

## **МОДЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ**

У статті проведено аналіз професійного розвитку державних службовців. Розглянуто фактори, що впливають на професійний розвиток, а також терміни «професіоналізм», «професійна етика» та ін., що сприяють розкриттю суті професіоналізму державних службовців.

В статті проведено аналіз професійного розвитку государственных служащих. Рассмотрены факторы, влияющие на профессиональное развитие, а также термины «профессионализм», «профессиональная этика» и др., способствующие раскрытию сущности профессионализма государственных служащих.

The article is dedicated to officials professional development analysis. The factors which influence professional development are examined. Special attention is put on terms like «professionalism», «professional ethics» and others which help to disclose the essence of officials professionalism.

*Ключові слова:* професіоналізм державної служби, державний апарат, атестація державних службовців, критерії ефективності державної служби, індикатори продуктивності праці, диференціація зарплати державних службовців.

Проблема праці державних службовців в Україні постає як одне з провідних завдань політики уряду, навколо якої зав'язується тугий вузол соціально-економічних та політичних суперечностей. Проблематика полягає у тому, що державна служба традиційно пропонувала високий рівень стабільності роботи, і навіть вважалася роботою «на все життя», що пов'язувалося з певними особливостями виконання державної служби. Однак за два останні десятиріччя державна служба втратила свої специфічні риси - у процесі реформування державного сектора деякі функції були передані приватному сектору.

Державний апарат формується на основі структурної організації органів державної влади, а також основ розвитку й функціонування системи державної служби. Державна служба - це, з одного боку, професійна діяльність осіб, спрямована на виконання завдань і функцій держави, а з іншого боку - сукупність відносин, які виникають під час реалізації права громадян України на державну службу, тобто це державно-правовий інститут.

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, яка є особливим інститутом сучасної держави. Державна служба - це спеціально організована професійна діяльність громадян з реалізації конституційних цілей і функцій держави. Система державної служби складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, а також державних службовців - осіб, які спеціально підготовлені і професійно зайняті у системі державних органів.

Проблеми професійної діяльності державних службовців висвітлюються в публікаціях Л.Артеменко, Т.Базарова, В.Бондаря, О.Волнухіної, В.Воронкової, Н.Гончарук, А. Єгоршина, Б.Єрьоміна, С.Занюка, А.Колота, О.Крушельницької, І.Крюгера, О.Машкова, О.Мельникова, Д.Мельничука, С.Мосова,

Н.Нижник, С.Озірської, М.Олехновича, В.Олуйко, Н.Протасової, Т.Ремизова, О.Слюсаренко, О.Турчинова, Р.Шевеліна та ін. Водночас актуальні проблеми організації праці та її мотивації як чинника підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців залишаються малодослідженими.

Зарубіжний досвід організації державної служби передбачає застосування двох основних моделей. Перша, умовно кажучи – «європейська», характерним прикладом якої є англійська система організації державної служби. За цією системою чиновнику, який поступив на держслужбу, гарантується за будь-яких умов добре оплачувана робота, пакет соціальних пільг та досить високий рівень пенсійного забезпечення. Звільнити англійського чиновника майже неможливо. Водночас значно нижчий порівняно із приватним сектором економіки рівень оплати праці, а також заборона займатись бізнесом не забезпечують державним службовцям високого рівня життєвих благ. Таким чином, державний службовець свідомо отримує не надто високу, проте гарантовану пожиттєву стабільність.

Друга модель – «американська», відповідно до якої державна служба розглядається як рівноправний вид діяльності на ринку праці. Державний службовець працює за контрактом без особливих привілеїв та соціальних преференцій, які зумовлені належністю до відповідної категорії державних службовців, вислугою років та іншими атрибутами європейської бюрократичної моделі – про ступінь успішності чиновника судять за ефективністю його роботи. Проте американським державним службовцям не гарантується збереження посади за умови визнання недоцільності збереження відповідного робочого місця; рівень пенсійного забезпечення безпосередньо не пов'язаний із проходженням державної служби. При прийомі на роботу враховуються, передусім, ділові та професійні риси.

Вітчизняна модель організації державної служби за характеристикою системи оплати праці тяжіє до «європейської», водночас вона має певні відмінності: як стосовно рівня оплати праці, так і питомої ваги посадового окладу у структурі заробітної плати державного службовця тощо. Це визначає специфіку вітчизняної моделі організації державної служби, функціонування якої ще не відповідає сучасним усталеним європейським стандартам. У зв'язку з цим виникає гостра необхідність привести у відповідність з цими стандартами всю систему державної служби в Україні, а також окремі її елементи, насамперед систему оплати праці державних службовців.

Водночас забезпечення ефективності праці багато в чому залежить від досконалості застосування системи мотивації трудової діяльності працівників. Не є винятком і державна служба.

У системі мотивації матеріальне стимулювання посідає найвагоміше місце. Підтвердженням цього є те, що фонд оплати праці у структурі ВВП у розвинених країнах становить від 60 (країни ЄС) до 75% (США).

Очевидно, що рівень оплати праці в Україні істотно відстає від загальносвітових норм. Як економічна категорія заробітна плата не повною мірою виконує свої функції – розподільчу, відтворення робочої сили, стимулювання праці. Нині вона фактично перетворилася на один із варіантів соціальної допомоги, який мало залежить від результатів праці. Особливо гострою ця проблема є для такого сегмента ринку праці, як державна служба, де майже відсутній зв'язок рівня оплати праці з її результатами.

Проте питання подальшого реформування системи оплати праці державних службовців з урахуванням специфіки формування ринкових механізмів в Україні залишаються актуальними та потребують подальшого наукового дослідження. Варто також додати, що у сучасній науковій літературі відсутні дослідження шляхів переходу до оплати праці державних службовців як ціни робочої сили на ринку праці.

Аналіз наукової літератури, аналітичних та експертних розробок свідчить, що єдиного системного підходу до тлумачення поняття оцінки ефективності, її сутності та значення не існує. Не створено поки й прийнятної нормативно-правової бази оцінки ефективності, відсутні чіткі критерії, показники і процедури оцінки ефективності, а в практиці діяльності кадрових та інших підрозділів державних органів панує вузьке розуміння оцінки ефективності й результативності. У кадрових відділах також відсутні й аналітичні підрозділи, які б спеціально займалися аналізом та оцінкою ефективності. На цей час оцінка ефективності ґрунтується майже цілком на формальних показниках і здійснюється в більшості випадків у формі атестації.

Оцінка ефективності діяльності державних службовців – це процес, спрямований на визначення внеску цих службовців відповідно до їхньої компетенції у досягненні цілей і завдань органу державної влади. Як правило, процес оцінки ефективності містить у собі такі елементи:

- ❖ встановлення чітких стандартів діяльності для кожної посади і критеріїв оцінки ефективності цієї діяльності в посадових інструкціях державних службовців;
- ❖ вироблення процедури оцінки ефективності діяльності (періодичність, методи оцінки);
- ❖ безпосередню оцінку ефективності діяльності за обраним методом;
- ❖ обговорення результатів оцінки з працівником;
- ❖ ухвалення рішення за результатами оцінки і документування оцінки.

Метою оцінювання є визначення шляхів для покращення роботи апарату і конкретного державного службовця, а також визначення форм і обсягів заохочення державних службовців для поліпшення якості результатів їх діяльності. Оцінка ефективності діяльності державних службовців базується на принципах:

- ❖ обліку специфіки об'єкта оцінки (оцінка не тільки економічної, але й соціальної ефективності);

- ❖ визначення результатів діяльності державного службовця на основі його посадових обов'язків і функцій органу державної влади;
- ❖ використання двосторонньої шкали оцінки результатів діяльності;
- ❖ локальності критеріїв оцінки ефективності діяльності;
- ❖ використання коефіцієнтів трудового внеску працівників.

Об'єктом оцінки є ефективність діяльності державного службовця, яку в науковій літературі прийнято класифікувати за специфікою результатів, що досягаються в процесі цієї діяльності. Загалом ефективність можна визначити як співвідношення досягнутих результатів і витрачених на це ресурсів. Відповідно, щоб оцінити ефективність, необхідно за заздалегідь обраними критеріями і показниками оцінити результати (наприклад, у приватному секторі економіки - прибуток), потім – витрачені на це ресурси, а потім співвіднести їх. Однак стосовно діяльності державного службовця така схема не може бути повноцінно застосована у зв'язку зі специфікою управлінської діяльності в публічній сфері.

Витрачені ресурси як об'єкт оцінки щодо одержання управлінського результату можуть мати матеріальні, організаційні, інформаційні чи інші ознаки виміру. Як правило, значну частину витрат органів державної влади складають витрати праці. Оцінка витрат є найбільш простим методом оцінки ефективності. Проте методи оцінки за витратами не дозволяють одержати об'єктивної інформації про стан і зміну об'єкта управління. Це формальний метод, що використовується в розвинених країнах світу головним чином для оцінки внутрішньої організаційної діяльності. Стосовно оцінки діяльності державних органів і державних службовців методи оцінки витрат поступово витісняються методами оцінки за результатами.

Результат діяльності державного службовця як об'єкт оцінки може виступати в таких формах, що дуже складно оцінити у співвідношенні з витраченими ресурсами, оскільки результат може мати не тільки економічні наслідки, але й певне соціальне, політичне, соціально-психологічне значення для суспільства.

З метою визначення якості та ефективності виконання державною службою своїх обов'язків (програм, завдань, заходів та ін.) використовуються такі види індикаторів:

- ❖ індикатори витрат визначаються на основі обсягу фінансових, кадрових та інших ресурсів, які використовуються для виконання конкретних програм чи для надання певних послуг (зазвичай ці витрати розраховуються у разі підготовки фінансового обґрунтування та подання бюджету);
- ❖ індикатори результатів/обсягів роботи визначаються на основі розрахунку одиниць виготовленої продукції чи наданих послуг і обсягу робочого навантаження або отриманих послуг;
- ❖ індикатори результатів/ефективності визначаються на основі результатів функціонування (включаючи якість) державної служби;

❖ індикатори ефективності/рентабельності визначаються як співвідношення кількості виконаних робіт чи наданих послуг до їх вартості в грошових одиницях чи людино-годинах;

❖ індикатори продуктивності.

З метою підвищення професійної компетентності та відповідальності державних службовців за доручену справу в багатьох західних країнах широко застосовується система оцінок (атестації) виконавчої діяльності державних службовців.

Останнім часом особлива увага акцентується на підвищенні особистої відповідальності державних службовців за доручену справу, що сприяє зниженню їх відчуження і посиленню їх відданості справі обслуговування громадських інтересів. Водночас розширення представництва й участі громадськості у здійсненні державних програм сприяє втіленню їх у життя. З іншого боку, поширення інформації про державну діяльність дозволяє своєчасно приймати превентивні заходи щодо помилкових та шкідливих рішень і вносити необхідні корективи в реалізацію державних програм.

В експертній оцінці соціальної ефективності державної служби велика увага приділяється порівняльному аналізу основних індикаторів, на основі яких визначаються критерії якості роботи. Порівняння поточної інформації здійснюється: шляхом аналізу діяльності за попередній рік; за подібними сферами повноважень; на відповідність стандартам чи нормам, цілям, встановленим на початку року; за вартістю або результатом подібної діяльності в інших органах чи приватному секторі.

Вибір критеріїв і методів оцінки ефективності діяльності державних службовців залежить від категорії посади державного службовця. У зв'язку з поділом управлінської праці результат праці керівників, як правило, може бути адекватно відображений тільки через підсумки сумарного результату діяльності службовців, а також через соціально-економічні умови праці підлеглих.

Результат праці фахівців залежно від специфіки одержуваного результату визначається, виходячи з кількісних та якісних критеріїв (обсягу, повноти, якості, своєчасності виконання закріплених за ними посадових обов'язків та ін.), як підсумок діяльності кожного працівника окремо.

Трудова діяльність державних службовців – це надзвичайно складна сфера праці. Вона відзначається високим інтелектуальним, нервово-емоційним напруженням, дефіцитом рухомої активності, як правило, високою відповідальністю, ненормованим робочим днем, неритмічним навантаженням, непередбачуваністю ситуацій і появи доручень тощо, не кажучи про стислі терміни. Така напружена праця вимагає і відповідної оплати. Отже, одним із суттєвих факторів підвищення ефективності праці державних службовців та основних напрямів реформування державної служби є створення ефективної системи оплати праці державних службовців. Тут варто зауважити, що

зарплата повинна виконувати, якнайменше, чотири функції: соціальну, відтворювальну, мотивуючу і регулюючу.

Розуміючи це, у країнах з розвинутою економікою на державну службу витрачається надзвичайно висока частка Державного бюджету. Наприклад, у Франції ці витрати, як правило, перевищують 20% Державного бюджету. Можна говорити про різну структуру державної служби в країнах ЄС, але про те, що компонента витрат уряду на державну службу дуже висока – це однозначно.

У державній службі країн ЄС використовуються різні системи оплати праці державних службовців. У деяких країнах ЄС державним службовцям формально платять менше, ніж у приватному секторі, однак державний сектор створює кращі умови щодо додаткових трудових преференцій, а у приватному секторі існує більша диференціація оплати праці залежно від якості виконаних робіт (бонуси від прибутку, преміювання та інші матеріальні заохочення). Серед європейських науковців досі немає єдиної думки щодо того, ніби зарплата в державному секторі поступається недержавному. Наприклад, ситуація в Румунії була і залишається досить типовою для всіх країн-нових членів ЄС. Через низьку оплату праці румунська державна служба приваблює переважно фахівців середньої ланки, які розглядають її як «трамплін» для майбутньої кар'єри у приватному секторі. У Литві зарплата державних службовців вищого рангу порівняно низька, на відміну від посадових осіб середньої та нижчої ланки (порівняно з приватним сектором). У Словаччині зарплата державних службовців складає приблизно 75% від зарплати на аналогічних посадах у приватному секторі. Останнім часом нові країни-члени ЄС переважно йдуть шляхом збільшення зарплати державним службовцям. Так, наприклад, з часу вступу до ЄС в Чехії зарплата державних службовців зросла на 40%, а в Угорщині – на 70%.

Державна служба в більшості країн ЄС завжди надавала працівникам постійні привілеї щодо гарантії зайнятості та пенсійного забезпечення, але це не мало стосунку до оплати праці. Традиційно державні службовці не отримували будь-якого матеріального заохочення за належне виконання своєї роботи. Логіка такого дисбалансу має свої історичні причини і сьогодні в багатьох аспектах вона видається застарілою. Ідея професійної державної служби в країнах-членах ЄС досі багато в чому визначається саме поняттям «служби», хоча це й суперечить економічному поняттю «праці». Тобто державні службовці працюють заради інтересів держави, а не на себе. Служіння суспільству є, з етичної точки зору, вищим за приватні інтереси, відповідно до державних службовців встановлюються вищі моральні (не матеріальні) вимоги та привілеї. Тому зарплата розглядається як засіб підтримки та забезпечення життя державних службовців, а не як винагорода за виконання обов'язків.

На початку ХХІ ст. ця традиція почала поступово зникати. Саме тому в

країнах ЄС тепер державним службовцям платять не за надання послуг державі, а за якісно виконану роботу. Це, у свою чергу, означає відповідне зменшення їхніх привілеїв. Наприклад, протягом останніх десяти років у Франції та Бельгії уперше прибутки від професійної діяльності вищих посадових осіб майже зрівнялися з прибутками топ-менеджерів у приватному секторі.

Запровадження системи оплати праці залежно від якості виконаної роботи у країнах ЄС часто пов'язують із системою бонусів (як і в приватному секторі), як, наприклад, у ФРН. Найчастіше система додаткових виплат є досить складною, а основна (базова) зарплата державних службовців – низька щодо загальної суми виплат. Наприклад, у Латвії додаткові виплати досягають 50% від загальної суми зарплати, а в Литві – до 70%. Втім, й у цих країнах досі відсутні чіткі критерії оцінки якості виконуваних державними службовцями робіт, і надбавки виплачуються, як правило, за стаж і потенціал кар'єрного росту. У деяких країнах, навпаки, преміальні виплати не перевищують 3-5%. Загалом на рівні ЄС досі не відбулося узагальнення практики преміювання державних службовців за критерієм якості праці.

В Україні в перспективі має бути запроваджено практику періодичного перегляду системи організації оплати праці державних службовців. При цьому у нас залишається проблемою врегулювання диференціації зарплати державних службовців. Насамперед, це стосується надмірних відмінностей рівнів зарплати у різних державних відомствах. Звичайно, це знижує мотиваційний потенціал державних службовців. Це також є способом «переманювання» кращих працівників з однієї структури в іншу. Здійснений Головним управлінням державної служби аналіз матеріалів по різних відомствах і міністерствах свідчить, що ця різниця часто складає 1,5-2 рази. Наприклад, працівники Міністерства юстиції України мають удвічі більше надбавок, ніж працівники Міністерства праці та соціальної політики України. Звичайно, ця диференціація завжди була, але вона досягала максимум 15-20%. Можливо, функції спеціалістів у міністерстві, в облдержадміністрації, у Секретаріаті Кабінету Міністрів України дещо інші, можливо, складність інша, але диференціація за складність не повинна перевищувати два рази.

Викладене вище дає підстави зробити висновок про необхідність вдосконалення умов оплати праці державних службовців на основі введення єдиних умов оплати праці працівників органів державного управління та встановлення оптимальних співвідношень у розмірах посадових окладів з урахуванням складності та відповідальності виконуваних робіт державними службовцями одного організаційно-правового рівня. На першому етапі врегулювання системи оплати праці доцільно запровадити посадові оклади, які дадуть можливість довести у структурі зарплати їх питому вагу до 50 % і в цілому підняти зарплату робіт державним службовцям на рівень зарплати в приватному секторі. Крім того, система оплати праці має уніфікувати різницю в

окладах і зарплаті між місцевим і обласним рівнями та рівнем центральних органів виконавчої влади. На другому етапі доцільно планувати схеми кар'єрного зростання і відповідної фінансової мотивації державних службовців.

**Список використаних джерел:**

1. Бондар В. Нематеріальна мотивація як чинник підвищення ефективності діяльності державних службовців в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С.М.Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип.1 (23). – 292 с.

2. Гончарук Н. Т. Мотивація й оцінка керівного персоналу у сфері державної служби // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип.1 (27). – С. 250–256.

3. Закон України «Про державну службу» // Уряд. кур'єр. – 1994. – 4 січня.

4. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: Монографія. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. – С. 207–211.

5. Слюсаренко О. Мотивація як умова і чинник професійного удосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., м.Київ, 31 трав. 2006 р.: У 2 т. / За заг. ред.. О.Ю. Оболенського, В.М. Князева – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – Т.1. – С. 387–389.