряд із етичною та правовою компетентністю, а не розглядається як суто технічний навик, що засвідчує конвергенцію європейського та національного розуміння цифрової відповідальності управління [7].

Особливостями формування компетентнісної моделі в межах EURACK є її нерозривний зв'язок із політиками державного управління: модель не відокремлена від адміністративного контексту, а адаптується під політичну, інституційну та культурну специфіку країни. Мульти-рівнева структура враховує розподіл рівнів державної служби (операційний, управлінський, стратегічний), для кожного з яких передбачено окремі профілі компетентностей. Рамка також підкреслює необхідність безперервного навчання персоналу (lifelong learning) – підвищення кваліфікації, коучинг, менторство – та є вимірювальною, оскільки пропонує індикатори оцінки поведінкових проявів компетентностей, що є важливим для HRM-процесів добору, оцінювання й планування кар'єри.

У науковій літературі поняття компетентності у сфері публічного управління набуває розширеного змістового наповнення. Зокрема, Н. В. Гришина [6] розглядає його як: системно визначений обсяг знань, умінь і навичок, що забезпечують спроможність державного службовця ефективно виконувати посадові обов'язки та своєчасно реагувати на виклики динамічного адміністративного середовища; професійну обґрунтованість управлінських дій, що базується на володінні сучасними концепціями й технологіями управління; комплексну характеристику посадових вимог, яка відображає відповідність особи професійним та особистісним критеріям посади.

У контексті трансформації політики Європейського Союзу щодо підтримки реформ державного управління в країнах-членах ключову роль відіграє Центр компетенцій Європейської комісії з питань державного управління та врядування (Competence Centre on Public Administration and Governance, PAG), що функціонує в межах Генерального директорату з питань реформ (DG REFORM), як показано у дослідженні Е. Онгаро [8]. Центр базується на двох взаємодоповнюючих стовпах – аналітичному, зосередженому на дослідженні та формуванні бачення реформ, та практичному, спрямованому на реалізацію проєктів технічної підтримки (зокрема через Technical Support Instrument, TSI). Діяльність Центру спирається на результати наукових досліджень (EURACK, COCOPS) та співпрацю з академічними мережами (EGPA, NISPAcee), що уможливорює контекстно-чутливий підхід до реформ з урахуванням національних особливостей адміністративних систем. Його функціонування демонструє перехід від моделі контролю до моделі партнерства у відносинах між ЄС та національними урядами держав-членів.

У 2022 році Європейська Комісія опублікувала звіт «Public administrations in the EU Member States – 2022 overview» [9], у якому окреслено тенденції реформування державного управління в державах-членах ЄС та представлено нову систему оцінювання – Governance Quality Index (GQI), розроблену Європейською Комісією спільно з науковцями з метою оцінки якості врядування на основі широкого набору показників. Серед ключових новацій звіту 2022 року – поглиблений аналіз цифровізації в управлінні, увага до інклюзивності, гендерного балансу та викликів, спричинених пандемією COVID-19, а також акцент на гнучкості й адаптивності управлінських систем. У новій рамці розширено розуміння HR-компетентностей (управління талантами, розвиток лідерства, менторство) та представлено приклади країн (Фінляндія, Естонія, Португалія) як еталонні кейси успішного впровадження

EURACK.

GQI складається з трьох основних вимірів (pillars), які деталізовано в таблиці 2.

Таблиця 2

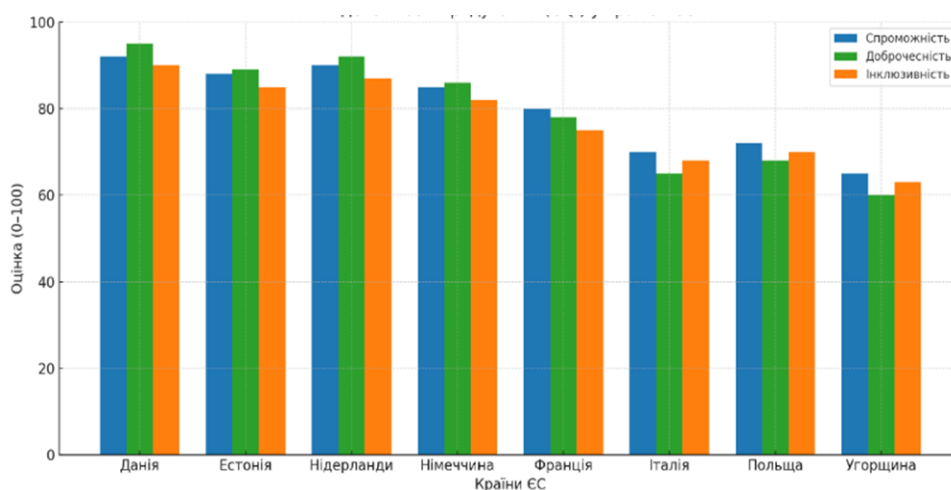
Основні виміри Governance Quality Index (GQI)

Основний вимір	Опис	Показники
Capacity (спроможність)	Вимірює організаційну та людську здатність органів влади реалізовувати публічну політику.	Якість HRM, цифровізація, система оцінки результатів, антикризове управління
Integrity (добросесність)	Визначає рівень етичності, антикорупційної стійкості та прозорості управлінських рішень.	Антикорупційні механізми, відкриті дані, етичні кодекси, звітування
Inclusiveness (інклюзивність)	Оцінює залученість громадян і зацікавлених сторін до управління, рівень доступу до послуг.	Участь громадян, гендерна рівність, доступність послуг, відкритість рішень

Джерело: розроблено автором на основі [9]

Методологія GQI поєднує кількісні та якісні показники з міжнародних джерел (OECD, World Bank, Eurostat) та національні дані. Індекс нормалізується та стандартизується задля забезпечення порівнянності між країнами ЄС, а для кожної держави формується індивідуальний профіль, що дає змогу аналізувати її сильні та слабкі сторони. У межах EURACK GQI сприяє системному аналізу публічної служби, розробці реформ та формуванню політик на основі доказів.

На основі даних аналітичного звіту Європейської Комісії «Public administrations in the EU Member States: 2022 Overview» [9] для порівняння розроблено інфографіку щодо індексу якості врядування у країнах ЄС (рисунок 1), яка зіставляє три ключові складові GQI – спроможність, добросесність та інклюзивність – у вибраних країнах ЄС.

*Індекс якості врядування GQI у країнах ЄС***Рис. 1. GQI-показники за країнами ЄС [9]**

Порівняльний аналіз показників засвідчує диференціацію моделей реалізації компетентнісного підходу серед держав-членів ЄС. Данія демонструє найвищі показники за всіма трьома компонентами, що свідчить про збалансовану, стійку й

добросчесну систему врядування. Естонія є прикладом цифрової трансформації та відкритості, з високими показниками спроможності та інклюзивності. У Нідерландах простежується сильна система добросчесності та професійного адміністрування. Натомість Італія та Угорщина мають нижчі показники, що вказує на наявні виклики в управлінні, етиці та участі громадян. Отримані дані підтверджують, що компетентнісна модель EURACK не є уніфікованим шаблоном, а гнучким інструментом, результати застосування якого суттєво варіюються залежно від інституційної спроможності та адміністративної традиції конкретної країни.

Характерно, що виміри, покладені в основу Governance Quality Index, спроможність, добросчесність та інклюзивність, методологічно кореспондують із критеріями SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), якими послуговується Європейська Комісія під час оцінювання готовності країн-кандидатів до вступу в ЄС, а саме: верховенство права, професійність та аполітичність, відкритість і прозорість, ефективність та результативність. Така кореспонденція засвідчує методологічну спадкоємність між інструментарієм оцінки якості врядування в державах-членах ЄС і критеріями оцінки прогресу країн-кандидатів, що формує єдиний концептуальний контур для подальшого аналізу траєкторії наближення адміністративної системи країн-кандидатів, зокрема України, до європейської моделі публічного управління [10].

Висновки. Проведений аналіз засвідчив, що Європейська рамка компетентностей для державних службовців (EURACK) є комплексним стратегічним інструментом, який поєднує компетентнісну модель управління (шість блоків компетентностей – політичну та стратегічну, управлінську, аналітичну та інноваційну, етичну та правову, цифрову та технологічну, комунікаційну та міжособистісну), інституційний механізм її поширення (Центр компетенцій PAG) та систему компаративного оцінювання результатів (Governance Quality Index).

Встановлено, що GQI, побудований на трьох вимірах – спроможності, добросчесності та інклюзивності, – дає змогу не лише оцінювати якість врядування в державах-членах ЄС, а й виявляти відмінні національні моделі реалізації компетентнісного підходу: збалансовану (Данія), цифровізаційно-орієнтовану (Естонія) та орієнтовану на добросчесність (Нідерланди). Це підтверджує гіпотезу про контекстно-залежний, а не уніфікований характер упровадження EURACK у практику державного управління країн ЄС.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з поглибленим вивченням можливостей адаптації структури компетентнісних блоків EURACK та методології Governance Quality Index до умов національних систем публічного управління країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу, зокрема України, з урахуванням її інституційних, правових та безпекових особливостей у період воєнної та поствоєнної трансформації державної служби. Це питання становитиме предмет окремого дослідження.

Список використаної літератури:

1. European Commission (DG Reform) & ICF. (2021). Public administrations in the EU Member States – 2020 overview. Publications Office of the EU. DOI 10.2887/793815. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/19b53fc6-19bb-11ec-b4fe-01aa75ed71a1>
2. European Parliament and Council of the European Union. (2005). Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the

recognition of professional qualifications. Official Journal of the European Union, L 255, 30.09.2005, p. 22–142. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2005/36/oj/eng>

3. European Commission. European competency framework for public administration (ECFPA). EPAL – Electronic Platform for Adult Learning in Europe. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/competency-framework_en

4. European Union. EUR-Lex – Access to European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

5. Шляхтіна Г. В. Досвід зарубіжних країн у формуванні лідерських компетентностей в органах публічної влади. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2021. Т. 32(71). С. 69–76. URL: https://pubadm.vernadskeyournals.in.ua/journals/2021/3_2021/14.pdf

6. Гришина Н. В. Компетентнісний підхід у сфері управління державною службою. *Цілі сталого розвитку в аспекті зміцнення національного та міжнародного правопорядку*. 2023. С. 336–339. URL: <https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi75/0055991.pdf#page=336>

7. Чорниш, Ю. (2025). Компетентнісний підхід як інструмент публічного управління для формування професійної відповідальності державного службовця. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*, (34), С. 230–237. URL: <https://doi.org/10.35432/tisb342025351504>
<https://taais.oridu.odessa.ua/article/view/351504>

8. Ongaro E. The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000–2021) and prospects. *Public Policy and Administration*. 2022. Vol. 39(1). P. 3–26. DOI: <https://doi.org/10.1177/09520767221117689>

9. European Commission. Public administrations in the EU Member States – 2022 overview. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022. DOI: <https://doi.org/10.2799/44762>. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2ac606f3-d20e-11ee-b9d9-01aa75ed71a1/language-en>

10. Розмарина А. Л., Колонтай С. М., Смірнова К. В. Сучасні аспекти публічного управління та адміністрування в контексті євроінтеграції України. *Український економічний часопис*. 2026. Вип. 13. С. 167–172. DOI: <https://doi.org/10.32782/2786-8273/2026-13-26>

Дата надходження статті: 22.06.2026

Дата прийняття статті: 13.07.2026

Дата публікації статті: 30.09.2026