

Розширення можливостей державної служби для просування сталого людського розвитку шляхом імплементації іноземних інновацій

Світлана Газарян

кафедра публічного управління та державної служби, ННІ «Інститут державного управління», Харківський національний університет імені В.Н.Каразіна, Харків, Україна
ORCID 0000-0002-9720-2260

Для цитування цієї статті:

Газарян Світлана. Розширення можливостей державної служби для просування сталого людського розвитку шляхом імплементації іноземних інновацій. International Science Journal of Jurisprudence & Philosophy. Vol. 3, No. 4, 2024, pp. 15-40, doi: 10.46299/j.isjpp.20240304.02.

Надійшла до редакції: 25 червня 2024 р.; **Схвалено:** 27 липня 2024 р.;

Опубліковано: 01 серпня 2024 р.

Анотація: Важливою складовою частиною тридцятирічних двосторонніх відносин між Україною і Федеративною Республікою Бразилія є розвиток співробітництва в галузі науки і технологій. Проте вперше, як у світовій, так і національній літературі, представляється дослідження з порівняльним аналізом державно-політичної еволюції, законодавства та практики федеральної державної служби Бразилії і державної служби України на користь релевантності досвіду в цій сфері для обох країн. Попри територіально-політичні, історично-культурні, соціальні відмінності, держави поєднує спрямованість до траєкторії сталого та життєстійкого людського розвитку, що вимагає вирішення аналогічних для країн проблем у створенні ефективних, підзвітних та інклюзивних інституцій, в тому числі державної служби. У статті робився головний наголос на тому, що країни демонструють певні «кращі практики» щодо розбудови спроможності державної служби, які заслуговують на особливу увагу, а деякі з них вже відзначені міжнародними організаціями, як досягнення, що надихають інші країни. Через історичний аналіз автором відзначено стратегічну роль державної служби у процесах людського розвитку, визначено позитивний і негативний вплив основних тенденцій державно-політичної еволюції країн на інституцію державної служби, зокрема встановлено досі її глибоку політичну залежність. У статті також висвітлюються ключові організаційно-правові зміни національних державних служб і наголошується, зокрема, про можливість використання гібриду елементів домінуючої ієрархічно-бюрократичної та горизонтальної (мережевої) структур, оскільки, попри впровадженні новації, не вдалося подолати домінування негативного тренду щодо ефективності управління, про що свідчать міжнародні рейтинги. Аргументовано наявність у досліджуваних країнах аналогічних кадрових проблем: меритократичний відбір; персоніфікація системи винагород; інклюзивне професійне навчання впродовж життя; управління талантами на державній службі; цифровізація служб управління персоналом тощо. Констатується надзвичайно важлива роль цінностей для ефективної діяльності державних службовців, прояв яких пов'язаний з соціально-економічним і культурним розвитком країн. Виявлено пріоритетність ідеї доброчесності у ціннісних засадах діяльності державних службовців, практичним втіленням якої стали кодекси етичної поведінки, спрямовані головним чином на запобігання корупції. Зроблено висновок про необхідність як в Бразилії, так і в Україні, комплексного підходу та подальшого віднесення поняття «цінності державної служби» до самостійної правової категорії, як в багатьох прогресивних країнах. Відзначено перспективні напрями досліджень: інноваційність і

інклюзивність надання послуг; формування продуктивної креативності у державних службовців; модернізація умов трудової діяльності і захисту працівників державних органів.

Ключові слова: державна служба, державні органи, державна посада, державний службовець, реформа державного управління, Бразилія, Україна, сталий людський розвиток.

1. Вступ

Епоха багаточисельних криз примушує демократичні держави зміцнювати свою інституційну базу, складовою частиною якої є державна служба. Кожна країна самостійно приймає рішення про те, як повинна розвиватися державна служба, які передові практики для неї доцільні і як державна служба може стати конкурентною перевагою для країни. Це дослідження включає вивчення і зіставлення унікального досвіду федеральної державної служби Бразилії і державної служби України. Дружні відносини між Україною і Федеративною Республікою Бразилія у дусі партнерства і співробітництва були встановлені майже 30 років тому. Договір про це підписано 25 жовтня 1995 року [1]. Важливою складовою частиною двосторонніх відносин є розвиток співробітництва в галузі науки і технологій. Проте дотепер, як у світовій, так і національній літературі, дослідженню з порівняльним аналізом державно-політичної еволюції, законодавства та практики державних служб Бразилії і України на користь релевантності досвіду в цій сфері для обох країн, не приділяється достатньої уваги. У зв'язку з цим, актуальність дослідження, по-перше, сприяє заохоченню різних форм наукового і технологічного співробітництва у сфері державного управління між державними органами, університетами та іншими організаціями обох країн, по-друге, опосередковано впливає на «створення ефективних, підзвітних та інклюзивних інституцій на всіх рівнях» (Глобальна ціль 16.) у цих країнах і, по-третє, дає можливість отримати нові знання для розбудови спроможності державної служби як інституційного механізму ефективного практичного виконання завдань і функцій держави, вирішення поточних і майбутніх проблем людського розвитку та надання послуг населенню.

2. Об'єкт і предмет дослідження

Об'єктом дослідження є процес інституційного становлення і розвитку державної служби, основні тенденції її змін в системі державно-політичної еволюції Бразилії і України – країн, які поєднує спрямованість до траєкторії сталого та життєстійкого людського розвитку, що вимагає створення ефективних, підзвітних та інклюзивних інституцій.

Предмет дослідження – розширення можливостей державної служби для просування сталого людського розвитку шляхом імплементації іноземних інновацій.

3. Мета дослідження

Мета дослідження полягає у виявленні та порівнянні істотних характеристик федеральної державної служби Бразилії і державної служби України, щоб спрогнозувати напрями розширення можливостей державної служби для просування сталого людського розвитку шляхом імплементації іноземних інновацій.

4. Аналіз останніх досліджень і публікацій

З огляду на аналіз літератури про бюрократію і управління в Бразилії та країнах Латинської Америки загалом, можна відзначити різноспрямованість досліджуваних тем, які представляють такі наукові галузі, як історія, політологія, економіка, право, педагогіка, соціологія, психологія, комп'ютерні науки та інформаційні технології. Проте відзначається коло питань, які перебувають у пріоритеті науковців, зокрема це політизація,

інституціоналізація, професіоналізація, корупція, інформатизація державної служби. Наприклад, у публікаціях не спинається активна дискусія щодо зв'язків федеральної державної служби з поняттями демократії та політики [2, 3], висловлюється занепокоєння про політизований характер державної служби Бразилії і зазначається, що політичне заступництво, незважаючи на законодавчо встановлені умови відбору по заслугах, продовжує виступати в якості домінуючого критерію при призначенні на посади як вищої та середньої, так і низової ланки державного управління: «Історичні дані показують, що з 1998 року, коли інформація вперше стала доступною, усі президенти Бразилії збільшили число призначених осіб протягом терміну їх перебування» [4, с. 14]. Одне із важливих питань, що постали перед дослідниками, є наукове обґрунтування концепції реформування та подальшого функціонування федеральної державної служби з позиції підвищення ефективності управління для просування сталого людського розвитку в країні. У рамках цих досліджень увага переважно звертається на перехід від бюрократичної до нової менеджерської парадигми, заснованої на ефективності управління, підвищенні якості послуг, інтенсивному використанні інформаційно-комунікаційних технологій та заохоченні до навчання. У цьому аспекті пропонуються зміни передусім в управлінні персоналом та стилях керівництва в системі державної служби, особливо після подвійних тригерів пандемії COVID-19. Так, С. Фернандес і П. Палотті, аналізуючи останні зміни і тенденції щодо набору, розвитку і навчання фахівців з огляду на функції держави (основні функції; інфраструктура і економічний розвиток; добробут (соціальне забезпечення); нові функції), заважують, що створення нового професійного набору кадрів привело до нерівномірного розвитку різних державних функцій, породжуючи дисбаланс і асиметрію. Крім того, нові функції породжують нові, більш гнучкі та динамічні здатності роботи службовців, які відновили бразильську бюрократію, хоча й обмеженим та неоднорідним способом. Дослідники також наголошують на необхідності залучення фахівців, передусім молоді, для заміни пенсіонерів і забезпечення нових напрямів державної діяльності, але з урахуванням їх компетентності [5, с. 707]. Професіоналізм державних службовців А. Стадлер, Р. Камарго і М. Маіолі із Федерального інституту Парани пропонують підвищувати шляхом запровадження нових навчальних технологій з наголосом на методику дистанційної освіти. Вони дослідили затребуваність дистанційного навчання серед 670 державних службовців штату Парана (Бразилія) і підтвердити висновки попередників, що «державний сектор має можливість впроваджувати нові програми формальної освіти та/або продовжувати навчання державних службовців у різних сферах, але має враховувати запити та потреби студентів» [6, с. 102]. Важливе місце займають публікації стосовно змін в організації праці державних службовців. Зокрема у статті Д. Чавеса [7] йдеться про те, що службовці працюють в умовах сильного стресу, стикаючись з дефіцитом часу та небезпечними ситуаціями, тож їм катастрофічно не вистачає державної турботи про них, яку слід розглядати як найбільш відповідну стратегію для посилення здатності державних службовців протистояти кризам.

Державна служба України як об'єкт наукових досліджень знаходить відображення у багатьох міждисциплінарних працях і насамперед галузі державного управління. У наукових пошуках українських вчених розглядається широке коло питань: від історії становлення державної служби до проблематики діяльності цього інституту в умовах воєнного стану, обумовленого злочинним російським вторгненням. Так, професор В. Баштанник, визначаючи основні інституційні виклики в системі служби (мінливість; несталість; несумісність; ненадійність; чергування (циклічність); неспроможність), водночас наголошує, що використання неправильних методик визначення векторів інституціональних реформ може привести до поступової стагнації реформ в системі публічної служби. Автор обґрунтовує доцільність раціоналізації таких реформ з позицій респонсивності публічного управління [8, с. 9, 13]. Залишається дискусійним питанням впровадження принципу доброчесності у систему цінностей інституту державної служби України (що є актуальним і для Бразилії). Окремі науковці наголошують на тому, що принцип доброчесності державної служби слід розглядати «як наявність у особи високих моральних чеснот, добрих помислів, чесних намірів,

глибоких переконань важливості дотримання законодавства, неможливості та прямої заборони використовувати владні повноваження в особистих цілях» [9, с. 143]. Інший фокус наукових досліджень спрямовано на проблему професіоналізації державної служби в Україні (як і в Бразилії). Результати цих досліджень рекомендують, зокрема, «формування суспільних коаліцій навколо змін як передумови успішності реалізації комплексної програми з професіоналізації державної служби» [10, с. 65]. Активна наукова полеміка розгорнулася навколо питань цифровізації державної служби, актуальних для обох досліджуваних країн.

Отже, за підсумками аналізу останніх досліджень і публікацій щодо державних служб Бразилії і України можна констатувати наявність вагомого масиву наукових знань, сформованими, у тому числі бразильськими і українськими вченими. Однак в науковій літературі немає окремих досліджень відносно зіставлення федеральної державної служби Бразилії і державної служби України з метою виявлення їх схожості та відмінностей, а також щоб сфокусуватися на тих засобах, які допоможуть у вирішенні наявних однотипових проблем і досягненні поставлених цілей. Тому, на наш погляд, вище означене питання заслуговує на особливу увагу і необхідність подальшого опрацювання.

5. Застосована методологія і методи дослідження

У підготовці статті було використано методологію порівняльного аналізу для дослідження інституційних та процесуальних аспектів державних служб Бразилії і України. Це сприяло широкому збору інформації, її оцінці та узагальненню, а також дозволило більш глибоко зануритися у природу державної служби Бразилії і України та поглибити розуміння суті цієї державної інституції, отримати досить повні, хоча і не вичерпні, уявлення про практичну діяльність національних державних служб, зокрема на основі оцінки емпіричних даних, взятих для цього дослідження з ресурсів Порталу прозорості Бразилії, офіційних урядових веб-сайтів про державну службу і державних службовців, обґрунтувати висновки та практичні рекомендації по досліджуваному об'єкту.

6. Результати дослідження

Об'єктивному аналізу інституційних змін та поглибленому розумінню суті федеральної державної служби Бразилії і державної служби України сприяє історичний підхід. Історія суспільства свідчить, що державна служба виникла та набула статусу самостійного інституту по мірі розвитку державності, коли відбувся розподіл праці між владою, яка бере на себе функції вироблення політики, та апаратом управління, який бере на себе функцію її реалізації.

Для Бразилії, найбільшої держави Латинської Америки, від колоніального періоду до сьогодення, особливе значення має питання створення власної системи державної служби. Існують різні підходи щодо періодизації цього процесу. Ми ж зупинимось на дослідженнях одного із найбільш відомих у Бразилії історіографів Кайо Прадо, виділяючи п'ять етапів: 1) від колонізації (від 1500 р.) до приїзду в країну королівської родини (1808 р.); 2) від прибуття королівської сім'ї до ухвалення парламентом Інтерпретативного Закону 1840 р.; 3) від емансипації часів Педру II до революції 1930 р. 4) від встановлення тимчасового уряду в 1930 р. до прийняття Конституції 1988 р.; 5) від ухвалення Конституції 1988 р. до наших днів [11, с. 39-40; 12, с. 235–236]. Так, протягом *перших* століть колонізації (1500 – 1808 рр.) основу адміністративної системи складали великі землевласники із числа португальської знаті. У цей період існувало вотчинне управління, за якого монарх надавав кому завгодно територіальну частину для управління, а також державні посади. У системі не було централізації політико-адміністративної влади, а була децентралізація. З 1548 р., як португальський спосіб організації колонії, вертикальна адміністрація представлялася у такому складі: генерал-губернатор, губернатори або старші капітани та муніципальні органи, що спиралися на сімейні зв'язки. Процеси трансформації колонії в імперію і переїзд королівського двору до Бразилії в 1808 р.

(коли португальська королівська родина, зіткнувшись з необхідністю сприяти розвитку тодішньої колонії в рамках королівської дипломатії, усвідомила важливість адміністративної роботи) закінчили період генерал-губернаторства і обумовили появу з 1808 р. державної служби Бразилії. За оцінкою бразильської історіографії, пануюча тоді «португальська адміністрація характеризувалася інертністю та поганою організованістю, неспроможністю вдосконалюватися внаслідок її комерційного «духу», який мав на меті лише збагачення» [12, с. 235–236]. *Другий* етап (1808–1840 рр.) пов'язаний з входженням Бразилії до складу Об'єднаного королівства поряд з Португалією і Алгарве та побудовою централізованої моделі управління на основі першої Конституції 1824 р. Влада в країні була поділена на чотири гілки: виконавчу, законодавчу, судову та помірну (влада імператора і повний контроль імператорської влади над бюрократичним апаратом провінцій). У 1834 р. відбувся розподіл компетенції між центральним урядом і провінційними органами влади. Тепер територія Бразилії складалася з провінцій, які очолювали призначені імператором люди та які одночасно здійснювали помірну та виконавчу владу. Бразилія модернізувала свою адміністрацію, створивши державні органи, які відповідали бажанням Королівства. Схвалення парламентом Інтерпретативного Закону 1840 р. підтвердило централізацію, а також закріпило потужний централізаторський фактор в системі державної служби. Отже, державна служба імператорської доби створювалася і розвивалася під контролем централізованої держави і патримоніальної та бюрократичної еліти. У патримоніальному державному управлінні державний апарат є продовженням власної влади правителя, а його службовці вважаються членами дворянства. Активи держави плутають з активами суверена, а посади вважаються пребендами. «Це поклало початок авторитарного, ієрхізованого, антидемократичного та централізованого суспільства» [11, с. 118-120]. Характеризуючи *третій* етап (1840 – 1930 рр.) становлення системи державної служби Бразилії, – від емансипації часів Педру II до революції 1930 р. – багато відомих учених акцентують увагу на знеціненні монархії і центрального уряду, внаслідок чого у результаті державного перевороту, 15 листопада 1889 року було проголошено Бразильську Республіку та Федерацію. У лютому 1891 року новий текст Конституції перетворює провінції на штати-члени та федеративні штати, які отримують компетенцію на деяку автономію через представництво, обране шляхом голосування. Новостворені адміністративні одиниці набули право управляти своєю територією за своїми власними правилами, але під наглядом центральної влади. Після цих подій державна служба набула дещо більшого розмаху, додала більше можливостей своїм працівникам. Однак законодавства про відносини між державними службовцями і державою не було, що робило вразливим кожного працівника державних органів у всіх процесах, зокрема, таких як найм персоналу. Адже нова Конституція усунула короля, але спосіб вступу на державну службу мав ознаки патримоніалізму, успадкованого від португальської династії. *Четвертий* період – від встановлення тимчасового уряду в 1930 р. до прийняття Конституції 1988 р. – перевів державну службу на інший етап еволюції. У період між 1930 і 1945 роками було розроблено заходи щодо оновлення уряду шляхом запровадження першої адміністративної реформи, ініційованої тодішнім президентом Жетуліу Варгасом. Вважається, що саме у 1937 р. було створено Федеральну раду цивільної державної служби, модель якої проіснувала аж до 1960-х років. А 28 жовтня 1939 року був виданий декрет-закон № 1713, який «регулює умови заміщення державних посад, права та переваги, обов'язки та відповідальність державних службовців» [13]. Його положення поширювалися на державних службовців центральних органів влади, адміністрацій федерального округу, штатів і муніципалітетів, а також на викладачів і працівників секретаріатів законодавчої та судової гілок влади, якщо вони не суперечать конституційним положенням. Цей закон мав велику заслугу в тому, що сформував адміністративну машину на основі класичної бюрократії з раціональним типом панування, що передбачає верховенство закону і професійно-підготовлений апарат чиновників, які діють за суворо формальними і раціональними правилами. Проте, як стверджує Г. Ф. Марселіно, «Реформістський імпульс зазнав краху після 1945 року, з падінням Estado Novo, авторитарного

режиму, який запровадив Жетуліу Варгас у 1937 році» [14, с. 643]. У 50-х роках ХХ ст. стала очевидною глибока неефективність бюрократичних дій уряду Бразилії. Це спричинило необхідність впровадження приблизно у 1955-1960 рр. урядом Жуселіну Кубічека цільового плану заходів, спрямованих на загальну модернізацію державної служби. Згодом, 25 лютого 1967 року тодішнім президентом Умберту Кастелу Бранку був підписаний декрет-закон № 200, який закріплював нову структуру федеральної адміністрації, що складалася з прямого (служб, інтегрованих в адміністративну структуру Президента Республіки та міністерств) і непрямого управління (включає наступні категорії суб'єктів, наділених власною правосуб'єктністю: органи місцевого самоврядування; публічні компанії; компанії зі змішаною економікою; громадські фонди) (стаття 4). Відповідно до цього закону було визначено і нові вимоги до персоналу за критеріями продуктивності та прибутковості, наприклад, професіоналізація; винагорода на основі класифікації функцій; наймання з урахуванням національних інтересів та місцевого або регіонального ринку праці; встановлення кількості працівників відповідно до реальних операційних потреб кожного органу; усунення або повторне поглинання непрацюючого персоналу; визнання заслуг працівників, які вносять пропозиції, плани та проекти, не підготовлені в результаті виконання своїх функцій і які можуть призвести до підвищення продуктивності та зниження адміністративних операційних витрат, тощо (Розділ XI) [15]. Наприкінці 1980-х років почався процес поступового переходу від військового до цивільного управління. У 1985 р. першим цивільним президентом став Жозе Сарней. Серед запропонованих урядом Сарнея пріоритетів було зазначено раціоналізацію адміністративних структур, нову кадрову політику та скорочення витрат на державну службу. Отже, у розглянутому періоді ХХ ст. державна служба Бразилії зазнала декілька етапів трансформації: від становлення класичної бюрократії у 30-х роках до встановлення у 80-ті роки адміністративних систем, які могли б прискорити розвиток країни та дозволити ефективно використовувати свої ресурси. Проте, процес оновлення державної служби мав відносний успіх, зокрема у ініціативах щодо правового врегулювання службових відносин, бо остаточного розриву з бюрократичним управлінням не відбулося і це все більше віддаляло державну службу від суспільства. *П'ятий* період – від ухвалення Конституції 1988 р. до наших днів – це час численних змін для державної служби під впливом глобалізації та зацікавленості бразильської держави у посиленні міжнародного статусу. Уможлиблювало ці зміни прийняття у 1988 р. чинної Конституції, за якої основною місією державної служби має бути служіння суспільству. Пріоритет надається адміністративній ефективності, підвищенню якості послуг та зниженню витрат. А перелік принципів державного управління в Конституції (ст. 37) зобов'язує державних службовців діяти етично, законно, публічно, ефективно та безособово з метою підтримання громадського порядку та соціального миру, щоб кожен громадянин на законних умовах міг користуватись правами і свободами, товарами та послугами, забезпеченими державною службою. У 2020 р. було зроблено спробу внести зміни стосовно процедур проходження федеральної державної служби та її припинення, правового статусу державних службовців, засад їх соціального і правового захисту у формі Пропозицій про внесення змін до Конституції (РЕС) № 32/2020, поданих до Національного конгресу. Ця ініціатива викликала активну суспільно-політичну дискусію. Варто зазначити також і неоднозначне ставлення самих державних службовців до змін в системі державної служби. Наприклад, з дослідження С. Соузи і М. Олівейри Мелло можна побачити опір державних службовців трансформаціям, що відбуваються в системі державної служби, з огляду на внутрішній страх перед самими змінами, чи тому, що цей процес викликає потребу в осмисленні та модифікації моделей поведінки, які сильно вкорінені в суб'єктивному плані цих елементів [16]. Таким чином, використовуючи наявні в нашому розпорядженні бібліографічні ресурси, можна припустити, що бразильська державна служба протягом тривалого періоду створювалася і розвивалася в централізованій системі під пильним контролем правителя держави (короля, імператора, військового диктатора, президента). Історичний контекст свідчить про привілейованість зайнятості в сфері державної служби Бразилії, адже

патримоніальна та бюрократична еліта орієнтувалася на збагачення та гарантування привілеїв з боку правлячої сили. Після адміністративних реформ ХХ ст. бразильська державна служба хоча і зазнала важливих трансформацій та стала більш ефективною, проте через історичну інституційну спадщину досі характеризується набором поляризованих тенденцій, таких як збереження та зміни, стабільність і нестабільність, традиції та сучасність, дисципліна та автономія, повторення та оригінальність, жорсткість та гнучкість, стандартизація та креативність, централізація та децентралізація, рутинність та інновації.

Становлення державної служби в Україні характеризується надзвичайною складністю і неоднорідністю, обумовлених постійною зміною політичного життя. Крім того, до середини ХХ ст. територія сучасної України перебувала у складі кількох держав одночасно, а в своїх сучасних кордонах вона утвердилася у складі Радянського Союзу. Тож українська державна служба розвивалася в межах всіх спільнот та держав, які існували на її території, і відповідно є спадкоємицею притаманних їм порядків. Відтак, спираючись на фундаментальне 5-ти томне видання з історії державної служби в Україні [17], пропонуємо у межах нашого дослідження коротко зупинитися на чотирьох вагомих періодах, які зрештою і привели до утворення сучасної державної служби України: 1) від найперших державних утворень (IX ст.) – до революційних рухів 20-х рр. ХХ ст.; 2) радянський період (20-і – 90-і рр. ХХ ст.); 3) період набуття Україною незалежності (90-і рр. ХХ ст. – 2014 р.); 4) період європейської інтеграції і військові агресії Росії проти України (2014 р. – теперішній час). *Перші* паростки державної служби можна розпізнати у найперших державних утвореннях на території України, зокрема важливішою віхою стало постання у IX ст. великої держави – Київської Русі. На чолі країни стояв великий князь київський, а потреба впровадження політичної влади і реалізації державних функцій обумовила утворення двору – княжої (державної) служби, що об'єднує особистими неформальними зв'язками представників різних соціальних страт: від найближчого оточення государя, вищих урядовців, великих бояр і воєвод, до дворян і слуг. Особливістю службовців різних рангів цього періоду було те, що вони допомагали правителю вирішувати завдання внутрішньої та зовнішньої політики, були знаряддям керівництва державою в його руках. Від середини XII ст., із послаблення княжої влади, в другій половині XIII ст. відбувається приєднання на правах васалів українських князівств до складу Великого князівства Литовського, для державного апарату якого характерним був поділ на центральний (безпосередньо управляв урядом і представляв центральну владу в регіонах) і регіональний (забезпечував функціонування великокнязівської влади на місцях). Вчені констатують, що «державна служба Великого князівства Литовського, попри чимало консервативних чинників, загалом залишалася доволі живим організмом, що змінювався і реформувався згідно з потребами часу» [17, с. 90]. Далі, розвиток апарату управління відбувався на основі поєднання родових традицій та приватно-публічних норм країн, до складу яких входили українські землі, зокрема, Речі Посполитої. Окреме місце в історії державної служби заслугує Запорозька Січ як ідеальна державна модель, що відстоювала інтереси українського народу, а в подальшому передала державотворчу естафету Українській козацькій державі XVII-XVIII ст. У XVIII-XIX ст. під час перебування українських земель під владою Австро-Угорської імперії становлення державної служби відбувалося за європейським принципом розрядності. Отже, за досліджуваний період українська державна служба пройшла величезний шлях від князівського двору, середньовічного станово-династичного правління до структурованого державного апарату з колом осіб, які спеціалізуються на управлінні згідно правових норм. Наступний, *другий* етап представляє складний історичний період упродовж ХХ століття, на який припало спроби створення незалежної держави у 1917–1921 (УНР, ЗУНР) і 1938–1939 (Карпатська Україна) роках, дві світові війни та доба радянського тоталітарного режиму. Вважається, що інститут державної служби з'являється в Україні протягом національно-визвольного руху 1917–1920 рр., причому найбільшого розвитку державна служба зазнає у період гетьманату П. Скоропадського, який намагався законодавчо впорядкувати та систематизувати державну службу, уніфікувати структуру урядових установ, визначити

обов'язки і права державних службовців, створити умови для їхнього кар'єрного росту [17, с. 472]. Однак у 20–90-ті роки ХХ ст., за часів Радянської України, існував державний апарат, до складу якого входили працівники радянських, господарських та інших органів. Формування державного апарату на даному етапі відбувалося шляхом зрощення упривілейованої партійно-державної бюрократичної верхівки. *Третій* період пов'язують із здобуттям Україною незалежності у 1991 р., що сприяло становленню, розвитку і подальшому реформуванню державної служби на основі широкої нормативно-правової бази. Так, у 1993 р. був ухвалений перший Закон України «Про державну службу» № 3723-12, який ідентифікував державну службу в системі суспільних відносин, визначив загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті. З прийняттям у 1996 р. Конституції України, громадянам гарантовано користування рівним правом доступу до державної служби (стаття 38) [18]. Наступним кроком став прийнятий у 2011 р. новий Закон України «Про державну службу» № 4050-VI, який уточнив процедури конкурсного добору, проходження служби, звільнення, оцінювання, підвищення кваліфікації. Відтак це був етап виокремлення державної служби як самостійного інституту незалежної України. *Четвертий* етап еволюції державної служби пов'язано з укладенням у 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України № 1678 - VII. Реалізація стратегічного курсу на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі забезпечило прийняття у 2015 р. нової редакції Закону України «Про державну службу» № 889-VIII за європейськими стандартами. Одним із його ключових моментів є розмежування політичних та адміністративних посад у системі державної служби, що дозволяє парламенту через уряд реалізовувати політичні програми, при цьому державний апарат захищений від кадрових змін при зміні уряду чи міністра. Прагнення влади забезпечити обмеження впливу партій на апарат держави простежувалось із перших днів проголошення незалежності України. Тож ця законодавча новація сприятиме забезпеченню стабільності та ефективності служби як базової основи реформаційних процесів. Суттєвим випробуванням для державної служби стало функціонування в умовах російської військової агресії з 24 лютого 2022 року. У зв'язку з воєнним станом, згідно Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 2136-IX та Закону України «Про внесення змін до деяких Законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану» № 2259, було спрощено процедуру прийому на державну службу, перестав діяти конкурсний набір та була введена дистанційна праця держслужбовців за допомогою електронних систем. Втім, навіть у період війни українська державна служба демонструє спроможність виконувати покладені на неї функції та задачі. Отже, впродовж віків, розвиток державної служби на українських теренах відбувався, вирішальним чином, під впливом політичного, соціально-економічного, духовного та культурного розмаїття спільнот і держав, які існували на українських землях. Позитивним результатом стало те, що державна служба увібрала в себе кращі риси іноземних традицій адміністрування і натеper постала як самостійний державний інститут суверенної держави – України.

Таким чином, історичний аналіз свідчить про невід'ємність державної служби від розвитку держави. Її місце і роль в державно-політичній системі змінюється залежно від зміни форми правління (монархія, республіка), характеру державно-політичного устрою (федеративна, унітарна) та завдань державного управління за певного політичного режиму (авторитаризм, тоталітаризм, демократія). За різних історичних обставин державна служба Бразилії набула свої особливості та форми реалізації державної влади, передусім, під впливом трьох основних державно-управлінських систем: патримоніальної (родинні та дружні стосунки з правлячою елітою суттєво впливали на кадрові призначення), бюрократичної (чітка ієрархічна структура, правове унормування процесів, професійність і стабільність кадрів тощо), «менеджерської» (ринкові принципи, контракти, конкурсний відбір на посаду, оцінка результативності і ін.). На розвиток та становлення державної служби України впливали всі форми і типи (національний, імперський, окупаційний) управлінської діяльності державно-

політичних доктрин різних держав, які існували на українських землях. Попри якісні зміни, що зазнали національні державні служби на кожному історичному етапі розвитку держав в результаті політичних і військових подій, спільною характерною ознакою для обох є пошук найефективніших засобів щодо реформування та вдосконалення функціонування з позиції готовності до суспільних викликів.

Порівняльний аналіз державних служб Бразилії і України логічно доповнити уявленням про їх організаційні моделі, в рамках яких забезпечується цілісність всіх управлінських процесів. Розподіл відповідальності між усіма елементами системи державної служби (від рядових співробітників до керівників вищої ланки) є тим критерієм, за яким організаційні структури поділяються на два типи: вертикальна (ієрархічна або бюрократична) та горизонтальна (мережева). У побудові державних служб домінує перша, проте останнім часом наголошується на можливості поєднувати елементи обох, про це йдеться, зокрема, у доповідях Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) [19]. Однією з головних ознак бюрократичної структури є централізація. Саме в такому форматі представлено державні служби Бразилії та України і це стало однією із причин їхнього реформування. У Бразилії, згідно ст. 76 Конституції, Президент Республіки, здійснюючи виконавчу владу, по суті, зосереджує на собі керівництво державною службою, а уряд виступає як група найближчих радників глави держави з питань підвищення ефективності та результативності функціонування федеральної державної служби. З огляду на це, у структурі бразильської державної служби проглядається більша централізація у порівнянні з Україною, в якій державною політикою у сфері державної служби займається центральний орган виконавчої влади – Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС). Важливим елементом вертикальної структури є ієрархія. Чим більше проміжних рівнів у структурі державної служби, тим більше вона формалізована, тобто до кожного процесу застосовуються певні стандарти, правила, що визначають межу можливостей і відповідальності держслужбовців. Ієрархічні позиції державної служби Бразилії базуються на конституційних положеннях «прямого і непрямого державного управління» [20], суб'єктами якого є державні і місцеві органи влади, громадські фонди, державні компанії та компанії змішаної економіки (Декрет-закон № 200 від 1967 р. та його подальші поправки). «Ось звичайні назви для ієрархічних рівнів органів федерального державного управління: 1-й рівень: органи, безпосередньо підпорядковані державному міністру. Приклади: секретаріат, підсекретаріат і відділ; 2-й рівень: органи, безпосередньо підпорядковані другому рівню. Приклади: Загальна координація та координація, Відділ; 3-й рівень: органи, безпосередньо підпорядковані другому рівню. Приклади: Загальна координація та координація, Відділ; 4-й рівень: органи, безпосередньо підпорядковані третьому рівню. Приклади: координація, відділ і служба; 5-й рівень: органи, безпосередньо підпорядковані четвертому рівню. Приклади: підрозділ і служба; 6-й рівень: органи, безпосередньо підпорядковані п'ятому рівню. Приклад: Сервіс. Примітка: на цьому рівні можуть бути прийняті інші назви, наприклад: підрозділ, сектор, центр» [21, с. 19].

Для України ієрархічно пов'язаний набір організаційних одиниць органів виконавчої влади можна уявити наступним чином:

1-й рівень: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, державні комітети тощо). У складі апарату міністерств утворюються: директорат, експертна група, головне управління у складі директорату, відділ у складі директорату (головного управління), секретаріат, департаменти, управління, відділи та сектори і ін. У складі апарату центральних органів виконавчої влади утворюються: департамент, управління (самостійний відділ), самостійний сектор, відділ у складі департаменту (управління) і ін.

2-й рівень: обласні державні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, міжрегіональні територіальні органи. У

їх складі можуть утворюватися: управління, самостійні відділи, відділи та самостійні сектори, сектори у складі управлінь і самостійних відділів.

3-й рівень: районні державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади в районах та містах обласного значення. У складі їх апарату можуть утворюватися відділи із штатною чисельністю не менш як три одиниці та сектори із штатною чисельністю не менш як дві одиниці [22].

Наведені приклади ієрархій свідчать, що кожна досліджувана державна служба має багаторівневу і формалізовану організацію з чіткою приналежністю структурних підрозділів нижнього рівня певному суб'єкту державного управління верхнього рівня. Для Бразилії характерна більш класична ієрархічна структура державної служби з елементами модернізації, наприклад недавно, Указом Президента Республіки № 11.345 від 1 січня 2023 р. створено Міністерство управління та інновацій у сфері державних послуг (далі – MGI) з такою організаційною структурою: органи, що надають пряму та безпосередню допомогу Державному міністру (кабінет; Консультації з соціальної участі та різноманітності; і ін.) та специфічні сингулярні органи (Надзвичайний секретаріат державного реформування) [23]. В Україні, множинність структурних об'єктів частково упорядкована так, щоб порядок із виконанням завдань сфери компетенції суб'єкта управління, також здійснювати координацію та моніторинг їх реалізації, проводити аналіз та оцінку впливу їх реалізації на заінтересовані сторони. Приклад: у міністерствах, до складу директорату входять не менш як дві експертні групи; у складі апарату НАДС утворюються генеральні департаменти – структурні підрозділи для виконання завдань, пов'язаних із підготовкою та реалізацією реформ.

Первинною структурною одиницею в організації державної служби є посада. У Бразилії, державна посада – це набір обов'язків і відповідальності, передбачених організаційною структурою, які повинні бути покладені на державного службовця. Державні посади створені законом, з власною назвою і зарплатою, що виплачується з державного бюджету, та доступні для всіх бразильців, як це передбачено ст. 3 Закону № 8.112 від 1990 р. Варто зазначити, що у бразильському випадку, з огляду на організаційний аспект, державна служба може здійснюватися на посадах усіх суб'єктів державного сектору. Державні посади поділяються на постійні та комісійні. Постійні посади можуть бути кар'єрними або окремими посадами, і їх заміщення відбувається за результатами державного іспиту або відповідно до ст. 10 Закону № 8112 від 11 грудня 2011 р. Посади в Комісії створюються для здійснення керівництва та консультування і призначення на них не потребує публічної експертизи, вони займаються на тимчасовій основі людьми, яким довіряє їх заміщати компетентна влада, яка також може звільнити їх вільно і в будь-який час. Залежно від рівня посади змінюється характер обов'язків чи функцій, тобто чим вищий рівень, тим більші державні повноваження. Деякі органи чи установи федеральної виконавчої гілки влади мають у своїй організаційній системі колегіальні органи дорадчого, консультативного або судового характеру, створені з метою сприяння процесу прийняття рішень щодо проведення певної державної політики. В Україні посада державної служби визначається структурою і штатним розписом, наділена установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах визначених законом повноважень. Класифікація посад державно служби представлена трьома категоріями: «А» (вищий корпус державної служби), «Б» (керівники підрозділів), «В» (інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» та «Б»), при цьому в державному органі кількість посад державної служби категорій «А» і «Б» повинна становити не більше третини його штатної чисельності. Однією із суттєвих відмінностей української державної служби від бразильської є розмежування політичних та адміністративних посад. Саме з урахуванням категорій посад здійснюються прийняття на державну службу, просування по службі, вирішення інших питань, пов'язаних із службою. Так, в Україні, як і в Бразилії, встановлено рівні права доступу громадян до державної служби за результатами конкурсу. Стосовно ж рівня професіоналізму, вимоги дещо різняться: в Україні претенденти повинні мати відповідний посаді *ступінь вищої освіти*, насамперед в галузі знань «Публічне управління та адміністрування», здобутий у

зкладах вищої освіти; в Бразилії, основною законодавчою вимогою є *«рівень освіти, необхідний для обіймання посади»* (ст. 5 Федерального закону № 8.112 від 11 грудня 1990 р.), а професійною підготовкою державних службовців головним чином опікується Національна школа державного управління (далі – ENAP), пропонуючи різні кваліфікаційні програми. Аналізуючи внутрішнє функціонування державних служб Бразилії і України, варто розуміти, що ієрархічні структури покликані чітко відповідати поставленим завданням, ключовим серед яких є забезпечення ефективного управління. Розглядаючи показник ефективності уряду (GE), який за методикою Світового банку «Глобальні показники управління (WGI)» якраз і засвідчує якість державної служби, можна відзначити, що обидві країни перебувають в аутсайдерах: у 2022 році Україна зайняла лише 125-е місце, Бразилія – 130-е серед 193 країн світу [24]. Отже, порівняння організаційної побудови державних служб Бразилії і України дає можливість зазначити, що країнам варто пришвидшувати темпи реформування в інституційному напрямі. Вже багато науковців вказують на те, як слід вирішувати питання організації державної служби і пропонують, як правило, американські або європейські моделі, жодна з яких, як доведено передовою світовою практикою державного управління, не набула ознак ідеальної, а якість їх реалізації пов'язано з внутрішніми особливостями країни. На нашу думку, в організаційній основі державної служби має бути вертикальна структура, що забезпечить узгодженість дій всіх елементів структури, контроль, можливість здійснювати середньострокове і довгострокове планування задля сталого людського розвитку. А її недоліки (повільне прийняття рішень, низька ініціативність працівників, слабкі горизонтальні зв'язки тощо) слід нівелювати деякими інституційними засобами горизонтальної структури управління. Така структура дозволяє здійснити децентралізацію, значно скоротити бюрократію, прискорити прийняття рішень (що важливо в умовах постійних змін), запровадити командний підхід як ключовий інструмент для організації роботи. У цьому баченні система державної служби трансформується шляхом інтеграції сучасних практик управління (як управління знаннями або інтелектуальне управління), використання яких означає, що рядові співробітники отримують більше можливостей для ініціативи, вплив їх на процеси зростає, а керівництво ставить головним чином стратегічні цілі. Головна проблема в цій структурі – залучення самостійного, ініціативного і мотивованого персоналу, адже мало хто здатний ефективно працювати в команді «без нагляду». Тож в контексті змін, що відбуваються у внутрішній структурі державної служби, важливо вивчити питання управління персоналом в державних органах.

Надбання у сфері управління персоналом у державному секторі свідчать про відсутність визнаного стандарту, хоча у літературі переважно виокремлюють три моделі проходження державної служби: кар'єрну (закриту), посадову (відкриту, управлінську, позиційну), змішану (гібридну). При цьому зазначається, що «еволюція державної служби в багатьох країнах протягом другої половини ХХ ст. зумовила поступовий перехід від кар'єрної моделі до посадової, а з 2000 -х років спостерігається також тенденція до застосування змішаної моделі» [25, с. 25, 30]. В Бразилії, в структурі MGI діє Секретаріат управління людьми та трудовими відносинами (Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho) як центральний орган Системи цивільного персоналу Федеральної адміністрації (далі – Sipec), що здійснює нормативну та керівну компетенцію з питань цивільного персоналу на федеральній державній службі [26]. Специфіку правового режиму персоналу державного сектора визначає статус посади. До числа працівників федеральної державної служби відносяться особи, які працюють на постійній або комісійній основі, при чому, одна і та сама особа може мати кілька зв'язків із федеральною виконавчою владою, наприклад, коли вона обіймає постійні посади (лікарі, вчителі), або коли вона вже має посаду та призначена виконувати функції в комісії (професор університету, який бере на себе роль координатора університетської лабораторії). Поряд з двома категоріями службовців слід зазначити і третю – це персонал, найнятий на певний термін за договором оренди, для задоволення тимчасових потреб, що становлять винятковий суспільний інтерес (боротьба з епідемічними спалахами; перепис; інші невідкладні ситуації).

«Державний службовець є особою, яка законно займає державну посаду» (ст. 2 Закону [27]). Кількість активних державних службовців федеральної виконавчої влади, як свідчать дані Порталу прозорості (Portal da Transparência), протягом останніх 10 років характеризувалася сталістю – близько 1 млн. осіб (табл. 1). За гендерною ознакою: чоловіків 58,6 %, жінок 41,6 %. Бюджетні видатки на федеральну державну службу станом на 2024 р. становили 28,07 % [28].

Таблиця 1. Історична еволюція активних і неактивних державних службовців, пенсіонерів (за кількістю) федеральної виконавчої влади [29]

Роки / Категорія осіб	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Активні державні службовці	1.044.883	1.072.638	1.097.148	1.089.250	1.090.139	1.075.326	1.051.800	1.046.780	1.027.531	1.015.475
Неактивні державні службовці						5.466	589.844	581.105	580.170	583.764
Пенсіонери						774	507.908	498.956	510.524	510.102

Призначення на кар’єрну посаду або окрему посаду з постійною основою залежить в першу чергу від публічного конкурсу, що може проводитися в два етапи, а його результати чинні до 2 років і можуть бути продовжені один раз на такий же термін. Новий конкурс не відкривається, доки є кандидат, затверджений у попередньому конкурсі, термін дії якого ще не минув. У 2024 р. MGI запропонувало інноваційну модель відбору державних службовців – Єдиний національний публічний конкурс (Concurso Público Nacional Unificado – CPNU). Нова модель полягає у спільному проведенні публічних конкурсів на заміщення державних посад шляхом одночасного застосування тестів у всіх штатах і федеральному окрузі, оскільки це «дає змогу демократизувати доступ до вакансій на державній службі, адже населенню практичніше та дешевше проходити тестування поблизу дому» [30]. Вступ на державну посаду відбувається протягом 30 днів, починаючи з дати інавгурації, шляхом підписання відповідної угоди, яка містить повноваження, обов’язки, відповідальність і права, притаманні займаній посаді, і ці умови не можуть бути змінені в односторонньому порядку, за винятком офіційних актів. Після вступу на посаду державний службовець подає декларацію про майно та цінності, а також декларацію про те, чи займає іншу посаду, роботу чи державну функцію. Зайняття державної посади залежить від попереднього офіційного медичного огляду. Особа, яка займає постійну посаду, працює 40 годин на тиждень, крім випадків, коли законом встановлена інша тривалість. Після вступу на посаду державний службовець, призначений на постійну посаду, проходить випробувальний термін тривалістю 24 місяці, протягом якого оцінюються його здібності за чинниками: відвідуваність; дисциплінованість; ініціатива; продуктивність праці; відповідальність. Якщо державний службовець не пройшов випробувальний термін, він буде звільнений або повернений на попередню постійну посаду. Стабільності на державній службі особа набуває після закінчення 2 років ефективної роботи. Це гарантує постійному державному службовцю повний захист від звільнення у зв’язку, наприклад, зі зміною політичної влади. Постійний державний службовець втрачає свою посаду лише через остаточне судове рішення або адміністративне дисциплінарне провадження, тож звільнити його важко. На вакансії державної служби можуть повертатися пенсіонери, віком до 70 років. З огляду на дані табл. 1, пенсіонери становлять близько 50 % складу державних службовців і це надає рис «старіння» бразильській держслужбі. Основною винагородою є *заробітна плата*, не менша за мінімальну зарплату. Згідно даних Порталу прозорості, обсяг оплати праці у 2024 р. становив від 1 590,73 до 33 721,23 бразильських реалів. До оплати праці також включено: *компенсації* (добові; денні норми; транспортна); *премії* (за виконання керівних, лідерських і дорадчих ролей; Різдва бонус; інші, що стосуються місця або характеру роботи); *додаткові виплати* (народження дитини; на утриманців (діти до 21 р., студенти до

24 р., інваліди та ін.) тощо). Але державний службовець втрачає можливість на винагороду, якщо був відсутнім без поважних причин або тривалість запізньєнь на роботу чи дострокових її припинень дорівнює або перевищує 60 хвилин. Співробітнику надається право на 30 днів відпуски з можливість її розподілу максимум на 2 періоду. Крім того, службовець має право на інші види відпустки, наприклад через хворобу службовця або члена сім'ї; внаслідок розлучення подружжя або партнера; на військову службу або для навчання чи політичної діяльності. Також слід відзначити важливу роль соціального забезпечення держслужбовця та його родини і участь профспілки у цьому. Зокрема, План соціального забезпечення має на меті забезпечити покриття ризиків, яким піддаються державні службовці та їхні сім'ї, і включає набір пільг і заходів, які відповідають таким цілям: 1) гарантія засобів до існування на випадок хвороби, інвалідності, старості, нещасного випадку на службі, безробіття, смерті та ув'язнення (наприклад, сім'ї службовця надається «тюрємна допомога»); 2) охорона материнства, усиновлення та батьківства; 3) охорона здоров'я. Створення необхідних умов для зайнятості на посадах державної служби, в свою чергу, обумовлює встановлення обов'язків державного службовця, а саме: сумлінно і віддано виконувати посадові обов'язки; бути лояльним до інституцій, яким служить; дотримуватись правових та нормативних стандартів; виконувати накази начальника, за винятком явно незаконних; відповідати швидко: а) широкому загалу, надаючи необхідну інформацію, за винятком інформації, що охороняється таємницею; б) на запит щодо видачі сертифікатів, необхідних для захисту прав або роз'яснення ситуацій, що становлять особистий інтерес; в) на запити щодо захисту Державної скарбниці; доводити до відома вищого керівництва будь-які порушення, про які відомо за посадою; забезпечити економію матеріалів і збереження суспільного майна; зберігати таємницю з питань відділу; підтримувати поведінку, сумісну з адміністративною мораллю; бути старанним і пунктуальним на роботі; ввічливо поводитися з людьми; протистояти незаконності, бездіяльності або зловживанню владою. За неналежне виконання службових обов'язків і порушення встановлених законом заборон, держслужбовець несе цивільну, кримінальну та адміністративну відповідальність. Забезпечуючи державним службовцям стабільну зайнятість і поступове просування по службі, федеральна державна служба встановила також умови виходу на пенсію: 1) у зв'язку зі стійкою втратою працездатності (виплата надається в повному обсязі, а в окремих випадках - у пропорційному розмірі); 2) в обов'язковому порядку, у 70 р. із заробітком, пропорційним стажу роботи; 3) добровільно: а) при стажі 35 років чоловікам і 30 жінкам з повним заробітком; б) 30 років ефективного педагогічного стажу, якщо вчитель, і 25 років, якщо вчитель, з повним окладом; в) 30 років вислуги для чоловіків і 25 для жінок із заробітком, пропорційним цьому часу; г) у віці 65 р. для чоловіків і 60 р. для жінок із заробітком, пропорційним вислугі років. У разі смерті держслужбовця утриманці мають право на довічну або тимчасову щомісячну пенсію, а також на допомогу для поховання.

Слід розуміти, що від якості залучення, відбору, розвитку та утримання працівників залежить ефективність державного управління. Інтегральною методикою оцінювання у даній сфері вважається Глобальний індекс конкурентоспроможності талантів (GTСI), який ґрунтується на даних 134 країн світу. Загалом по GTСI упродовж 2020-2023 рр., Бразилія досягла певного прогресу, піднявшись у рейтингу з 80 на 69 місце. Однак, у розрізі складової GTСI «Ефективність державного управління (1.1.1 Government effectiveness)» Бразилія навпаки, поступилася: з 88 на 97 -е місце. Для порівняння: Україна у 2023 р. зайняла 94 місце, випередивши Бразилію на три позиції (97 місце), і покращивши свій результат порівняно з 2020 р. на дві позиції (96 місце) [31, с. 14-15, 17, 208]. Ці дані свідчать про необхідність приділити особливу увагу усуненню бар'єрів у доступі на державну службу, зокрема представників різних груп населення, таких як молодь, жінки, вихідці з бідних сімей, населення з віддалених провінцій тощо. Пріоритету набуває і освіта, що повинна формувати як професійні і технічні навички (VT Skills), так і глобальні (GК), необхідні для ефективного вирішення проблем за допомогою нових технологій, таких як штучний інтелект. Отже, в складній системі державної служби Бразилії проходження служби зосереджено на посаді, а не

на компетенції. Аналіз характерних рис проходження державної служби свідчить про її тяжіння до кар'єрної моделі, що прогресує шляхом запровадження інновацій (згадаємо, інноваційну модель конкурсного відбору). Є чимало як прибічників, так і критиків цієї моделі, а на практиці вона прийнята у Австрії, Бельгії, Франції, Греції, Іспанії, Північній Ірландії, Люксембурзі, Німеччині, Португалії, Словенії, Румуні, Кіпрі, Словаччині, Болгарії, Туреччині.

«Професійна публічна служба та управління персоналом» – один із напрямів Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки [32]. «Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [33]. Тобто, на відміну від Бразилії, в інституційному вимірі державна служба України розглядається у вузькому розумінні як діяльність службовців в державних органах. Станом на 31.12.2023 р. кількість державних службовців становила 159 904 особи, у тому числі: 213 – категорії «А»; 40 737 – категорії «Б»; 118 954 – категорії «В». Серед них жінок – 119 808 (75 %), чоловіків – 40 096 (25 %). За віковою ознакою: жінки до 35 р. – 19 %, 36-60 р. – 76 %, 61-70 р. – 5 %; чоловіки до 35 р. – 24 %, 36-60 р. – 69 %, 61-70 р. – 7 %. Зменшення кількості держслужбовців–чоловіків пов'язано з мобілізацією або проходженням служби у військах територіальної оборони ЗСУ та добровольчих формувань територіальних громад. Важливо знати, що за аналізований період 138 державних службовців загинуло, 263 – поранено. Відзначимо також, що кількість державних службовців, які виїхали за кордон з 24 лютого 2022 року та перебувають там станом на кінець звітної періоду становила 1 384 особи (менше 1 %): категорія «А» – 0, категорія «Б» – 247, категорія «В» – 1 137. Динаміку кількості державних службовців за останні п'ять років (з 2019 по 2023 роки) показано на рис. 1 [34, с. 2, 4, 7-8].

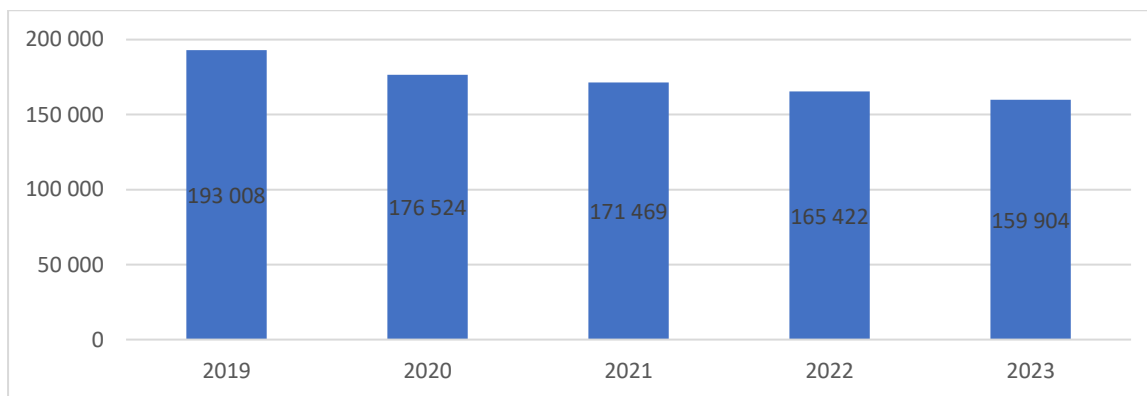


Рис. 1. Динаміка кількості державних службовців в Україні, 2019-2022 рр. (на 31.12).

Всі завдання щодо вступу і проходження державної служби в Україні покладено на службу управління персоналом як структурний підрозділ у складі апарату державного органу або окрема посада спеціаліста з питань персоналу. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, проте законодавець встановлює коло обмежень, пов'язаних із прийняттям на державну службу та її проходженням. Спосіб просування по службі – конкурс. Ключовим критерієм визначення переможця конкурсу є професійна компетентність. Вирішення питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. На державній службі встановлено дев'ять рангів: категорія «А» – 1, 2, 3 ранг; категорія «Б» – 3, 4, 5, 6 ранг; категорія «В» – 6, 7, 8, 9 ранг. Присвоєння чергового рангу розглядаються як форми визнання заслуг державного службовця. Як показує практика, успіх проведення реформ великою мірою залежить від якості системи ключових показників ефективності діяльності державних службовців та їх оцінки. Тож в системі державної служби України встановлено порядок

проведення оцінювання результатів діяльності державних службовців, що не тільки дозволяє визначити якість виконання державним службовцем поставлених завдань, а також слугує основою для прийняття рішення щодо його преміювання та планування кар'єри. За результатами оцінювання державний службовець складає Індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності разом із службою управління персоналом. Служба управління персоналом узагальнює потреби державних службовців у підвищенні професійної компетентності. Так, у 2023 р. НАДС визначено середньострокові прогностичні показники загальних потреб у професійному навчанні на 2024-2026 роки, зокрема у прогнозованому періоді очікується зменшення попиту на всі види професійного навчання державних службовців, а пріоритетними напрямками, наприклад, за загальними короткостроковими програмами визначено теми: комунікація та взаємодія; цифрова грамотність; удосконалення рівня володіння державною мовою; управління змінами; кібербезпека [35, с. 31-32]. Показником якості набуття професіоналізму державним службовцем є нараховані кредити за Європейською кредитною трансферно-накопичувальною системою (не менше 1 кредиту протягом календарного року), які підлягають обліку службами управління персоналом. Так, «вивчення індивідуальних потреб державних службовців свідчить про збереження тенденції щодо пріоритетності удосконалення у 2024 р. таких компетентностей: професійні знання; знання законодавства; комунікація та взаємодія; лідерство – для представників вищого корпусу державної служби; професійні знання, цифрова грамотність, комунікація та взаємодія (командна робота та взаємодія), лідерство, впровадження та сприйняття змін та знання законодавства – для державних службовців категорій «Б» та «В» [36, с. 26]. Ключовою особливістю функціонування державної служби України є посилений контроль зі сторони громадськості. Всі ці вимоги щодо професійної діяльності державних службовців є важливими для практичного виконання завдань і функцій держави, проте їх дотримання вимагає від управлінців відчутного фізичного та психологічного навантаження під час виконання своїх службових обов'язків. У зв'язку із цим, у законодавстві передбачено форми матеріально-соціального забезпечення. Зокрема, структура заробітної плати залежить від рівня державного органу і складається із основної оплати праці (посадовий оклад; надбавки за вислугу років; надбавки за ранг), додаткової (надбавка за інтенсивність праці; надбавка за виконання особливо важливої роботи), премій та інших виплат. У 2022 р. середня заробітна плата державних службовців становила: на посадах категорії «А» – від 75 940 грн до 139 848 грн.; на посадах категорії «Б» – від 13 414 грн до 60 645 грн.; на посадах категорії «В» – від 10 408 грн до 31 658 грн. [37, с. 5, 16, 19]. З 1 січня 2024 р. введена нова схема оплати праці державних службовців державних органів на основі класифікації посад [38]. Відповідно до цієї схеми, у структурі заробітної плати збільшується складова посадового окладу (70 %), а премія не може перевищувати 30 %. На думку вітчизняних і міжнародних експертів, такий підхід ґрунтується на фаховості, результативності, мірі покладеної відповідальності та особистому внеску кожного працівника, на відмінну від попередньої формули, за якої розмір премії, надбавки, стимулюючих виплат, як правило, визначав керівник, часто спираючись на власне бачення і суб'єктивне відношення до підлеглого. Крім заробітної плати, державні службовці, за умови відповідності їх діяльності визначеним критеріям, можуть претендувати на інші форми соціального забезпечення, зокрема: надання соціально-побутового забезпечення у вигляді надання службового житла або матеріальної допомоги; грошова допомога у розмірі середньомісячної заробітної плати, яка виплачується разом із наданням щорічної основної оплачуваної відпустки тривалістю 30 календарних днів; пенсійне забезпечення тощо. Звернемо увагу щодо пенсіонерів: звільнення державного службовця у зв'язку з його виходом на пенсію можливе виключно за відповідною заявою цього державного службовця, проте у разі потреби державної служби він може залишитися на роботі без проведення конкурсу після досягнення 65-річного віку з щорічним продовженням угоди, але не більше як до досягнення 70-річного віку. Станом на 31.12.2021 р. кількість державних службовців віком 61-64 роки становила – 5471 особу (чоловіки – 2332, жінки – 3139), від 65

до 70 років – 274 особи (чоловіки – 203, жінки – 71) [39, с. 6]. Незначна кількість державних службовців пенсійного віку свідчать про тенденцію «омолодження» української державної служби, яка поки що не є динамічною: у 2022 р. фактична кількість працюючих державних службовців до 35 років становить 21 %, у 2021-му – 25 %, у 2020 році – близько 27 % молоді. Тобто, серед молодих людей спостерігається зниження зацікавленості державною службою і це є інституційною проблемою всього державного сектору. З метою популяризації держави як роботодавця і ознайомлення зі специфікою роботи державної служби у 2021 році Наказом НАДС від 28 січня 2021 р. № 17-21 започатковано проведення стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в державних органах строком до 6 місяців. Отже підсумовуючи розгляд основних особливостей управління персоналом державних органів в Україні, у цілому варто зауважити наступне. Важливим чинником розв'язання кадрових проблем у сфері державної служби стало прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу», який містить ряд принципів новел, головними серед яких є: поділ посад державної служби на три категорії А, Б, В; вимоги до політичної неупередженості державних службовців; запровадження інституту наставництва державного службовця; закріплення вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби; норми про професійне навчання державного службовця, а також дисциплінарну та матеріальну відповідальність тощо. Крім того, варто відзначити новітні державні ініціативи, зокрема, стосовно оплати праці на основі класифікації посад, преміювання та заохочення; стажування для перспективної молоді. Поряд з позитивними змінами, державна служба України має вирішити ще ціли низку питань, зокрема, на яких наголошують європейські експерти, а саме: «забезпечити своєчасне приведення чинного законодавства у відповідність із Законом про адміністративні процедури; відновити процес найму та відбору на основі заслуг, а також досягти прогресу в розгортанні Інформаційної системи управління людськими ресурсами в масштабах країни» [40, с. 16]. В цілому, проведені дослідження схиляє до визначення в моделі проходження державної служби в Україні як рис кар'єрної системи (конкурсний відбір, законодавчо визначений правовий статус, увага до освіти, специфічність оплати праці та пенсій), так і посадової (аполітичність, компетентність, мотивація, децентралізована кар'єрна система, оцінювання, система винагород по заслугах, відкритість до конструктивної комунікації з різними суб'єктами). Поєднання цих двох систем у рамках змішаної моделі відбувається в багатьох державах світу (Польща, Угорщина, Мальта, Литва, Чехія, Латвія, Швейцарія, Італія), а з 2000-х рр. аналогічна тенденція спостерігається і в інститутах Європейського Союзу. Загалом, система управління персоналом державних органів в Україні, як і в Бразилії, стикається з такими ж самими проблемами, – з необхідністю залучати, втримувати і мотивувати професійних спеціалістів та впроваджувати інноваційні операційні процеси, що забезпечить результативність та ефективність діяльності при мінімізації витрат. Для їх розв'язання, підхід на основі моделі «управління талантами» видається одним із перспективних, бо дозволяє співвідносити потреби особового зростання кандидата з цілями державного органу та державного управління загалом. Проте відомо, що змістовне відношення професіонала до роботи та прийняття рішень, мотивацію професійної діяльності і поведінки талановитих фахівців визначає система не тільки винагород, а й ціннісних орієнтирів. У зв'язку з цим, звернемося до вивчення поняття «цінність» у сфері державної служби.

Ще в ХХ ст. вчені різних галузей знання актуалізували питання «цінностей», проте загальноновизнаного терміну немає. Фахівці галузі державного управління найчастіше пов'язують категорію «цінність» з проблемами етики, протидії корупції та зниження суспільної довіри до влади. Так, у дослідженні «Цінності державної служби» ірландського вченого М. МакКартея, поняття «цінності» визначається як «індивідуальні принципи або якості, які керують судженнями та поведінками». Автор також відзначає, що значна частина відповідної наукової літератури сприймає поняття «цінності» і «етика» як синоніми, проте, на його думку, це дві різні категорії: цінності, їхній характер, особливості, є своєрідними

орієнтирами у формуванні світогляду, духовного світу державного службовця як особистості, тоді як «етика – це правила, які перетворюють цінності на щоденні дії». Він також вважає, що цінності слід відрізнити і від інших термінів, таких як поведінка та принципи [41, с. 61]. Отже, цінності – це соціальнозначущі уявлення, що, зазвичай, не піддаються сумніву, є еталоном, ідеалом, але вони можуть видозмінюватися. У сучасних наукових дослідженнях не існує єдиної класифікації цінностей, як і не існує єдиного набору цінностей для державної служби, кожна держава визначає їх самостійно. Наприклад, від державних служб США, Нідерландів і Південної Кореї їхні громадяни очікують демонстрації таких цінностей, як працелюбність, чуйність і відданість справі, тобто «хочуть, щоб вони *реагували* на питання громадян, надавали їм належне *обслуговування* та були *віддані* своїй роботі...Громадяни США очікують від державних службовців не тільки гарного обслуговування, чуйності та відданості своїй справі, а й експертів, які будуть *чесні* з ними, тоді як громадяни Нідерландів очікують від них *неупередженості*, а громадяни Південної Кореї очікують, що вони будуть людьми з високими *моральними* властивостями» [42]. Цінності становлять частину загальної аксіологічної основи нормативної системи кожної країни. Хоча терміни «цінність» та «принцип» не одержали достатнього визначення, більшість країн у своїх юридичних текстах проводять різницю між обома категоріями. Для державних служб європейських країн пропонуються такі загальні цінності:

- ефективність. Ефективність головним чином пов'язана з виконанням державних функцій і майже завжди залежить від технічних навичок та досвіду;

- об'єктивність. Більшість європейських систем державного працевлаштування передбачають сталість, професіоналізм, спеціалізацію та технічну підготовку з юридичним зв'язком, щоб привести адміністративні дії у повну відповідність із законом та прямим зв'язком із суспільними інтересами. Однією з основних та загальних вимог державного управління ЄС є необхідна об'єктивність при здійсненні державних функцій;

- технічні знання, досвід та професіоналізм. Поряд із трудовими відносинами та виконанням функцій щодо забезпечення неупередженості, функції, пов'язані з використанням технічних ноу-хау, підлягають об'єктивності, включаючи інтерпретацію суспільних інтересів;

- рівність, досягнення та можливості [43, с. 10].

Практичним втіленням цінностей на державній службі є правові документи, найчастіше у вигляді кодексів поведінки й кодексів етичних норм. До речі, як зауважать європейські експерти: «Кодекси поведінки й кодекси етичних норм часто помилково використовують як взаємозамінні... Однак кодекси етичних норм і кодекси поведінки регулюють поведінку по-різному. Етичні рекомендації зазвичай загальніші та неконкретизовані. У них окреслено низку цінностей і принципів, які мають допомогти виборним представникам чи працівникам робити незалежні судження під час своєї діяльності. Натомість кодекси поведінки окреслюють конкретну поведінку й практично не вимагають власного судження: ваша поведінка або правильна, або ні» [44, с. 26]. Майже всі міжнародні організації долучилися до розробки етичних принципів та стандартів для осіб, що працюють в державному секторі. Наприклад, ООН у 1996 р. прийняла «Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб»; Рада ОЕСР у 1998 р. ухвалила Рекомендацію з покращення етики поведінки на державній службі, зокрема принципи керування етикою на державній службі; Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи у 1999 р. ухвалив Європейський кодекс поведінки (Резолюція Конгресу 79(1999) про політичну добросовісність народних обранців на місцевому та регіональному рівнях), а у 2018 р. схвалив його нову редакцію; Комітет міністрів Ради Європи у 2000 році ухвалив Рекомендацію № R(2000)10 щодо кодексів поведінки державних службовців, яка закликає національні уряди сприяти ухваленню національних кодексів для державних службовців на основі типового кодексу, який додано до рекомендації. Визнаючи важливість встановлення етичних стандартів поведінки державних службовців, демократичні країни підтримали ініціативу.

У Бразилії, з середини 1990-х років було реалізовано ряд ініціатив щодо формування ціннісних орієнтирів федеральної державної служби: Кодекс професійної етики державних службовців органів виконавчої влади (1994 р.), Кодекс поведінки для вищих федеральних адміністрацій (2000 р.), Кодекс етичної поведінки державних службовців при Президентстві Республіки (2002 р.). Серед них варто відзначати Кодекс професійної етики державних службовців федеральних органів виконавчої влади [45], згідно якого «Гідність, пристойність, прагнення, ефективність і усвідомлення моральних принципів» (ст. I) зазначаються як керівні пріоритети для державного службовця під час виконання ним обов'язків і поза них. Проте, за останні два десятиріччя значні зміни державного управління, організації державної служби та розповсюдження цифрових технологій створили нові виклики для етики державних службовців, пов'язані, зокрема з недовірою громадськості до державних установ та їхніх представників, високим рівнем корупції та тривогами щодо конфіденційності та захисту даних. Щоб розв'язати нові етичні проблеми, які постають унаслідок таких суттєвих змін в державній службі, постало питання про розширення та застосування цінностей. Відтак, федеральна державна служба у партнерстві з ОЕСР реалізували проект стосовно виявлення нових цінностей державної служби. З 93 тисяч пропозицій, отриманих на основі опитування федеральних державних службовців Бразилії у період з жовтня по грудень 2020 року, вибраними цінностями були: залученість, доброта, неупередженість, професіоналізм, справедливість, суспільне покликання та чесність [46]. Однак, результати цього проекту не знайшли свого практичного втілення, наприклад як зміни до Кодексу професійної етики державних службовців федеральних органів виконавчої влади. З 2023 р. тема ціннісних орієнтирів державної служби знову на порядку денному, але вже новоствореного MGI. Так, у травні 2023 р. наказом MGI № 1878 від 28 квітня 2023 р. впроваджено програму доброчесності «Pró-Integridade», відмінність якої від традиційного підходу, з точки зору розробників, полягає у тому, що вона виходить за межі боротьби з корупцією, зосереджуючись на діях «на користь створення здорового робочого середовища для всіх людей з повагою до праці, гідності, різноманітності і стійкості» [47, с. 11]. Рік потому, у травні 2024 р. MGI презентує проект «MGI Values», мета якого – представити співробітникам і суспільству сім керівних принципів для зміцнення філософії дій в етичній та екологічній манері. Виділені цінності: співпраця, чесність, стійкість, демократія, участь, різноманітність і якість [48]. Отже, огляд ціннісних орієнтирів бразильської державної служби свідчить про відсутність узагальненого набору цінностей для поведінки державних службовців. Їх розмаїття (для прикладу: 1-й варіант (1994 р.) – гідність, пристойність, прагнення, ефективність, усвідомлення моральних принципів; 2-й (2020 р.) – залученість, доброта, неупередженість, професіоналізм, справедливість, суспільне покликання, чесність; 3-й (2023 р.) – повага, гідність, різноманітність, стійкість) представлено в різних документах, а також у програмах і проектах, в тому числі у співпраці з міжнародними організаціями. Останні роки федеральна державна служба апелює до доброчесності як необхідної морально-етичної цінності діяльності державного службовця, що визначає межі та способи службової поведінки, враховує інтереси всього суспільства до питання скорочення корупції в державному секторі. Це є виправданим, оскільки корупція процвітає у всьому світі. Бразилія за Індексом сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) за 2023 рік, поступилася на дві позиції у порівнянні з попереднім роком і зайняла 36 місце поміж 180 країн; Україна також зайняла 36 місце, проте, на відмінну від Бразилії, додала +3 позиції у порівнянні з 2022 р. [49].

Усвідомленню важливості цінностей в системі державного управління значною мірою сприяв стратегічний вибір Україною європейського шляху розвитку. В подальших національних документах (наприклад, в Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки) відбувається інтеграція до системи державної служби України спільних цінностей, на яких побудований Європейський Союз, а саме: верховенство права, повага до прав і свобод людини, демократія. Втім, поняття «цінності державної служби» досі не визначається українським законодавством та зводиться до принципів державної служби і

Загальних правил етичної поведінки державних службовців [50]. НАДС в контексті формування організаційної культури на державній службі, з 2019 по 2021 рік проводило дослідження у вигляді анонімного онлайн-опитування серед майже 20 тисяч держслужбовців категорій «А», «Б» та «В» з усіх регіонів України, яке допомогло з'ясувати основні цінності: «Серед топ-5 цінностей державні службовці назвали наступні: відповідальність – 75 %, добросовісність – 66 %, професіоналізм – 55 %, командну роботу – 44 %, результативність – 33 %. Цей перелік – незмінний упродовж трьох років» [51]. Ці цінності, визначені самими працівниками, розглядаються тільки як наукова розробка. Їх визнання як основи формування організаційної культури з точки зору інституційної і індивідуальної ефективності потребує нормативного підґрунтя. На сьогодні, для української державної служби, як і для бразильської, актуальним є питання добросовісності, яке розглядається в контексті боротьби з корупцією. Варто зазначити, що в системі державної служби України така морально-етична вимога впроваджена відносно нещодавно, вона стала однією з новел нової редакції Закону України «Про державну службу» № 889-VIII і передбачає відмову державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень та спрямовання дій на захист публічних інтересів. Очевидно, що законодавче закріплення добросовісності сформувало юридичний обов'язок, а також, як наслідок, відповідальність за його порушення.

Таким чином, аналіз стану впровадження ціннісних орієнтирів в систему державних служб Бразилії і України сприяв формуванню розуміння про моральні та етичні норми розвитку цього інституту. Дійсно, обидві країни зацікавлені в організації такої культури державної служби, яка здатна забезпечити внутрішні норми поведінки посадових осіб. Однією із перешкод є невизначеність терміну «цінності державної служби». у національному законодавстві. Прояв ціннісних орієнтирів державних службовців пов'язаний з соціально-економічним розвитком країн і з основними культурними цінностями суспільства. За висновками наймасштабнішої міжнародної програми емпіричного дослідження людських переконань та цінностей World Values Survey (WVS) [52], для Бразилії притаманні традиційні цінності (релігійність, національна гордість, повага до влади, послух і шлюб) та цінності самовираження (захист навколишнього середовища; толерантність до іноземців, геїв і лесбійок; гендерна рівність; участь в прийнятті рішень в економічному та політичному житті), а для України – світсько-раціональні цінності (протилежні традиційним: менше уваги релігії, традиційним сімейним цінностям і авторитету) та цінності виживання (економічна та фізична безпека, що пов'язано з відносно етноцентричним світоглядом та низьким рівнем довіри і толерантності). Останнім часом ціннісні засади діяльності державних органів і їх працівників зазнають значного впливу ідеї добросовісності. Втім, реалізація даної концепції спрямована головним чином на виявлення та запобігання корупції і не охоплює усієї специфіки ціннісних орієнтирів. Тож, процес формування і застосування цінностей державної служби як в Бразилії, так і в Україні, вимагає комплексного підходу та подальшого віднесення цього поняття до самостійної правової категорії, як це відбулося в багатьох країнах, наприклад, Канаді, Великій Британії, Сінгапурі, Швеції та ін.

7. Перспективи подальших досліджень

Перехід до добре структурованої, гнучкої, клієнторієнтованої моделі державної служби, технологічний прогрес в державному управлінні, складність та швидкість змін зовнішнього середовища зумовлюють продовження наукового пошуку нових підходів щодо вдосконалення державної служби. У зв'язку з цим, принаймні три сфери вважаємо перспективними для подальших розробок: інноваційність і інклюзивність впровадження послуг та реалізації державної політики; зміцнення і розвиток управлінських компетентностей державних службовців для подолання загроз у нестабільному суспільстві; модернізація умов трудової діяльності і захисту працівників державних органів.

8. Висновки

Існує широкий спектр наукових робіт, які вивчають питання федеральної державної служби Бразилії та державної служби України, однак без проведення порівняльного аналізу цих інституцій з метою виявлення інноваційних імперативів та водночас встановлення перспектив їх застосування в ініціативах з реформування національних державних служб. Для Бразилії і України – країн, що розвиваються і усвідомлюють виклики сучасності як ризики переходу на новий етап свого існування, потреба у інтеграції знання про ефективні інститути має бути у центрі уваги аби не були втрачені перспективи здатності держави. Слід відзначити, що деякі практико-орієнтовані наукові розробки щодо модернізації своєї добре зарекомендованої професійної державної служби, представлені вченими і урядами цих країн, відзначені міжнародними організаціями, як досягнення, що надихають інші країни. Ці факти, на наш погляд, заслуговують на особливу увагу і спонукають до подальшого вивчення спільних проблем державних служб, які сьогодні важливо вирішити і Бразилії, і Україні, попри суттєві територіально-політичні, інституційні, історично-культурні, соціальні відмінності країн.

Вивчення історичного досвіду національних державних служб дає змогу відзначити їх стратегічну роль у процесах державного будівництва. Державна служба була об'єктом постійної уваги передусім з боку політиків, і це актуалізувало необхідність її деполітизації, яку називають однією з ознак або навіть основ сучасної демократії. Переломними і прогресивними для української та бразильської державних служб можна вважати 90-ті роки ХХ ст., коли Бразилія запровадила адміністративну реформу з орієнтацією на NPM, а Україна, набувши статусу суверенної і незалежної країни, почала втілювати демократичні цінності в систему державного апарату. Однак перші десятиліття ХХІ ст. змінили саму державу на сервісну, визначили потребу громадян в інститутах колективних дій, тим самим поставили державну службу перед вибором нового шляху розвитку. Реакція країн щодо даного питання різна: в Україні в рамках Стратегії реформування державного управління передбачено трансформацію державної служби за європейськими стандартами; Бразилія поки що у пошуках власної концепції реформи державної служби, тож врахування в ній здобутків минулого могло б сприяти запобіганню помилок у майбутньому.

Вагоме місце у розвитку державної служби займають питання її правового забезпечення й організаційної будови. Недостатнє правове регулювання відносин, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, спричинило низький рівень ефективності державного сектору, корупцію і, як наслідок, падіння довіри населення до державних інституцій. Прогрес у законодавчому визначенні процесів державної служби продемонструвала Україна шляхом прийняття нової редакції закону про державну службу на основі європейських стандартів. Позитивний сигнал у забезпеченні правових засад державної служби посилає Бразилія через унормування інноваційних положень щодо порядку вступу на державну службу (Єдиний національний публічний конкурс), правового статусу державних службовців, засад їх соціального і правового захисту (Пропозиції про внесення змін до Конституції (РЕС) № 32/2020, подані до Національного конгресу). Проте, вдосконалення законодавчої бази залишається серед пріоритетних напрямів реформування державної служби. Відзначимо, що принциповим є також питання організаційної основи державної служби. Встановлено, що в Україні завдяки реформі досягнуто успіхів в упорядкуванні державних органів (насамперед, центральних органів виконавчої влади і їх територіальних підрозділів) та ліквідації застарілих установ і посад, а також у значному делегуванні повноважень від галузевих міністерств на інші рівні управління. Переваги України в децентралізації системи державної служби пов'язані зі створенням масштабних партнерських відносин, підвищенням ролі громадськості. Заходи реорганізації державної служби Бразилії беруть до уваги певні аспекти приватного сектора, проте практична реалізація бачення державної служби як стійкої,

інклюзивної та ефективної інституції вимагає від уряду юридично оформленої програми реформ.

Фундаментальним потенціалом змін державної служби є персонал. Управління людьми в державному секторі зазнало глибоких змін. В обох досліджуваних країнах створено системи управління персоналом від центрального рівня до первинної організаційної одиниці. Відмінними є у цій ієрархії головні суб'єкти: в Бразилії – це Президент Республіки як очільник виконавчої влади, який за сприянням Міністерства управління та інновацій у сфері державних послуг опікується державною службою; в Україні – Кабінет Міністрів України і Національне агентство України з питань державної служби. Бразильська державна служба поширюється на організації всього державного сектору, на відміну від української, яка фокусується на державних органах. Складна система бразильської державної служби урізноманітнила умови щодо зайняття посад: для покращення результативності і більш гнучкого розподілу ресурсів поряд з кар'єрними державними посадовцями упор був зроблений на залучення фахівців з використанням тимчасових контрактів. Основу проходження державної служби становить кар'єрна модель, яка забезпечує бразильському державному службовцю стабільність, поступове кар'єрне просування, високе матеріально-соціальне забезпечення і можливості для життєвого перебування на державній посаді. У складі бразильських державних службовців фахівці з різною освітою, відповідно посаді; переважна більшість – чоловіки; значна чисельність осіб пенсійного віку. Для України характерною є змішана модель проходження державної служби, для якої основне значення має деполітизація, меритократія та набір нового покоління державних службовців з необхідними компетентностями. Тож, кадровий склад української державної служби – це спеціалісти переважно віком 36-60 років; з вищою освітою (передусім зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування»), які мають можливість для побудови динамічної кар'єри на підставі компетентності шляхом конкурсного зайняття посад; за гендерною ознакою – більшість жінок, які займають в основному посади спеціалістів, хоча відзначається динаміка їх зайнятості і на керівних посадах. Український і бразильський досвід управління персоналом державних органів визначає наявність аналогічних проблем, а саме: впровадження дієвої системи управління персоналом та залучення кваліфікованих кадрів на основі прозорого і відкритого конкурсного відбору; впровадження змін до системи оплати праці на підставі ефективності діяльності; розвиток системи нефінансової мотивації; модернізація професійної освіти; створення системи управління талантами на державній службі; зміна системи трудових відносин, «омолодження» державної служби і інші.

Констатується, що однією із складових ефективності державної служби є організаційна культура, що базується на цінностях. Практичним втіленням цінностей на державній службі виступають правові документи: і Бразилія, і Україна запровадили відповідні кодекси поведінки і створили системи контролю за дотриманням їх положень державними службовцями. Поряд з цим виявлено відсутність юридичного визначення терміну «цінності державної служби», що вимагає подальшого віднесення цього поняття до самостійної правової категорії, як це відбулося в провідних країнах. У перспективі можуть братися до уваги набори цінностей, сформовані за результатами опитування державних службовців: у Бразилії це залученість, доброта, неупередженість, *професіоналізм*, справедливість, суспільне покликання, чесність; в Україні – відповідальність, добросовісність, *професіоналізм*, командна робота, результативність. Зазначено, що прояв ціннісних орієнтирів державних службовців пов'язаний з соціально-економічним розвитком країн і з основними культурними цінностями суспільства: для Бразилії притаманні традиційні цінності (релігійність, національна гордість, повага до влади, послух і шлюб) та цінності самовираження (захист навколишнього середовища; толерантність до іноземців, геїв і лесбіянок; гендерна рівність; участь в прийнятті рішень в економічному та політичному житті), а для України – світсько-раціональні цінності (протилежні традиційним: менше уваги релігії, традиційним сімейним цінностям і авторитету) та цінності виживання (економічна та фізична безпека, що пов'язано з відносно етноцентричним світоглядом та низьким рівнем довіри і толерантності). Останнім часом

ціннісні засади діяльності державних органів і їх працівників зазнають значного впливу концепції добродетності, спрямованої головним чином на боротьбу з корупцією. Однак проблема корупції продовжує прогресувати і це вимагає від країн інноваційного підходу, можливо з урахуванням цінностей державних служб європейських країн – ефективність; об'єктивність; технічні знання, досвід та професіоналізм; рівність, досягнення та можливості.

Таким чином, підсумовуючи порівняльне дослідження державних служб Бразилії і України, відзначимо, що попри наявні об'єктивні відмінності країн, кожна має досягнення і проблеми в сфері адміністративного реформування, отже є можливості визначити спільні проекти, які будуть посилювати національні державні інституції шляхом імплементації іноземних інновацій. Потенціал національних державних служб для просування сталого людського розвитку ще не використано у повній мірі.

9. Подяка

Публікація підготовлена в рамках проекту «Професіоналізація державної служби та інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ)» завдяки підтримці FUNDAÇÃO ARAUCÁRIA - Агентства фінансової підтримки наукового та технологічного розвитку штату Парана (Бразилія).

Список літератури:

- 1) *Договір про дружні відносини і співробітництво між Україною і Федеративною Республікою Бразилія* (Закон України). № 359/96-ВР (1996). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/076_657#Text.
- 2) Lopez F., Silva T. M. (2019). Party filiation and appointment for positions in the Brazilian federal bureaucracy (1999-2018). *Journal of Public Administration*, (53 (4)), 711-731. DOI: 10.1590/0034-761220180387x].
- 3) Filgueiras F., Koga N., Viana R. (2020) State Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service. *Revista de Sociologia e Política*, (74 (28)), 1-22. DOI: 10.1590/1678-987319277404.
- 4) Bonis D. (2015). Politicisation of the federal civil service in Brazil: An empirical assessment. *The Public Sphere - Graduate Journal of Public Policy*, (1), 4–15. URL: https://www.academia.edu/14693195/Politicisation_of_the_federal_civil_service_in_Brazil_An_empirical_assessment?email_work_card=title.
- 5) Fernandes C., Palotti P. (2019). Professionalizing bureaucracy and building state capacities: are there unequal advances in Brazilian public administration? *Journal of public administration*, (53(4)), 687-710. DOI: 10.1590/0034-761220180072x.
- 6) Stadler A., Camargo R., Maioli M. (2017). E-Learning as a training tool for civil servants: a case in the state of Parana – Brazil. *Turkish Online Journal of Distance Education-TOJDE*, (18 (2):94), 94–105. DOI: 10.17718/tojde.306562.
- 7) Chavez D. (2020). The State, Public Responses, and the Day After the Pandemic. *Tni longreads*. URL: <https://longreads.tni.org/the-state-public-responses-and-the-day-after-the-pandemic>.
- 8) Баштанник В. В. (2023). Служба і службові відносини в умовах інституціональних викликів: постановка проблеми наукового дослідження. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*, (1), 9-15. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.1.1>.
- 9) Чеченко К. О. (2022). Принцип добродетності державної служби: етимологія та генеза морально-етичної норми. *Київський часопис права*, (1), 143-151. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2022.1.22>.
- 10) Селіванов С. В. (2022). Розбудова інституту професіоналізації державної служби в Україні та система передумов її провайдингу. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*, (3), 61-66. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.10>.

- 11) Siqueira H., Fabríz D. C. (2023). The Brazilian Federalism – A History Retold. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, (138), 37–66. URL: <https://ssrn.com/abstract=4570186>.
- 12) Prado Jr. C. (1994). *Formação do Brasil Contemporâneo*. 23 ed. São Paulo: Editora Brasiliense. URL: <file:///D:/Downloads/20866-Artigo-71232-1-10-20170119.pdf>.
- 13) *Decreto-Lei*. № 1.713. (1939). URL: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1713-28-outubro-1939-411639-publicacaooriginal-1-pe.html>.
- 14) Marcelino G. F. (2003). Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista De Administração Pública*, (37(3)). 641–658. URL: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6735>.
- 15) *Decreto-lei*. № 200. (1967). URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.
- 16) Souza S. Ch., Oliveira Mell M. S. (2013). A Evolucao Historica do Servico Publico e a Necessidade da Transformacao do Servidor Publico. *Convibra*, (38). URL: https://convibra.org/congresso/res/uploads/pdf/2013_38_6812.pdf.
- 17) Історія державної служби в Україні: у 5 т. (2009). / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. Київ : Ніка-Центр. Т.1. 544. URL: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966-521-520-2/978-966-521-520-2.pdf>.
- 18) *Конституція України* (Закон України). № 254к/96-ВР. (1996). Зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
- 19) Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service. (2021), OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>.
- 20) *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL*. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº66 de 13 de julho de 2010. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/text/267224>.
- 21) Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal - Siorg. Modulo 1: Estruturas Organizacionais e o Estado. (2019). Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública. 20. URL: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5190>.
- 22) *Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій* (Постанова Кабінету Міністрів України). № 179. (2005). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text>.
- 23) Conheça a estrutura do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. URL: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/conheca-a-estrutura-do-ministerio-da-gestao-e-da-inovacao-em-servicos-publicos>.
- 24) Government effectiveness - Country rankings: URL: https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_government_effectiveness/.
- 25) Itrich-Drabarek J. (2015). The civil service in Poland: theory and experience. Frankfurt am Main. 272. DOI: 10,3726 / 978-3-653-05019-6.
- 26) GESTÃO DE PESSOAS. URL: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/@@search?SearchableText=GEST%C3%83O%20DE%20PESSOAS>.
- 27) *LEI*. №8.112. (1990). URL: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8112-11-dezembro-1990-322161-publicacaooriginal-1-pl.html>.
- 28) Painel Estatístico de pessoal. URL: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>.
- 29) Evolução histórica dos servidores ativos e inativos, e pensionistas (por quantidade). Servidores e Pensionistas. / Portal da Transparência do Governo Federal. URL: <https://portaldatransparencia.gov.br/servidores>

30) Concurso Público Nacional terá mais de 3.600 locais de aplicação de provas em todo o Brasil. URL: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril/concurso-publico-nacional-tera-mais-de-3-600-locais-de-aplicacao-de-provas-em-todo-o-brasil>.

31) INSEAD (2023): The Global Talent Competitiveness Index 2023: What a Difference Ten Years Make What to Expect for the Next Decade Fontainebleau, France. URL: <https://www.insead.edu/system/files/2023-11/gtci-2023-report.pdf>.

32) Деякі питання реформування державного управління України (розпорядження Кабінету Міністрів України). № 831-р. (2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#n9>.

33) Про державну службу (Закон України). № 889-VIII. (2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

34) Статистичні дані про кількісний склад державних службовців. (2023). / Національне агентство України з питань державної служби. 8. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/infografika4kv23-1.pdf>.

35) Звіт про результати визначення загальних потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування на 2024-2026 роки. (2023). / Національне агентство України з питань державної служби. 32. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya/analitichni-materiali>.

36) Аналітичний звіт щодо визначення індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців на 2024 рік. (2023). / Національне агентство України з питань державної служби. 40. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/profesijne-navchannya/analitichni-materiali>.

37) Статистичний звіт про результати моніторингу оплати праці державних службовців у 2022 році. (2023). / Національне агентство України з питань державної служби. Червень. 21. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/%D0%9E%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B0%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%9E%D0%9F%202022%20%D0%BE%D1%81%D1%82.pdf>.

38) Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році (Постанова Кабінету Міністрів України). № 1409. (2023). URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pytannia-oplaty-pratsi-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-na-osnovi-klyasyfikatsii-posad-u-2024-rt291223?fbclid=IwAR0KR4iZ6Nh1aGF2a5OAUv5oPbmjXjqn-pps1tuh28b1D3SigNnnYM7eWpE>.

39) Інформація про кількісний та якісний склад державних службовців у органах державної влади. ІV квартал 2021 року. (2022). / Національне агентство України з питань державної служби. 9. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/statistichni-dani-za-iv-kvartal.pdf>.

40) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy. (2023). Brussels. 152. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

41) MacCarthaigh M. (2008). Public Service Values. *Committee for Public Management Research Discussion Paper*, 39. URL: <https://www.cpmr.gov.ie/Documents/Public%20Service%20Values.pdf>.

42) Neo Sh., Grimmelikhuijsen S., Tummers L. (2022). Core values for ideal civil servants: Service-oriented, responsive and dedicated. *Public Administration Review*. December. DOI: 10.1111/puar.13583.

43) Public employment in European Union Member States, Spanish Presidency Report 2010. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics->

explained/index.php?title=Archive:Civil_servants_in_the_EU_member_states#Conclusions_of_the_Spanish_Presidency_Report_2010.

44) Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування/ (2019). Рада Європи, 70. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>.

45) *Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal* (Decreto). №º1.171. (1994).

URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm.

46) Valores do Serviço Público Federal: sete conceitos foram escolhidos entre mais de 93 mil sugestões dadas por servidores. (2021). URL: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/valores-do-servico-publico-federal-sete-conceitos-foram-escolhidos-entre-mais-de-93-mil-sugestoes-dadas-por-servidores>.

47) PROGRAMA DE INTEGRIDADE do Ministério da Gestão. PLANO Pró-Integridade. 2023/2024. 45. URL: https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/pro-integridade/copy3_of_planoprointegridadefinalcomdespacho.pdf.

48) Gestão lança campanha «Valores do MGI» e celebra aniversário do Programa «Pró-Integridade». URL: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril/gestao-lanca-campanha-201cvalores-do-mgi201d-e-celebra-aniversario-do-programa-201cpro-integridade201d>.

49) Corruption Perceptions Index. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>.

50) *Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування* (Наказ Національного агентства України з питань державної служби). № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2021 року № 72-21). (2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.

51) Алюшина Н. (2021). Цінності держслужби як суспільний мейнстрім. URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/787440.html>.

52) The Inglehart-Welzel World Cultural Map - World Values Survey. Findings and Insights. (2023). URL: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>.

Empowering public service to promote sustainable human development through implementation of foreign innovations

Svitlana Gazarian

Department of Public Administration and Public Service, ESI «Institute of Public Administration», V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
ORCID 0000-0002-9720-2260

Abstract: An important component of the thirty-year bilateral relations between Ukraine and the Federal Republic of Brazil is the development of cooperation in the field of science and technology. However, for the first time in both the international and national literature, a study is presented with a comparative analysis of the state and political evolution, legislation, and practice of the Brazilian Federal Public Service and the Civil Service of Ukraine in terms of the relevance of experience in this area for both countries. Despite territorial, political, historical, cultural, and social differences, the states are united in their commitment to viable and sustainable human development, which requires addressing similar challenges to create efficient, accountable, and inclusive institutions, in particular the public service. The article emphasizes that the two countries demonstrate certain ‘best practices’ in public service capacity building that deserve special attention, some of which have been recognized by international organizations as achievements that inspire other states. Through a historical analysis, the author highlights the strategic role of the public service in human development processes, identifies the positive and negative impact of the main trends in the state and political evolution of the countries on the institution of the public service, indicating specifically its profound

political dependence. The article also points out the key organizational and legal changes in the national public services and emphasizes, in particular, the possibility of using a hybrid of elements of the dominant hierarchical-bureaucratic and horizontal (networking) structures, since the introduced innovations failed to overcome the dominance of negative trends in management, as evidenced by international ratings. The author argues that the countries under research have similar problems, namely in the fields of: meritocratic personnel selection; personalization of the reward system; inclusive lifelong learning; talent management in the public service; digitalization of HR-service, etc. The author puts a stress on a critical role of values in an effective performance of civil servants, the manifestation of which is associated with the countries' socio-economic and cultural development. The author focuses on the priority of integrity in the value principles of civil servants' activities, which is practically implemented in codes of ethical behavior aimed mainly at preventing corruption. The author concludes that both in Brazil and Ukraine, there is a need for an integrated approach and further classification of the concept of 'public service values' as an independent legal category, as is done in many progressive countries. Promising areas of research are outlined: innovation and inclusiveness of service provision; formation of productive creativity in civil servants; modernization of working conditions and protection of employees of public authorities.

Keywords: public service, public bodies, public office, civil servant, public administration reform, Brazil, Ukraine, sustainable human development.
