

# Деякі питання пошуку нових методологічних основ гнучкого матеріального стимулювання державних службовців

І. ЛОМАНОВ  
В. КУЗЬМЕНКО

ДУ НДІ соціально-трудових відносин  
Міністерства праці та соціальної політики України  
м. Луганськ

*У статті розглянуто практику матеріального стимулювання деяких категорій державних службовців у країнах з розвинутою ринковою економікою. Визначено основні засади формування збалансованого механізму стимулювання праці державних службовців та запропоновано шляхи вирішення гострих проблем оплати їх праці на сучасному етапі розвитку України.*

*В статье рассмотрено практику материального стимулирования некоторых категорий государственных служащих в странах с развитой рыночной экономикой. Определены основы формирования сбалансированного механизма стимулирования работы государственных служащих и предложены пути решения острых проблем оплаты их труда на современном этапе развития Украины.*

*The practice of material stimulation of some categories of civil (state) servants in market oriented developed countries had been analyzed. The main principles of formation of well balanced mechanism of the labour stimulation of civil servants had been determined and the ways of the settlement of acute problems of their labour remuneration at the modern stage of development of Ukraine had been proposed.*

Ключові слова: середньомісячна заробітна плата, посадовий оклад, премія за підсумками роботи за рік, складність праці, результативність праці, міжпосадова диференціація.

**П**остановка проблеми. Розвиток будь-якої країни залежить, перш за все, від ефективності системи державного управління, яка забезпечується, у свою чергу, державною службою та її персоналом — державними службовцями. Адже ці люди власною працею сприяють виконанню завдань державної політики, яку визначає уряд країни. У багатьох випадках від правильного рішення державного службовця залежить не тільки доля людини, а й її життя. Нині в Україні система державного управління переживає складний етап розвитку, адже за роки розбудови державної служби та її становлення, що збіглися з роками становлення незалежної України, накопичилося чимало гострих проблем, які критично загострились, що визнають і самі держслужбовці. Серед таких проблем найчастіше — прояви бюрократизму; неналежний рівень якості послуг, що їх надають органи державної служби; певне дистанціювання від суспільства; а у середині самої державної служби — плінність кадрів, низький рівень оплати праці більшості працівників, відтік найперспективнішої молоді та найосвіченіших

кадрів у недержавний сектор, де більш привабливі умови. Все це є свідченням необхідності реформування державної служби, її модернізації. Це можливо лише за умов застосування комплексного підходу до вирішення зазначених проблем, охоплення всіх рівнів держслужби та притаманних їй функцій, врахування всіх, як внутрішніх так і зовнішніх, чинників, що впливають на її діяльність як цілісної системи. Особливу увагу при цьому слід приділяти підзвітності органів державної служби, прозорості їх діяльності, підвищенню довіри з боку громадськості та диверсифікації діяльності державної служби. Серед внутрішніх чинників, які вимагають на сьогодні негайного задіяння, — побудова ефективної системи стимулювання діяльності працівників державної служби. Адже глибоко обмірковані зміни у цій сфері сприяли б не тільки підвищенню ефективності діяльності персоналу, а й взагалі зумовили б перехід до якісно нової стадії розвитку Державної служби України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Чимало науковців і політиків останніми роками вказували на наявність гострих проблем в існуючій сис-

темі стимулювання державних службовців, підкреслюючи їх особливу актуальність саме на сьогоднішньому етапі розвитку незалежної України. Дослідження за цією тематикою проводилися фахівцями Головного управління державної служби України, Центру сприяння інституційному розвитку державної служби України, співробітниками національної академії Державного управління, Державної установи НДІ соціально-трудова відносин Міністерства праці та соціальної політики України, низки ВНЗ України<sup>1</sup>. Майже всі вітчизняні дослідники, які вивчали проблеми державної служби в Україні, вказують на низький рівень оплати праці державних службовців, який не відповідає їхнім психоемоційним витратам, рівню відповідальності та компетентності, що необхідні для виконання посадових обов'язків. Саме це, на думку дослідників, заважає припливу молодих, талановитих та енергійних людей і створює підґрунтя для виникнення різноманітних корупційних схем. Це не сприяє підвищенню престижу й авторитету державної служби України як провідника державної політики та її наближенню до європейських стандартів<sup>2</sup>.

У більшості досліджень, присвячених проблемі стимулювання праці державних службовців, автори вказують на необхідність удосконалення існуючої системи стимулювання шляхом її часткового, а не докорінного реформування для збереження її сучасних засад. На наш погляд, невирішеною частиною загальної проблеми є пошук якісно нових основ організації як оплати праці, так і взагалі матеріального стимулювання праці державних службовців, що втілювали б у життя новітні досягнення сучасної науки (мотивації та управління персоналом), враховували б специфіку праці держслужбовців і відповідали б концепції розвитку людського капіталу, якій повною мірою має відповідати будь-яка система стимулювання персоналу.

**Метою статті** є визначення основних напрямів та заходів реформування системи матеріального стимулювання працівників державної служби України на ґрунті аналізу сучасного стану оплати праці державних службовців та забезпечення у подальшому успішної діяльності як окремих функціональних підрозділів, так і системи Державної служби в цілому.

**Виклад основного матеріалу.** За офіційними даними<sup>3</sup>, у 2008 р. середньомісячна заробітна плата

штатних працівників за видом економічної діяльності «Державне управління» складала 2441,0 грн, що становило 137,7% середнього рівня по економіці та на 37,5% вище аналогічного показника 2007 р. (хоча у 2008 р. зафіксовано деяке зниження показника співвідношення середньомісячної заробітної плати у державній службі із середнім рівнем заробітної плати в економіці — у 2007 р. він складав 146,5%). Станом на вересень 2008 р. чисельність штатних працівників, які відпрацювали повний місяць за видом економічної діяльності «Державне управління», становила 415,9 тис. осіб, при цьому з них 6,8 тис. осіб (1,6% загальної чисельності) мали нарахування оплати праці в розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на законодавчому рівні (станом на 01.09.2008 — 525,0 грн). При цьому 7,8% чисельності штатних працівників було встановлено тарифну ставку, нижчу від прожиткового мінімуму для працездатної особи (станом на 01.09.08 — 649,00 грн). Також станом на вересень 2008 р. заробітну плату у розмірі від 1500,0 до 2000,0 грн було нараховано 17,1% державних службовців; 16,1% посадовців отримували заробітну плату у межах від 2501,0 до 3500,0 грн; а 13,9% — від 2000,0 до 2500,0 грн. Найнижчу заробітну плату (від 1250,01 до 1500,00 грн) було нараховано 10,7% загальної чисельності державних службовців. Найвищі розміри заробітної плати у межах від 3500,0 до 5000,0 грн і більше нараховано відповідно 10,4 та 8,6% державних службовців. Зіставлення рівнів оплати праці свідчить про суттєву міжпосадову диференціацію, яка особливо помітна при порівнянні оплати праці керівників і головних фахівців. Також, як свідчать дані Голодержслужби України, у більш сприятливому становищі щодо рівнів оплати праці перебувають працівники центральних державних органів України, органів та установ, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, органів державної влади АР Крим (перевищення їх середньомісячної заробітної плати над середнім рівнем по економіці складає відповідно 5,7; 4,1 та 3,1 разу)<sup>4</sup>. Значно нижчий рівень такого співвідношення у працівників районних державних адміністрацій (108,2%).

Зрозуміло, що з року в рік збільшуються видатки Державного бюджету України на утримання держав-

<sup>1</sup> Хмельницька О., Вишневецький А. Застосування моделі та профілів компетентності для управління персоналом в системі державної служби // <http://www.center.gov.ua>; Кто и на каком основании формирует зарплаты госслужащим? // <http://www.forum.liga.net>; Мотренко Т. Держслужба має бути деполітизована / Т. Мотренко // <http://www.day.kiev.ua>; Про мінімальну зарплату держслужбовців // Праця і зарплата. — 11 черв. — 2008 р. — № 22 — С. 4; Капінус М. Шляхи вдосконалення системи оплати праці державних службовців у сучасних умовах України / М. Капінус // <http://www.nbuv.gov.ua>; Розробка системи упорядкування умов та розмірів оплати праці державних службовців. Звіт з НДР, ДУ НДІ СТВ. — Луганськ, 2008. — 72 с.; Філіповський В. Економіко-правові питання розвитку державної служби і служби в органах місцевого самоврядування / В. Філіповський // 36. наук. пр. УАДУ. — 2000. — Вип. 2. — Ч. 3. — К. — С.146–151.

<sup>2</sup> Розробка системи упорядкування умов та розмірів оплати праці державних службовців. Звіт з НДР, ДУ НДІ СТВ. — Луганськ, 2008. — 72 с.

<sup>3</sup> За даними сайту Державного комітету статистики України // <http://www.ukrstat.gov.ua>

<sup>4</sup> Тут і далі використовуються дані сайту Голодержслужби України.

ної служби України, але, за свідченням фахівців Голодержслужби управління державної служби, частка заробітної плати в цих видатках залишається досить низькою (у 2007 р. вона становила 45,2%). Для виправлення такої ситуації та поліпшення системи грошового стимулювання державних службовців Голодержслужбою було підготовлено нову редакцію Закону України «Про державну службу України», в якій запропоновано встановити коефіцієнт 2,0 співвідношення мінімальної заробітної плати та мінімального окладу держслужбовця<sup>5</sup>. Таким чином, цією нормою прив'язуються посадові оклади державних службовців до рівня мінімальної заробітної плати. Так, якщо мінімальна заробітна плата в Україні, наприклад, становитиме 700,00 грн, то мінімальний оклад державного службовця складатиме 1400,00 грн. З урахуванням існуючої необґрунтованої міжпосадової диференціації у 10–12 разів можна уявити, які посадові оклади будуть отримувати державні службовці вищих рангів. Крім того, необхідно враховувати і той факт, що частка посадового окладу у загальній сумі заробітної плати держслужбовців є досить низькою і, за різними оцінками, становить 38,0–40,0%. Іншими, більш вагомими структурними елементами заробітної плати державного службовця, є: доплата за ранг, доплата за вислугу років на державній службі, інші надбавки та премії. З урахуванням викладеного вище можна зробити висновок, що ці заходи ніяк не ліквідують існуючу необґрунтовану диференціацію, а лише поглиблюють суперечності, потенційно можуть серйозно деструктивно вплинути на українську економіку, яка нині вже характеризується складними проблемами, у тому числі й щодо обмеженості бюджету.

Саме тому, на наш погляд, найголовнішим завданням на сьогодні є виправлення існуючої структури заробітної плати державних службовців шляхом надання саме посадовому окладу ролі головного грошового мотиватора. Адже наслідком існуючого викривлення є практично неспроможність виконання заробітною платою державних службовців притаманних їй функцій та її невідповідність вартості робочої сили (це характерно вітчизняному ринку праці загалом).

Взагалі подібних перекосів в оплаті праці державних службовців немає у жодній із розвинутих країн світу. Донедавна фахівці виділяли дві моделі побудови систем матеріального стимулювання державних службовців. Для першої (європейської, поширеної у країнах ЄС) були притаманні такі риси, як відносно невисокий рівень оплати праці, але її гарантованість і стабільність. Просування кар'єрними схода-

ми було гарантією невеликого, але неодмінного збільшення розміру оплати праці. Так, у Великій Британії, яка була і залишається класичним прикладом європейської бюрократичної системи, кар'єрне просування завжди залежало від вислуги років та тривалості роботи у даному закладі (установі). Можливості переходу з одного міністерства до іншого і з однієї групи до іншої завжди були досить обмежені. Традиційним чинником визначення посадового окладу була належність до конкретного міністерського ієрархічного рівня (а не результативність праці). Відносно невисокий рівень оплати праці держслужбовців за цією моделлю в європейських країнах компенсувався високим рівнем пенсійного забезпечення<sup>6</sup>.

За другою — американською — моделлю державний службовець працює за контрактом, без особливих соціальних привілеїв. Професійні державні службовці США обіймають посади 18-ти категорій Генеральної схеми посад відповідно до складності, відповідальності посадових обов'язків та ступеня участі у процесі прийняття рішень та керуванні. Характеристику та опис кожної посадової категорії затверджено на державному рівні (законодавчо). Категорії 1–4 — власне виконавці, вони виконують просту рутинну роботу під безпосереднім та загальним наглядом. Від них не вимагають незалежних суджень або вони припускаються «відповідно до встановленої політики та процедур». За рівнем оплати праці вони належать до категорії низькооплачуваних: середній розмір платні відповідає рівню оплати праці некваліфікованих працівників. До категорії 5–8 належать службовці, які виконують роботу, що вимагає спеціальних знань та підготовки, здібностей до самостійної роботи. Вони не виконують жодної функції з адміністративного керівництва, а їх професійна діяльність відбувається під загальним керівництвом. За рівнем утримання (платні) державні службовці цієї категорії належать до середньооплачуваних працівників.

Службовці 9–14 категорій належать до середнього керівного персоналу. Держслужбовці 11-ої категорії повинні виносити рішення, 12-ої категорії — виявляти здібності до керівництва, 13-ої категорії — можуть бути помічниками голів невеликих підрозділів, а 14-ої — бути керівниками підрозділів та бюро. Вони належать до категорії високооплачуваних. Державні службовці 15–18 категорій є вищим керівництвом державних установ. До кола їх обов'язків входить планування та керування спеціальними програмами високого ступе-

<sup>5</sup> Про мінімальну зарплату держслужбовців // Праця і зарплата. — 11 черв. — 2008 р. — № 22. — С. 4.

<sup>6</sup> Капінус М. Шляхи вдосконалення системи оплати праці державних службовців у сучасних умовах України / М. Капінус // <http://www.nbuv.gov.ua>

<sup>7</sup> Мелкумова М. Организационные формы и материальное стимулирование труда государственных служащих в США / М. Мелкумова // Труд за рубежом. — 2008. — № 2. — С. 41–56.

ня складності. Вони також є найбільш високооплачуваною категорією державних службовців<sup>7</sup>.

Основи американської системи матеріального стимулювання державних службовців було закладено ще Законом про державну службу (відомий як Закон Пендлтона), відповідно до якого було введено систему посад та окладів. Закон про результати діяльності Уряду, який було прийнято Конгресом США у 1993 р., закріпив пріоритетні напрями удосконалення державної служби щодо наближення адміністративних методів до ринкових принципів та механізмів. Положення цього закону констатували необхідність активного впровадження у діяльність державних службовців виконавчої влади деяких аспектів ринкового підходу «боротьби за клієнта», створення культури «державного підприємництва». Головним принципом матеріального стимулювання за американською моделлю була й залишається результативність. Рівень пенсійного забезпечення суттєво не відрізняється від інших категорій працівників<sup>8</sup>. При цьому пенсійні системи доступні для всіх державних службовців, 90,0% із них стають учасниками систем із першого дня роботи, а для 10,0% необхідним є стаж від 6 до 12 місяців. Більшість пенсійних систем для держслужбовців (70,0%) будується на обов'язковій участі самих працівників; 30,0% — передбачають участь у створенні фондів тільки роботодавців. Відсоток відшкодування заробітку у державних службовців, які виходять на пенсію (у 65 років), залежить від терміну державної служби і не пов'язується з рівнем їх заробітної плати. При стажі державної служби у 10 років — 18,1% заробітної плати, 15 років — 27,0%, 20 років — 35,9%, 25 років — 44,9%, 30 років — 53,8%, 35 років — 62,1%<sup>9</sup>.

Однак за останні десять років і в європейській моделі матеріального стимулювання відбулися значні зміни, що поступово наближають їх до американської моделі. В умовах певних обмежень бюджетних асигнувань на утримання державної служби та вимушеної конкуренції за найкращих працівників у державному секторі при визначенні розмірів грошової винагороди (заробітної плати) більш широко застосовуються показники результативності праці. Це є спробою змінити традиційну для держслужбовців систему автоматичного збільшення заробітної плати на основі вислуги років «фінансовою винагородою за належну результативну діяльність або доплатою за результативну діяльність» (формулювання, яке застосовують фахівці європейського Центру сприяння інституційному розвитку державної служби). При цьому у більшості розвинутих країн

доплати застосовуються тільки для керівників та окремих міністерств. Лише незначна кількість країн світу можуть у повному обсязі застосовувати доплати за результатами роботи (Данія, Фінляндія, Корея, Нова Зеландія, Швейцарія, Велика Британія). У Канаді, Ірландії, Італії та Норвегії їх застосовують лише до керівників середньої ланки; в Ірландії, Норвегії та Франції — до високопосадовців та у пілотних міністерствах. Іноді на керівників ця система оплати не поширюється (наприклад, у Фінляндії)<sup>10</sup>. При цьому головне питання — надавати доплату за результатами праці як постійну доплату до базового окладу (вона додається до фіксованих витрат на заробітну плату) або здійснювати у формі разових виплат, які оновлюються після певного періоду залежно від оцінки роботи службовців, — у кожній країні вирішується окремо, з урахуванням фінансових можливостей державного бюджету. Хоча, як свідчать аналітики, за останні роки збільшилося використання швидче річних премій, ніж надбавок за заслуги, адже ця система є більш гнучкою, що й визначає її ефективність.

При цьому розмір доплати за результатами роботи є незначною часткою, особливо для тих, хто не є керівниками. Наприклад, надбавка за заслуги, особливі досягнення складає до 5,0% базового окладу. Поряд із цим, премії за результатами роботи вищі та загалом складають менше 10,0% базового окладу державних службовців. Для керівників розмір доплати за результатами роботи вищий, а максимальна винагорода становить у середньому близько 20,0% базового окладу. Винятком є Корея, де премія за підсумками роботи за рік для керівників становить від 40,0 до 100,0% місячної базової заробітної плати. Крім того, як свідчать фахівці, останніми роками у багатьох країнах світу поширюється доплата за результатами роботи, яка є винагородою за досягнення цілей, поставлених перед командою, підрозділом держслужбовців.

На цьому тлі у пострадянських країнах також відбуваються певні процеси реформування державної служби, що позначається також і на пошуку відповідних заходів матеріального стимулювання державних службовців. Так, наприклад, в Азербайджанській Республіці, починаючи з 2000 р., з метою розвитку податкових органів засновано фонд матеріального стимулювання, який формується за рахунок бюджетних коштів у розмірі 50,0% суми податкових і неподаткових бюджетних надходжень, сплату яких до бюджету забезпечено цими органами, та яка перевищує обсяг передбаченої державним бюджетом на відповідний фінансовий

<sup>8</sup> Мотренко Т. Держслужба має бути деполітизована / Т. Мотренко // <http://www.day.kiev.ua>

<sup>9</sup> Мелкумова М. Организационные формы и материальное стимулирование труда государственных служащих в США / М. Мелкумова // Труд за рубежом. — № 2. — С. 41–56.

<sup>10</sup> Оплата за результатами роботи // Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. — ОЕСД, 2005.

рік за умов, що це перевищення вище 0,5% обсягів податків та неподаткових бюджетних надходжень, передбачених у державному бюджеті на відповідний фінансовий рік. При цьому використання фонду матеріального стимулювання та розвитку податкових органів затверджується відповідним органом виконавчої влади.

У Вірменії, згідно із Законом Республіки Вірменія від 26.03.97 р. «Про фонди матеріального заохочення та соціального розвитку Міністерства фінансів Республіки Вірменія та податкової інспекції Республіки Вірменія», з метою підвищення нагляду фінансових, податкових органів за виконанням фінансових податкових зобов'язань визначено необхідність формування фонду матеріального заохочення працівників Міністерства фінансів. Згідно із зазначеним законом, кошти фонду матеріального заохочення Міністерства фінансів Республіки Вірменія утворюються за рахунок 10,0% відрахувань із коштів, виявлених перевітками та ревізіями, здійсненими працівниками Міністерства, в тому числі 10,0% відрахувань із податків, обов'язкових платежів та пов'язаних з ними фінансових операцій, додатково стягнутих до державного бюджету.

У Російській Федерації 2008 р. став роком переходу на нові системи оплати праці усіх працівників бюджетної сфери федерального підпорядкування (у тому числі і держслужбовців). Згідно з новою системою, міністерства та відомства розробляють загальні рекомендації для галузі щодо оплати праці працівників, а на рівні установ та організацій самостійно приймають Положення «Про оплату праці», які затверджуються першими керівниками. Згідно із постановою уряду РФ, яка конкретизує умови переходу до нових систем оплати праці у бюджетній сфері та в органах влади, заробітна плата керівника установи, самостійного підрозділу тощо залежатиме від рівня середньої заробітної плати персоналу. Крім того, орган, якому підпорядкована установа, встановлює для керівника критерій ефективності його праці. Як зазначив заступник Міністра охорони здоров'я та соціального розвитку РФ О. Сафонов: «Із критеріїв ефективності окремого працівника складатимуться критерії ефективності конкретної установи та преміальний фонд..., тобто ми переходимо до більш складної системи оплати праці. І керівнику необхідно правильно організувати роботу кадрової служби, бухгалтерії. Сьогодні вони повинні не тільки враховувати наявність людини на роботі, а навчитися оцінювати результат її діяльності...»<sup>11</sup>.

Таким чином, оцінка результативності праці нині є впливовим чинником (а у деяких випадках — головним) визначення розмірів матеріального стимулювання державних службовців практично в усіх розвинутих країнах світу (при визначенні основної частки заробітної плати або додаткової — залежить від традицій та основних принципів побудови системи державної служби у окремій країні). І це не дивно, адже, на думку іноземних фахівців у галузі управління персоналом, подібні системи оплати праці є головною ознакою ефективного менеджменту. При побудові таких систем слід звертати особливу увагу на відбір показників діяльності, критеріїв оцінки результативності роботи державних службовців: вони повинні бути простими, зрозумілими, а їх кількість — обмеженою (це доведено численними дослідженнями як вітчизняними, так і іноземними дослідниками). Тільки тоді можливо буде особисто зацікавити держслужбовців у досягненні результатів, поставлених керівництвом.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що на сучасному етапі необхідні такі кроки щодо вирішення гострих проблем оплати праці державних службовців:

- виправлення структури заробітної плати державних службовців — повернення окладу основного мотиваційного навантаження;
- підвищення гнучкості системи оплати праці державних службовців при визначенні їх посадових окладів з урахуванням складності їх праці, функціонального навантаження та відповідальності;
- розробка та впровадження систем додаткового матеріального стимулювання з урахуванням результатів праці, особистих якостей професіоналізму, компетентності та самостійності у виконанні посадових обов'язків.

Вирішенню визначених вище проблем оплати праці, безперечно, має передувати глибокий аналіз ситуації, що склалася в окремих підрозділах державної служби України, за рівнями та посадами; уточнення посадових обов'язків і кваліфікаційних вимог за посадами державних службовців; удосконалення (оптимізація) структури посад державних службовців; визначення показників, за якими будуть оцінювати результативність або особисті якості державних службовців, їх узгодження на всіх рівнях. При цьому як основу можна застосувати розроблений авторами з урахуванням специфіки органів державної влади Алгоритм розробки гнучкої тарифної системи оплати праці пер-

<sup>11</sup> Горячая линия «Российской газеты» — ответы на вопросы // <http://www.rug.ru/sujet>

<sup>12</sup> Методичні рекомендації щодо розробки на основі тарифної системи гнучких систем оплати праці та їх впровадження на підприємствах і в організаціях виробничої сфери. Звіт про НДР, ДУ НДІ СТВ. — Луганськ, 2008. — 66 с.