

В.П. Козуб,  
к.і.н., доц., доцент кафедри державного управління  
та менеджменту ХарРІ НАДУ;  
О.В. Шевченко,  
слухач магістерської підготовки ХарРІ НАДУ

## НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МАТЕРІАЛЬНОГО СТИМУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

*Проаналізовано низку позитивних та негативних аспектів, що впливають на ефективність роботи державних службовців і, зокрема, матеріальне й моральне заохочення за сумлінну та ініціативну працю як засіб зменшення рівня корупції в державному секторі. Запропоновано кроки, спрямовані на підвищення ефективності діяльності державних службовців та в цілому органів виконавчої влади.*

**Ключові слова:** органи державної влади, державна служба, зниження корупції, матеріальне стимулювання, критерії оцінки, система оплати праці.

У період становлення демократичної, правової держави та її владних інститутів особливого значення набуває формування принципів сучасної системи роботи з кадрами державних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, здатних вирішувати нагальні економічні, соціальні, культурні проблеми перехідного періоду розвитку суспільства. Подолання кризових процесів у державі і суспільстві в першу чергу залежить від формування сучасної системи кадрового забезпечення органів державної влади висококваліфікованими кадрами нового типу, зданими взяти на себе відповідальність і вирішувати поточні загальнонаціональні, регіональні, районні проблеми.

У демократичному суспільстві державна служба повинна забезпечувати дотримання прав, свобод людини і громадянина через надання фізичним, юридичним особам якісних адміністративних (управлінських) послуг, гарантувати якісну підготовку та виконання державних рішень.

Основними вимогами до діяльності посадових осіб органів державної влади Президент України В. Ющенко визначив патріотизм, професіоналізм, доброчесність. Саме державні службовці мають бути носіями таких якостей, людьми, які на професійній основі виконують відповідальні завдання та реалізують функції державної влади [3], безпосередньо втілюють у життя

владні рішення. Саме від державних службовців, від рівня їх професійних та моральних якостей залежатиме успіх розбудовчих процесів.

На жаль, дуже повільно і часто неефективно проводиться робота з підвищення престижу державної служби, зниження рівня корупції, підготовки нормативно-правової бази з питань забезпечення соціального захисту державних службовців. Рівень корумпованості у країні за словами А. Кінаха, міністра економіки в уряді, В. Януковича, зріс до 39 % у 2007 р. порівняно 27 % 2006 р. [4].

Конституцією України (ст. 92) визначено, що основи державної служби визначаються виключно законами України. Відповідно до неї, Україна є демократичною, правовою, соціальною державою, яка спрямовує свою діяльність на становлення соціально орієнтованої ринкової економіки та демократичних інститутів за умов розвитку всіх форм власності.

Курс на розбудову саме такої держави визначає необхідність підготовки нового типу управлінських кадрів, образ мислення та стиль діяльності яких відрізняється від працівників органів адміністративно-командної системи. Кількість і рівень професіоналізму державних службовців має визначатися змістом процесів з управління відповідними секторами соціально-економічного механізму держави. Це має отримати свій адекватний і детермінований вираз у вимогах до осіб, що займають керівні посади, їх посадових положеннях та інструкціях, які закріплено як стандарт у відповідних професійно-кваліфікаційних характеристиках посад державних службовців. Необхідно на підставі аналізу функціональної доцільності діяльності управлінського апарату оптимізувати перелік обсяг прав та обов'язків державних службовців.

Найважливішим напрямком здійснення реформування державної служби в Україні, що поступово відбувається, поряд із створенням правової бази та формуванням організаційних структур є кадрове забезпечення, добір і розстановка кадрів висококваліфікованих працівників апарату державного управління. У свою чергу, державним службовцям необхідні точні знання, що відбувається, вони повинні відчувати себе уповноваженими здійснювати процес

позитивних змін. Метою повинна стати така діяльність, яка б давала людям відчуття власної причетності до змін. Пряме запозичення міжнародного досвіду є некоректним, однак, він може мати позитивний вплив, якщо Україна запозичить певні елементи, які підходять до її умов.

Для досягнення цієї мети необхідно: законодавчо визначити сферу регулювання Закону про державну службу, здійснити розмежування політичних та адміністративних посад, реформування системи оплати праці та управління державною службою, що в свою чергу вплине на зменшення інтересу до корупційних діянь в державних органах влади.

Проблемам дослідження шляхів реалізації кадрової політики та кадрового забезпечення в державних органах влади присвячені наукові праці українських вчених Т. Мотренко, Н. Сімченко, В. Мартиненка, В. Яцуби, О. Заїки, О. Дімової. Суттєвий внесок у створення та розвиток системи мотивації та матеріального стимулювання, результативності праці державних службовців зробили Н. Нижник, С. Дубенко, О. Кіргян, Т. Пахомова, В. Щегорцова, В. Малиновський.

Дослідження напрямів вирішення системних проблем у реалізації державної кадрової політики, формуванні кадрового складу державних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, обґрунтування необхідності підвищення соціальної захищеності державних службовців, рівня їх державного матеріального забезпечення, як однієї з передумов викорінення корупції в органах державної влади.

Суспільство не задовольняють якість послуг, які надають державні службовці, факти корупції і хабарництва, бюрократична тяганина, непрозорість та невизначеність адміністративних процедур, відсутність можливості реального громадського контролю за використанням бюджетних коштів, а також недосконалість дисциплінарної системи, що не дає суспільству достатніх важелів впливу на підвищення якості адміністративних (управлінських) послуг. Усе це негативно позначається на реалізації гарантованих Конституцією

України прав і свобод людини і громадянина, а відтак на економічному стані суспільства та добробуті громадян.

Вирішенню зазначеного кола проблем державного управління сприятиме прийняття та впровадження нового закону про державну службу розробленого на основі європейських підходів. Роботу над проектом якого Головне управління державної служби України веде протягом 2003 – 2007 рр.

За даними Голодержслужби України, законопроект готовий [3], але його не було прийнято у минулі роки, хоча це завдання ставилося неодноразово. Не прийнятий цей закон у силу цілої низки суб'єктивних і об'єктивних причин достатньо високого політичного рівня. Це і бажання політиків мати не фахівців, а покірних безвідмовних виконавців, опір частини державних службовців – переважно керівників середньої та вищої ланки, відсутність чітко визначеної впливової громадської думки тощо.

Відбувається подальше стрімке погіршення якісного складу корпусу державних службовців, політизація і депрофесіоналізація державної служби в цілому. Наслідки очевидні – плинність кадрів на державній службі залишається високою і складає за підсумками 2006 р. 15,06 % (38411 чол.) [6, с. 14]. Це нижче рівня 2005 р., коли додатково через політичні чинники було звільнено близько 9 800 державних службовців, та майже відповідає рівню плинності кадрів у 2004 р.

При цьому більш високий рівень плинності спостерігається для керівних посад I – III категорій – максимальна вона – близько 50 % – для державних службовців I категорії [6, с. 14]. Це означає, що політикам, які змінюються при владі внаслідок виборів, немає кому безпосередньо передавати справи, адже саме вони працюють з державними службовцями цих категорій.

Значна плинність кадрів викликана тим, що державна служба не є такою престижною, як робота менеджера в успішній комерційній установі, вона має нижчий рівень оплати праці і тому здається менш привабливою, особливо для молодих перспективних фахівців. Найболючіша проблема та головна причина плинності кадрів у частині звільнень за власним бажанням – рівень заробітної

плати державних службовців, який не співвідноситься з рівнем відповідальності за виконання ними функцій державного управління.

Незважаючи на вжиті органами виконавчої влади певні заходи щодо запобігання проявам корупції, статистичний звіт про виконання Закону України “Про боротьбу з корупцією” за формою 1-КОР свідчить про недостатній рівень взаємодії між органами виконавчої влади, правоохоронними органами та судами. Так, у зв'язку із змінами, внесеними у березні 2005 р. до ч. 2 ст. 8 Закону України “Про боротьбу з корупцією”, якими передбачена лише одна форма відповідальності – адміністративна (у вигляді штрафу), у 2006 р. і значно зменшилась кількість судових рішень щодо звільнення з посади чи інших усунень від виконання функцій держави – 9 протоколів (за 2005 р. – 102), або на 91,2 % менше, порушено кримінальні справи – направлено 12 протоколів (за 2005 р. – 28), або на 57,1 % менше, закрито адміністративні справи – направлено 1011 протоколів (за 2005 р. – 1284), або на 21,3 % менше. З точки зору Голодержслужби України, були внесені зміни, які практично звели нанівець прийняття судами рішень. Усього за 2006 р. притягнуто до адміністративної відповідальності (оштрафовано) 5 126 посадових осіб (за 2005 р. – 4844), з них державних службовців – 2222, або 43,3 % (за 2005 р. – 2106, або 43,4 %), посадових осіб місцевого самоврядування – 1029, або 20 % (за 2005 р. – 1095, або 22,6 %), працівників органів внутрішніх справ – 377 або 7,3 % (за 2005 р. – 271, або 5,3 %), депутатів місцевого рівня – 83, або 1,6 % (за 2005 р. – 35, або 0,7 %), посадових осіб райдержадміністрацій – 286, або 5,6 % (за 2005 р. – 284, або 5,5 %), посадових осіб державної податкової адміністрації – 321, або 6,3 % (за 2005 р. – 209, або 4,1 %). Законами України “Про державну службу” та “Про боротьбу з корупцією” передбачено здійснення заходів щодо недопущення проявів корупції серед державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, дисциплінарну і адміністративну відповідальність за скоєння ними корупційних діянь, порушення спеціальних обмежень. У 2006 р. найбільша частка притягнутих до адміністративної відповідальності державних службовців від їх загальної

кількості в регіоні була в Харківській області (2,1 %), найменша – у м. Києві (0,09 %), тобто там, де приймаються головні рішення щодо розподілу фінансово-економічних ресурсів, що навряд чи відповідає дійсності. Так, протягом 2006 р. до суду направлено 5 862 протоколи про корупційні діяння (за 2005 р. – 6111), з них стосовно державних службовців I – II категорій посад – 18 (за 2005 р. – 13), III – IV категорій – 978 (за 2005 р. – 867), V – VII категорії – 2201, (за 2005 р. – 2438).

Найбільшу кількість адміністративних протоколів про корупційні діяння, зокрема серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування I – IV категорій посад, які працюють у місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, складено за такі порушення:

- незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (47,2 %);
- відмову фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисне її затримування, надання недостовірної чи неповної інформації (24,5 %);
- надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень (16 % ) [5, с. 68].

Потрібно робити акцент не на боротьбі з конкретними проявами корупції, а саме на усуненні її причин. Одна з причин і є поганого матеріально-соціального забезпечення державних службовців, особливо службовців VII категорії – спеціалісти міської та районної держадміністрацій, місячний посадовий оклад яких складає 467 – 607 грн, при середньомісячній номінальній заробітній платі в Україні – 1041 грн [7, с. 25], що в свою чергу породжує прояви корупції та організованої злочинності. Незважаючи на збільшення частки посадового окладу у її структурі, рівень зарплати залишається досить низьким: при її середньому рівні у 1620 грн вона різниться залежно від органу влади: від 1205 грн (680 у головного спеціаліста) – у райдержадміністраціях, до 6285 грн – в апараті Національного банку. Крім того, внаслідок прийнятих у

2005 р. рішень, заробітна плата керівників органів виконавчої влади у 10 – 12 разів перевищує заробітну плату спеціаліста. Для порівняння: у Європейському союзі, США, Канаді та інших країнах-членах Організації економічного співробітництва та розвитку це співвідношення не перевищує 7 разів [6, с. 13]. Не вирішується питання і з підвищенням посадових окладів державних службовців відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 12 травня 2007 р. № 700 [2].

Одним із основних шляхів розв'язання проблем у сфері державної служби та з метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих спеціалістів, посилення мотивації їх роботи, підвищення привабливості державної служби та забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці, запобігання проявам корупції є удосконалення системи оплати праці [5, с. 28]. Отже, оплата праці становить елемент управління персоналом і мотивації кадрів, недоліки в системі оплати праці посадових осіб органів виконавчої влади потребують реформування системи оплати праці. Недосконала та непрозора система підвищень посадових окладів, адже при збільшенні розміру посадового окладу державного службовця розподіл коштів відбувається в межах кошторису установи, затвердженого на початку року, і, як наслідок, на матеріальне стимулювання (премії, відповідні надбавки) коштів не вистачає. Діюча система оплати праці державних службовців України не враховує основного принципу – рівної оплати за рівну працю – і відзначається недостатньою прозорістю для державних службовців. Останній факт ставить під сумнів об'єктивність і неупередженість дій державних службовців, що є основним принципом професійної служби. Завдяки значним надбавкам за ранг та вислугу років система оплати праці є більш привабливою для державних службовців передпенсійного віку, що створює перешкоди до залучення молоді на державну службу.

Практика використання фонду економії заробітної плати для виплати пенсій спричиняє при плануванні бюджету свідоме введення певної кількості вакансій, які, як правило, ніколи не заповнюються і часто навіть приховуються

керівниками. Це призводить до штучного збільшення граничної чисельності апарату, але ж економії коштів.

Важливим етапом професіоналізації державної служби є запровадження системної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків та системи стимулювання праці на основі досягнення чи недосягнення реальних результатів, тобто критерії оцінки роботи закріплені відповідними нормативними показниками. Доцільно спрямувати зусилля на підвищення престижу державної служби, для чого визначити взаємопов'язані заходи матеріального й морального заохочення за сумлінну та ініціативну працю. Необхідно нормативно запровадити критерії оцінки рівня кваліфікації кадрів, можливо навіть пов'язати результати оцінки з принципами заохочення: підвищення по службі, зарахування до резерву, встановлення надбавок до заробітної плати державних службовців.

Важливим завданням є встановлення стандартів якості роботи державних службовців. Для цього в кожному органі державної влади треба розробити й оприлюднити порядок надання державних послуг громадянам та юридичним особам. Доцільно до стандартів державної служби віднести і заробітну плату. Вимоги до цього стандарту необхідно розробити з урахуванням світового досвіду в забезпеченні діяльності апарату управління в державі. Базовим критерієм має бути важливість і якість управлінської роботи, але з обов'язковим дотриманням рівності в оплаті праці фахівців, які займають однотипні посади в різних органах державної влади. Саме це забезпечить можливість установа чіткого і прозорого механізму державного матеріального забезпечення державних службовців, позитивно вплине на стабільність корпусу державних службовців.

Першочерговими завданнями щодо реформування системи оплати праці державних службовців вважаємо за необхідне виконання таких дій:

- скасувати всі доплати, надбавки, надбавки та премії, за винятком надбавки за вислугу років, включивши їх до складу посадового окладу, частка якого повинна зрости до 80 – 90 % заробітної плати. Встановити одноразову



премію, що виплачується раз на рік залежно від результатів щорічного оцінювання державних службовців;

– розробити нову прозору схему посадових окладів на основі системи кваліфікації посад, яка буде враховувати зміст та складність роботи на даній посаді. При цьому сьогоднішню надбавку за ранг має бути включено до посадового окладу, який збільшуватиметься з присвоєнням кожного наступного рангу. У разі реалізації запропонованого в попередніх пунктах заборонити використання фонду економії заробітної плати для виплати премій. Провести ревізію вакансій, кількість яких залишається незмінною з року в рік, провести граничну чисельність державних службовців, використавши фонд економії заробітної плати для підвищення посадових окладів.

Комплексне реформування системи кадрового забезпечення органів державної влади і органів самоврядування вимагає приведення у відповідність до логіки внутрішнього розвитку і стану зовнішнього середовища тих підсистем, які є визначальними для державного службовця і спонукають його до виконання своїх службових обов'язків на рівні, адекватному ступеню забезпеченості його фізіологічних і духовних потреб та соціальної захищеності. Недоотримані соціальні блага виступають у цій ситуації однією з причин корупційних дій.

Ускладнення спектру завдань, ступеню відповідальності та умов виконання державними службовцями управлінських функцій вимагають принципово нових підходів до визначення критеріїв при формуванні правової бази соціальної захищеності і матеріального стимулювання управлінського персоналу. Реформування системи оплати праці має бути спрямоване на забезпечення послідовності та прозорості у функціонуванні підсистеми матеріального стимулювання державних службовців. Для досягнення цієї мети необхідно:

– віднести систему заробітної плати до стандартів державної служби, чітко визначити критерії оцінки роботи державних службовців за відповідними нормативними показниками;

- законодавчо закріпити рівень фіксованої частки оплати праці у структурі заробітної плати на рівні 80 – 90 %;
- підвищити рівень заробітної плати до рівня, що відповідає характеру і складності управлінських завдань;
- переглянути всі складові пакету надбавок, премій та пільг і обмежити їх кількість або розробити чіткі критерії їх встановлення та забезпечити послідовне застосування до всіх працівників державної служби;
- переглянути систему премій та надбавок, щоб забезпечити її однакове і справедливе застосування як між органами виконавчої влади (обов'язково треба розірвати зв'язок між економією коштів за рахунок наявних вакансій та фондом преміювання) так і всередині органів виконавчої влади – можливо, запровадивши розподіл премій за результатами щорічної оцінки;
- переглянути систему класифікації посад для справедливого та об'єктивного обґрунтування розбіжностей в оплаті праці між різними державними органами та посадами.

Реалізація наведених пропозицій сприятиме підвищенню рівня культури державних службовців, зниженню рівня корупційних дій та створенню сприятливого морального та психологічного клімату в державних органах влади, посиленню довіри населення до влади.

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України. – Х. : Одиссей, 2007. – 48 с.
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268” від 12 травня 2007 р. № 700. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
3. Проект Закон України про державну службу (нова редакція 2007 року). – Режим доступу: [www.guds.gov.ua](http://www.guds.gov.ua) – офіційний веб-сайт Голодержслужби України.
4. Інформаційне агенство УНІАН. Томенко удивлен «економическими успехами» Януковича и Секретариатом Президента // Веб-сайт Інформаційного агенства УНІАН. – Режим доступу : <http://www.unian.net/news/print.php?id=205629>.
5. Звіт про підсумки діяльності у 2006 році. – Режим доступу : [www.guds.gov.ua](http://www.guds.gov.ua) – офіційний веб-сайт Голодержслужби України.
6. *Мотренко Т.В.* Про підсумки діяльності Голодержслужби у 2006 р. та основні пріоритети розвитку системи державної служби у 2007 році // Вісн. державної служби України. – 2007. – № 2. – С. 13 – 22.
7. *Осауленко О.Г.* Статистичний щорічник України за 2006 рік. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua> – офіційний веб-сайт Державного комітету статистики України.

***Kozub V.P., Shevchenko A.V. Ways of reformation of the system of material stimulation off public servants.***

The article analyses a number of positive and negative aspects, which influence the effectiveness of public servants performance, and especially the encouragement material and moral for labour conscientious and initiative, as a mean of reduction of level of corruption in a state sector. It was of the steps directed on the increase of efficiency of improvement of public servants activity and executive bodies on the whole.

**Key words:** public authorities, government service, decline of corruption, material stimulation, index estimation, system of payment of labour.

***Козуб В.П., Шевченко А.В. Направления реформирования системы материального стимулирования государственных служащих.***

Проанализирован ряд позитивных и негативных аспектов, которые влияют на эффективность работы государственных служащих и, в частности, материальное и моральное поощрение за добросовестный и инициативный труд как средство уменьшения уровня коррупции в государственном секторе. Предложены шаги, направленные на повышение эффективности деятельности государственных служащих и в целом органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** органы государственной власти, государственная служба, снижение коррупции, материальное стимулирование, критерии оценки, система оплаты труда.