



В. Д. Бондар*

МОТИВАЦІЯ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Ефективність державного управління є необхідною умовою стабільності держави. Значною мірою ця ефективність залежить від державних службовців, якщо розглядати державне управління як діяльність, що здійснюється людьми, стосовно людей і винятково в їх інтересах. Аксиомою є те, що ефективність державного управління тісно пов'язана з ефективністю діяльності державних службовців. Хороша мотиваційна політика стосовно управлінців забезпечує ефективність їх діяльності й у свою чергу, ефективність державного управління.

Існуюча на даний час в Україні державна служба не забезпечує якісного виконання обов'язків державними службовцями. Це зумовило включення проблематики реформування державної служби як складової адміністративної реформи.

Одним із завдань адміністративної реформи є забезпечення достатньої мотивації державних службовців. Зважаючи на це, вивчення світового досвіду, а також набуття та вдосконалення власного (національного) повинно стати одним із пріоритетних завдань управлінської науки. Актуальність цієї теми посилюється ще й з врахуванням євроінтеграційних прагнень України, адже реформування національної державної служби, повинно відбуватись із врахуванням досвіду поліпшення державної служби в країнах ЄС.

На сьогодні зростає кількість досліджень європейського та світового досвіду в контексті забезпечення мотивації державних управлінців. До вітчизняних дослідників, що вивчали зарубіжний досвід, належать І. Буцька, П. Ігнат'єв, І. Нинюк, С. Озірська, В. Полтавський, Ю. Полянський, О. Слюсаренко. В їх наукових доробках міститься досить цікава та корисна інформація з питань мотивації державних службовців у державах-членах ЄС та інших країнах світу, однак комплексного і багатоаспектного дослідження з вивчення мотивації державних управлінців в Україні та закордоном ще немає.

Метою цієї статті є виявити загальні системи мотивації, що поширені в світі, проаналізувавши наукові дослідження наукових розвідок авторів, що вивчали міжнародний досвід мотивування.

Для реалізації мети були поставлені такі наукові завдання:

- простежити як у зарубіжному законодавстві закріплені норми мотивації;
- виявити особливості кар'єрного розвитку іноземних державних служб;
- дослідити систему їх матеріального заохочення;
- з'ясувати проблемність імплементації світового досвіду мотивації діяльності державних службовців у нашу систему державної служби.

Поняття мотивації праці державних службовців почало активно розглядатись у зв'язку з проблемами, що виникли в цій сфері. Особливо небезпечною є проблема корупції, що існує протягом всього функціонування державної служби. Вона знижує престижність і викликає недовіру з боку народу до державної служби. Незважаючи на те, що було прийнято Закон України "Про боротьбу з корупцією", це явище є незмінним атрибутом державної служби.

З'явилися думки про те, що замість згаданого закону можна було просто внести зміни до Адміністративного кодексу, і це б нічим не відрізнялося б від того, що ми маємо, а стабільність



цифр (майже 4 000 правопорушень щорічно) свідчить про неефективність боротьби з корупцією¹.

Звертаючись до міжнародного досвіду по викоріненню корупції, можна використати досвід Сінгапуру, адже корупція була нормою життя. Для викорінення корупції Сінгапур провів такі адміністративні реформи: залучив найбільш талановитих громадян до роботи в державному апараті, зробив заробітну плату державних службовців найвищого рангу рівною із зарплатою їхніх колег із приватного сектора, встановив суворі покарання за корупцію, належність до якої визначалась завдяки побічним явищам². Таким чином, покращивши якість управлінського апарату за рахунок залучення талановитої молоді, доброго матеріального забезпечення і жорстких заходів проти корупції, країна змогла перемогти це негативне явище. Реалізація цього досвіду могла б бути дуже корисною для нашої держави.

Корупція в сукупності з іншими негативними явищами (плінність кадрів, слабке матеріальне забезпечення, неповна реалізація соціальних гарантій) призводять до втрати престижності державної служби.

Великобританія, зіткнувшись з цією ситуацією, вийшла з цього негативного положення шляхом забезпечення службовцям гідного рівня життя. Працівники державного апарату у Великобританії почали користуватись значними пільгами і отримали високу заробітну плату. Ці чинники визначили престижність роботи в державних структурах і відповідальне ставлення управлінців до своїх службових обов'язків. Із середини 80-х років була запроваджена нова система зарплати, суть якої полягала у встановленні залежності рівня оплати праці від обсягу і якості виконаної роботи³.

Як бачимо матеріальне забезпечення відіграє важливу роль у системі мотивації державних службовців у розвинених країнах. Досвід сусідньої Польщі підтверджує цю тезу. Сформована система мотивації для працівника державної служби складається з:

а) основної винагороди, передбаченої для даної посади, її розмір встановлюється із застосуванням шкали, визначеної для працівника генеральним директором установи у рамках межі, окресленої розпорядженням Голови Ради Міністрів, або так званої базової квоти, визначеної щороку в законі про бюджет;

б) надбавки за багаторічну працю, тобто надбавки за стаж, які призначаються працівниками згідно з положеннями Кодексу законів про працю⁴;

в) до складу винагороди урядовця державної служби входить, крім того, надбавка державної служби з визначеним титулом заслуженого службового рівня (рангу)⁵.

Враховуючи це, а також важливе значення матеріального забезпечення в системі мотивації, було б корисним для України реформувати систему оплати праці. Необхідним є посилення посадової диференціації зарплати, при цьому врахувавши рівень відповідальності управлінців.

Незважаючи на велике значення матеріального забезпечення, є ряд способів, які також заохочують державних службовців до поліпшення ефективності їх праці. Вдосконалення

¹ Матвіїшин Е., Максимішин В. Мотиваційний моніторинг- засіб підвищення ефективності роботи державних службовців // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. — Вип. 5. — С. 450.

² Ігнат'єв П. М. Державна служба в країнах Співдружності Націй: деякі корисні уроки для України // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали науково-практичної конференції. 29.05.2002. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — С. 47.

³ Там само. — С. 47.

⁴ ВВР УРСР. — 1971. — Додаток до № 50. — Ст. 375.

⁵ Нинюк І. Як стати професійним урядовцем (державним службовцем) (досвід Республіки Польща) // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. — К.: НАДУ, 2004. — Вип. 1. — С. 99.



організації, залучення персоналу до процесу управління, моральне стимулювання, прагнення до кар'єрних звершень.

Особливо популярним і розвиненим за кордоном є останній спосіб. Кар'єру розуміють як поступове просування працівника службовими сходами, зміну кваліфікаційних можливостей, навичок, здібностей і розмірів винагород, пов'язаних із його діяльністю⁶.

В нашій державі ситуація стосовно кар'єри є не дуже втішною. Проведене нами соціологічне дослідження серед державних службовців засвідчило, що це дійсно так. Зокрема, респонденти давали відповідь на питання: "Чи задоволені вони своїм кар'єрним положенням?" Результати є такими. Задоволені своїм нинішнім кар'єрним положенням респондентів (45 % від усіх опитаних), близько 55 % є повністю або частково незадоволені і прагнуть до реалізації мотиву влади.

З метою глибшого вивчення впливу кар'єри у респондентів було проведено кореляційний аналіз даних об'єкта за такими ознаками: задоволеність кар'єрою і категорією займаної посади. В результаті з'ясувалось, що чим вища є категорія, тим краще людина задоволена своїм рівнем кар'єрного розвитку. Це можна пояснити тим, що людина частково реалізувала мотив влади. Також, за уже проведеним аналізом, ці респонденти є старші за віком, а отже для них мотив влади є менш важливим, ніж для інших державних службовців, рівень незадоволення яких розміром свого заробітку становить 55 % опитаних.

Але, незважаючи на нереалізацію кар'єрних сподівань у половини опитаних управлінців, у перспективність можливості кар'єрного зростання вірять ще менше респондентів. Ці дані стверджують те, що значна частина (46 % усіх опитаних) не бачить перспектив у своїй подальшій кар'єрі, близько 27 % вважають, що ця можливість є непоганою або дуже високою, 27 % опитаних дають неоднозначну оцінку.

Підтверджує цю думку І. Буцька, яка стверджує, що на сьогодні для більшості державних службовців кар'єра є не результат реалізації довгострокового плану, а набір випадків⁷.

На думку С. Серьогіна, кар'єру в сфері державного управління можна охарактеризувати так, що це є не тільки досягнення більш високого посадового статусу, можливість отримання вищої платні, це також і забезпечення можливостей самореалізації в сфері державного управління, отримання більш змістовної і адекватної професійним інтересам роботи і формування структури неформальних відносин у сфері державної служби і системи влади⁸.

Стосовно кар'єрного просування державних службовців, тут можна виділити два види такого просування:

а) вертикальний, що означає просування до вищого рівня в ієрархії — це перехід від одного меншого рангу державної служби до вищого.

б) горизонтальний, тобто переведення працівника з одного робочого місця на інше, що сприяє підвищенню інтересу до роботи, це практично просування в межах рангу.

Законодавством України передбачено умови і процес кар'єрного зростання державних службовців, зокрема, про це йдеться в розділі 5 (ст. ст. 24-29) Закону України "Про державну службу". В цьому розділі (ст. 27) зазначається, що просування по службі державного службовця здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу⁹. Також ця стаття передбачає, що просування по

⁶ Малиновський В. Я. Державна служба: теорія та практика: Навч. посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 104.

⁷ Буцька І. О. Планування кар'єри державних службовців з використанням зарубіжного досвіду // Теорія та практика державного управління. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. — Вип. 8. — С. 86.

⁸ Серьогін С., Хлуткова В. Організація кар'єри державного службовця як засіб попередження і запобігання корупції // Вісник УАДУ. — К.: УАДУ, 1999. — Вип. 4. — С. 101.

⁹ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 52. — С. 490.



службі в органах державної влади мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативу і постійно підвищують свій професійний рівень.

На думку Д. Малиновського, окремих державних службовців цілком задовольняє нинішня посада та вид виконуваної роботи. Тому їх не слід орієнтувати на професійне зростання та кар'єру, але разом із тим керівник повинен надати їм інформацію про додаткові можливості, що можуть виникнути у зв'язку з підвищенням по службі¹⁰.

Західна практика стосовно забезпечення кар'єрного розвитку державних службовців є дуже цікавою. У США просування по службі для більшості чиновників здійснюється згідно з принципами системи заслуги — відбору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їх службової діяльності. В кожній установі державної служби є свій план просування по службі. В випадку, якщо на певну посаду немає кандидатів із своєї установи, оголошується відкритий конкурс¹¹.

Особливістю кар'єрного розвитку французьких управлінців є забезпечення взаємозв'язку службового просування та відповідної підготовки. Професійне навчання є необхідна умова для їх кар'єрного зростання. Призначення на керівні посади будь-якого ієрархічного рівня має супроводжуватись підтвердженням того, що кандидат пройшов чи пройдёт підготовку пов'язану з виконанням ним професійних обов'язків на посаді.

Стабільність кар'єри французького державного службовця ґрунтується, по-перше, на переміщеннях за вислугою років, а по-друге — на гарантуванні державному службовцеві зайнятості протягом здійснення кар'єрного просування, адже, згідно з чинним законодавством, державний службовець не може бути звільнений з роботи до виходу на пенсію за віком (окрім випадків звільнення за власною ініціативою) і йому, за будь-яких реорганізацій, повинна бути надана можливість обіймати іншу посаду державного службовця¹².

Англійська система просування по службі відзначається жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу із однієї установи в іншу дуже обмежені. Велике значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії, а не їх професійним заслугам¹³.

Система просування по службі німецьких державних службовців побудована на двох принципах: підвищення професійної компетенції та послідовне просування від одного ступеня до іншого. Винятки з такої системи можливі тільки з дозволу Федеральної комісії по кадрах.

В Україні просування по службі здійснюється шляхом конкурсного відбору, крім випадків, які передбачені законами України. Незважаючи на розбіжність історичних, культурних, економічних умов, закордонний досвід у питанні кар'єри може бути використаний із метою зниження фаворитизму, суб'єктивності та непотизму нашої державної служби.

Мотиваційна стратегія, яка має на меті підвищення ефективності праці державних службовців, повинна закріплюватись законодавчим шляхом. Проголосивши свій європейський вибір, Україна змушена гармонізувати своє законодавство до європейського.

Частина критеріїв стосовно членства в Європейському Союзі пов'язана з адаптацією державного управління до європейських стандартів. Тому важливим стає вивчення мотиваційних стимулів та заохочень, які присутні в європейському законодавстві.

Основним нормативним актом, що регулює діяльність німецьких чиновників, є Федеральний закон про чиновника 1971 року. Цей закон з точки зору мотивації орієнтований на

¹⁰ Малиновский В. Я. Державна служба. — К., 2003. — С. 107.

¹¹ Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. — М.: Логос, 2000. — С. 145.

¹² Полтавский В. В. Загальні засади службового просування держслужбовця у Франції // Актуальні проблеми державного управління — Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2001. — Вип. 1. Ч. 6. — С. 45.

¹³ Василенко И. А. Указ. соч. — С. 166-167.



матеріальне стимулювання. Матеріальне стимулювання німецьких чиновників складається із основного окладу, територіальної надбавки, надбавки на дітей, за вислугу років, за звання. Розміри, структура та динаміка виплат визначається спеціальним законом про оплату¹⁴.

Хороший рівень матеріального стимулювання є необхідною умовою розвитку французьких державних службовців. Законодавство Франції про державну службу передбачає, що посадовий оклад державного службовця — це певний елемент статусу, засіб існування, його винагорода за кваліфікацію. Закон про загальний статус чиновників від 19 жовтня 1946 р. встановлював таку структуру винагороди для французьких державних службовців: оклад, надбавку сімейним, квартирні гроші, премії, оплата іншої посади. Посадовий оклад у французькому законодавстві залежить лише від рангу посади. Мінімальний посадовий оклад складає 120 % прожиткового мінімуму.

У Великобританії питання державної служби регулюються нормативно-правовими актами (статутами, актами делегованого законодавства) і джерелами загального права (конституційні звичаї та судові прецеденти)¹⁵. Із середини 80-х років минулого століття було проведено реформування структури заробітної плати державних службовців із метою посилення матеріального стимулювання. Важливою правовою нормою для британських управлінців є закони, які забезпечують фінансування службовців (Закон “Про міністерські та посадові оклади” 1975 р., Закон “Про асигнування” 1996 р.).

Вивчаючи досвід наших сусідів, необхідно вказати, що федеральний закон “Про основи державної служби Російської Федерації” вказує, що способи заохочень державних службовців і порядок їх застосування можуть бути передбачені як на федеральному, так і на рівні суб’єктів федерації. Згідно з законом, російські державні службовці мають право:

- на оплату праці, що складається з посадового окладу та надбавок до нього за кваліфікаційний розряд, особливі умови державної служби, вислугу років та премій за результатами роботи;
- щорічну державну відпустку тривалістю не менше 30 календарних днів;
- житло та службовий транспорт чи грошова компенсація за транспорт¹⁶.

Повертаючись до нашої держави, потрібно зазначити, що закон України “Про державну службу” регламентує питання забезпеченості мотивації управлінців. Мотивація в цьому законі має як матеріальний, так і нематеріальний характер. Цей закон із точки зору мотиваційного забезпечення реалізовує потреби державних службовців. Незважаючи на ці позитиви, протягом існування державної служби ми мали безліч негативних моментів. Це і значний рівень корупції, недовіра до державних службовців із боку народу, висока плінність кадрів серед них.

Невеликим є співвідношення максимальної та мінімальної заробітної плати. Воно майже наполовину менше, ніж у розвинутих країнах, що демотивує вступ на державну службу. Крім того, рівень оплати праці значно відрізняється у різних відомствах, часто без урахування відповідальності їх працівників, а надбавки і винагороди складають від половини до двох третин сукупного доходу, що призводить до нестабільного заробітку. Розмір заробітної плати державних службовців залишається низьким порівняно з приватним сектором економіки.

Дуже важливим питання управлінської науки є питання про імплементацію світового досвіду мотивації діяльності державних службовців у нашу систему державної служби. Це питання можна розглядати в трьох напрямках.

¹⁴ Там же. — С. 130.

¹⁵ Грицяк І. Законодавство про державну службу в Європейському Союзі (на прикладі Великобританії, Німеччини, Франції) // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць ЛРІДУ НАДУ при Президенті України — Львів: Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2004/2005. — Вип. 6/7. — С. 442.

¹⁶ Озірська С. М., Полянський Ю. Д. Система державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка. — К.: Вид-во НАДУ при Президенті України, 2004. — С. 65.



Перший з них можна охарактеризувати як національний. Суть його полягає у неприйнятті світового досвіду і орієнтації лише на національний досвід. Зважаючи на ментальну, історичну різницю між Україною та розвиненими державами, можна погодитись із цією думкою, але порівнявши якість державної служби в Україні та розвинених країнах, дуже важко погодитись із цією думкою.

Другий напрямок вказує на домінуюче значення світового досвіду в галузі державного управління. Взявши на озброєння світові ефективні мотиваційні моделі і запровадивши його в нас, ми можемо швидко покращити державне управління. Єдиним питанням залишається, чи зможе цей світовий досвід легко і безболісно прижитися в нашій державі.

Третій напрямок наголошує на поєднанні національного і світового досвіду. Можна погодитись із думкою Г. Атаманчука, який підкреслює, що синтез із власного національного досвіду і відбору того, що можна реально використати із світового досвіду, є найкращим варіантом для розвитку власної державної служби.

Безперечно, мотиваційна політика держави стосовно державних службовців є вагомим чинником у підвищенні ефективності державного управління. Однією з складових цієї політики є матеріальне стимулювання. Розвинені країни світу значно підняли якість державного управління за рахунок матеріального забезпечення своїх управлінців.

Законодавство України, яке торкається мотивації служби, є дуже важливим, але в силу певних причин не є досконалим. Для покращення матеріального стимулу до Закону України "Про державну службу" слід прийняти окрему статтю "Гарантії державного службовця", де визначити поняття гарантій державного службовця та вказати, що державному службовцю гарантується грошове утримання, а також інші виплати і доплати, передбачені законодавством; оплачувана щорічна відпустка; пенсійне забезпечення за вислугу років та пенсійне забезпечення членів родини службовців у випадку його смерті. Такі заходи зможуть покращити ефективність праці державних службовців, що також відобразиться на ефективності державного управління.

В європейському законодавстві закріплені мотиваційні елементи, що сприяють підвищенню ефективності праці. Особлива увага приділяється хорошему матеріальному забезпеченню та соціальним гарантіям. Україна, взявши до уваги європейський та світовий досвід в галузі законодавства і не тільки, приєднавши власний національний змогла б покращити державне управління.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою європейської інтеграції та права
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України
(протокол № 9 від 25 травня 2006 року)*

