

УДК 35.081.7

ЧВЕРТКО Л.А., к.е.н.

м. Умань

ЕФЕКТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ КАДРІВ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ТА МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

***Анотація** У статті досліджено особливості використання кадрів у сфері державного управління України в контексті проведення адміністративної реформи. Виявлено низку чинників, що негативно впливають на ефективність роботи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також органів державної та місцевої влади України в цілому. Обґрунтовано необхідність формування дієвого механізму підвищення мотивації праці публічних службовців.*

***Ключові слова:** державний службовець, посадова особа місцевого самоврядування, мотивація праці, стимул.*

***Аннотация** В статье исследованы особенности использования кадров в сфере государственного управления Украины в контексте проведения административной реформы. Обнаружен ряд факторов, которые негативно влияют на эффективность работы государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, а также органов государственной и местной власти Украины в целом. Обосновано необходимость формирования действенного механизма повышения мотивации труда публичных служащих.*

***Ключевые слова:** государственный служащий, должностное лицо местного самоуправления, мотивация труда, стимул.*

***Abstract** In the article the characteristics of using staff in the government of Ukraine in the context of administrative reform are explored. There was found out the row of factors which negatively influences on work efficiency of civil employees and local self-government officials, and also bodies of state and local power of Ukraine, on the whole. The necessity of forming an effective mechanism of labour motivation increasing of public office workers is grounded.*

***Key words:** civil employee, local self-government official, labour motivation, stimulus.*

Постановка проблеми. Політичне та економічне реформування нашого суспільства залежить від суттєвого підвищення ефективності функціонування державного апарату. Ефективність державної служби визначається не тільки цілями, певними орієнтирами або якісно розробленими рішеннями та обґрунтованими діями з їх реалізацією, а значною мірою залежить від державних службовців, їх професіоналізму і найважливіше – від мотивації працювати якнайкраще. Висока плінність кадрів, особливо молодих і висококваліфі-

кованих спеціалістів, низька продуктивність та якість прийняття рішень в органах виконавчої влади є наслідками слабкої мотивації проходження державної служби, що негативно відбивається на результативності діяльності державного апарату в цілому. Тому підвищення результативності використання кадрів у державному управлінні є актуальною проблемою сьогодення України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти функціонування владних структур на

державному та місцевому рівнях розглядалися у працях С. С. Алексєєва, Г. В. Атаманчука, К. С. Бельського, В. П. Козуба, І. П. Лопушинського, О. Г. Пархоменко-Куцевіл, С. М. Серьогіна, та ін. Питанням мотивації праці присвячені роботи вітчизняних вчених – А.М. Колота, Т. А. Костишиної, Г. Т. Кулікова, М. В. Семикіної та ін.

Постановка завдання. Метою статті є оцінка ефективності використання кадрів в органах державної та місцевої влади України в контексті проведення адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади та якості реалізації ними державних функцій і завдань, надання державних послуг є метою проведення в Україні адміністративної реформи. Проте, незважаючи на значну увагу, яку приділяють адміністративній реформі в Україні результативних зрушень у системі державного управління не відбулося, заходи щодо підвищення ефективності діяльності державної служби носять переважно декларативний характер і поки що не принесли відчутного результату.

Слід зазначити, що згідно зі ст. 1 Закону України "Про державну службу", державними службовцями є особи, які займають посади в державних органах та їх апараті, здійснюють діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [1]. Посадовими особами місцевого самоврядування є особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [2]. Діяльність посадових осіб місцевого самоврядування регулюється муніципальним правом (Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" [3] та "Про службу в органах місцевого самоврядування" [2]). Прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирішення інших питань пов'язаних із службою, проводиться відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються.

Визначення ефективності діяльності службовців органів державної та місцевої влади переважно ґрунтується на формальних показниках і здійснюється у формі щорічної оцінки та атестації.

Метою щорічної оцінки є здійснення регулярного контролю за проходженням державної служби та професійними досягненнями державних службовців шляхом перевірки якості їхньої діяльності відповідно до посадових інструкцій. Для щорічної оцінки використовуються також плани діяльності державної та місцевої влади, оперативні доручення, особисті плани службовців, резолюції безпосереднього керівника, позапланові доручення органу вищого рівня, накази керівника органу, рішення колегії тощо.

Результати щорічної оцінки, відповідно до діючого порядку повинні враховуватися при атестації державних службовців, розгляді питань їхнього просування у службовій діяльності, присвоєнні чергового рангу, при встановленні або зміні розміру передбачених законодавством грошових винагород, надбавок, премій, при прийнятті рішення щодо продовження терміну перебування на державній службі, формування кадрового резерву та інших питань проходження державної служби.

Атестація кадрів, як відомо, є засобом оцінювання ділових та професійних якостей працівників при виконанні ними службових обов'язків, що визначені професійно кваліфікаційними характеристиками їх посад і відображені у посадових інструкціях.

Діюча система оцінки й атестації, що проводиться кадровими підрозділами на місцях, сприймається державними службовцями як проста формальність, що майже не впливає на оплату їхньої праці та подальшу діяльність. Водночас значення атестації зростає, якщо у роботі атестаційних комісій безпосередньо беруть участь керівники вищої ланки.

У вітчизняній практиці, як показують дослідження, відсутня пряма залежність між результатами щорічної оцінки та атестації службовців і встановленням розмірів премій, надбавок до їхніх посадових окладів та просуванням у службовій діяльності.

Оцінка чинної нормативно-правової бази України показала, що основними мотиваційними стимулами діяльності у сфері державного управління є:

- 1) заробітна плата державного службовця (вона складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі, інших надбавок та заохочувальних виплат);
- 2) пенсійне забезпечення державного службовця;
- 3) правове регулювання робочого часу та часу відпочинку;
- 4) соціальні гарантії.

Разом з тим, аналіз офіційних статистичних даних дозволяє стверджувати, що наявні на даний момент стимули праці публічних службовців не забезпечують достатнього рівня мотивації праці і, як наслідок, знижують ефективність діяльності всієї системи державного управління в Україні.

Впродовж 2004–2010 рр. мало місце зростання кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: у 2010 р. порівняно з 2004 роком кількість працюючих у сфері державного управління зросла на 51,2 тис. осіб, або на 15,0 %. При чому темпи зростання кількості державних службовців були майже на 5 відсоткових пунктів вищими, порівняно з темпами зростання кількості посадових осіб місцевого самоврядування (116,3 % та 111,4 % відповідно). Лише у 2010 р. порівняно з попереднім роком зафіксовано незначне зменшення кількості управлінців (на 4951 особу, або на 1,2 %).

Станом на 31 грудня 2010 року штат державних службовців в Україні становив 292516 осіб (з них 4,4 %

службовці силових структур), що на 1,34 % менше ніж у 2009 р. Зменшення їх загальної кількості відбулося на 60 % за рахунок кількості спеціалістів і на 40 % за рахунок керівних працівників.

Загалом, частка спеціалістів переважає у загальній структурі державних службовців. Зокрема, у 2010 р. їх питома вага становила 73,8 %, тоді як частка керівників – 26,2 %. Таке співвідношення майже незмінне протягом останніх років, і, на нашу думку, потребує оптимізації. Адже розпочата в Україні адміністративна реформа передбачає скорочення витрат на утримання управлінського персоналу органів державної влади.

Для такої групи службовців, як посадові особи місцевого самоврядування, характерним є те, що впродовж аналізованого періоду частка керівних посад у загальній структурі щорічно збільшувалась: із 31,4 % у 2004 р. до 41,5 % у 2010 р., в той час як частка спеціалістів зменшувалась.

У 2010 році найбільш істотне зменшення загальної кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування відбулося серед працівників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади – на 1625 осіб (0,41 %), працівників державних адміністрацій – на 927 осіб (0,24 %) та працівників органів місцевого само-

врядування – на 1006 осіб (0,26 %), у той час як апарат центральних органів виконавчої влади зменшився лише на 110 осіб, або на 0,03 %. [4]

Результати дослідження показали, що в Україні відсутня пряма залежність між обсягом валового регіонального продукту та часткою державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у загальній кількості зайнятого населення регіону. Так, у регіонах із більшим валовим регіональним продуктом (Донецька, Дніпропетровська, Харківська області) частка осіб, які працюють в органах державної та місцевої влади (від загальної чисельності зайнятих громадян регіону) є меншою, ніж у регіонах зі значно нижчими показниками валового регіонального продукту (Волинська, Тернопільська, Чернігівська області) (рис. 1). Це дає підстави стверджувати, що існує невідповідність між штатною кількістю працівників органів державної та місцевої влади і реальною потребою у таких працівниках для забезпечення сталого економічного розвитку регіону.

Державна служба в Україні характеризується високою плинністю кадрів. Особливо це стосується працівників, які працюють на посадах найнижчих категорій (6–7 категорії відповідно до класифікації посад державних службовців, встановленої Законом України "Про державну службу" [1]). Зазвичай ці посади

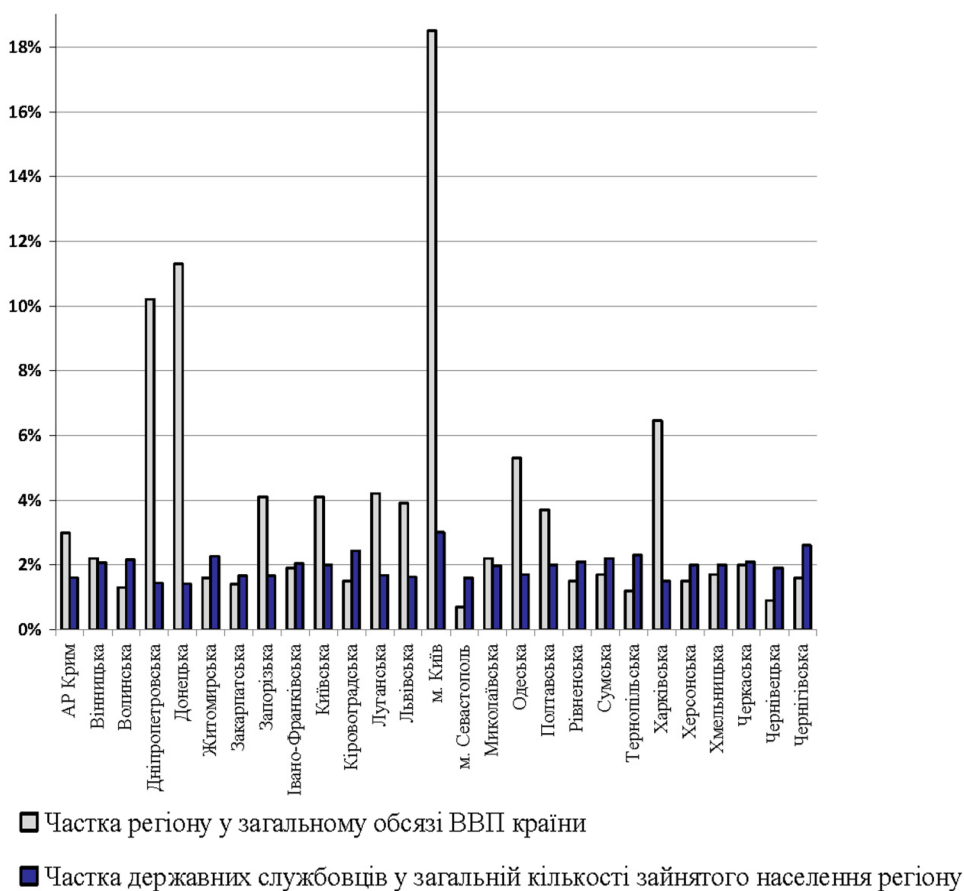


Рис. 4. Частка державних службовців у загальній кількості зайнятих регіону та частка регіону у загальному обсязі ВВП країни у 2009 р., %

займають молоді працівники з мінімальним досвідом роботи. Вищий рівень показників плинності кадрів спостерігається на обласному і центральному рівнях органів управління, тобто характерний для територій з відносно ширшими можливостями подальшого працевлаштування вивільнених працівників. У місцевих (особливо районних державних адміністраціях) плинність кадрів є значно нижчою, через високий рівень регіонального безробіття. Часто саме відсутність достатньої кількості вільних робочих місць у інших сферах економічної діяльності, а не окремі переваги державної служби, є основним мотивом працевлаштування в органи державної та місцевої влади.

У 2010 р. з державної служби вибуло 48106 осіб, що становить 17,2 % від загальної кількості державних службовців [4]. Цей показник є одним із найвищих за останні роки. Вищим його значення було лише у 2005 році (18,9 %), що пов'язано перш за все з політичними подіями в країні. Хоча Закон України "Про державну службу" передбачає положення про заборону зміни кадрів державних службовців при зміні керівника (окрім патронатної служби), в реальному житті все відбувається навпаки: на плинність кадрів значною мірою впливає зміна керівного складу, особливо вищого ешелону влади.

Абсолютну більшість звільнених державних службовців у 2010 р. становлять спеціалісти – 70 % від загальної кількості звільнених, на частку керівників припадає 30 % звільнених. При цьому 80 % звільнених спеціалістів складають працівники шостої і сьомої категорії посад, з них 42 % звільнилось за власним бажанням, 6 % у зв'язку зі скороченням, 42 % у зв'язку з іншими причинами – за згодою сторін, переведення, порушення трудової дисципліни.

Показники плинності кадрів посадових осіб місцевого самоврядування характеризуються нестабільністю: сягнувши свого найвищого значення у 2006 р. (20,0 %), у 2007 р. вони досягли свого мінімуму (3,8 %). У період з 2008 по 2010 роки цей показник має чітко виражену тенденцію до зростання (з 9,2 % до 17,5 % відповідно). [5]

Якщо серед державних службовців основною причиною звільнення є "власне бажання" – 37,0% та "інші причини" (за згодою сторін, переведення) – 41,0 % від загальної кількості тих хто вибув, то серед посадових осіб місцевих органів влади основною причиною звільнення є "закінчення терміну повноважень" – 40,8 %, "власне бажання" – 26,1 %, та "інші причини" – 19,4 %. Тобто посадовці органів місцевого самоврядування переважно звільнялись у зв'язку із виборами до місцевих органів влади.

Через скорочення або ліквідацію установи у 2010 р. вибуло 6,5 % від загальної кількості звільнених державних службовців та 1,9 % загальної кількості посадовців місцевих органів влади, але цей показник не є однако-вим для всіх регіонів України та змінюється від 14,5 % у Львівській області до 1,3 % у Донецькій.

Аналіз вибулих з державної служби за регіонами свідчить, що найбільша плинність кадрів мала місце в регіонах з рівнем безробіття нижчим за загальноукраїнський показник: м. Севастополь, Київська область, м. Київ, Одеська область, АР Крим. Найменша плинність кадрів в областях з рівнем безробіття вищим за середнє значення по Україні: Тернопільська, Волинська, Рівненська, Чернігівська області.

У складі зайнятих на державній службі у 2010 р. 23 % становили молоді люди віком до 27 років. Частка молоді серед керівників I–VI категорій посад складає 5,7 %. На посадах спеціалістів II–VII категорій працює 94,3 % осіб віком до 27 років, із них 84 % – на найменш оплачуваних посадах VI–VII категорій. Частка державних службовців віком від 28 до 34 років становить 26,5 % від загальної їх кількості. На керівних посадах працює 19,0 % осіб цієї вікової групи, на посадах спеціалістів – 81,0 %, такою ж (81,0 %) є питома вага спеціалістів VI–VII категорій у загальній кількості спеціалістів цього віку. Більшість посадовців указанного віку та категорій становлять жінки – 84,5 %.

Аналіз динаміки вікової структури державних службовців за 2006–2010 рр. свідчить про поступове збільшення в їхньому складі частки молоді майже на всіх посадах: від 47,7 % у 2006 р. до 49,4 % у 2010 р. Водночас має місце поступове зменшення кількості людей віком до 27 років на посадах в органах державного управління. Зокрема, за результатами 2010 р. частка державних службовців цієї вікової групи становила 23,0 %, тоді як у 2006 р. – 25,4 %.

Освіта державних службовців має пріоритетне значення у формуванні кадрового потенціалу державної служби. Оцінка освітнього рівня працюючих у цій сфері показала, що у 2010 році 85,2 % державних службовців мали повну вищу освіту, 13,9 % – базову вищу, близько 1 % мають науковий ступінь та вчене звання. Згідно з даними офіційної статистики, 15,1% державних службовців у 2010 р. підвищили кваліфікацію, у тому числі 22,3 % керівників та 12,4 % спеціалістів. Разом з тим навчання та підвищення рівня кваліфікації не вирішує питання формування якісного кадрового потенціалу державної служби. Оскільки з підвищенням професійного рівня фахівців підвищуються і їхні сподівання на більш високу заробітну плату, спеціальну винагороду тощо, а в дійсності це, як правило, не реалізовується. Тому стабільність кадрового складу державної служби прямо пропорційно пов'язана з мотивацією праці.

Невідповідність диференціації матеріального заохочення фахівців різних кваліфікацій призводить, з одного боку, до виникнення корупційних явищ на державній службі (напр., у 2010 р. 102 посадові особи були звільнені за корупційні дії), з іншого боку – зумовлює перехід кваліфікованих співробітників до комерційних структур, від'їзд за кордон, що в цілому спричиняє зниження рівня професійної компетентності кадрів відповідної ланки управління.

Середньомісячна заробітна плата державних службовців в Україні у 2010 р. становила 2957,3 грн. (132 % від середнього рівня по економіці), а посадових осіб місцевого самоврядування – 2922,43 грн. (130 %). Проте 81 % службовців, котрі працюють у територіальних підрозділах центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністраціях отримують заробітну плату, що є значно нижчою від середнього показника заробітної плати державних службовців в Україні. Середньомісячний заробіток 27 % працюючих в органах державної влади був близьким до середнього розміру заробітної плати по економіці (2233,6 грн. та 2239,00 грн. відповідно). Однак значення показника середньомісячної зарплати 1,3 % штатних працівників, які працюють у Державних органах України, становило 9752,5 грн., що у 4,4 рази перевищує середній рівень заробітної плати по економіці. 1,7 % службовців органів і установ, що забезпечують виконання повноважень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України мають середньомісячну зарплату 8119,0 грн., що у 3,6 рази більше, ніж у середньому по економіці. [5]

Однією з найбільших проблем державної служби та місцевого самоврядування в Україні є непропорційність фонду оплати праці. Посадовий оклад у структурі заробітної плати є стабільно низьким і становить від 25 % до 60 % фонду оплати праці, надбавки і доплати використовуються не для стимулювання праці службовців, а для "підтягування" рівня заробітної плати до середнього рівня по економіці.

Система оплати праці не сприяє заміщенню вакантних посад на службі та дискримінує новопризначених службовців, які не мають стажу роботи та вислуги років на державній службі, навіть якщо вони мають досвід роботи за кваліфікацією. Доплата за ранг службовця не є відображенням успішності роботи державного службовця та не є значимою з точки зору просування по кар'єрних сходах. Нематеріальні стимули до праці і розвитку, особливо серед молодих державних службовців, практично відсутні.

Постійна плінність кадрів, небажання молодих фахівців залишатись працювати на державній службі та підвищувати свій кваліфікаційний рівень є ознаками неправильно організованої системи мотивації державних службовців. Оскільки від молодих, амбітних, висококваліфікованих управлінців, від їх зацікавленості в державній службі залежить якість роботи цього соціального інституту.

Варто зазначити, що, хоча зарплата держслужбовців суттєво вища від середнього рівня по економіці, загальний її рівень не є адекватним для залучення й утримання на державній службі та у місцевому управлінні висококваліфікованих працівників. Адже інші види легального заробітку для цієї категорії працюю-

ючих заборонені. Працівники інших сфер можуть на законних підставах отримувати інші види доходу, займаючись підприємництвом, або офіційно працювати у декількох роботодавців, входити до складу різних структур господарювання з метою отримання прибутку тощо. Не варто також зменшувати значення та обсяг зарплат, що отримуються працівниками "в конвертах" у додаток до основної зарплати. Недоотримані службовцями соціальні блага у цій ситуації часто виступають однією з причин корупційних дій.

Висновки. Отже, аналіз використання трудових ресурсів у системі державного управління України виявив, що впродовж аналізованого періоду мало місце щорічне збільшення кількості штатних працівників в органах державної та місцевої влади. Ці кількісні зміни не принесли економічного ефекту, а лише створювали додаткове навантаження на бюджети різних рівнів. Дослідження показує, що в Україні відсутня пряма залежність між обсягом валового регіонального продукту та часткою державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у загальній кількості зайнятого населення регіону.

Державна служба в Україні характеризується високою плінністю кадрів. Встановлено обернений зв'язок між рівнем безробіття у регіоні та плінністю кадрів державної служби. Вікова структура державної служби та служби в органах місцевого самоврядування свідчить про поступове зменшення кількості людей віком до 27 років на посадах в органах державного управління.

Стан мотивації праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування оцінений як негативний. Відсутність дієвих механізмів мотивації праці зумовлює невдоволеність працею, втрату інтересу до її змісту, вияву трудової та інноваційної активності, веде до неефективного використання та розвитку наявного трудового потенціалу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3724-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III // Відомості ВРУ. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [Статистичний бюлетень / відп. за випуск Сеник І. В.]. – К.: Державний комітет статистики України, 2011. – 45 с.
5. Альбом статистичних таблиць за даними звітності по формі № 9-ДС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publishext/category?catid=36406&base_id=247084.