
ЕКОНОМІКА ПРАЦІ

УДК 35.08:331.101.3

А. К. Костенко, к.е.н.

**УДОСКОНАЛЕННЯ ОЦІНКИ ПРАЦІ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ
У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ЇЇ ОПЛАТИ**

Анотація. У статті розглядаються питання підвищення якості державного управління і мотиваційні механізми, які забезпечують результативність і ефективність праці держслужбовців. Центральне місце відводиться оплаті праці держслужбовців, її оцінці з урахуванням індивідуального вкладу конкретного чиновника в частині складності вирішуваних ним завдань, інтенсивності і напруження праці у вибраній сфері компетенції, а також конкретних вимог до змісту інформації, що використовується для оцінки праці держслужбовця.

Ключові слова: державне управління, кадровий потенціал, оплата праці, міра праці, результативність і ефективність праці, інтенсивність і напруженість праці, матеріальний стимул.

А. К. Костенко, к.э.н.

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОЦЕНКИ ТРУДА ГОССЛУЖАЩИХ
В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЕГО ОПЛАТЫ**

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы повышения качества государственного управления и мотивационные механизмы, обеспечивающие результативность и эффективность труда госслужащих. Центральное место отводится оплате труда госслужащих, его оценке с учетом индивидуального вклада конкретного чиновника в части сложности решаемых им задач, интенсивности и напряженности труда в выбранной сфере компетенции, а также конкретных требований к содержанию информации, используемой для оценки труда госслужащего.

Ключевые слова: государственное управление, кадровый потенциал, оплата труда, мера труда, результативность и эффективность труда, интенсивность и напряженность труда, материальное стимулирование.

А. К. Kostenko, candidate of economic sciences

**THE DEVELOPMENT OF GOVERNMENT EMPLOYEES LABOUR EVALUATION
IN ITS SALARY REFORMATION CONTEXT**

Abstract. In the article the questions of public management quality growth and motivational tools that support effectiveness and work efficiency of government employees are considered. The focus has been made on the salaries and emoluments of government employees, their labour evaluation according to individual contribution of each clerk considering the difficulty of their duties, work intensity in the chosen field of competence, as well as specific demands to the information content that is used for the work evaluation of government employees.

Keywords: public management, personnel potential, salaries and emoluments, work measure, work efficiency and effectiveness, work intensity, monetary incentives.

Актуальность темы исследования. Качество государственного управления оценивается степенью соответствия деятельности государственных служащих его ключевым ценностям, которые, в свою очередь, зависят от используемых подходов к формулированию основных принципов государственного управления или их комбинации. На сегодняшний день особую актуальность приобретает управленческий или менеджеристский подход, согласно которому основными ценностями государственного управления должны быть эффективность, экономичность и результативность. Основная проблема состоит в том, как обеспечить нужный социально-экономический результат с наименьшими затратами или получить максимальную отдачу от деятельности государственных служащих при заданных затратах.

ЕКОНОМІКА ПРАЦІ

Постановка проблеми. В Республике Беларусь правовую основу деятельности государственных служащих составляет Конституция страны и Закон «О государственной службе в Республике Беларусь» от 14 июня 2003 г. № 204-З. Одним из ключевых принципов государственной службы, обуславливающим ее престижность для граждан, решивших связать свою жизнь со служением народу через реализацию государственно-властных полномочий, является принцип экономической, социальной и правовой защищенности государственных служащих. [1] Его реализация существенно осложняется в условиях экономической нестабильности, связанной с общим падением жизненного уровня населения страны в результате имеющих место кризисных явлений в экономике Беларуси, обусловленных девальвацией национальной валюты, высокими темпами роста индекса потребительских цен, отрицательным сальдо счета текущих операций платежного баланса, внушительными размерами внешнего долга.

Государство, законодательно ограничивая возможности своих служащих самостоятельно обеспечить себе надлежащий уровень жизни, должно возлагать на себя обязательства по дежному их содержанию на должном уровне, чтобы сохранить в системе госуправления высококвалифицированные кадры и способствовать формированию полноценного кадрового резерва госслужащих. На сегодняшний день в Беларуси средняя заработная плата в секторе «Госуправление» находится близко к уровню общереспубликанского показателя. В январе 2012 года она составляла 2 779 тыс. руб. (331,2 \$) против 2 881 тыс. руб. (343,4 \$) – в среднем по стране. [2]

Для сравнения в Украине, где концепцией Административной реформы в течение 2011-2017 годов предусмотрено повышение должностных окладов госслужащих до «среднерыночного» уровня за счет сокращения не менее чем на 20 % количества членов правительства и центральных исполнительных органов, средняя заработная плата госслужащих в январе 2012 года составила 433 \$ (при средней заработной плате по стране 426 \$). [3] В России среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих в федеральных государственных органах за 2011 год составила 62,6 тыс. руб. или 2 087 \$ (при среднемесячной заработной плате по стране около 25 тыс. руб. или порядка 800 \$) [4].

Следовательно, чтобы рассчитывать на стабильно высокое качество госуправления, необходимо обеспечить достойный уровень оплаты труда госслужащих и выработать новые подходы к его оценке.

Анализ других исследований и публикаций. Проблемам эффективности государственного управления и укрепления кадрового потенциала института госслужбы посвящено множество научных трудов как отечественных, так и зарубежных специалистов, что обусловлено их важностью для государства на современном этапе общественного развития (А. Веруш, В. Герменчук, Н. Березина, С. Дубенко, В. Цветков, И. Нижник, Розпутенко, А. Липинцев, В. Мотренко, Д. Дзвинчук, А. Вишневицкий, П. Ткачук, В. Малиновский и др.). В меньшей степени в научной литературе разработаны вопросы реформирования систем оплаты, оценки и стимулирования труда госслужащих (Е. Сапиро, С. Калашников, Н. Волгин, В. Бобков, Н. Захаров, Е. Гонтмахер, А. Барабашев и др.). Практически неразработанными остаются вопросы оценки интенсивности и напряженности труда госслужащих.

Постановка задачи. Целью статьи является анализ проблем оплаты и разработка предложений по совершенствованию оценки труда госслужащих, направленных на укрепление кадрового потенциала государственного управления и повышение его эффективности.

Изложение основного материала. Для сохранения кадрового потенциала органов государственного управления и повышения престижности профессии госслужащего первоочередными задачами являются:

- во-первых, **разработка подходов к оценке результатов труда госслужащих**, учитывающих сложность решаемых ими задач, напряженность и интенсивность труда в выбранной сфере компетенции, высокий уровень требовательности руководителя государственного органа к содержанию и качеству работы госслужащего, его целевым установкам.

Традиционно при установлении зависимости размера заработной платы работников от затраченного ими общественно необходимого труда используется совокупность показателей, отражающих результаты труда и фактически затраченное время. Основными измерителями затрат труда, в данном случае, выступают продолжительность времени, в течение которого работник занят производительной работой, либо конкретный количественный результат (объем изготовленной продукции, количество выполненных операций). Для оценки затрат труда гос-

ЕКОНОМІКА ПРАЦІ

служащих эти измерители сложно адаптируются. Рабочее время является более предпочтительным измерителем, однако ключевую роль здесь играет не столько общая продолжительность затраченного времени, сколько факт проявления профессиональной инициативы госслужащего в сроки, устанавливаемые его руководителем. Что касается привязки вклада госслужащих к конкретным количественным результатам, то она может быть только косвенной либо вообще отсутствовать, что зависит от сферы их компетенции.

Действующий сегодня порядок оплаты труда госслужащих лишь частично учитывает названные выше измерители. Его основу составляет система кадровых реестров, объединяющая перечни государственных должностей, которым соответствуют определенные классы госслужащих и для которых Минтруда и соцзащиты устанавливаются конкретные размеры должностных окладов. Фиксированные размеры окладов в абсолютных величинах по каждой должности лишают руководителя госоргана возможности оценить личный вклад отдельного государственного служащего. Закономерным в этом отношении является внесение Минтруда и соцзащиты Республики Беларусь в правительство предложений по реформе оплаты труда госслужащих в части изменения подхода при установлении должностных окладов. Предполагается, в частности, ввести базовый оклад, а также заданный диапазон окладов госслужащих с учетом опыта России, где существуют более широкие возможности стимулирования чиновников, а также Украины, где концепцией Административной реформы предусмотрено установление минимального и максимального уровней должностного оклада госслужащих с возможностью пересмотра его размеров руководителем аппарата по итогам ежегодно проводимой оценки результативности и эффективности труда госслужащих.

Согласно широко используемой в мире методике ООН по оценке «качественного управления» результативность и эффективность органов власти – это их способность получать результаты, которые удовлетворяют общественным ожиданиям, и в то же время наилучшим образом используют ресурсы, находящиеся в их распоряжении, заботясь о воспроизводстве этих ресурсов. По нашему мнению, результативность и эффективность труда госслужащего должны оцениваться по итогам конкретного периода (месяца, квартала, года) и зависеть во многом от умения руководителя государственного органа создавать условия, при которых подчиненные стремились бы проявлять профессиональную инициативу на пределе своих потенциальных (умственных и физических) возможностей. Критериями интенсивности труда госслужащих в отдельных случаях могут выступать объем документооборота, средняя продолжительность ненормированного рабочего дня, работа в выходные и праздничные дни, частота и длительность командировок. Вместе с тем, интенсивность труда госслужащего, выражающая индивидуальный характер его трудозатрат, не всегда коррелирует с его результативностью и эффективностью, которая зависит в большей мере от совместных усилий участвующих в достижении общей цели госслужащих. В этой связи, средний уровень оплаты труда госслужащих должен быть стабильно выше, чем средний уровень заработной платы по стране. В качестве ориентира можно предложить множитель (повышающий коэффициент), равный двум. Только в этом случае «резервисты» будут отдавать предпочтение карьере госслужащего.

В Аппарате Совета Министров Республики Беларусь в настоящее время реализуется пилотный проект, суть которого сводится к перераспределению между работниками экономии, образовавшейся вследствие наличия вакансий. Удачный исход эксперимента лишней раз докажет важность материального стимула для госслужащих и продемонстрирует на примере аппарата Совмина существующие резервы сокращения его численности в условиях ограниченных возможностей бюджетного финансирования. Однако следует иметь в виду, что длительное наличие вакансии снижает эффективность управления, поскольку «разбросать» выполняемые «вакансией» функции достаточно сложно, а выполнять их одному человеку физически тяжело, да и, как показывает практика, никто ему зарплату в два раза не увеличит.

- во-вторых, **повышение доступности и прозрачности информации об оплате труда госслужащих**, что является необходимым условием решения проблемы качества государственного управления, позволяющим обеспечить реализацию его ключевых ценностей. В данном случае речь идет не о конкретном содержании деятельности органов власти, а касается решения характерной для любой организации агентской проблемы. Без наличия необходимой информации о деятельности государственных служащих, нельзя ими управлять (использовать «кнуток и пряник»). Без возможности управлять информация о деятельности государственных служащих не имеет полезного применения.

ЕКОНОМІКА ПРАЦІ

Значительная доля информации, касающаяся вопросов оплаты труда, численности государственных служащих (да и вообще работы государственных органов) имеет гриф «для служебного пользования» и органы государственного управления крайне неохотно предоставляют ее, поэтому зачастую приходится пользоваться непроверенными данными. Возможно, это и правильно, но, с другой стороны, это не дает возможности вынести многие вопросы на обсуждение в научных кругах. Да и от этой «непрозрачности» формируется негативное мнение людей: многие думают, что чиновники «жируют», в то время как большинство из них живут только на невысокую зарплату.

- в-третьих, определение новых подходов к систематизации и анализу информации, которой должны располагать руководители органов госуправления, дающие окончательную оценку результативности работы находящихся в их подчинении госслужащих. Такая информация может рассматриваться по следующим группам или направлениям:

1) *профиль госслужащего*, т. е. его класс, опыт работы, особые заслуги, авторитет у руководства и коллектива;

2) *специфика содержания работы госслужащего*, в соответствии с которой можно выделить работу руководящего плана (выработка ответственных решений и инициатив), аналитическую (сбор, систематизация и обработка информации для принятия управленческих решений) и исполнительскую работу (оформление документации (справок, отчетов, писем) на основе имеющихся аналитических данных или указаний вышестоящего руководства в рамках реализуемых ответственных решений или инициатив по закреплению за конкретным органом госуправления сфере компетенции).

Каждой должности госслужащего соответствует конкретное содержание работы, отражаемое в его должностной инструкции и реализуемое через распределение рабочего времени между работами руководящего, аналитического и исполнительского плана с учетом специфики предмета ведения (сферы компетенции) и ведомственной принадлежности. Руководители структурных подразделений органов госуправления должны осуществлять постоянный мониторинг и оперативную корректировку имеющих место отклонений фактического распределения фонда рабочего времени госслужащего по содержательному признаку от вытекающего из должностных инструкций либо необходимого для достижения целевых установок в рамках существующих общественных ожиданий и выделенных для их удовлетворения бюджетных средств. Если такие несоответствия имеют устойчивый характер, то это сигнализирует о нерациональном использовании сил и времени госслужащего, выполняющего несвойственную для его должности (класса) и сферы компетенции работу. Это может быть следствием неправильной организации работы со стороны руководства либо сигналом о несоответствии занимаемой госслужащим должности.

На практике госслужащий нередко вынужден исполнять сразу несколько поручений (как письменных, так и устных), исходящих, как от непосредственного руководителя, так и от вышестоящих по должности коллег, которым для принятия решений может потребоваться дополнительная информация. Это ведет к увеличению продолжительности времени на выполнение исполнительских функций, затрудняет расстановку профессиональных приоритетов и негативно влияет на своевременность и качество исполнения госслужащим своих непосредственных обязанностей. При этом время, которое необходимо для проведения качественной аналитической работы и выработку управленческих решений сводится к минимуму или вообще отсутствует. Это приводит к тому, что при принятии и последующей реализации управленческого решения в сфере госуправления ключевым параметром работы госслужащего становится скорость (оперативность), что часто идет в ущерб качеству. Работа одновременно в двух направлениях – оперативность и качественная проработка – требует от исполнителя высокого уровня профессионализма и специальных знаний в сочетании с выносливостью на фоне регулярного физического и нервного напряжения. Возникающий при этом мотивационный конфликт можно разрешить лишь с использованием дополнительных стимулов в работе госслужащего.

Наиболее действенной мерой является адекватное степени интенсивности и напряженности повышение уровня оплаты труда госслужащего, несущего персональную ответственность за качественное исполнение своих обязанностей, круг которых с течением времени постепенно увеличивается. Поэтому профессионалы в области госуправления в отсутствие возможности тщательной проработки конкретного решения или задачи по причине дефицита необходимого для

ЕКОНОМІКА ПРАЦІ

этого времени должны получать компенсацию за возлагаемую на них ответственность в виде надбавки за интенсивность и напряженность работы.

3) *география передвижения или «внешняя интенсивность» работы госслужащего*, связанная с количеством и удаленностью мест командировок, их продолжительностью и, самое главное, результативностью.

В результате анализа информации по каждому из трех направлений (групп) с учетом факторов, увеличивающих или снижающих интенсивность работы госслужащего (наличие подчиненных и их количество, сезонность исполнения отдельных задач, наличие служебного транспорта и др.) его текущему содержанию работы присваивается определенный уровень интенсивности – высокий, средний или низкий. Это в дальнейшем позволит более точно определить размер «вилки» премиальных выплат за интенсивность и напряженность труда госслужащих. Одновременно следует учесть, что если фактор интенсивности (напряженности) труда госслужащего является определяющим в установлении размера премиальных выплат, т. е. повышающим или снижающим уровень такой интенсивности (напряженности) в заданных пределах (высокий, средний или низкий уровень), ему необходимо придать конкретное весовое значение либо ввести в отношении него дополнительное условие дифференциации оплаты труда.

Основная проблема заключается в том, что размеры премиального фонда госслужащих в отсутствие экономии фонда оплаты труда строго фиксированные в течение года и ограничены возможностями бюджета страны или региона. В этой связи регионы должны изыскивать дополнительные источники финансовой поддержки продуктивно (результативно) функционирующих на их территории органов государственного управления для повышения престижности профессии госслужащих, результативность деятельности которых определяет качество и уровень жизни местного населения.

- *в-четвертых, построение в рамках проводимой органами государственного управления кадровой политики системы планирования социального развития госслужащего*, который должен четко знать когда, в каких направлениях и при каких условиях он сможет продвинуться по служебной лестнице; какого рода знания и навыки ему необходимы, чтобы выбрать оптимальную траекторию профессионального развития; когда он сможет разрешить трудности материального характера – встать на очередь или построить жилье, приобрести необходимое имущество, обеспечить комфортные условия жизни для своей семьи и т. д.

Выводы.

1. Следует констатировать, что существующая сегодня система оплаты труда госслужащих, имея ряд недостатков, связанных с недоучетом его содержательной составляющей, а также степени интенсивности (напряженности), во многом себя оправдывает. Специфика госслужбы не позволяет в полной мере использовать преимущества повременной и сдельной форм оплаты труда в части возможностей премирования работников, которые существуют в других отраслях народного хозяйства.

2. Попытки повысить объективность оценки труда госслужащего наталкиваются на трудности, связанные с определением измерителей труда для его оплаты и установлением функциональной зависимости между мерой труда и его оплатой. Поэтому в большинстве случаев результативность и эффективность работы госслужащих оценивается субъективно, т. е. зависит от мнения отдельных руководителей госорганов, устанавливаемых ими приоритетов, а также используемых подходов к систематизации и анализу информации для оценки результативности работы подчиненных.

3. Основой качественной работы госслужащего, способного эффективно справляться с большим количеством сложных задач в условиях ограниченных временных рамок для их решения, является высокий уровень его компетенции, подкрепленный стабильным желанием проявлять свою профессиональную инициативу. Решающую роль при этом играет уровень оплаты труда госслужащих, который определяет качество административного ресурса и престижность данной профессии.

4. В условиях ограниченных возможностей бюджетного финансирования кадровый потенциал можно сохранить лишь при постепенном (эволюционном) переходе от «ручного управления» экономикой, которое изначально требует многочисленного аппарата госслужащих, к системе государственного регулирования экономики, которая органично дополняет, а не подменяет действие рыночных механизмов хозяйствования. В дальнейшем это позволит актуализировать ис-

ЕКОНОМІКА ПРАЦІ

следования в области материального стимулирования труда и планирования социального развития госслужащих, реформировать существующий порядок оплаты труда госслужащих.

Литература

1. О государственной службе в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 14.06.2003 г. № 204-З [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2012. – Режим доступа : <http://www.etalonline.by/text.aspx?RN=H10300204&hash=09483FDE92B6674862B47B10E5629A12>
2. Социально-экономическое положение Республики Беларусь в январе-феврале 2012 г. [Электронный ресурс] / Офиц. сайт Нац. стат. комитета Республики Беларусь. – Режим доступа : http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/doclad/2012_3/15.pdf
3. Среднемесячная заработная плата по видам экономической деятельности за период с начала года в 2012 году [Электронный ресурс] / Офиц. сайт Гос. службы статистики Украины. – Режим доступа : <http://www.ukrstat.gov.ua>
4. Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов в 2011 году [Электронный ресурс] / Офиц. сайт Федеральной службы гос. статистики РФ. – Режим доступа : http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d03/rab_god2011.htm

Bibliography

1. O gosudarstvennoy sluzhbe v Respublike Belarus : Zakon Respubliki Belarus ot 14.06.2003 g. № 204-Z [Elektronnyy resurs] / Nats. tsentr pravovoy informatsii Respubliki Belarus. – Minsk, 2012. – Rezhim dostupa : <http://www.etalonline.by/text.aspx?RN=H10300204&hash=09483FDE92B6674862B47B10E5629A12>
2. Sotsialno-ekonomicheskoye polozheniye Respubliki Belarus v yanvare-fevrale 2012 g. [Elektronnyy resurs] / Ofits. sayt Nats. stat. komiteta Respubliki Belarus. – Rezhim dostupa : http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/doclad/2012_3/15.pdf
3. Srednemesyachnaya zarabotnaya plata po vidam ekonomicheskoy deyatel'nosti za period s nachala goda v 2012 godu [Elektronnyy resurs] / Ofits. sayt Gos. sluzhby statistiki Ukrainy. – Rezhim dostupa : <http://www.ukrstat.gov.ua>
4. Spravka o chislennosti i oplate truda grazhdanskikh sluzhashchikh federalnykh gosudarstvennykh organov v 2011 godu [Elektronnyy resurs] / Ofits. sayt Federalnoy sluzhby gos. statistiki RF. – Rezhim dostupa : http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d03/rab_god2011.htm

Надійшла 30.04.2012