

# ВПЛИВ ЕКОНОМІЧНИХ ЧИННИКІВ НА ПРОТИДІЮ КОРУПЦІЇ

## ВСТУП

### 1. ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

- 1.1.МОДЕЛІ СПІВВІДНОШЕННЯ «ЗАРПЛАТА-КОРУПЦІЯ»
- 1.2. РЕФОРМА СИСТЕМ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ: МІЖДЕРЖАВНИЙ АНАЛІЗ
- 1.3. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

### 2. СТРУКТУРНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

- 2.1. КІЛЬКІСНИЙ ТА ЯКІСНИЙ СКЛАД
- 2.2.ГЕНДЕРНА СТАТИСТИКА ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ
- 2.3. ВІКОВА СТАТИСТИКАА І СТАЖ РОБОТИ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ
- 2.4. ПЛИННІСТЬ КАДРІВ
- 2.5. ОСВІТА І ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ

### 3. СИСТЕМА МОТИВАЦІЇ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

- 3.1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ЗАРОБІТНИХ ПЛАТ ТА ІНШИХ ВИДІВ НЕМАТЕРІАЛЬНОЇ ВИНАГОРОДИ
- 3.2.СТАТИСТИКА ЗАРОБІТНИХ ПЛАТ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ ЗА РАНГАМИ ТА РЕГІОНАМИ.

### 4. СТИМУЛИ ПРАЦІ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

- 4.1. СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ТА НЕМАТЕРІАЛЬНІ ПЕРЕВАГИ ДЕРЖСЛУЖБИ
- 4.2. РІВЕНЬ ВДОВОЛЕНОСТІ ЗАРОБІТНОЮ ПЛАТОЮ. СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ДО СУБ'ЄКТИВНОЇ ОЦІНКИ ДОХОДІВ СІМЕЙ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ
- 4.3. ЗНАЧЕННЯ ТА ВИДИ НЕОФІЦІЙНИХ ПРИБУТКІВ ЗА РАНГАМИ ТА РЕГІОНАМИ.

## 5. ОЦІНКИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ «СПРАВЕДЛИВОЇ» ЗАРПЛАТИ І САНКЦІЙ

5.1. УЯВЛЕННЯ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ ПРО РОЗМІР «СПРАВЕДЛИВОЇ» ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ.

5.2. ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ «СПРАВЕДЛИВОЇ» ЗАРПЛАТИ І САНКЦІЙ ЯК ФАКТОРІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ФОКУС-ГРУП І ОПИТУВАННЯМ НАСЕЛЕННЯ, ПІДПРИЄМЦІВ І ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ

## ВИСНОВКИ

## ВСТУП

Пристаючи до цієї роботи, ми виходили з того, що підвищення заробітної плати посадових осіб не може розглядатися як самодостатній захід з подолання корупції та підвищення ефективності управління. Ця умова безперечно необхідна, однак явно не достатня. Сьогодні існує два напрямки в оцінці доцільності підвищення заробітних плат чиновникам як фактора протидії корупції. З одного боку, хабарництво вважається засобом виживання, в ситуації, коли заробітна плата є мізерною. З іншого боку, корупція є системною серед тих чиновників, чиї заробітні плати є високими: судді, міністри, народні депутати тощо. Експерти зазначають, що корупційний дохід депутата ключового комітету може в 15-20 разів перевершувати його офіційний дохід.

Донедавна попри брак чіткого причинного-наслідкового зв'язку між неадекватністю заробітної плати та використанням робочого місця для отримання протизаконних доходів, українська влада розглядала низькі заробітні плати як один з ймовірних факторів, що призводить до корупції у державному секторі, і отже спеціально включала заходи з підвищення рівня заробітної плати як складові національних антикорупційних стратегій (Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки і Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" 2006 року).

Аналогічний підхід було запропоновано також і в новій національній антикорупційній стратегії, що діє з осені 2011 року. В ній визнано зв'язок між невідповідністю рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обсягу їх повноважень та недостатнього рівня доброчесності таких осіб поширенням корупції в державі. У сфері забезпечення доброчесності на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування національна антикорупційна стратегія 2011 року передбачає серед іншого оптимізацію співвідношення рівня базової заробітної плати (посадового окладу) залежно від складності роботи і рівня відповідальності за конкретною посадою та додаткової заробітної плати (премій, надбавок), яка встановлюватиметься за результатами оцінки діяльності на розсуд керівництва.

В цьому контексті, метою дослідження, проведеного в рамках проекту, було визначення того, наскільки економічні чинники можуть пояснити корупцію в державній службі України. Зокрема, детально розглядалися такі питання:

- рівень оплати праці в державній службі та загалом на ринку праці України в об'єктивних показниках;
- суб'єктивні оцінки адекватності рівня заробітної плати державних службовців;
- визначення того, який рівень оплати праці вважався б

«достатнім» або «справедливим»<sup>1</sup>; та

– потенціал підвищення рівня заробітної плати як засобу приборкати корупцію в державному секторі, принаймні до певної міри.

---

<sup>1</sup> «Справедливу» заробітну плату можна визначити різними способами: через заробітну плату колег всередині або поза місця роботи індивіда; суспільні очікування; рівноважну заробітну плату; рівень прожиткового мінімуму; статус держслужбовця тощо.

# 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

## 1.1. МОДЕЛІ СПІВВІДНОШЕННЯ «ЗАРПЛАТА-КОРУПЦІЯ»

У сучасній економічній літературі розглядаються, принаймні, три основні підходи до оцінки впливу заробітної плати на ефективність поведінки чиновника:

- 1) максимізація індивідуальної функції корисності, що прирівнює рівень зусиль і його оплату;
- 2) поняття «справедливої» зарплати з точки зору індивідуальних або колективних норм;
- 3) порівняння даної та альтернативної зарплати, наприклад, в іншому секторі.

Центральною проблемою, що стоїть перед дослідниками є відповідь на питання: чи здатна «висока» заробітна плата в державному секторі запобігати (в тій чи іншій мірі) корупції?

Більшість дослідників проблеми "зарплата-корупція" погоджуються з тим, що адекватна винагорода здатна забезпечити чесність. Однак питання про оптимальність державних виплат або їх ефективність з точки зору витрат й досі не була вирішена, і в низці нещодавно опублікованих робіт висувається припущення про те, що забезпечення чесності державних службовців може виявитися непомірно дорогим.

В моделях максимізації індивідуальної функції корисності<sup>2</sup>, заснованих на роботі Беккера і Стиглера<sup>3</sup>, передбачається, що державні службовці максимізують очікуваний дохід (self-interested behavior). В умовах, коли рівень хабарів є значним або ймовірність виявлення і застосування санкцій є незначною, з цих моделей випливає, що заробітна плата, яка б усунула корупцію, повинна бути досить високою. Отже, з точки зору витрат, для уряду може бути ефективніше виплачувати «капітуляційну заробітну плату» (заробітну плату, меншу резервного рівня, привабливого тільки для нечесних), ніж підвищувати її до високого рівня, необхідного для запобігання корупції<sup>4</sup>. Більш того, санкції завжди можуть бути встановлені на досить високому рівні, і, отже, немає необхідності в збільшенні заробітної плати.

У роботі Ван Рійкехема і Відер «Спокуса корупцією: чи є низька заробітна плата державних службовців причиною корупції?»<sup>5</sup> розглянуто, яким чином концепція «справедливості» (значення політики заробітної плати) впливає на поведінку державних службовців та населення в цілому.

<sup>2</sup>Формулы расчета в модели «интенсивность заработной платы – отлынивание» приведены в приложении 5.

<sup>3</sup>(Becker and Stigler, 1974)

<sup>4</sup>(Besley and McLaren, 1993)

<sup>5</sup>(C. Van Rijckeghem and B. Weder, 1997)

По-перше, поведінка державних службовців може характеризуватися скоріше «задоволенням» переваг, ніж їх «максимізацією», і, отже, вони будуть корумпованими настільки, наскільки це необхідно для досягнення «справедливого» доходу. Іншими словами, державні чиновники можуть легко відмовлятися від корупційних можливостей, маючи відповідну заробітну плату. Цей погляд на проблему корупції поділяє Пітер Лі<sup>6</sup>, який зазначає: «Проблема полягає не в тому, щоб платити досить високу зарплату для запобігання корупції, а в тому, щоб не платити таку низьку зарплату, яка підштовхнула б до корупції працівника, що прагне забезпечити собі звичний рівень споживання». Це також узгоджується з експериментальними даними з перевірки гіпотези «справедлива заробітна плата - зусилля»<sup>7</sup>.

По-друге, заробітна плата може впливати на інтенсивність, з якою суспільство бореться з корупцією. Танзі<sup>8</sup>, наприклад, зазначає, що «нереалістично низька заробітна плата завжди стимулює корупцію і з часом призводить до того, що в суспільстві починають дивитися на неї крізь пальці». Подібним чином уряд може «дозволяти» корупцію, що добре ілюструється знаменитою промовою Мобуту (Mobutu), в якій він попросив державних службовців «красти небагато» (*«Якщо ви хочете красти, то крадіть дещо розумніше, тонше. Тільки в тому випадку, якщо ви украдете настільки багато, щоб розбагатіти відразу, вас піймають»*), промова в Кіншасі 20 травня 1976). Якщо низька заробітна плата державних службовців призводить до того, що суспільство (включаючи державну владу, або більш вузько, судову владу) потурає корупції, то в сукупності з нерішучістю правоохоронних органів, це призводить до зниження ймовірності виявлення і покарання корупціонерів, а значить, і до збільшення рівня корупції в країні.

Цікаво відзначити, що суворі санкції також не завжди можуть бути ефективним заходом боротьби з корупцією, оскільки якщо суспільство не засуджує державних службовців, то покарання представляється «несправедливим». «У більшості випадків суспільство відчувало б себе ніяково, караючи окремих індивідів, обраних майже випадковим чином, коли більшість інших членів суспільства вчиняють ті ж самі правопорушення».<sup>9</sup>

#### Модель «справедлива заробітна плата – зусилля».

Може виявитися, що індивідуальне поведінка не вкладається в рамки оптимізаційної моделі, наведеної вище. Відповідно до робіт з психології «справедливої» заробітної плати<sup>10</sup> «робочі, які не одержують справедливої заробітної плати [...] можуть змінити рівень фактично докладених зусиль. [...] або ж сприйняття рівня винагороди

---

<sup>6</sup> Peter NS Lee

<sup>7</sup> Fehr et al. 1993 і Akerlof and Yellen, 1986

<sup>8</sup> Tanzi, 1998

<sup>9</sup> Akerlof and Yellen, 1986

<sup>10</sup> Akerlof and Yellen, 1986

за роботу (переглянувши нематеріальні характеристики своєї роботи)».<sup>11</sup>

Надійні дослідження про зв'язок між заробітною платою і корупцією, що відображають міркування справедливості, невідомі. Однак існують дані про подібний зв'язок між заробітною платою і зусиллями, докладеними до роботи. Фейр та ін.<sup>12</sup> наводять експериментальні дані, що свідчать про те, що заробітна плата стимулює трудові зусилля навіть за відсутності штрафів за ухиляння. Фейр і Тайран<sup>13</sup> проінтерпретували це в термінах «взаємності», що відбиває бажання частини робочих покарати роботодавців, які їм мало платять. Експеримент з «втраченим листом»<sup>14</sup> дає можливість припустити, що більша частина населення може бути чесною у тому сенсі, що може залишити можливість крадіжки невикористаною. Все це говорить про те, що принаймні якась частина державних службовців здатна ігнорувати можливості вчинення корупційних дій, вважаючи, що роботодавці обходяться з ними справедливо.

Формально, гіпотеза «справедлива заробітна плата - зусилля» моделюється наступним чином: *«рівень докладених зусиль є функцією від співставлення фактичного доходу до «справедливої» заробітної плати, або від співставлення суми заробітної плати, що виплачується роботодавцем, і нематеріальної винагороди до «справедливої» заробітної плати.* Згідно з такою гіпотезою, робочі вимірюють зусилля або фактичну заробітну плату (наприклад, за допомогою не грошової винагороди за роботу), якщо існує різниця між заробітною платою і «справедливою» заробітною платою. «Справедливу» заробітну плату можна визначити різними способами: через заробітну плату колег всередині або поза місцем роботи індивіда; суспільні очікування; рівноважну заробітну плату; рівень прожиткового мінімуму; статус держслужбовця тощо.

Порівняння даної та альтернативної зарплати, наприклад, в іншому секторі.

Як бачимо на сьогоднішній день не існує однозначної відповіді на питання, чому, чим вище заробітна плата державних службовців, тим нижче рівень корупції в їхніх рядах. Швидше за все на це питання не можна дати однозначної відповіді. Зміни (відносної) заробітної плати викликають зміни безлічі інших чинників. Таким чином, можна запропонувати цілий ряд причин, що пояснюють зв'язок між заробітною платою державних службовців та їх корумпованістю. У першому наближенні можна виділити кілька способів пояснення:

- Чим вище відносна заробітна плата в державному секторі, тим більше втрати чиновника у випадку викриття факту вчинення корупційного правопорушення. Зазвичай чиновників, притянутих до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення,

---

<sup>11</sup> Akerlof and Yellen, 1986, p. 257

<sup>12</sup> Fehr et al., 1993

<sup>13</sup> Fehr et al., 1993

<sup>14</sup> див., наприклад, Yezer, Goldfarb and Poppen, 1996

звільняють з державної служби, і вони змушені шукати роботу в приватному секторі.

- Низька заробітна плата в державному секторі приваблює тільки некомпетентних або нечесних претендентів і, як наслідок, отримуємо неефективний і непрозорий корумпований адміністративний апарат.

- У випадку, коли державна посада оплачується гірше, ніж аналогічна посада в приватному секторі, моральні витрати корупції знижуються. Низькооплачувані державні службовці можуть вважати хабарництво менш ганебним, ніж чиновники, які отримують справедливую заробітну плату.

У роботі К. Аббінка «Справедлива заробітна плата та моральні витрати корупції» (К. Abbink, 2000) аналізується, головним чином, останній аспект – вплив справедливого розподілу доходу на корумпованість державних службовців. Зміни розподілу доходу між державними чиновниками і приватним сектором безпосередньо та непрямо впливають на моральні витрати корупції. *Безпосередній вплив* - це додатковий дохід, який чиновники отримують від хабарництва. Цей ефект може або зменшувати асиметрію доходів, або індукувати ще більшу несправедливість, в залежності від того, вище або нижче заробітна плата державних чиновників в порівнянні з приватним сектором. *Непрямий вплив* - пов'язаний з негативними зовнішніми наслідками корупції, які, як правило, поширюються на все населення в цілому. У цьому випадку всі платники податків страждають від корупції. За інших рівних умов, збільшення заробітної плати державних службовців збільшує моральні витрати корупції, тому що ті, хто страждають від їх злочинної поведінки стають біднішими в порівнянні з ними самими.

Ван Рійкехем і Відер<sup>15</sup> досліджували проблеми викорінення корупції в тому випадку, коли заробітна плата в державному секторі дорівнює або навіть вище тієї заробітної плати, яку чиновники вважають «справедливою». Оскільки немає спостережень про високу заробітну плату державних службовців, вони змушені були робити висновки на основі гіпотетичної екстраполяції, доводячи гіпотезу «справедливої заробітної плати» в лабораторних умовах. Експериментальні результати підтвердили висновки Ван Рійкехема і Відера про те, що від збільшення заробітної плати в державному секторі не слід очікувати зниження рівня корупції з міркувань справедливості.

Розглянуті підходи до дослідження взаємозв'язку між зарплатою і корупцією теоретично демонструють один і той самий висновок – корупція має тенденцію зменшуватися при підвищенні заробітної плати службовців. Тим не менш, експериментальні дослідження говорять, що цей взаємозв'язок порівняно слабкий і знаходиться в межах модельних уявлень (і тієї й іншої моделі -

---

<sup>15</sup> Van Rijckeghem, C. and Weder, 1997

«максимального доходу» та «справедливого доходу»). Цьому можна знайти пояснення.

Для того, щоб забезпечити досить жорсткий зв'язок між підвищенням зарплати і скороченням корупції, необхідно, в першу чергу, підвищити ймовірність покарання, і ввести істотне та відносно недороге для держави покарання - штрафи, позбавлення пенсії, і т.п. Крім того, в рамках «гіпотези про справедливу зарплату» необхідна розробка спеціальних заходів, які могли б блокувати «громадську думку», що корупція в умовах низької зарплати є справедливою реакцією бюрократів на несправедливість з боку держави, оскільки «така несправедливість» може посилювати відмінність між реальної і справедливої зарплатою.

Таким чином, і теоретичні, і експериментальні роботи підтверджують висловлюване експертами по боротьбі з корупцією думку, що збільшення зарплати може і не мати істотного впливу на скорочення корупції, хоча низькі зарплати, як правило, супроводжуються значною корупційною активністю. Зокрема, відносно зниження зарплати в державному секторі може значно збільшити корупцію. Тільки поєднання збільшення зарплати (або відносного збільшення зарплати) з комплексом інших заходів, включаючи репресії за корупційну активність, зміна поняття справедливої і несправедливої зарплати в очах суспільства, введення систем соціальних гарантій, як доповнення до зарплати тощо, може зіграти істотну роль у скороченні корупції.

## 1.2 РЕФОРМА СИСТЕМ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ: МІЖДЕРЖАВНИЙ АНАЛІЗ

У 80-х роках минулого століття державні організації опинилися перед непростим завданням рекрутування та утримання найбільш талановитих працівників. У зв'язку з цим проявилася дія двох тенденцій, одна з яких полегшувала завдання підбору персоналу, інша - ускладнювала його. З одного боку, в державний сектор йдуть люди з особливим складом характеру - «адміністративним етосом», що в умовах виникнення постматеріальних цінностей тільки посилюється. З іншого - державна служба стає все більш професійною.

Реформа системи компенсацій в більш широкій парадигмі *нового державного управління* (New Public Management) передбачає маркетизацію сфери державного управління, зміцнення тих областей управління, в яких розпоряджається не наказ керівника, а ринок. Наріжними каменями цієї парадигми є наступні елементи:

1. Вертикальна дезінтеграція (відмова від надання деяких послуг та надання можливості комерційним організаціям надавати ці послуги).

2. Реформа статусу державних службовців, що виражається у відмові від принципів довічного найму.

3. Поступовий перехід на акцентування результату, а не процесу.

4. Делегування права приймати рішення.

Основні напрямки реформи стосовно сфери мотивації праці отримують такий вираз:

1. Реформа статусу державних службовців виражається в переведенні осіб, що приймають рішення (ОПР) на контрактну систему, з виплатою додаткової премії за результатами реалізації цілей, зазначених в контракті.

2. Делегування права приймати рішення конвертується у відношенні оплати праці в усуненні жорстких тарифних сіток і заміною їх на більш широкі - трьох-п'яти рівневі. У цьому випадку безпосередній керівник наділяється правом визначати, скільки отримає його підлеглий.

3. Поступовий перехід на акцентування результату, а не процесу означає, у застосуванні до систем оплати праці, загальне збільшення частки виплат, пов'язаних із продуктивністю праці. Розглянемо, який розвиток ця парадигма знайшла в ряді європейських країн.

#### **Федеративна Республіка Німеччина**

1 грудня 1999 Федеральне уряд запустив програму "Сучасній державі - сучасну адміністрацію". В основі програми закладена парадигма *нового державного управління*. Серед основних цілей проекту - створення конкурентного середовища в державних відомствах, посилення мотивації персоналу, усунення проблем, пов'язаних з набором персоналу.

В рамках останнього завдання були здійснені заходи, спрямовані на посилення тієї складової оплати праці, яка пов'язана з продуктивністю праці державного службовця. Ними передбачається:

1. Заохочувати досягнення видатних результатів за допомогою виплат премій та надання інших благ.

2. Забезпечити швидке просування чиновників, котрі домоглися особливої продуктивності праці по щаблях управлінської ієрархії.

17 січня 2001 кабінет прийняв проект федерального закону "Про модернізацію структури оплати праці". Загальна філософія проекту - надати державним органам більше дискреційних повноважень щодо визначення структури оплати праці. Так, законопроект вводить такі новели:

1. Залежно від ринкової оцінки тієї чи іншої спеціальності, її власник може бути відразу призначений на вищий рівень державної служби (рівень A14), а не на A13 або A12 (підвищений рівень), як це відбувалося раніше (переважно внаслідок того, що випускник університету зобов'язаний для проходження служби вищого рівня мати як мінімум дворічну підготовчу практику).

2. Виплата за тимчасове виконання обов'язків на вищестоящій посаді.

Часом державному службовцю доручають виконувати роботу, яка повинна виконуватися тим чиновником, який займає вищу посаду. Новий закон вводить принцип компенсування здійснення такої роботи.

3. Нестандартні тарифні угоди. Механізм нестандартних тарифних угод дозволяє запропонувати ринковий рівень заробітної плати високопрофесійним фахівцям (переважно зі сфери високих технологій), і залучити їх таким чином до роботи на державу.

### **Канада**

У Канаді парадигма *нового державного управління* вилилася в створення нової схеми оплати праці вищих державних чиновників - "на свій страх і ризик". Щороку вища бюрократія укладає договори зі своїми керівниками. У цьому договорі прописуються ті цілі, які повинен досягти державний менеджер. У разі їх досягнення і залежно від рангу службовця останній отримує від 10 до 25% від свого річного окладу.

### **Австралія**

Традиційно, ставки заробітної плати в австралійській державній службі підраховувалися з оглядом на рівень оплати праці в приватному секторі. Іншими словами, складалася репрезентативна вибірка приватних корпорацій, після чого заробітна плата в цих корпораціях з певним коефіцієнтом служила основою для затвердження окладів на державній службі. Надалі підвищення заробітної плати завжди супроводжувало зростання продуктивності праці. У цьому випадку частину співробітників звільняли, а іншим підвищували заробітну плату. У будь-якому випадку подібні підвищення завжди служили предметом тарифних угод між конкретним відомством і Урядом. В результаті сторони домовлялися або про підвищення заробітної плати або про збереження статус-кво.

На початку дев'яностих, у відношенні Служби вищих керівників було запроваджено інститут "заробітна плата за результати". За допомогою цього інституту передбачалося обійти жорстку тарифну сітку і стимулювати керівників до більш продуктивної роботи. Однак виявилось, що ця схема непопулярна як у громадських колах, так і серед самих державних службовців, які критикували систему за можливості руйнування командного духу.

### **Норвегія**

Політика в галузі заробітної плати розробляється Міністерством планування і координації Норвегії. Корпоративістська природа взаємовідносин держави і суспільства накладає істотний відбиток на формування політики в цій сфері. Зміст політики є результатом переговорів між урядом та провідними профспілковими організаціями державних службовців.

Основними принципами визначення ставок окладів у Норвегії є стандартизація, рівність, довічний найм і освіченість.

У дев'яностих роках система оплати праці пережила незначні зміни, пов'язані з інституціоналізацією системи оплати праці за заслуги. Вищі керівники були переведені на "лідерські контракти", заробітна плата по яких безпосередньо залежала від результатів їхньої роботи.

### **Нова Зеландія**

В цій країні реформатори пішли на найбільш радикальні реформи в області введення контрактної системи. Контрактна система, введена в країні, передбачала звільнення державних службовців у разі недосягнення прописаних у контракті цілей.

## **1.3 МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Теоретичну базу дослідження, що лежить в основі даного звіту, складають: аналіз наукової літератури, міждержавних досліджень досвіду подібних реформ, статистичних даних, соціологічний аналіз проблеми підвищення рівня заробітної плати державних службовців.

Дані, що складають емпіричну базу дослідження, були отримані під час:

- загальноукраїнського опитування, яке проведене з 1 червня по 1 липня 2010 року в 15 областях України. Об'єм вибіркової сукупності складає 2027 респондентів
- опитування держслужбовців всіх рангів та регіонів
- фокус-груп.

Під час дослідження в державній сфері було опитано 292 держслужбовців. Опитування було проведено в 5-ти регіонах України, в 17 областях, АР Крим та місті Києві. Невеликі міста та села в кожному регіоні були вибрані випадково. Міста в кожному районі були вибрані випадково, але потім рівномірно розділені серед усіх вибраних районів. 18,9% опитаних працюють в сільській місцевості, 18,6% в районних центрах, 62,4% в містах.

Респонденти відбирались методом «сніжної гуртки» з урахуванням статі, рангу держслужбовця, стажу, сфери та рівня структури, де він/вона працює.

5,5% опитаних працюють на державній службі менше року, 15,9% від року до 3-х, 26,2% - від 4-х до 7-ми років, 19,2% - 8-10 років, 33,2% - більше 10-ти років.

7,5% опитаних працюють в центральних органах виконавчої влади, 44,9% - місцеві органи виконавчої влади, 40,8% - органи місцевого самоврядування. 31,4% опитаних держслужбовців займають керівні посади.

При відборі респондентів дотримувалася принцип рівності шансів потрапляння у вибірку для всіх одиниць досліджуваної сукупності, і для будь-яких послідовностей таких одиниць.

**Таблиця 1. Дані щодо респондентів серед державних службовців**

<b>Стать</b>	Чоловіки	39,6
	Жінки	60,4
<b>Вік</b>	До 45	40,3
	Після 45	59,8
<b>Громадянський стан</b>	Одружені / Заміжні	66,8
	Не одружені / Не заміжні	31,6
<b>Економічний стан</b>	Нам не вистачає грошей навіть на їжу	4,4
	У нас достатньо грошей на їжу, однак купування одягу, взуття, викликає труднощі	35,6
	В основному грошей нам вистачає, однак придбання дорогих речей (меблі, холодильник, пральна машина) вимагає додаткових зусиль	48,2
	Ми можемо купувати дорогі речі (телевізор або холодильник), однак не можемо дозволити собі усе, що забажаємо	10,7
	Ми можемо дозволити собі усе, що забажаємо	1,1
<b>Освіта</b>	Початкова, неповна середня	-
	Середня, загальна	-
	Середня спеціальна (технікум училище, коледж)	4,4
	Вища (університет, академія, інститут )	93,1
	Вчений ступень ( кандидат, доктор наук)	2,5

#### Організація опитування

Опитування респондентів чоловічої та жіночої статі проводилося інтерв'юєрами тієї ж статі.

Рівень відмови від інтерв'ю або передчасного завершення інтерв'ю бів мінімальним і склав менш ніж 3%.

Опитування проводилось методом "face-to face" інтерв'ю, окремі блоки анкети самозаповнювались респондентами, з метою підвищення якості та достовірності інформації, що може носити особистісний характер.

### Фокус-група.

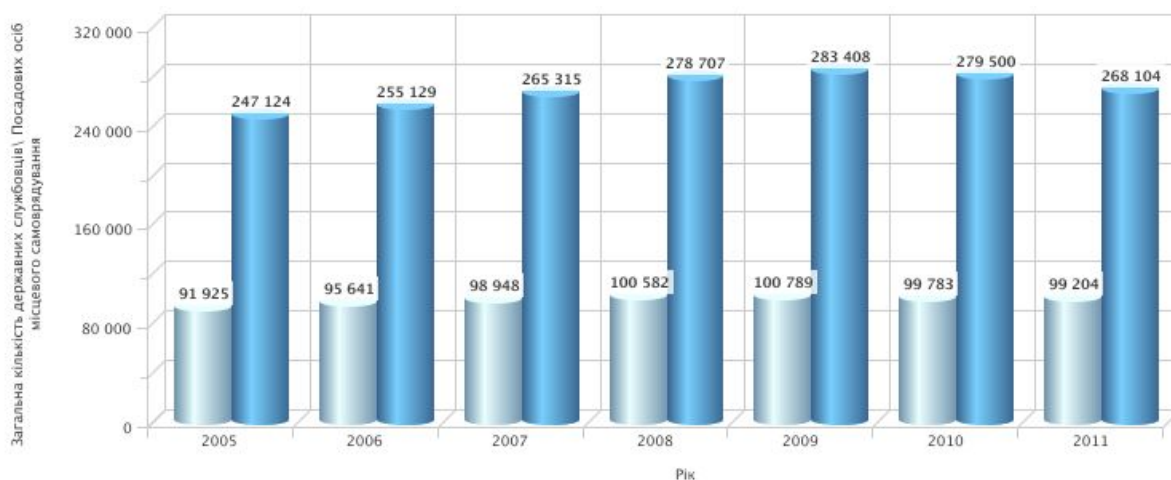
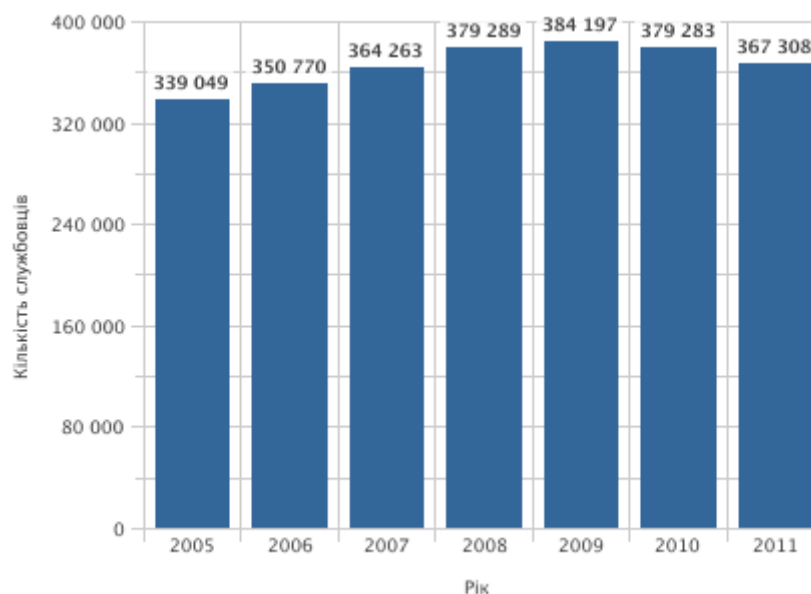
Респонденти відбирались методом ймовірнісного відбору з урахуванням рівних шансів потрапляння у вибірку для всіх одиниць за заявленими критеріями (статі, рангу, стажу і рівня структури, де вони працюють). Респонденти не були знайомі один з одним. Проведене попереднє анкетування потенційних респондентів.

## 2. СТРУКТУРНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

### 2.1 КІЛЬКІСНИЙ ТА ЯКІСНИЙ СКЛАД

Станом на 31.12.2011 року на державній службі працювало 367308 осіб, з них 268104 держслужбовці, включаючи державних службовців в силових структурах (Міноборони, МВС, СБУ, Адміністрація Держприкордонслужби) і 99204 - посадові особи місцевого самоврядування<sup>16</sup>. Співвідношення кількості керівників і спеціалістів складає близько 1 до 3 (31,24% керівників і 68,76% спеціалістів).

Малюнок 2.1.1 – 2.1.3 Загальна кількість державних службовців



<sup>16</sup> Офіційний сайт Нацдержслужби України: [www.guds.gov.ua](http://www.guds.gov.ua), дані на 31.12.2011 року



Індекс співвідношення кількості держслужбовців до загальної кількості населення в Україні складає 0,63 %.

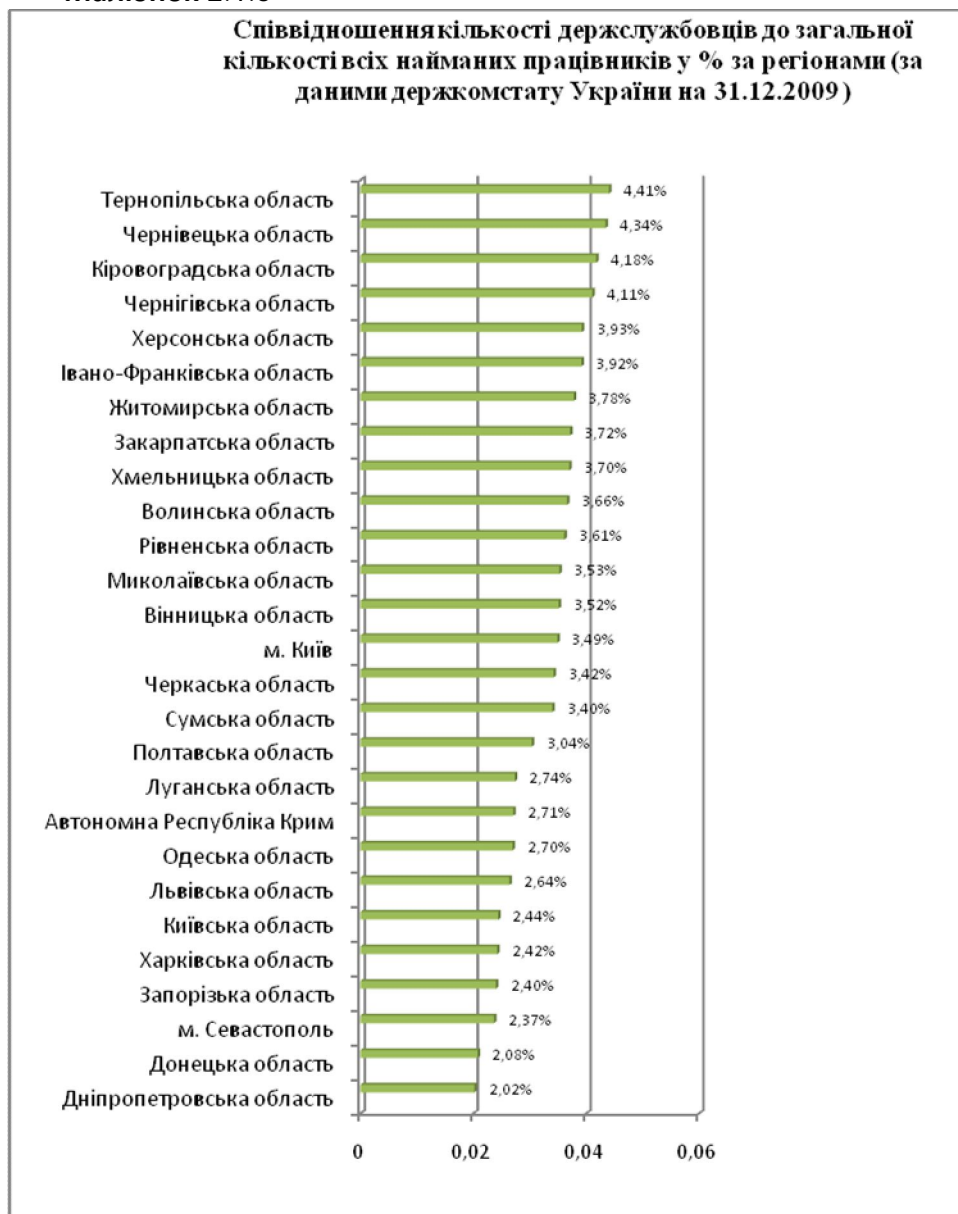
У період з 2004 по 2009 рік кількість держслужбовців рівномірно від року в рік зростала. Так, загальна чисельність за вказаний період зросла майже на 12% (10994 одиниці), переважно за рахунок збільшення кількості посад в територіальних органах міністерств, органах місцевого самоврядування, й інших центральних органах виконавчої влади (ЦОВВ). Секретаріат Кабінету Міністрів зріс на 102 одиниці, державні органи України на 1381 посаду, територіальні органи міністерств збільшилися на 6 319 ставок, районні державні адміністрації на 1569 ставок, органи судової влади та прокуратури на 2883 ставки. Однак, починаючи з 2010 року, в результаті адміністративної реформи та заходів, вжитих щодо скорочення персоналу центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, загальна кількість державних службовців станом на 31.12.2011 у порівнянні з 31.12.2009 скоротилася з 283408 до 268104 осіб, тобто на 15304 осіб (майже 5%) і на 1585 осіб скоротилася кількість службовців місцевого самоврядування (майже на 1,5%).

**Регіональна статистика.** Кількість державних службовців корелює з загальною чисельністю населення областей. Так, за даними 2010 року найбільше держслужбовців в місті Києві – 38 932 працівника, найменше в Чернівецькій області (6990) та місті Севастополі (2743). Водночас співвідношення чисельності держслужбовців до загальної чисельності найманих працівників свідчить про те, що в маленьких за кількістю жителів областях кількість державних службовців є вищою порівняно з областями-мільйонниками (станом на 31.12.2009 року).

Малюнок 2.1.4 Кількість державних службовців за регіонами

Країна	Назва регіону \ Рік	2011
Україна	м. Київ	38 932
	Донецька область	26 643
	Дніпропетровська область	21 097
	Харківська область	18 961
	Львівська область	17 405
	Одеська область	16 632
	Луганська область	16 349
	Київська область	14 688
	Автономна Республіка Крим	14 133
	Вінницька область	13 805
	Запорізька область	13 020
	Полтавська область	12 632
	Житомирська область	12 155
	Чернігівська область	11 826
	Черкаська область	11 212
	Хмельницька область	11 165
	Івано-Франківська область	10 541
	Сумська область	10 513
	Миколаївська область	10 018
	Кіровоградська область	10 007
	Тернопільська область	9 589
	Рівненська область	9 502
	Херсонська область	9 251
	Волинська область	8 953
Закарпатська область	8 546	
Чернівецька область	6 990	
м. Севастополь	2 743	
<b>Разом: Україна</b>		<b>367 308</b>

Малюнок 2.1.5



## 2.2 ГЕНДЕРНА СТАТИСТИКА ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ

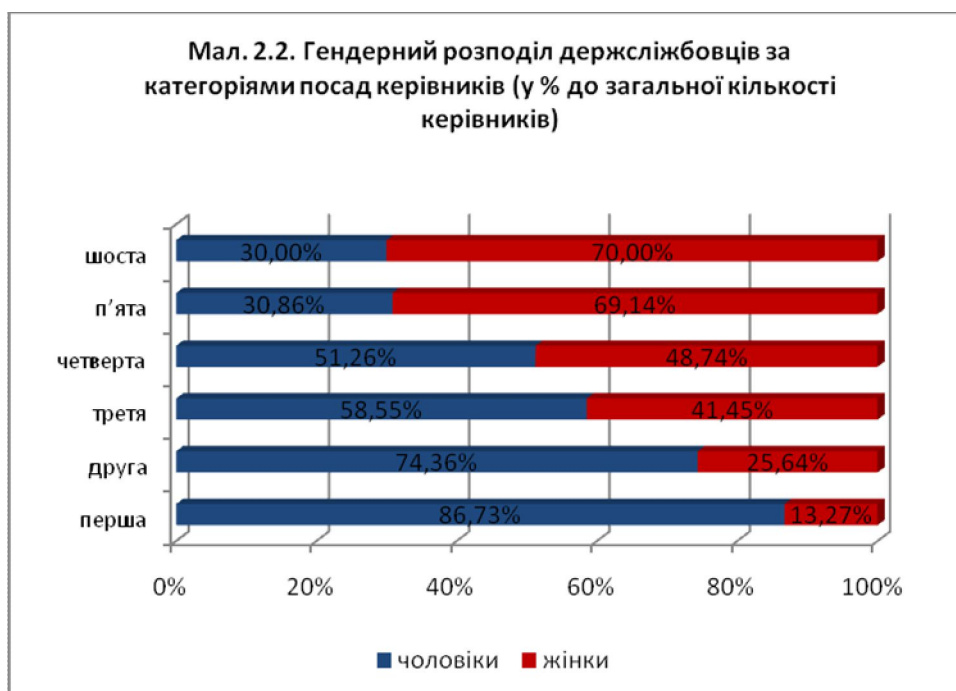
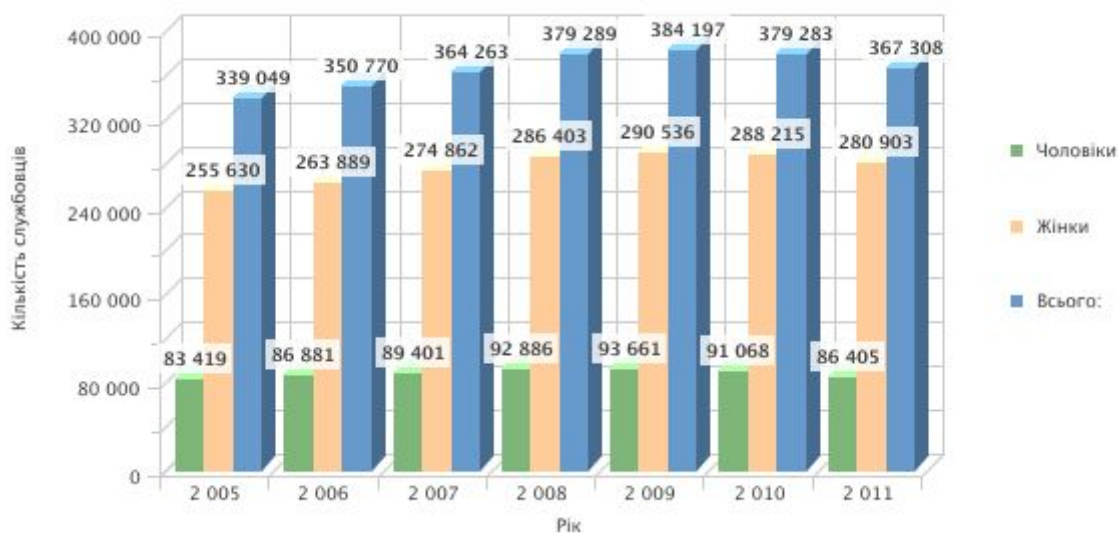
Для кадрового складу держслужбовців характерним є суттєвий гендерний дисбаланс. Так, жінок-держслужбовців втричі більше ніж чоловіків (75,9% жінок проти 24,1% чоловіків)<sup>17</sup>. Отже, на відміну від зайнятого населення, де чисельність жінок та чоловіків приблизно однакова, серед державних службовців маємо велику чисельну перевагу жінок.

Доля чоловіків в ієрархії держслужбовців має пряму кореляцію із категорією посади. Чим вище категорія, тим більшу кількість відповідних посад займають чоловіки. Наприклад, серед загальної кількості чоловіків-держслужбовців, на керівних посадах працює 37,9%, відповідно серед жінок – 22%, при цьому переважна більшість

<sup>17</sup> Станом на 1 січня 2010 року за даними Нацдержслужби України

з них відносяться до найнижчих але більш чисельних категорій керівників. Серед держслужбовців I категорії керівників жінки складають – 13,27%; II – 25,64%, III – 41,45%, IV – 48,74%, V – 69,14%, VI – 70% (Мал.2.2.). Наведений графік показує яскраво виражену кореляцію між гендером та рангом посади керівника.

**Малюнок 2.2.1 Гендерний розподіл державних службовців**



Моніторинг, який систематично проводиться в Центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій показує, що при прийнятті на роботу та звільненні з неї найбільше порушуються права жінок,

особливо щодо тих, які перебувають в стані вагітності та у відпустці по догляду за дитиною.

До причин гендерного дисбалансу на державній службі спеціалісти з гендерних питань відносять наступні чинники<sup>18</sup>:

- державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування недостатньо обізнані з міжнародним і вітчизняним законодавством з гендерної проблематики, з самою гендерною теорією. 61% респондентів на запитання анкети "Що таке гендер?", - відповідають – "не знаю".

- жінки не виявляють інтересу до встановлення гендерної рівності, зокрема більшість жінок (70,4 %) вважає, що краще, коли їх керівником є чоловік.

- головними сферами дискримінації жінки є її працевлаштування та просування по службі. Діє принцип "приналежності", зокрема до статі, а не "заслуг".

- основними перепонами кар'єрного зростання жінки є: традиційні стереотипи суспільства щодо її соціальної ролі, як матері, виховательки дітей та домогосподарки; подвійна зайнятість – поєднання сімейних обов'язків та професійних функцій; ненормований робочий день керівника.

### 2.3 ВІКОВА СТАТИСТИКА І СТАЖ РОБОТИ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ

Важливою характеристикою для цілей нашого дослідження є вікова статистика і стаж роботи в державній службі. Це важливо для перевірки кількох гіпотез. По-перше, вважається, що подолання корупції можливо лише за умови такої кадрової політики, коли відбувається «вимивання» старих кадрів, і разом із ними корупційної культури. По-друге, згідно іншим концепціям, вимога платити за ранг і стаж призводить до демотивації бюрократичної праці (не існує стимулів працювати ефективно в тому випадку, коли певний рівень оплати праці гарантований), демотивують також бюрократичні новації.

В ході проведенного соціологічного дослідження ми мали змогу дослідити, як стаж корелює із значущими для працівника стимулами державної служби (Мал.2.3.1.). Так, стимули наймолодших спеціалістів із стажем роботи до 1 року пояснюють причини приходу на державну службу взагалі. До них відносяться гарні умови праці (33,3%), престижність роботи в держслужбі (33,3%), пенсійне забезпечення (26,7%). Водночас 26,7% молодих держслужбовців вважають своє працевлаштування випадковим, мотивуючи його тим, що «важко було знайти роботу відповідно до кваліфікації» (26,7%).

---

<sup>18</sup> Про підвищення кваліфікації держслужбовців у I півріччі 2006 р. // За даними звіту Лабораторії менеджменту і моніторингу Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій Кіровоградської облдержадміністрації

Слід зазначити, що з роками служби не зменшується, а лише зростає привабливість таких чинників як гарні умови праці, стабільність і впевненість у майбутньому, гарний колектив та пенсійне забезпечення.

Важливо, що у працівників із стажем роботи від 1 до 3 років відмічається певний кризовий період, який проявляється у бажанні змінити сферу діяльності. Так, наприклад, чиновники із стажем роботи в міністерстві чи відомстві до 3-х років стверджували, що для них не важлива стабільність свого положення в державній службі, тому вони частіше виражали свою готовність працювати в подальшому в науці, журналістиці, бізнесі. Кількість таких працівників складає, за даними нашого опитування, біля 16,5 %. Після 4 років служби вона поступово зменшується, і у працівників з'являється новий стимул - «звичка працювати в держслужбі, небажання щось міняти», який суттєво зростає із стажем (від 2,9% у тих, хто працює 4-7 років до 16,9% у тих, чий стаж перевищує 10 років).

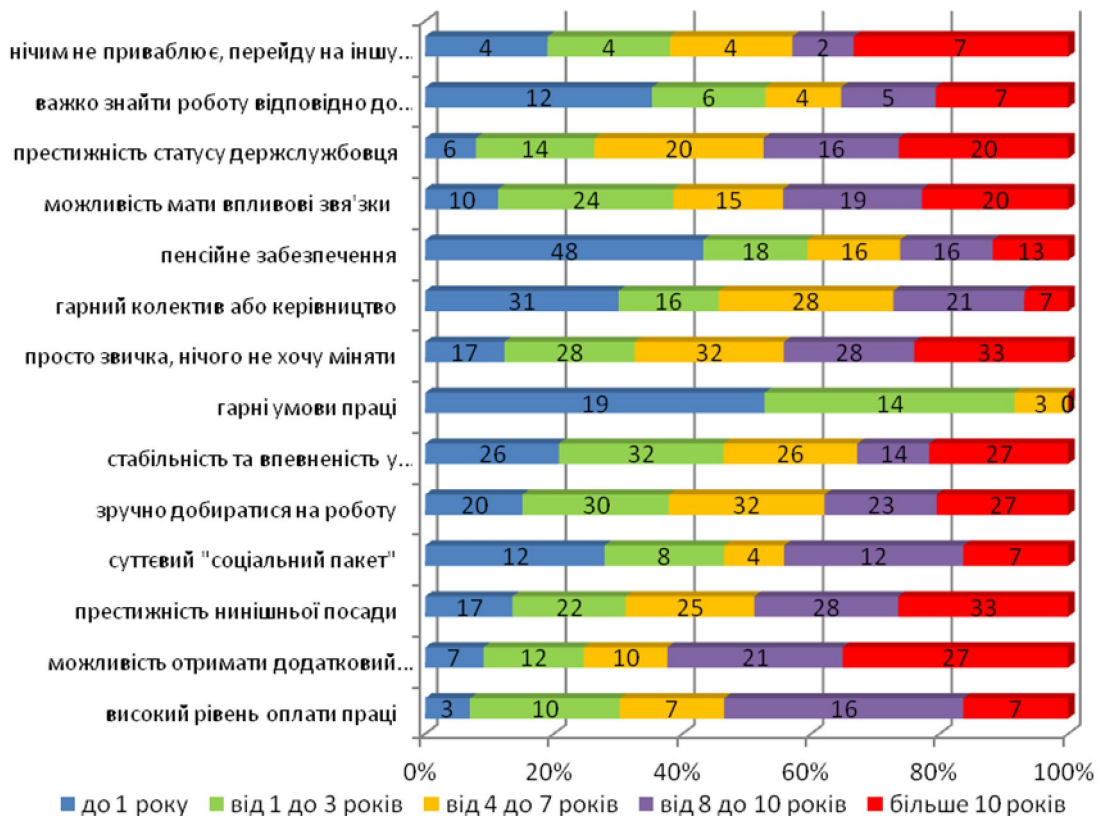
Типовим прикладом подібного феномену є вислів однієї з учасниць фокус-групи: *«мне тяжело привыкать к новому, поэтому новых возможностей не ищут. Есть куда уйти, но мне не хочется»*. Значення соціального пакету є стимулами для працівників із стажем роботи до 10 років. В категорії працівників із стажем роботи більше 10 років значення соціального пакету стрімко падає і є найнижчим в порівнянні з більш молодими категоріями (12,2%). Проте цілком логічно, що значення такого важливого для держслужбовців стимулу як пенсійне забезпечення із стажем роботи зростає ще більше (з 26,7% для наймолодших до 47% для найдосвідченіших).

Щодо матеріальних стимулів держслужбовців. Вони є більш значущими для тих, хто працює менше року. Хоча взагалі це найслабкіший із стимулів державної служби. Його значення коливається від 6,7% до 2,3%.

Гіпотеза, що подоланню корупції сприяє «вимивання» старих кадрів, і разом із ними корупційної культури, в нашому випадку ніяк не підтвердилася. Скоріше відмічається слабка тенденція, до того, що певна кількість молодих кадрів, обираючи державну службу, спрямовані саме на одержання певних неофіційних прибутків. На це вказує той факт, що можливість отримувати додаткові прибутки в рівному ступіні (по 6,7%) стимулюють працівників полярних за стажем категорій: наймолодших (стаж до 1 року) і найдосвідченіших (стаж більше 10 років).

Таким чином, мотиви праці в державній установі досить сильно корелюють із стажем роботи.

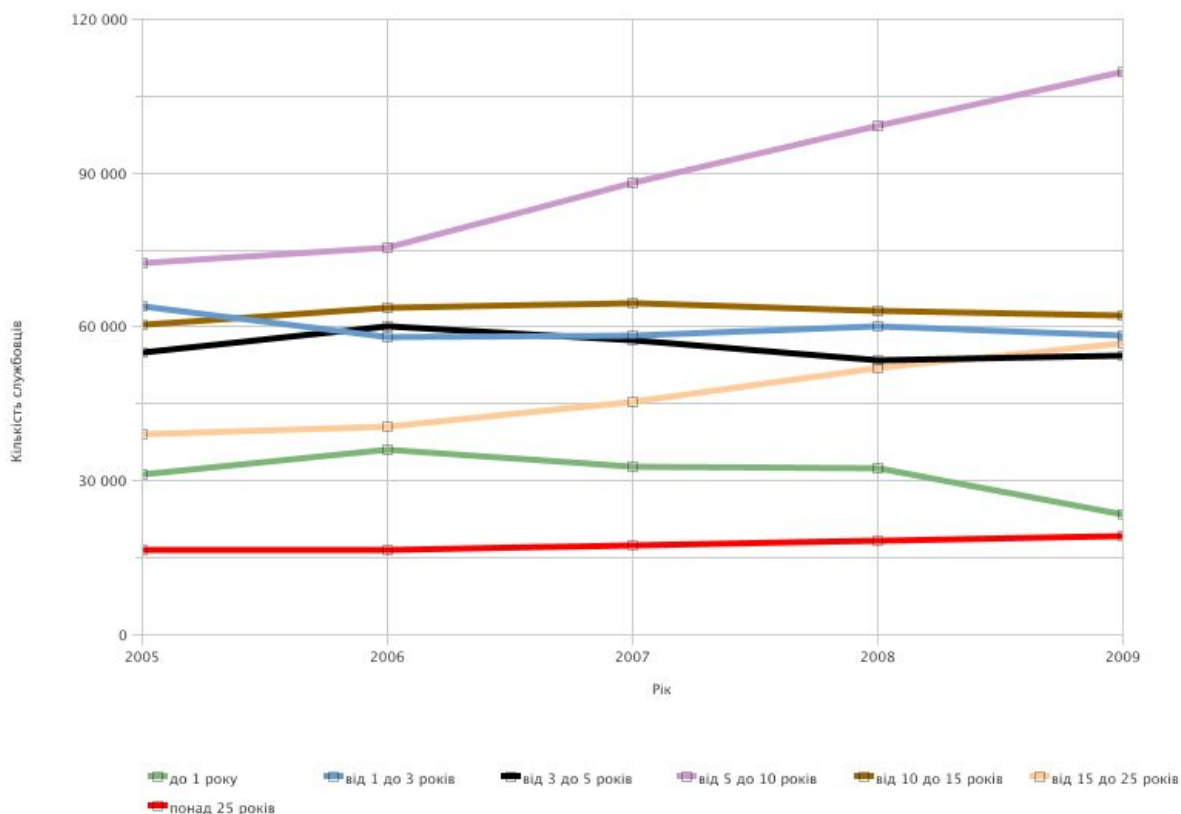
### 2.3.1. Стимули державної служби в залежності від стажу роботи



Досить цікавими в контексті дослідження мотивації роботи на державній службі є показники динаміки досвіду. За останні п'ять років помітною є тенденція до суттєвого збільшення кількості працівників, які працюють на держслужбі понад 10 років і тих, хто має досвід роботи від 15 до 25 років, що вказує на їхню зацікавленість залишатися на постійному місці роботи до кінця трудової кар'єри. Водночас кількість молодих працівників, зокрема тих, що працюють менше року, та тих, хто працює до 3 років, дещо скорочується.

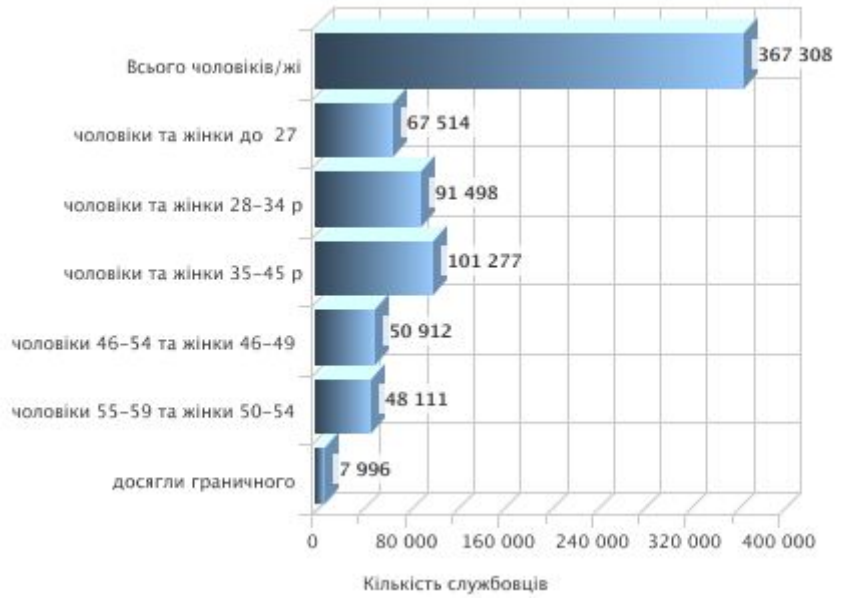
Середній стаж роботи чиновників в Україні залежить від відомства чи установи, в яких працює людина. Так, чиновників із значним стажем роботи від 15 до 25 років, а також від 25 і більше, найбільше в апараті Верховної Ради України (25%), Секретаріаті Кабінету Міністрів (20%), Секретаріаті Президента України та інших органах, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, ВР та Кабміну (19%). Найбільша кадрова плінність властива органам судової влади та прокуратури. Середній стаж роботи працюючих в органах судової влади і прокуратури є досить низьким: до 5 років - (56%) ; від 5 до 10 років – 35%; від 15 до 25 років – 10%. На другому місці за мінливістю кадрів стоять органи ЦОВВ зі спеціальним статусом. Лише 11,1 % працюють тут більше 15 років. Щодо міністерств, середній стаж роботи працюючих складає від 10 до 15 років. Кількість тих, хто працює більше 15 років складає 20%.

**Малюнок 2.3.2 Кількість державних службовців за стажем служби**



Аналіз вікової структури. За даними Офіційного сайту Голодержслужби України 2011 року (Мал.2.3.3 – 2.3.6) вікова структура держслужбовців є такою: 25% складають чоловіки і жінки від 35 до 45 років, 23% - працівники віком від 28 до 34 років, 20% - до 27 років. Третину від усіх складають ті, кому виповнилося 46 років, зокрема 15% - чоловіки віком від 46-54 років та жінки 46-49 років, 13,59% - чоловіки 55-59 років і жінки 50-54 років. Частка чоловіків і жінок граничного віку досить мала (2,27%).

**Малюнок 2.3.3 – 2.3.6 Співвідношення віку та статі державних службовців**



		Кількість службовців						
Стать	Вікова структура	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<u>Жінки</u>	чоловіки та жінки до 27 років	56 996	58 837	60 014	61 503	59 754	56 578	51 258
	чоловіки та жінки 28-34 роки	54 673	58 466	62 605	67 710	70 940	73 265	73 612
	чоловіки та жінки 35-45 років	72 317	74 373	75 769	77 858	79 500	80 867	82 009
	чоловіки 46-54 та жінки 46-49 років	34 034	35 103	35 883	35 718	35 024	33 161	30 869
	чоловіки 55-59 та жінки 50-54 років	32 932	33 361	36 204	38 409	39 211	38 905	37 173
	досягли граничного віку	4 678	3 749	4 387	5 205	6 107	5 439	5 982
<b>Всього (Жінки):</b>		255 630	263 889	274 862	286 403	290 536	288 215	280 903
<u>Чоловіки</u>	чоловіки та жінки до 27 років	16 485	17 237	17 486	18 472	18 654	17 980	16 256
	чоловіки та жінки 28-34 роки	12 850	14 233	15 085	16 247	17 401	18 138	17 886
	чоловіки та жінки 35-45 років	17 892	18 948	18 985	19 262	19 271	19 637	19 268
	чоловіки 46-54 та жінки 46-49 років	22 616	23 030	23 084	23 275	22 699	21 337	20 043
	чоловіки 55-59 та жінки 50-54 років	12 095	12 200	13 126	13 502	13 014	11 925	10 938
	досягли граничного віку	1 481	1 233	1 635	2 128	2 622	2 051	2 014
<b>Всього (Чоловіки):</b>		83 419	86 881	89 401	92 886	93 661	91 068	86 405

Частка державних службовців обох статей, працюючих у пенсійному віці, постійно зменшується. Зменшується й виявлена нерівність. Чоловіків більш охоче залишають на державній службі й після досягнення граничного терміну перебування. Кількість жінок з віком понад 55 років одразу значно меншає, вибуття чоловіків після 60 років не таке помітне. Це також непряме підтвердження того, що до граничного терміну особи різної статі підходять по-різному: жінки – спеціалістами, продовжувати їм термін перебування недоцільно (зазвичай, вони й самі цього не бажають), чоловіки – керівниками, їх досвід доцільно використовувати й надалі.

Отже, статево-вікова структура підтверджує той факт, що на державній службі існує нерівність статей: праця чоловіків оплачується краще за працю жінок. Цей факт, а також та обставина, що чоловіків на державній службі значно менше за жінок, підтверджують, що чоловіки займають більш високі посади. З аналізу статистичних таблиць доведено: якщо жінка та чоловік одного віку перебувають на державній службі однаково довгий термін і мають різні зарплати, це означає, що оклад чоловіка вищий. Таке можливе лише тоді, коли посада вища. Якщо ж разом з цим чоловік перебуває на державній службі менший термін, то це означає, що він одразу зайняв високу посаду, і його зарплата вище навіть за меншої вислуги років.

Загалом логічно, що існує кореляція між категорією посади і віком держслужбовців. Найбільше молодих спеціалістів серед спеціалістів V-VI категорій. Найбільша доля працівників передпенсійного віку (чоловіки 55-59 років, жінки 50-54 роки) серед керівників I-III категорій (25%), а людей граничного віку – 9%.

## 2.4 ПЛИННІСТЬ КАДРІВ

У 2010 році з державної служби всього було звільнено 65551 державних службовців, що складає 17% їхньої чисельності (у 2009 році – 37726 осіб або 10%). Показник 2010 року є одним з найвищим і у відсотковому відношенні дорівнює показнику 2005 року, коли відсоток звільнених державних службовців також дорівнював 17%. У період з 2005 по 2009 років відсоток осіб, що залишили державну службу поступово знижувався у в 2009 році набув найменшого показника у 10%. Це може бути зумовлено, з одного боку, кризовими явищами фінансової та економічної сфер країни (в цих умовах головною перевагою державної служби для громадян виступає гарантований законодавством захист від безпідставного звільнення та стабільна оплата праці), а з іншого – зміною керівництва держави, які в умовах жорсткої боротьби за владу та політичної нестабільності приводили до «кадрових чисток» у державній службі.

Аналіз динаміки плинності кадрів на державній службі за 2005 – 2009 роки (період, яким було охоплене соціологічне дослідження) з урахуванням причин звільнення показує, що:

- плинність кадрів за власним бажанням поступово зменшується з року в рік – з 7,4 % у 2005 до 4,3 % у 2009 році;

- залишається найнижчим та стабільним показник звільнень державних службовців у зв'язку з виходом у відставку, закінченням (припиненням) повноважень, скороченням, реорганізацією (ліквідацією) установи – 0,3 % у 2008 та у 2009 роках;

- плинність з інших причин (за угодою сторін; за ініціативи власника (в тому числі, порушення трудової дисципліни); у порядку переведення у інші організації (в іншу місцевість); за порушення законодавства з питань боротьби з корупцією) зменшилась з 6,6 % у

2005 році до 3,8 % – у 2009 році. При цьому максимальною вона була у 2005 році – 6,6 %.

У 2009 році у порівнянні з попереднім роком зменшився показник плинності за власним бажанням на 1,8 %; з інших причин – на 1,8 %; лише рівень звільнення у зв'язку із досягненням граничного віку перебування на державній службі зріс на 0,3 %.

Плинність кадрів на державній службі у розрізі категорій посад дає більше інформації для дослідження мотивації праці. Так, у 2009 році серед спеціалістів кількість звільнень за власним бажанням становила 45,5 % від загальної чисельності звільнених, а серед керівників – 27%. Проте кількість звільнень у зв'язку з досягненням граничного віку серед спеціалістів становила 14,6% від загальної кількості звільнених, серед керівників – 37% відповідно. Цілком логічно, що чим нижчим є ранг чиновника, тим нижчою є його мотивація продовжувати працювати в державній службі, що проявляється у більш високому показнику звільнень за власним бажанням серед категорії спеціалістів.

В статистичних таблицях державної служби України серед причин звільнення передбачається також окрема статистика тих, що пов'язані з порушеннями Закону «Про боротьбу з корупцією». Відсоток звільнень за цією статтею є мізерним. Не дивлячись на те, що кількість звільнених за корупцію зросла з 2007 року практично у 6 разів. Так, за даними офіційного сайту Нацдержслужби України: в 2007 році звільнили за порушення норм антикорупційного законодавства 16 осіб; в 2008 році - 23 особи; в 2009 році - 31 особу; у 2010 – 100 осіб. Загалом до числа звільнених потрапляють керівники і спеціалісти нижчих категорій<sup>19</sup>. Так, наприклад, у 2010 році серед всіх звільнених за корупцію не було керівників перших двох категорій і спеціалістів перших трьох категорій; кількість керівників третьої категорії складала 0,2%, четвертої – 0,1%, п'ятої – 0,2%, шостої – 0,5%. Під час фокус-групи з держслужбовцями одна з учасниць, розповідаючи про корупційні ризики в судовій системі, сказала, що *«корупція у нас планова. В статистику потрапляють лише рядові співробітники»*.

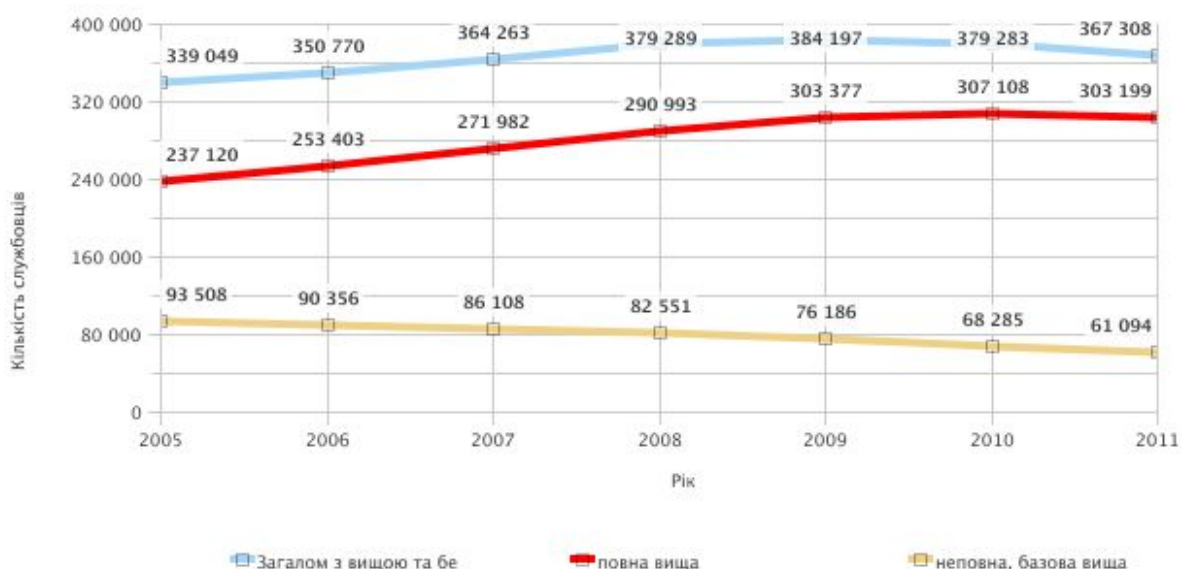
## 2.5 ОСВІТА І ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ

**Освіта.** Переважна більшість держслужбовців в Україні мають повну вищу освіту, при чому помітною є тенденція до зниження кількості чиновників з неповною вищою освітою. Так, якщо у 2005 році в складі держслужбовців тих, хто має повну вищу освіту, було 70%, у 2010 році їх кількість зросла до 80%, а в 2011 році знову зменшилася до 79% при збереженні тенденції суттєвого зменшення державних службовців з неповною вищою освітою. Загалом

<sup>19</sup> Офіційний веб-сайт Нацдержслужби України: <http://www.guds.gov.ua>

держслужбовці досить високо оцінюють власну кваліфікацію і рівень освіти, про що заявили 97% опитаних.

Малюнок 2.5.1 Рівень освіти державних службовців

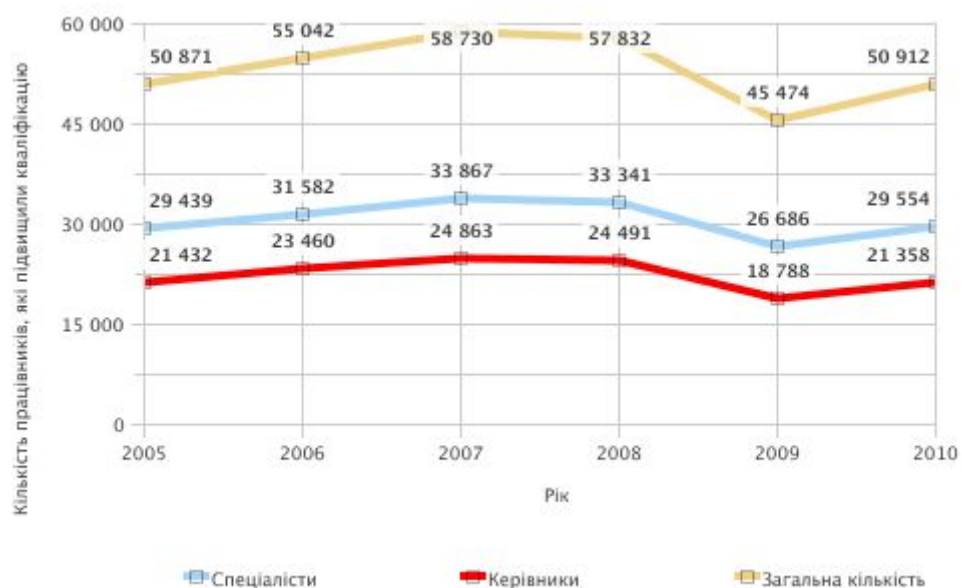
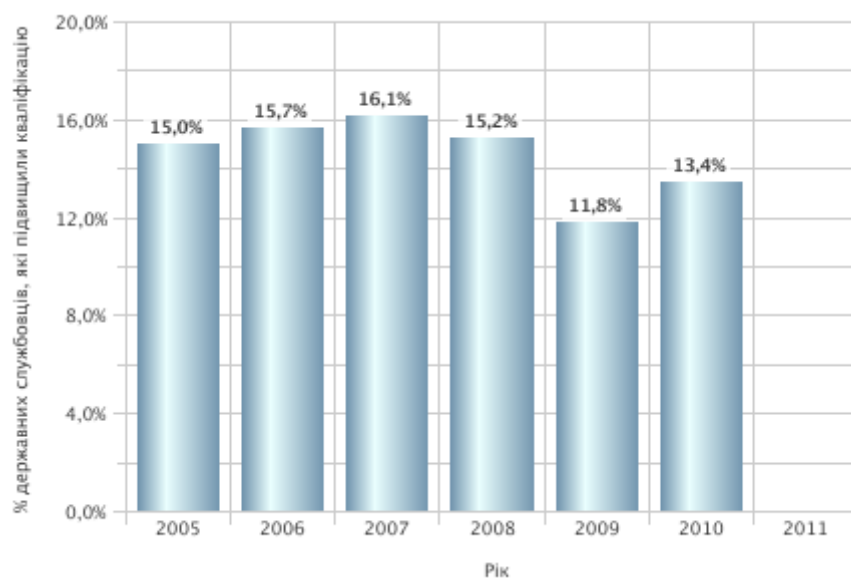


**Підвищення кваліфікації.** Із нижче наведених статистичних графів офіційного сайту Головного управління держслужби України видно, що щорічна кількість службовців, які підвищують кваліфікацію складає приблизно від 12% до 16% в різні роки. При цьому кількість таких працівників є пропорційною для всіх категорій посад.

Під час фокус-груп учасники відмічали, що можливість підвищити кваліфікацію, отримати безкоштовну вищу освіту (навіть другу) є однією з переваг держслужби. Установа для цього надає до вищого навчального закладу запит, а працівникові надаються безкоштовні відпустки.

Із транскриптів фокус груп. *Що приваблює Вас в державній службі? «Державна служба – це великий досвід. Дякуючи їй я поступила на заочне відділення юридичної академії». «Ведь 90% работников приходит в судебную систему после школы, техникумов в 18 лет, затем поступают в юридический вуз, заканчивая который, если есть связи, устраиваются судьей или вообще не возвращаются в судебную систему».*

**Малюнок 2.5.2 – 2.5.3 Підвищення кваліфікації державних службовців**



### 3. СИСТЕМА МОТИВАЦІЇ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

#### 3.1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ТА ІНШИХ ВИДІВ НЕМАТЕРІАЛЬНИХ ВИНАГОРОД

Відповідно до чинного законодавства України основними мотиваційними факторами на державній службі є матеріальне заохочення, соціально-побутове забезпечення та пільги (до речі, пільги мають лише вищі посадовці, зокрема, народні депутати України, міністри). Відповідно до чинного Закону України "Про державну службу", матеріальним забезпеченням державного службовця в Україні (що є певною мірою його мотивацією) є оплата праці (заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок), заохочення за сумлінну працю (за сумлінну безперервну працю в державних органах, зразкове виконання трудових обов'язків державним службовцям видається грошова винагорода в розмірі та порядку, що встановлюються Кабінетом Міністрів України)<sup>20</sup>. Крім того, соціально-побутове забезпечення державного службовця може слугувати мотиваційним фактором. Так, Законом України "Про державну службу" визначено такі види цього забезпечення: щорічні та додаткові відпустки, отримання безвідсоткових кредитів на житло, першочергове встановлення телефонів, пенсійне забезпечення. Аналіз чинної нормативно-правової бази України дає підстави виділити такі основні мотиваційні стимули діяльності на державній службі:

- 1) заробітна плата державного службовця;
- 2) пенсійне забезпечення державного службовця;
- 3) правове регулювання робочого часу та часу відпочинку;
- 4) соціальні гарантії.

#### **Посадовий оклад**

*Посадовий оклад* - це виражений у грошовій формі розмір оплати праці службовця за виконання закріплених за ним функціональних обов'язків. Посадовий оклад встановлюється залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків. Станом на 25 червня 2008 року посадовий оклад у загальній структурі оплати праці державного службовця

<sup>20</sup> Про державну службу : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.

складає лишень 51 відсоток<sup>21</sup>, а решта заробітної плати складається з надбавки за вислугу років, надбавки за ранг та інших доплат (в країнах ЄС частка посадового окладу у цій структурі складає не менше 80%.)

**Розмір окладів** державних службовців в Україні на сьогоднішній день не прив'язаний до мінімальної заробітної плати, а встановлюється, виходячи із сталої величини - 332 гривні (розміру мінімальної заробітної плати 2005 року), і в подальшому при підвищенні мінімальної заробітної плати перерахунок не проводиться, окрім індексації заробітної плати у випадку інфляції<sup>22</sup>. Зарплата держслужбовців є сталою величиною; існує практика щорічного прийняття постанов про збільшення посадових окладів. До речі при обчисленні заробітної плати працівникам бюджетної сфери розрахунок робиться також з постійної величини (545грн.)<sup>23</sup> - посадовий оклад (тарифна ставка) працівника 1 тарифного розряду. Таким чином, заробітні плати «бюджетників» і держслужбовців **змінюються в ручному режимі**, і постійно залежать від настроїв Уряду.

#### **Доплати за ранги**

Чільне місце в структурі зарплат держслужбовців займає доплата за ранг. Розмір та процедура надання регулюється Постановами Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року №2288 та від 9 березня 2006 року №268. Розмір доплати залежить від рангу, їх в Україні 15, і станом на листопад 2008 року його сума коливається від 160 грн. державному службовцю 1 рангу до 45 грн. державному службовцю 15 рангу. Розмір останніх змінювався у 1999 року, тобто 10 років тому. Таким чином, сьогодні доплати за ранг не мають прямої відсоткової прив'язки до посадового окладу, а є постійними величинами, що змінюються лише постановами уряду.

Зарплати міністрів у 15 разів перевищують заробітну плату спеціалістів середньої ланки, що є наслідком існування двох різних механізмів нарахування заробітної плати держслужбовців:

виходячи із сталої величини 332 грн<sup>24</sup> для рядових держслужбовців

у відсотковому співвідношенні до заробітної плати Прем'єр-міністра для високопосадовців, яких 4,7 %.

---

<sup>21</sup> Постанова Колегії Головержслужби України та Президії Центрального Комітету професійної спілки працівників державних установ України від 25 червня 2008 року // офіційна інтернет - сторінка Головного управління державної служби України. – Режимний доступ.

<sup>22</sup> відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 р. № 1243 «Питання оплати праці вищих посадових осіб України, окремих керівних працівників органів державної влади і органів місцевого самоврядування та суддів»<sup>22</sup>

<sup>23</sup> у Постанові Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 р. № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» (у останній редакції від 7 листопада 2008 р.)

<sup>24</sup> : «Про оплату праці керівних працівників державних органів»<sup>24</sup> від 30 червня 2005 р. № 510

Для прикладу, голова обласної, міської державної адміністрації, голова обласної, міської ради отримує 17 мінімальних заробітних плат, а спеціаліст не завжди отримує 2 мінімальні заробітні плати (Мал.3.1).



### Надбавки

Надбавка за особливі умови державної служби у відношенні до вищих державних посад може сягати 200% посадового окладу, молодших – 60%.

Надбавки за вислугу років<sup>25</sup> встановлені у відсотках до посадового окладу залежно від стажу перебування на державній службі у таких розмірах: 10% окладу за стаж понад 3 роки; 15% окладу за стаж понад 5 років; 20% окладу за стаж понад 10 років; 25% окладу за стаж понад 15 років; 30% окладу за стаж понад 20 років; 40% окладу за стаж понад 25 років. Надбавка за вислугу років встановлюється з моменту настання права на отримання надбавки та виплачується щомісячно. Більшість спеціалістів<sup>26</sup> вважають надбавку

<sup>25</sup> Надбавка за вислугу років регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 1993 року № 1049 «Про надбавки за вислугу років для працівників органів виконавчої влади»<sup>25</sup> та Постановою Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 року №283 «Про порядок обчислення стажу державної служби»

<sup>26</sup> Шумило М. Правове регулювання пенсійного забезпечення державних службовців. Монографія. – К.: Ника-Центр, 2010. – 272с.

за вислугу років неефективною. З одного боку, вона дублює надбавку за ранг для тих, у кого спостерігається кар'єрне зростання. З іншого, вона не стимулює держслужбовців, що «засиділись» на одній посаді, розвиватися вгору. Так, наприклад, за 5 років на державній службі, службовець отримує доплату у розмірі 15% від посадового окладу, тобто у такому самому розмірі як і службовець із науковим ступенем – кандидата наук.

У приватному секторі при обчисленні заробітної плати відмовились від доплати за вислугу років

**Персональні надбавки**<sup>27</sup>. Також державним службовцям передбачено такі види надбавок і доплат:

- за виконання особливо важливих завдань у розмірі 50% посадового окладу (з урахуванням надбавок за ранг);

- надбавку за знання та використання в роботі іноземної мови: однієї європейської - 10, однієї східної, угро-фінської або африканської - 15, двох і більше мов - 25% посадового окладу;

- доплату за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності - у розмірі відповідно 15 і 20% посадового окладу;

- надбавку за почесне звання "заслужений" - у розмірі 15% посадового окладу.

Доплати за науковий ступінь та надбавка за почесне звання виплачуються працівникам, якщо їх діяльність збігається за профілем з науковим ступенем або почесним званням.

Персональна надбавка є найвдалішим інструментом індивідуалізації високих професійних знань і їх оцінки, що сприяє мотивації державних службовців підвищувати свій рівень професійних знань.

### **Преміювання**

Преміювання працівників здійснюється відповідно до їх особистого вкладу в загальні результати роботи в межах фонду преміювання, утвореного у розмірі тримісячного фонду оплати праці, та економії фонду оплати праці.

Премії сьогодні *de facto* закладені в структуру заробітної плати державного службовця, тобто виплачуються щомісячно і не виплачуються тільки у тому випадку, якщо держслужбовець порушує дисципліну праці, не виконує службових обов'язків тощо. Таким чином, премія не є елементом заохочення, а скоріше навпаки грає роль покарання.

Відповідно до чинного законодавства умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України. Разом з тим окремі відомства своїми підзаконними актами

---

<sup>27</sup> Виплачуються згідно згадуваних вище постанов Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року № 2288 та від 9 березня 2006 року № 268

запроваджують додаткові види грошового забезпечення своїх працівників, що спричиняє значні диспропорції в оплаті аналогічних видів та обсягів виконаної роботи державними службовцями різних органів<sup>28</sup>.

### **Пенсія**

Пенсія державних службовців виплачується за рахунок держави. На одержання пенсії державних службовців мають право особи, які досягли встановленого законодавством України пенсійного віку при наявності загального трудового стажу: для чоловіків не менше 25 років, для жінок – не менше 20 років, у тому числі стажу державної служби – не менше 10 років. Зазначеним особам призначається пенсія у розмірі 80 відсотків суми їх посадового (чинного) окладу з урахуванням надбавок, передбачених цим Законом (ст. 37).

Пенсія державному службовцю виплачується у повному розмірі: незалежно від його заробітку (прибутку), одержаного після виходу на пенсію.

За кожний повний рік понад 10 років на державній службі пенсія збільшується на один відсоток заробітку, але не більше 90 відсотків посадового (чинного) окладу з урахуванням надбавок, передбачених цим Законом, без обмеження граничного розміру пенсії.

Державним службовцям у разі виходу на пенсію при наявності стажу державної служби не менше 10 років виплачується грошова допомога в розмірі 10 місячних посадових окладів.

Цей механізм начислення пенсій є важливим засобом мотивації працювати на державній службі, навіть при наявності невисоких зарплат.

**Таблиця 2. Кількість пенсіонерів та середній рівень пенсії**

<b>Рік</b>	<b>Кількість пенсіонерів</b>	<b>Середня пенсія (грн.)</b>
2000	41 948	216,33
2001	44 423	258,39
2002	44 525	312,73
2003	58 269	594,66
2004	65 183	713,50
2005	71 839	943,33
2006	79606	1502
2007	82 384	1675,64

<sup>28</sup> Осовий Г. Питання реформи оплати праці в Україні в контексті реалізації План дій щодо євроінтеграції // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 3. – С. 3-11

2008	89 175	2074,82
2009	96 581	2719,24
2010	104 485	2958,41
2011	112 909	3030,0

### **Відпустка державного службовця**

Державним службовцям надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів з виплатою допомоги для оздоровлення у розмірі посадового окладу (стаття 30 цього закону);

Державним службовцям, які мають стаж роботи державної служби понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю 5 календарних днів, а починаючи з 11-го року ця відпустка збільшується на 2 календарних дні за кожний наступний рік. тривалість додаткової оплачуваної відпустки не може перевищувати 15 календарних днів.

### **Забезпечення житлом**

Державні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку із державного фонду;

На індивідуальне і кооперативне житлове будівництво або для придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків державним службовцям, які потребують відповідно до чинного законодавства поліпшення житлових умов, надається безвідсотковий кредит на строк до 20 років;

Безвідсотковий кредит для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків надається державному службовцю лише один раз протягом перебування на державній службі за умови документального підтвердження перебування державного службовця та членів його сім'ї на квартирному обліку та наявності письмової згоди головного управління державної служби України.

### **Медичне обслуговування**

Державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом з ними, користуються у встановленому порядку безплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Цими ж закладами вони обслуговуються після виходу на пенсію.

Хоча до офіційних даних щодо розміру середньої заробітної плати слід ставитися з обережністю, враховуючи вагу тіньової економіки в Україні, зазначені вище показники говорять про те, що, в цілому, становище державних службовців в Україні є не гіршим, аніж становище звичайних людей на ринку праці. Крім того, будь-які порівняння зарплат за галузями також мають враховувати численні пільги, на які мають право державні службовці, що не відображається в офіційній статистиці про оплату праці. До них, зокрема, входять

пенсії значного розміру, державне житло, можливість отримати безпроцентні кредити та додаткові медичні послуги. Вартість таких пільг не є незначною: за даними звіту, опублікованого українським представництвом Світового банку в 2007 році, вартість приблизних видатків на соціально-побутове забезпечення державних службовців для держави складає додаткові 10–15% від загального розміру виплачених зарплат. Станом на 2011-2012 роки цей показник збільшився орієнтовно до 20 відсотків, хоча він суттєво змінюється в залежності від категорії посад, сфери та рівня установи.

Проте не для всіх державних службовців ситуація є однаково сприятливою. При детальному розгляді виявляються значні розбіжності в розмірах заробітної плати державних службовців. Коріння такого значного розриву криється у складній структурі оплати праці, яка складається з декількох гарантованих виплат, які визначаються Кабінетом Міністрів та вже застаріли, та різноманітних надбавок, що розподіляються за рішенням керівництва.

В Україні існує досить чітке розуміння необхідності змін в сфері оплати праці державних службовців. Це демонструє прийнятий українською владою у 2011 році (набирає чинності з січня 2013 року) новий Закон України «Про державну службу», який кардинально змінює модель оплати праці держслужбовців, що покликана усунути дисбаланс між заробітною платою посадовців різних ланок. Окрім поліпшення соціального стану посадовців ці зміни мають також зменшити рівень корупції у сфері державного управління. Відтепер умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються самим законом, а не Кабінетом Міністрів України, як це передбачає чинний закон «Про державну службу». Новий підхід полягає у посиленні ролі посадового окладу в структурі основної заробітної плати і зменшенні кількості так званих стимулюючих виплат, які насправді не виконують такого завдання. Посадовий оклад (або основна заробітна плата) державних службовців прив'язується до складності роботи і рівня відповідальності за конкретними посадами, класифікованими за групами і підгрупами. Сама схема посадових окладів визначається щорічно шляхом встановлення мінімального та максимального розмірів посадових окладів для кожної підгрупи посад державної служби у строк 1 місяць з дня прийняття закону України про Державний бюджет України. При цьому, розміри посадових окладів, надбавок за вислугу та ранг суттєво збільшені. На рівні закону встановлюється державна гарантія мінімального розміру окладу держслужбовця посади, віднесеної до найнижчої групи і підгрупи (зокрема, спеціалістів в державних органах на рівні району), на рівні не менше двох розмірів мінімальної заробітної плати (станом на лютий місяць 2012 року 2146 грн.). Порівняно з посадовими окладами спеціалістів, наприклад, районних державних адміністрацій це більше майже у 4,5 рази<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Офіційна Інтернет – сторінка Міністерства юстиції України:  
<http://www.minjust.gov.ua/0/38461>

Додаткова заробітна плата держслужбовців, як і раніше, складається з надбавок (за вислугу років, ранг тощо) та премій. Надбавки за вислугу років на державній службі та за ранг встановлюються у вигляді коефіцієнтів у співвідношенні до мінімальної заробітної плати за відповідну вислугу або ранг. Новим законом суттєво зменшена система рангів, які присвоюються державним службовцям (з 15 до 9). За чинним законом надбавка за вислугу років починає виплачуватись державним службовцям після трьох років стажу. За новим законом право на її отримання настає після завершення першого року перебування на державній службі на рівні 20 % від мінімальної заробітної плати. Надбавка за найнижчий 9 ранг встановлюється на рівні 10% від мінімальної заробітної плати.

Враховуючи викладене, заробітна плата державного службовця, призначеного на посаду найнижчої підгрупи та з вислугою років на державній службі більше одного року без урахування премії (виходячи із розміру мінімальної заробітної плати станом на лютий 2012 року) складатиме:  $1073 \text{ грн.} \times 2 + 1073 \text{ грн.} \times 0,2 + 1073 \text{ грн.} \times 0,1 = 2146 \text{ грн.} + 214,6 \text{ грн.} + 107,3 \text{ грн.} = 2467,9 \text{ грн.}$

Заслуга нового закону у сфері державної служби полягає у зменшенні ролі преміювання як основного чиннику формування заробітної плати держслужбовців. Порядок преміювання розрізняється залежно від груп та підгруп посад державної служби.

Загалом Закон України «Про державну службу» враховує норми нового антикорупційного законодавства і має забезпечити прозорість оплати праці державних службовців шляхом встановлення принципу рівної оплати за рівну працю й усуненням дискримінації за міжвідомчим та територіальним принципом. В цьому вбачається можливість посилення превентивної складової оплати праці. Тому важливо порівняти, хоча б загальних рисах, як ця модель буде узгоджуватись з існуючими очікуваннями та стандартами сприйняття оплати праці.

### 3.2 СТАТИСТИКА ЗАРОБІТНИХ ПЛАТ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ ЗА РАНГАМИ ТА РЕГІОНАМИ

Згідно з даними Державної служби статистики в 2011 році середньомісячна заробітна плата в органах державного управління України (що включає як держслужбовців, так й інших посадовців, наприклад правоохоронців) становила 3054 грн. Ця цифра на 16 % вища за загальнонаціональний рівень заробітної плати серед працездатного населення України за вказаний період (2633 гривні) та значно перевищує як розмір мінімальної заробітної плати, так і встановлений державою розмір прожитковий мінімуму (обидва встановлені на рівні 1073 гривень на місяць станом на 1 лютого 2012 року). Для порівняння, в 2011 році середньомісячна заробітна плата в фінансовому секторі (де протягом щонайменше 10 останніх років фіксуються найвищі рівні заробітної плати) дорівнювала 5340 гривень (або на 203 % від середнього рівня по економіці), а середня заробітна

плата тих, хто працює в сільському господарстві складала 1800 гривень (або 68 % від середнього рівня по країні). Якщо поглянути на питому вагу осіб, у яких середній розмір нарахованої за грудень 2011 року заробітної плати перевищує 5000 гривень, то загалом по Україні вони складають 11,1%. Водночас, в сфері державного управління - 19,3%, в освіті - 4,1%, охороні здоров'я - 2,4%.

**Малюнок 3.2.1**



При цьому середній розмір хабарів сплачених домогосподарством за рік з урахуванням контролю аутлаєрів (видалення з аналізу значень, що випадають з розподілу) склав 1012 гривень, 95% довірчий інтервал для середнього – від 766 грн. до 1257 грн. (червень 2008 року) Сума хабара у більшості випадків (11% із 12%) не перевищила 2500 грн<sup>30</sup>.

Посадовий оклад у заробітній платі державних службовців є найсуттєвішою та найстабільнішою частиною, проте посадові оклади разом із доплатами за ранг переважної більшості державних службовців є нижчими за встановлений прожитковий мінімум (869 грн.)<sup>31</sup>. Значна кількість державних службовців-спеціалістів, що працюють на регіональному рівні, отримує заробітну плату на рівні мінімальної заробітної плати (869 грн.). Підтвердженням цьому є дані фокус-груп.

Востаннє зарплати спеціалістам підвищували на початку 2008 року. *За даними глибинних інтерв'ю зарплати начальника відділу та головного спеціаліста — зі стажем роботи держслужбовцями не більше 3-х років — коливаються у районі 1000-1400 гривень.*

<sup>30</sup> Стан корупції в Україні порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009 Для Порогової програми для України Корпорації «Виклики тисячоліття»

<sup>31</sup> Держкомстат України. Дані на 1 січня 2010 року.

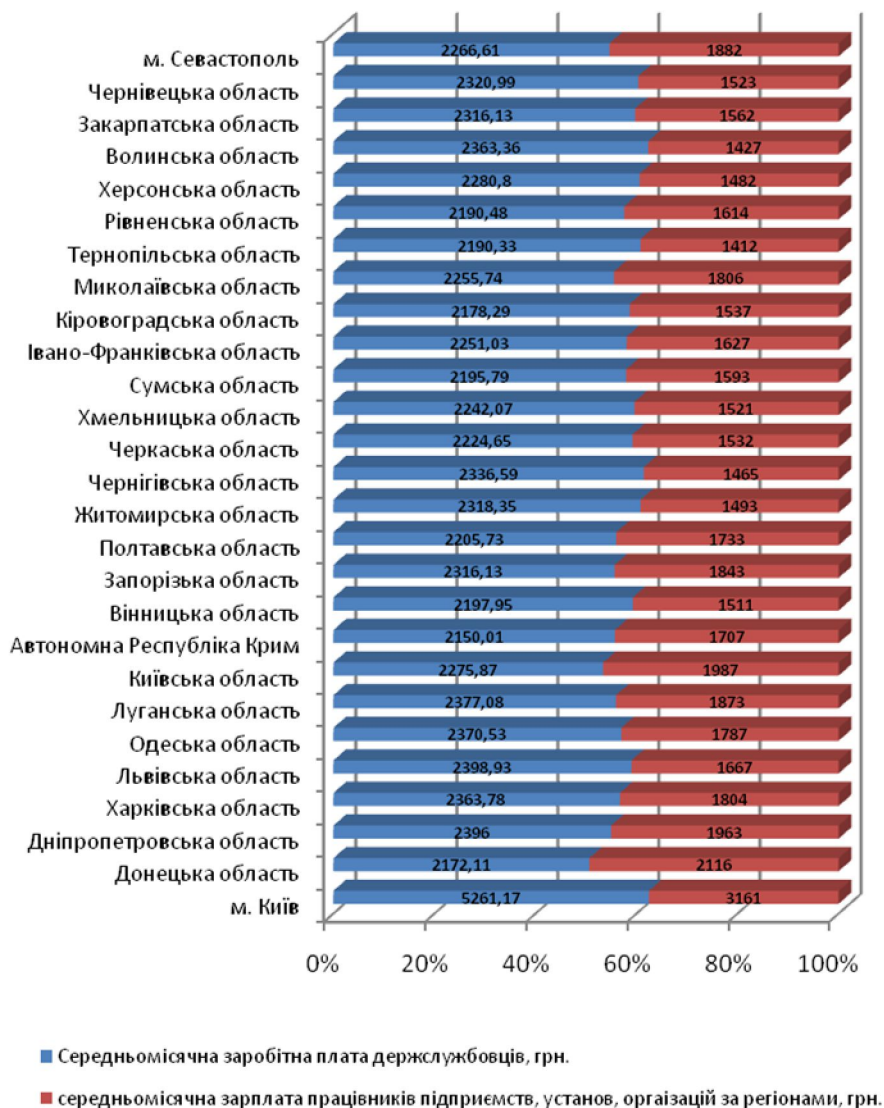
*Зарплата голови Полтавської облдержадміністрації складає з надбавками 9-10 тис.грн. У заступників від 5,300 до 7,000. За даними губернатора, начальник Головного управління облдержадміністрації отримує 3,200 гривень, начальник відділу — 2,000 гривень, а спеціалісти 1,700-1,800 гривень. Приміром, головний спеціаліст відділу засобів масової інформації Головного управління інформаційної та внутрішньої політики облдержадміністрації отримує близько 1100 гривень. Начальник цього ж відділу - 1350 гривень на місяць. Тобто ці державні службовці отримують «голий» оклад плюс надбавку за ранг.*

Цілком зрозуміло, що такий стан справ і зумовлює ті негативні тенденції, які спостерігаються нині у функціонуванні державної служби. Таким чином, необхідною умовою ефективного розвитку державної служби в Україні є вдосконалення запровадження низки заходів з удосконалення системи оплати праці державних службовців у напрямі підвищення стимулюючої ролі посадових окладів, усунення міжвідомчих та місцевих розбіжностей в оплаті праці.

### **Регіональний вимір**

Оклади держслужбовців мають регіональні відмінності. Ми виключили з аналізу м. Київ, де домінує доля посадовців вищих категорій, що збільшує вдвічі середню зарплату порівняно з іншими регіональними одиницями. В решті регіонів відмінності в розмірі середньої зарплати не перебільшують 15%. Так, найбільша середня зарплата чиновників в Одеській області (2571,12грн.), а найменша - в Тернопільській (2235,80 грн.). Водночас якщо порівняти середню зарплату в держслужбі з середньою в регіоні, то їх співвідношення суттєво відрізняється за областями. Так, наприклад, середня зарплата в держслужбі Донецькій області складає 102% від середньої по економіці в даній області, в той час як на Волині - 166%. (Мал.3.2.2).

Мал. 3.2.2. Співвідношення середньої заробітної плати працівників з середньою заробітною платою держслужбовців за регіонами на 31.12.2009



#### 4. СТИМУЛИ ПРАЦІ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

##### 4.1. СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ТА НЕМАТЕРІАЛЬНІ ПЕРЕВАГИ ДЕРЖСЛУЖБИ

Відповідно до робіт з психології щодо «справедливої» заробітної плати, «робочі, які не одержують справедливої зарплати можуть змінити рівень фактично доданих зусиль або ж змінити сприйняття винагороди за роботу, переглянувши нематеріальні характеристики своєї служби»<sup>32</sup>. Мотиви вибору та діяльності в органах виконавчої влади можна розглядати з позиції оцінки значущості для держслужбовця об'єктивних та суб'єктивних чинників праці. Так, до об'єктивних факторів ми віднесли оцінку держслужбовцями рівня соціальних гарантій, а до суб'єктивних - ставлення працівників до певних нематеріальних винагород держслужби.

Менше половини 42,9% опитаних зазначили, що задоволені рівнем соціальних гарантій, які надає їм державна служба. Головним мотивом, зокрема для молодих держслужбовців, за даними опитування, є гідне пенсійне забезпечення (36%) (Мал.4.1.1). Саме це пояснює те, що на думку учасників фокус-груп, очікувана пенсійна реформа може суттєво вплинути на мотивацію роботи.

*«Мы не знаем, что будет, когда мы достигнем пенсионного возраста с пенсиями».*

*«У нас средний возраст сотрудников 28-30 лет».*

*«У нас 35 лет. И я уже задумываюсь о пенсии».*

*«У нас выход на пенсию по выслуге лет (20 лет). Сейчас в связи с грядущей пенсионной реформой многие служащие милиции уходят, выслужившись. Идут в частные организации. Остается одна молодежь, у которой зарплата вначале 1200 грн. Естественно, они не выдерживают и 3-х лет, уходят».*

Наступними за значущістю є стабільність (21%) і умови праці (25%), зокрема нормований робочий час, оплачувана відпустка, лікарняний, гарантована заробітна плата тощо (особливо це стосується посад державних службовців нижньої та середньої ланки) (Мал.4.1.1). Це підтверджується даними фокус-груп:

*«Условия труда – рабочий график, социальный пакет (гарантированный отпуск, оплаченный больничный), офисное помещение хорошее. Раньше была стабильность.»*

*«На госслужбе я действительно получаю огромный опыт в плане навыков юрисконсульта. Меня устраивает госслужба тем, что зарплата хоть и небольшая, но выплачивается регулярно. На частных организациях зарплата может быть не такой*

<sup>32</sup> Akerlof and Yellen, 1986, p. 257

регулярной. Она вся показывается полностью, идет стаж. Хочу отметить также хорошие условия труда».

*«Есть возможность уйти в декрет».*

*«Устраивает трудовой коллектив, стабильность социального пакета (отпуск, больничный, материальная помощь в размере оклада). Хороший рабочий график, чистое помещение. Общение с нормальными людьми».*

Зміст соціального пакету більшість держслужбовців нижчих ланок так і не змогли прокоментувати, що пояснює те, що він є стимулом лише для 15% держслужбовців. З транскрипту фокус-груп:

**Модератор:** *«З чого складається Ваш соціальний пакет (путівки до санаторію, білети у басейн тощо)?»*

Учасник 1 (жінка): *«До нас вони не доходять, залишаються в керівництва. А коли путівки пропонують, той час дуже незручний - припустимо, в санаторій у січні»*

Учасник 2 (чоловік): *«Раньше до 2007 года были льготы на медицинское обслуживание, проезд, льгота в 50% на коммунальные услуги».*

Учасник 3 (жінка): *«Обещанное льготное кредитование для госслужащих предусмотрено, но не действует».*

Водночас, одним з сутєвих стимулів держслужби, який взагалі не згадувався в літературі в контексті мотивації держслужбовців, виявилася можливість підвищення кваліфікації і отримання безкоштовної вищої освіти, про що висказалися більшість учасників фокус-груп.

**Модератор:** *«Что Вас устраивает в Вашей работе?»*

Учасник 1 (жінка): *«Огромный опыт. Благодаря госслужбе я поступила на заочный факультет Национальной юридической академии Украины. Есть возможность получить бесплатное второе образование – большой плюс госслужбы. Ведь 90% работников приходит в судебную систему после школы, техникумов в 18 лет, затем поступают в юридический вуз, заканчивая который, если есть связи, устраиваются судьей или вообще не возвращаются в судебную систему... Люди работают, чтобы получить опыт и навыки, можно сказать, патриоты за такие заработные платы».*

Учасник 7 (чоловік): *«Да, и при поступлении (в ВУЗ) госслужащим предоставляются льготы. Предоставляется учебный отпуск с этой целью».*

Учасник 6 (жінка): *«Когда я пришла на госслужбу, у меня не было всех необходимых навыков. Например, я не владела украинским языком в достаточной степени. Сейчас с этим проблем нет»..*

За результатами опитування держслужбовців, праця на державній службі окрім певних соціальних гарантій має ряд нематеріальних винагород, що складаються з суб'єктивних оцінок працівниками різних сторін свого життя. Так, значна кількість

опитаних держслужбовців (28,34%), одним з суттєвих стимулів праці називає гарний колектив. В цілому відносинами в колективі задоволені 80% опитаних. Відносинами з безпосереднім керівництвом - 74% (Мал.4.1.2). Із стенограми фокус-групи:

*«Сотрудники работают приветливые, воспитанные, интеллигентные».*

*«Коллектив. Мне нравится работа. Я работаю с людьми, изучаю их поведение и знаю, что как они я бы не поступила. Я работаю в милиции 12 лет, плюс 4 года института<sup>33</sup>».*

Наступним значущим фактором є престижність статусу держслужбовця і престижність роботи: *«К госслужащим предъявляются высокие требования, поскольку мы лицо органов».*

Характером своєї роботи задоволені 71% службовців (Мал.4.1.2). Престижність роботи як мотиваційний чинник обрали 18% респондентів. Більшість учасників фокус-груп назвали свою роботу досить цікавою:

*«Сотрудники на госслужбе обычно патриоты, мы привыкли к работе. / Мы о работе говорим даже на корпоративах».*

*«Моя работа не рутинная. Она каждый день разная. Возникают новые вопросы, на которые мы ищем ответы, помогаем людям».*

*«Мне нравится работа. Я работаю с людьми, изучаю их поведение...»*

Половина опитаних (51%) високо оцінили перспективи службового росту в держслужбі. Проте, за даними фокус-груп, ці перспективи мають певні обмеження /

**Модератор:** *«О чем будете жалеть, если бросите госслужбу?»*

Учасник 3 (жінка): *«О возможности реализации и карьерного роста».*

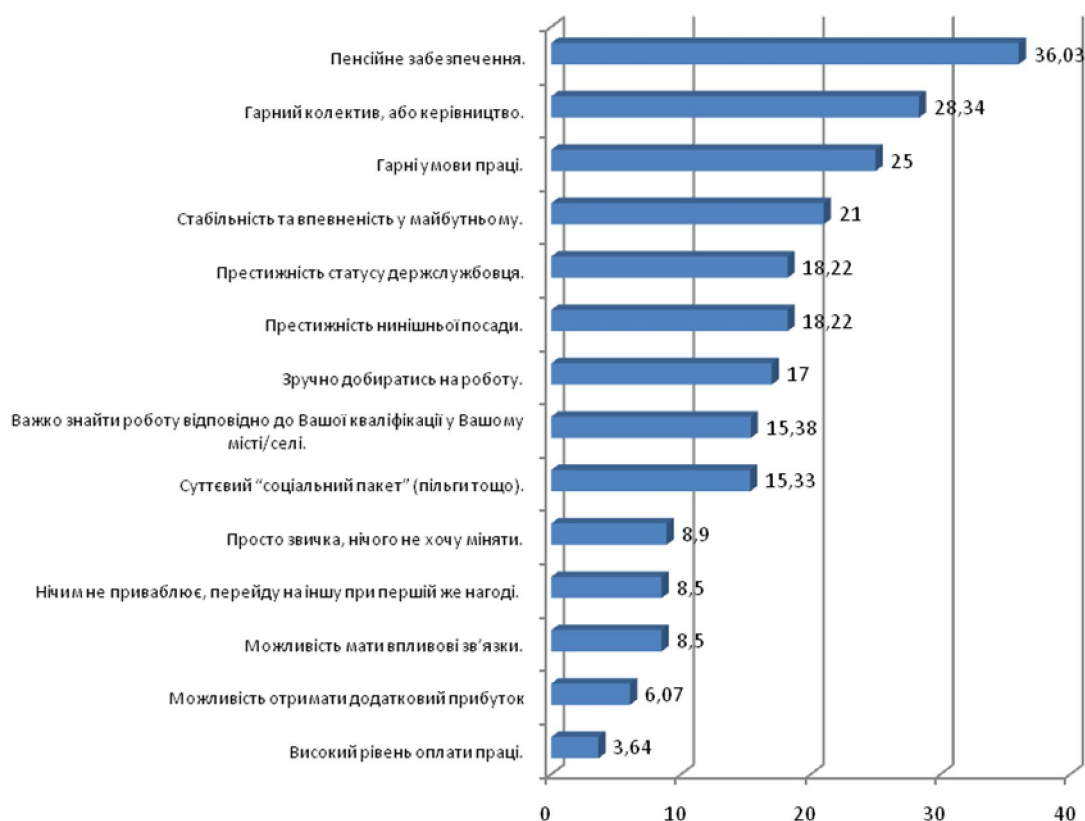
Учасник 5 (жінка): *«Случайно предложили место работы в суде – деловодом, даже не как юрист. Через 6 мес. я уже была секретарем, а через несколько лет – уже помощником судьи (поскольку брали с опытом работы). Дальше у меня возможности двигаться нет».*

Учасник 7 (чоловік): *«Доросли до потолка? Да, выше уже не поднимусь. Выше моей должности попадают уже сверху. Если есть деньги».*

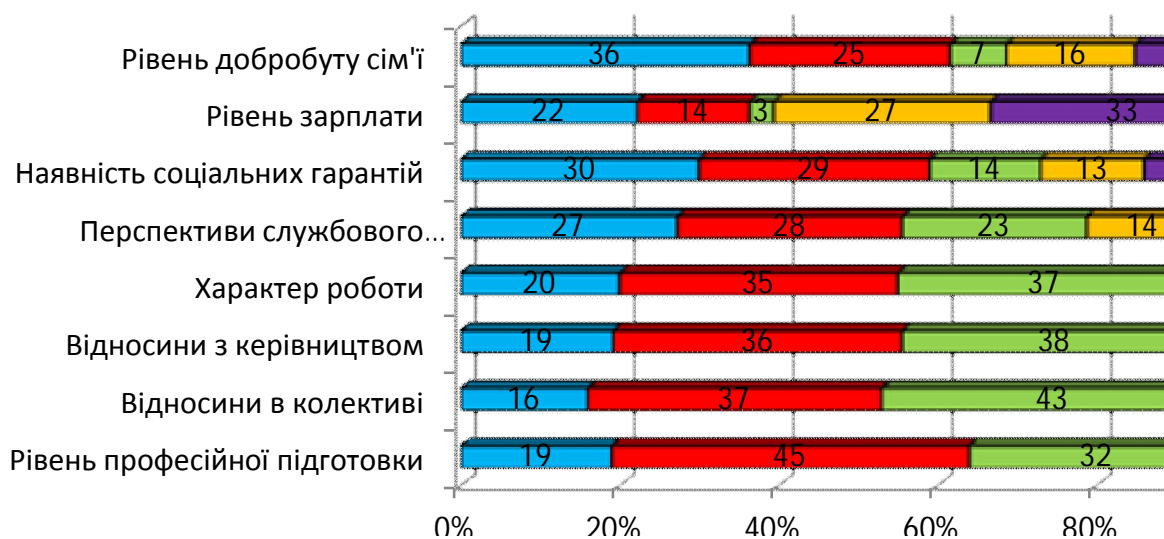
---

<sup>33</sup> З транскриптів фокус-груп з держслужбовцями (листопад 2010)

#### 4.1.1. Розподіл мотивів, що приваблюють держслужбовців на нинішньому місці роботи (у % до кількості відповівших)



#### 4.1.2 Оцінка державними службовцями різних аспектів життя

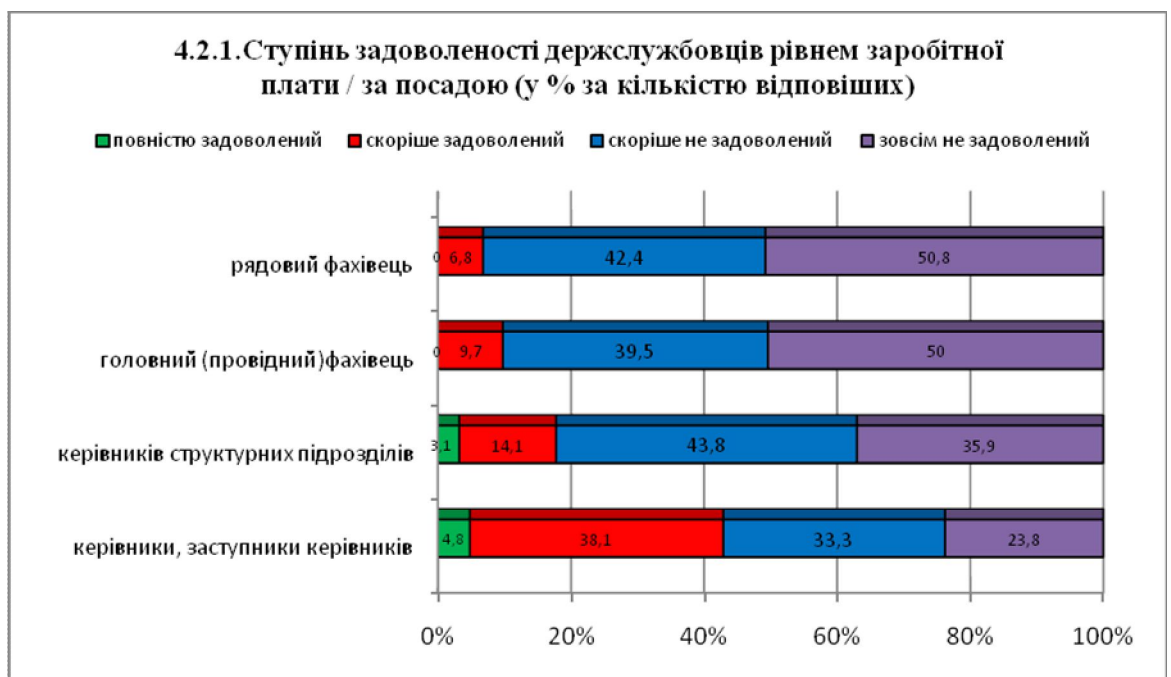


#### 4.2 РІВЕНЬ ЗАДОВОЛЕНОСТІ ЗАРОБІТНОЮ ПЛАТОЮ. СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ДО СУБ'ЄКТИВНОЇ ОЦІНКИ РІВНЯ ДОХОДІВ СІМ'Ї ДЕРЖСЛУЖБОВЦЯ.

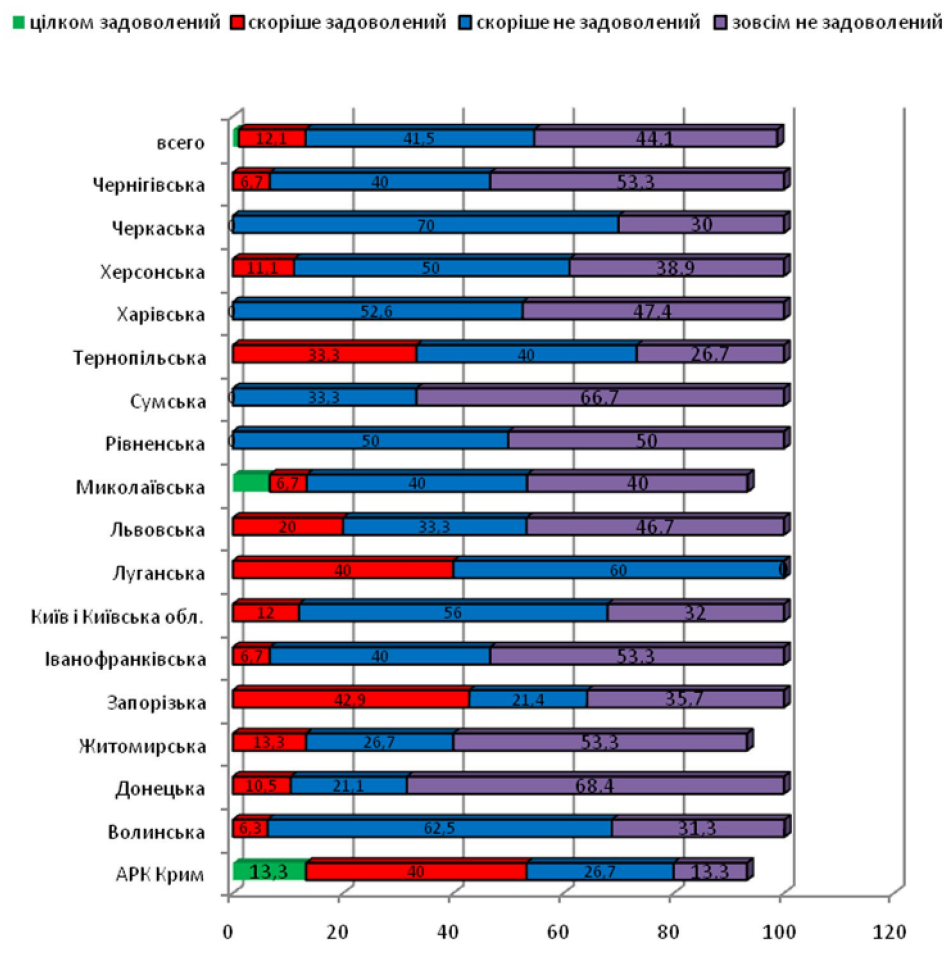
Розмір заробітної плати влаштовує лише 17% опитаних держслужбовців (Мал.4.2.1). Цю категорію складають головним чином керівники. Аналіз задоволеності рівнем заробітної плати за категоріями посад свідчить про те, що серед керівників кількість задоволених зарплатою складає 43%, серед керівників структурних підрозділів – 17,2%, серед провідних фахівців і рядових фахівців повністю задоволених зарплатою взагалі не має, скоріше задоволених менше 10%. Низька заробітна плата є, на думку учасників фокус-груп, основною причиною високої плинності кадрів в державній службі:

*«Государство оценивает наш труд как простой неквалифицированный, судя по размеру оклада».*

*«Молодь йде проробивши три роки, не витримуючи зарплати в 1200 грн.»*



#### 4.2.2. Рівень задоволеності держслужбовців заробітною платою за регіонами



Регіональний вимір демонструє різну задоволеність рівнем зарплати за регіонами. Так, найбільше задоволених рівнем зарплати службовців в Криму (53,3%), Запорізькій (42,9%) і Луганській областях (40%) (Мал.4.2.2).

#### Співвідношення заробітної плати до суб'єктивної оцінки рівня доходів сім'ї держслужбовця.

В ході дослідження нам важливо було дізнатися, який відсоток держслужбовців вважають свій дохід достатнім, а також, яким є грошовий еквівалент достатнього доходу на одного члена родини.

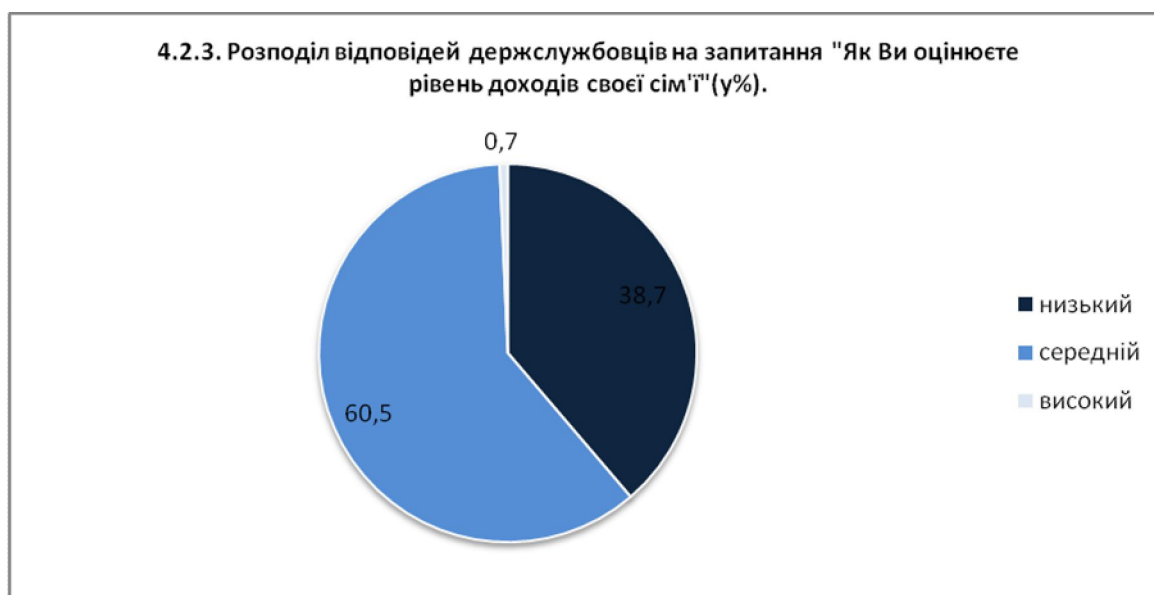
Для цього,

по-перше, виміряли відсоткову кількість тих, хто оцінює свій дохід як високий, середній і низький, водночас дізнавшись кількість задоволених і незадоволених своїм доходом;

по-друге, отримали дані, щодо уявлень респондентів про грошовий еквівалент середнього, низького та високого рівнів місячного доходу на одного члена родини.

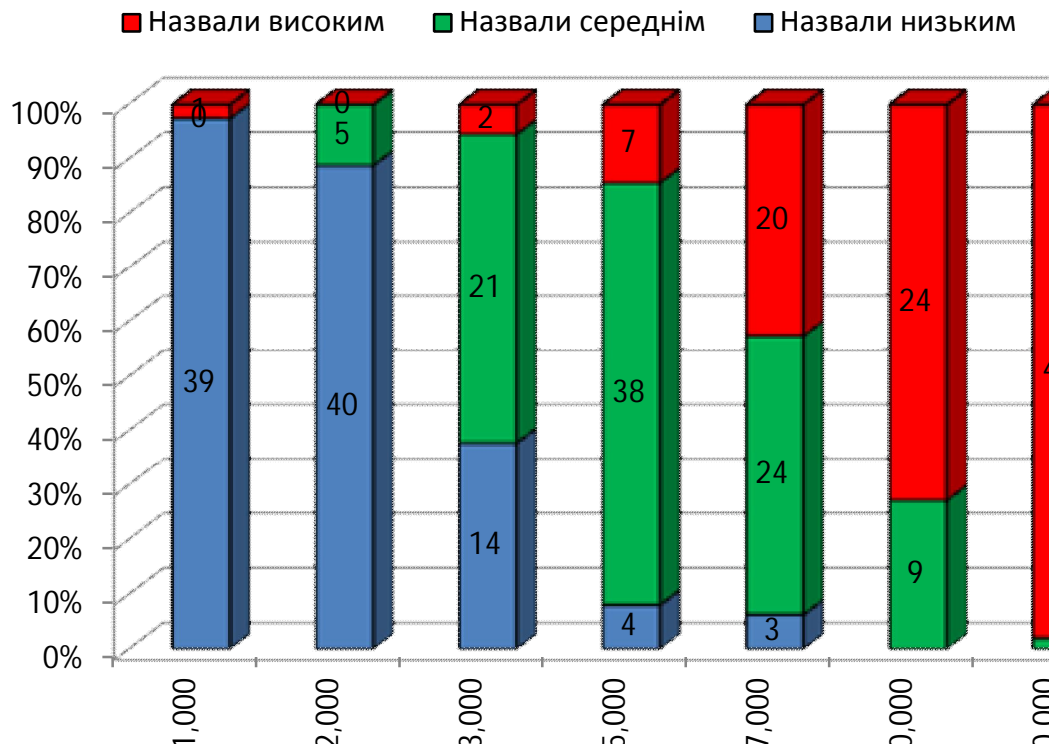
Ми виходимо з того, що оцінки «середнього» рівню доходів на одного члена родини можна вважати суб'єктивними уявленнями про достатній і справедливий рівень доходу на одного члена родини. Без сумніву поняття достатній і справедливий не є тотожними. Проте ми дозволяємо собі їх ототожнювати в даному контексті, оскільки розглядаємо вузьку професійну групу, в якій оцінки справедливості базуються на співставленні себе з колегами.

Так, за даними опитування, 60,5% респондентів оцінили прибуток своєї сім'ї як середній, 0,7% як високий і 38,7% як низький (мал.4.2.3). Це свідчить, що незадоволеними рівнем доходу родини є 38,7% опитаних держслужбовців (Мал. 4.2.4).



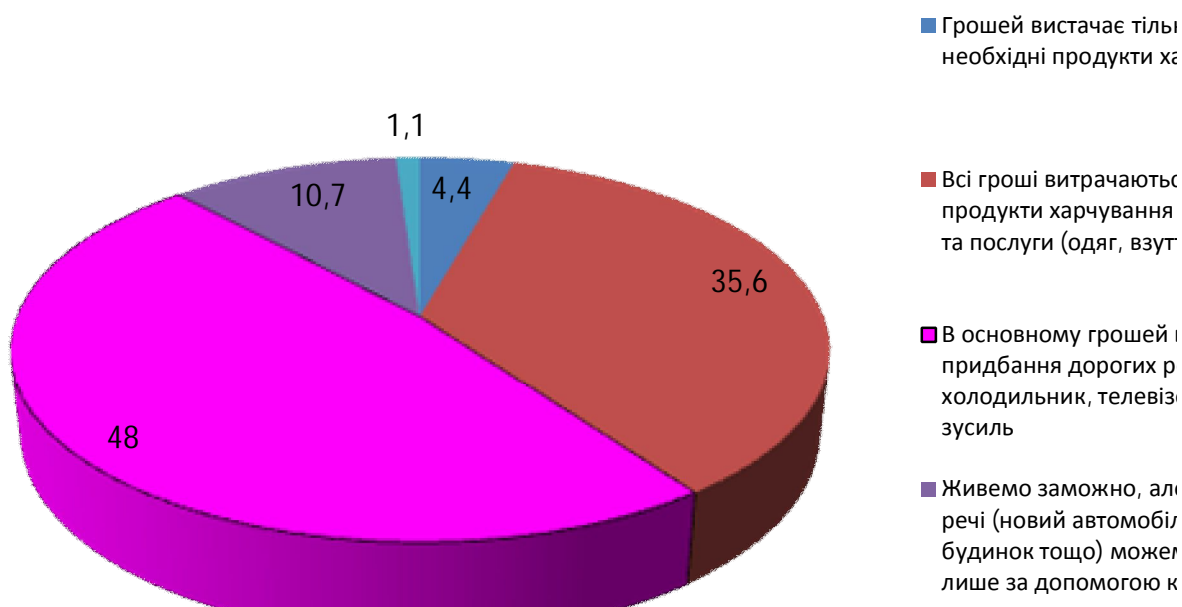
Співставлення оцінок доходів держслужбовців і уявлень про те, що вони вважають низьким і середнім рівнем доходу, дозволяє нам опосередковано вийти на уявлення держслужбовців про рівень «справедливої» заробітної плати, яка принаймні не може бути нижчою за дохід на одного члена родини (Мал.4.2.4). Не дивлячись на розбіжності у визначенні розміру середнього доходу, 93% опитаних вважають несправедливим дохід менший за 2000 грн. на одного члена родини. За даними дослідження «середнім», а значить «достатнім», основна маса опитаних вважають дохід від 2000 до 7000 грн. в місяць на одного члена родини. Так, дохід в 2000 - 3000 грн. вважають середнім – 21% опитаних, в 3000 - 5000 грн. – 38%, в 5000 - 7000 – 24%. Для 10% опитаних середнім вважається дохід більше 7000 грн. на місяць на одного члена родини.

#### 4.2.4 Оцінка держслужбовцями розміру місячного доходу на од- члена власної родини (в грн.)

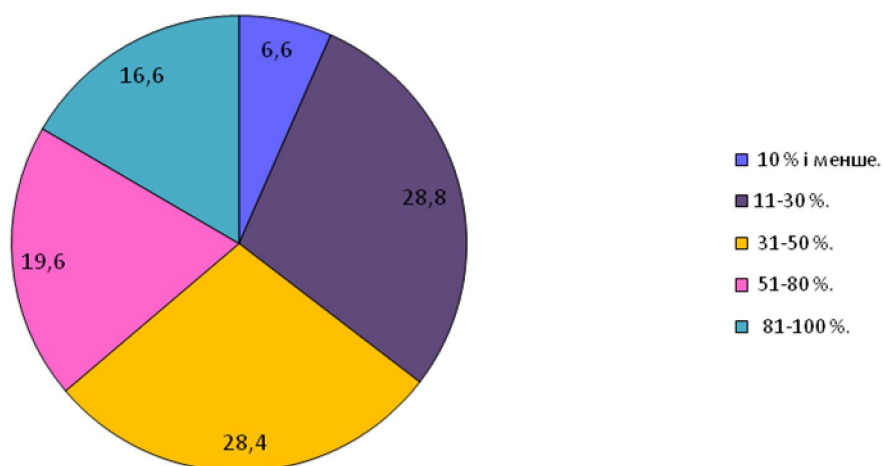


Оцінюючи рівень своєї фінансової спроможності, біля половини опитаних держслужбовців (48%) зазначили, що в основному грошей вистачає, але придбання дорогих речей вимагає зусиль. Краще за середній рівень оцінюють своє матеріальне становище 10,7% респондентів, і гірше – майже 40% опитаних, з яких 35,6% - всі гроші витрачають на продукти і недорогі речі, і 4% - лише на найбільш необхідні продукти. (Мал.4.2.5).

#### 4.2.5 Розподіл відповідей респондентів на питання: "Як Ви оцінюєте рівень добробуту своєї сім'ї?" (з масиву даних опитування держслужбовців)



#### 4.2.6. Яку частку доходів вашої сім'ї складає Ваша зарплата (разом з іншими доходами, що пов'язані з вашою посадою)



Оцінюючи долю заробітної плати держслужбовців в загальному місячному доході сім'ї, ми дійшли висновку, що біля 80% всіх працюючих в держслужбі утримують власні родини за рахунок інших надходжень. Загалом, лише 16,6% опитаних зазначили, що зарплата складає 81-100% доходу сім'ї (Мал. 4.2.6). Серед представників цієї категорії 39% є мешканцями західного регіону України. 44,4% працюють в органах виконавчої влади і 44,4% в органах місцевого самоврядування. Розмір їхньої зарплати ми

порахували, співставляючи суб'єктивні оцінки доходів родини на одну особу та кількісні уявлення про середній та низький розміри місячного доходу на члена сім'ї. Так, виявилось, що серед службовців, що живуть лише за рахунок своєї посади, 11,1% мають дохід, що не перевищує 1000 – 2000 грн. на одного члена родини, 31,1% - від 2000 до 3000 грн., 26,6% - від 3000 до 5000 грн., 22,2% - від 5000 до 7000 грн., 6,7% - більш 7000 грн.

Переважає більшість держслужбовців утримують родини, маючи інші статті прибутків. Так, оскільки 75% держслужбовці – жінки, можна вважати, що сім'ї утримуються за рахунок працюючого чоловіка, про що було сказано під час фокус-груп: *«Единственное – маленькая зарплата, но достаток моего мужа меня устраивает, поэтому мне подходит моя работа»*.

#### 4.3. ЗНАЧЕННЯ ТА ВИДИ НЕОФІЦІЙНИХ ПРИБУТКІВ ЗА РАНГАМИ ТА РЕГІОНАМИ

Під час дослідження респондентам пропонували наступну прожективну ситуацію: *«Держава успішно бореться з корупцією, але при цьому зменшуються Ваші доходи (наприклад діє реальна заборона на можливість мати додаткові доходи, вводяться податки на подарунки тощо)»*. Ця ситуація є прийнятною для 36% опитаних, і не прийнятною для 54% держслужбовців. 10% опитаних не змогли відповісти на це запитання. Ці дані опосередковано вказують на те, що 54% опитаних держслужбовців мають стабільний додатковий неофіційний дохід. За даними вторинного аналізу даних порогової програми «Виклики тисячоліття», як і в 2007 році в 2009 практично кожен п'ятий контакт з посадовцем передбачає вимагання хабара<sup>34</sup>.

Імовірність отримання неофіційних доходів, залежить від сфери діяльності держслужбовця і категорії посади. Іншими словами саме «неофіційна прибутковість» зумовлює ступінь престижу тієї чи іншої сфери державного управління і попит на ту чи іншу посаду. Так, серед сфер держуправління найбільш корупційними і відповідно популярними є різні контролюючі організації (митниця, податкова інспекція, КРУ тощо), дозвільні органи, фонди цінних паперів тощо. Досить непопулярними і відповідно непрестижними є соціальні служби, органи місцевого самоврядування тощо.

В середині установ значення неофіційних прибутків є різним для різних категорій держслужбовців, що обумовлюється різним доступом до корупційних благ, мотивацією держслужбовців та ступенем ризику. Загалом 41% респондентів вважають, що саме можливість отримання неофіційних прибутків є особисто для них привабливою перевагою певної посади (Мал. 4.3.1). 21%

<sup>34</sup>Стан корупції в Україні порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009 для Порогової програми для України Корпорації «Виклики тисячоліття»

держслужбовців зазначили, що посади, які дають можливість отримувати неофіційні доходи чи подарунки купуються.

Загалом спеціалісти нижчих категорій в розмові про можливість отримання неофіційних (корупційних) прибутків виявляли два судження. По-перше, на нижчих ланках держслужби ціна питання чи послуги, яку можна було б розглядати як предмет корупційної угоди, є досить низькою або взагалі відсутня.

Зі стенограми фокус-груп:

*«Контингент не имеет возможности дать взятку».*

*«Максимум – предлагают шоколадку».*

*«Граждане, благодарные за человеческое отношение и разъяснение каких-то вопросов, несут те же шоколадки».*

По-друге, держслужбовці нижчої ланки, що мають підстави для корупційного обміну є предметом контролю значної кількості перевіряючих органів, зокрема власного керівництва, що посилює ризик певних санкцій.

Зі стенограми фокус-груп:

*«Много ограничивающих документов и факторов. Существует контроль моей деятельности»*

*«Над нами есть казначейство, КРУ, финансовый отдел – все строго контролируется. В других отделах соблазнов больше и рисков тоже. Зато я сплю спокойно, в глаза людям не стыдно смотреть»*

**Модератор:** *«Чего можно было бы бояться, если взятку взяли?»*

Учасник 3 (жінка): *«Я работаю на таком участке, что при оформлении документов люди сами спрашивают, сколько стоит, чтоб было быстрее, т.е. предлагают заплатить за услуги».*

Учасник 3 (жінка) і Учасник 5 (чоловік): *«Но это не то, чем стоит рисковать. Были случаи в других районах, что людям на стол ложили деньги, а через пару минут врывался УБОП».* *«Нас же тоже проверяют».*

Учасник 1 (жінка): *«Коррупция у нас плановая. В большинстве случаев взятки берут рядовые сотрудники. На уровне руководства взятки, конечно же, есть, поскольку существуют бюрократические схемы и такие усложненные процедуры, что людям легче заплатить, чем самим все обходить. Но ловят лишь рядовых».*

Крім того, значення неофіційних прибутків має чітку гендерну обумовленість. *«К примеру, мужчины, которые содержат семью, не могут прокормить ее на 1200 грн. в месяц, а именно столько получает сержант. Кроме того ежедневно сдаешь деньги на фонды, подписки, обустройство кабинета. Женщинам легче, поскольку у них могут быть хорошо зарабатывающие мужья».*

**Керівники.** 74% респондентів приваблює посада керівника тим, що вона має певні формальні та неформальні переваги. 24,6%

респондентів вважають, що посади керівників купуються. Нижче наведені види корупційних практик, що в тому чи іншому ступіні є поширеними на рівні керівництва (в дужках вказано відсоткову кількість держслужбовців, що вважають ці явища характерними для своєї установи):

влаштування на роботу в підлеглі чи споріднені установи своїх родичів, близьких (45,4%);

отримання подарунків від клієнтів в дні офіційних свят (69%);

отримання керівництвом установи прямо не передбачених законом пільг і привілеїв (86,3%);

здійснення підприємницької діяльності через «підставних» осіб або через родичів та близьких (73,9%);

передача частини отриманих неофіційних винагород своїм безпосереднім керівникам (80,7%);

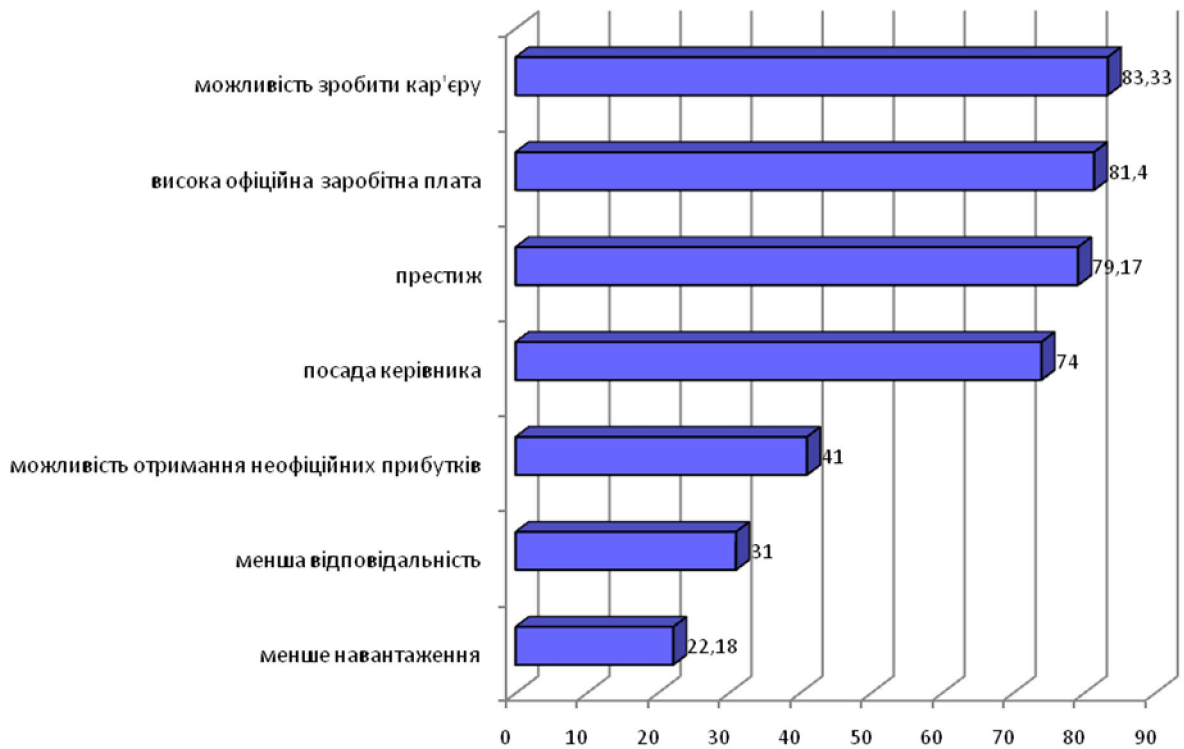
неофіційне спілкування з представниками організацій, що є підконтрольними або знаходяться в договірних відносинах з державною установою (наприклад, запрошення на банкети тощо) (79,2%);

отримання грошей і подарунків за прискорене вирішення питань (69%), отримання «комісійних» від учасників конкурсів, тендерів, інших процедур закупівлі за бюджетні кошти (79,2%);

сприяння «стороннім особам» (допомога у вирішенні проблем, надання інформації тощо) у своїй, підлеглій чи спорідненій установах. Малюнок 4.3.2 передає детальні оцінки ступеню поширеності вище згаданих корупційних практик.

Тут також доречно пригадати трохи застарілі за цифрами але актуальні за змістом результати дослідження, оприлюдненого Городніченко та Пітером у 2006 році: *«в період між 1997 та 2003 роком державні службовці в середньому щорічно заробляли додаткові 20% від загальної суми зарплат завдяки корупції. Проте, ті, хто знаходиться на верхньому щаблі розподілу заробітної плати отримували від цього нерозмірно більший зиск, зокрема, за оцінками, завдяки протиправним операціям заробляли додаткові 60% від розміру заробітної плати».*

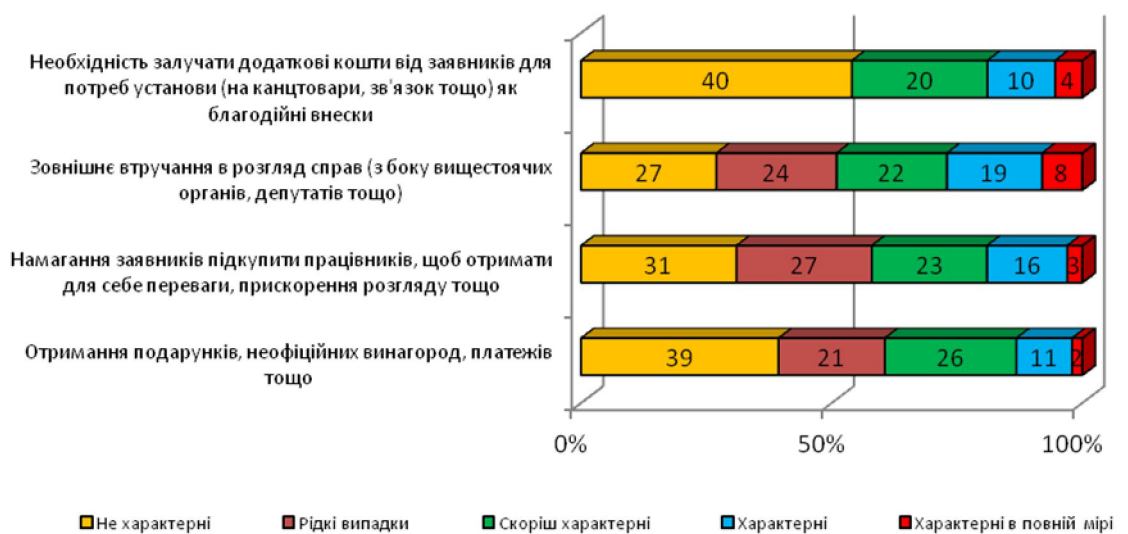
4.3.1. Розподіл відповідей респондентів на питання, які переваги є найсуттєвішими для того, щоб вважати певну посаду привабливою для держслужбовця (у % до кількості відповістих).



#### 4.3.2. Розподіл відповідей респондентів на питання: "Наскільки поширеними є явища, що наведені нижче, в установах, подібних до Вашої? "



#### 4.3.3 Якщо Ваша установа надає адміністративні послуги фізичним або юридичним особам, то наскільки поширеними є наступні явища?



Оцінюючи поширеність корупції, експерти одностайно відзначають закономірність: чим більше грошові потоки, тим більше

корупція. Вважається, що для дотаційних регіонів характерна більша корумпованість ніж для регіонів донорів. Так, наприклад за результатами моніторингу (від грудня 2007 року до лютого 2009 року), хабарництво дещо більше поширене в західних областях (в середньому у цьому регіоні про сплату хабара повідомляють близько 16% респондентів), а також на півдні (13%), дещо менше – в центральних (11%) і східних (10%) областях України.

Однак масштаб корупційних угод більше в багатих регіонах, де більше фінансові потоки, особливо - у регіонах з великою промисловою складовою економіки. Якщо поділити Україну на 4 макрорегіони, найвище значення ІДЗК-В зафіксоване на сході (27,2), а далі воно поступово скорочується, складаючи 22,5 в південних областях, 20 — у центрі України та 19,6 на заході.

## **5. ОЦІНКИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ «СПРАВЕДЛИВОЇ» ЗАРПЛАТИ І САНКЦІЙ**

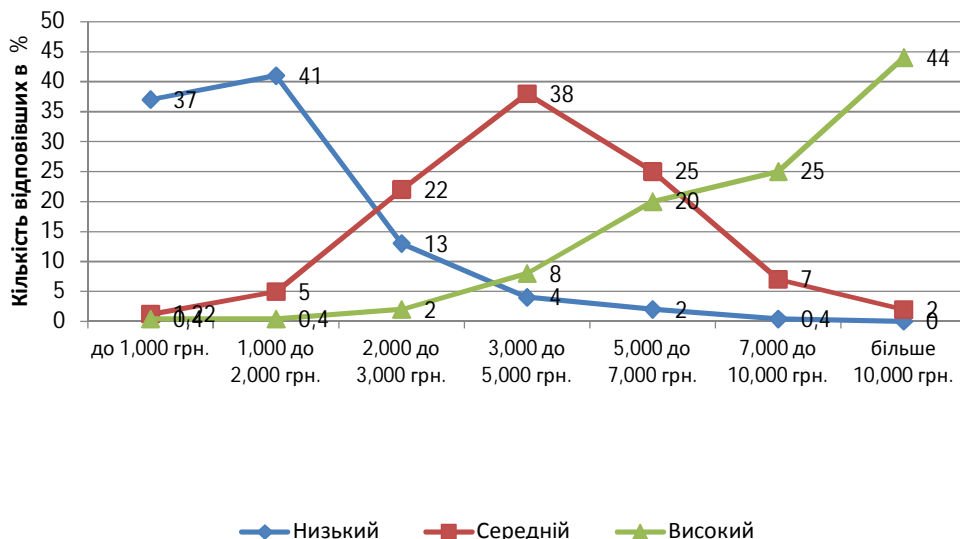
### **5.1 УЯВЛЕННЯ ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ ПРО СТРУКТУРУ І РОЗМІР СПРАВЕДЛИВОЇ ЗАРПЛАТИ**

«Справедливу» заробітну плату можна визначити різними способами: через заробітну плату колег всередині або поза місцем роботи індивіда; громадські очікування; рівноважну заробітну плату; рівень прожиткового мінімуму; статус держслужбовця тощо.

В межах данного дослідження ми намагалися виявити уявлення держслужбовців про розмір справедливої зарплати. Так, більшість опитаних, а це загалом спеціалісти і керівники 5-6 категорій, з окладами, розмір яких коливається в межах 1200 – 5000 грн., вважають «достатнім» збільшення зарплат у 3-4 рази, що в середньому складає від 3500 до 15000 грн.

Розмір справедливої зарплати більш наочно представлений в оцінках низького, середнього і високого рівнів прибутків на одного члена родини (Мал.5.1.1). Справедливим буде вважатися рівень місячного доходу на одного члена родини, який лежить в інтервалі між 3000 грн. (перехрестя графіку низького і середнього рівнів) і 7000 грн. (перехрестя графіків середнього і високого рівнів прибутків). При цьому слід розуміти, що рівень місячного доходу на одного члена родини передбачає, що на свою зарплату держслужбовець повинен мати змогу утримувати щонайменше одного члена родини, тобто зарплата повинна бути як мінімум вдвічі більшою ніж середній дохід на одного члена родини.

5.1.1 Уявлення держслужбовців про високий, середній та низький рівень місячного доходу на члена родини (у % до кількості відповістих)



Під час фокус-груп учасники, що відносились до категорії спеціалістів, і відповідно мають найнижчий рівень окладу (1200 -1500 грн.) називали справедливою зарплату від 3500 до 7 000 грн.

Із стенограми фокус-груп:

**Модератор:** «Считаєте ли Ви свою зарплату справедливою?»

Учасник 5: *Я как главный специалист получаю оклад ниже минимальной зарплаты, и мне доплачивают до ее уровня.*

Учасник 1: *Государство оценивает наш труд как простой неквалифицированный, судя по размеру оклада.*

**Модератор:** «Який розмір оклада Ви вважали би справедливим для своєї посади?»

Учасник 4: *«Я назвала цифру в 7 тыс. грн. (милиция)»*

Учасник 3: *«Поскольку у нас зарплата высчитывается по тарифной сетке, где в основе лежит оклад, который сейчас составляет 1500 грн., то этот оклад должен быть повышен как минимум в 2 раза»*

Учасник 5: *«Мне бы тысяч 6, экономим на одежде, продуктах. Верх цинизма – вводит дресс-код для госслужащих, когда не хватает денег на жизнь, обязанность ежедневно ходить на работу в другой одежде, - это насмешка. Уровень цен у нас европейский, а рост зарплат – как в Африке»*

Учасник 1: *«Хотя бы 3500 грн., а адекватно необходимо тысяч 6».*

**Модератор:** *«Что было бы выгоднее в такой ситуации: социальный пакет или повышение зарплаты?»*

Учасники 3; 4; 5: *«Лучше бы социальный пакет включили в зарплату. Зачем судье, народному депутату право бесплатного проезда в метро, трамвае? Это просто смешно. Кто их там видел?»*

Під час фокус-груп держслужбовці були схильні співставляти зарплати в держслужбі і приватному секторі:

Учасник 3: *«Зарплата должна быть аналогичной как в частном секторе»*

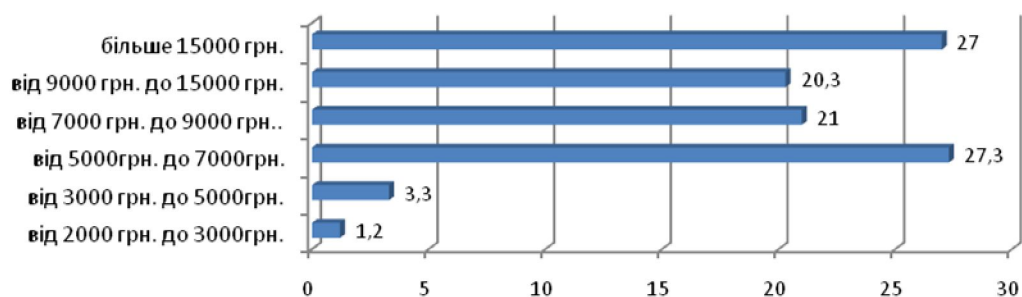
Учасник 6: *«Бухгалтера в ЧП получают 4 тыс. грн. против моих 2 тыс.»*

На думку експертів, масштаби корупції знижуються, якщо зарплата чиновників є вищою, ніж у робітників приватного сектору тієї ж кваліфікації. У тому випадку, якщо державна посада оплачується гірше, ніж аналогічна посада в приватному секторі, моральні витрати корупції знижуються. За даними Держкомстату середня номінальна заробітна плата в сфері фінансової діяльності є практично вдвічі вищою ніж в сфері державного управління (4179 грн. проти 2252 грн.), це не враховуючи той факт, що в Україні до 70% заробітних плат в приватному секторі виплачуються в конвертах. За даними глибинних інтерв'ю, 72% держслужбовців вважають, що в приватному секторі спеціалісти тієї ж кваліфікації отримують вищу заробітну плату. З них 38% вважають, що - в кілька разів більше.

Ще одним індикатором «достатньої» заробітної плати чиновників є показники розподілу відповідей держслужбовців на запитання «При якому рівні зарплат чиновники перестануть брати хабарі» (Мал.5.1.2). Непрямо це запитання вказує на реальні доходи переважної кількості респондентів, які складаються з окрім офіційної зарплати з неофіційних, зокрема корупційних, прибутків. Таким чином, розмір справедливої заробітної плати для держслужбовців є таким: в межах 5000 - 7000 грн. (27,3%), 7000 - 9000 грн. (21%), 9000 - 15000 грн. (20,3%); від 15000 грн. і вище (27%).

При оцінці респондентами величини справедливого грошового утримання у двох варіантах - без скасування негрошових компенсацій та їх скасуванням - з'ясовується, що в першому випадку вважається справедливим збільшення в 3 - 3,5 рази, а в другому - у 4 - 5 разів.

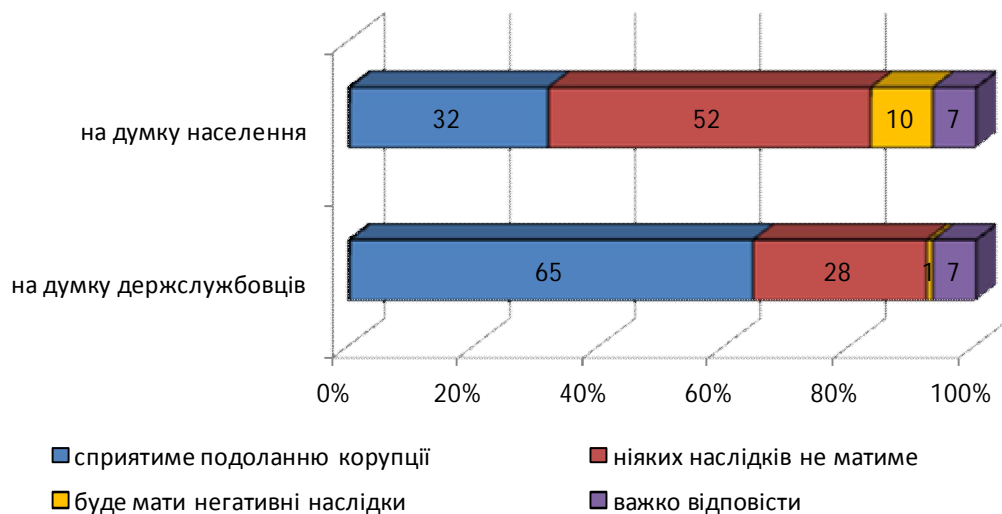
### 5.1.2. При якому розмірі заробітних плат чиновники перестануть брати хабарі (у % від числа відповівших)



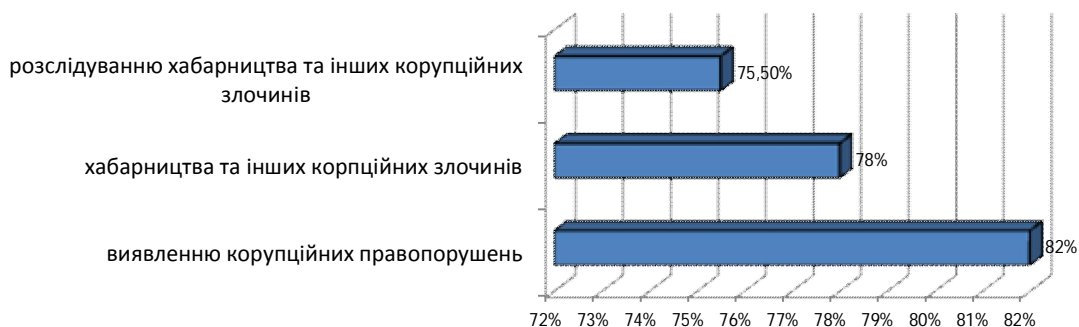
### 5.2. ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ «СПРАВЕДЛИВОЇ» ЗАРПЛАТИ І САНКЦІЙ ЯК ФАКТОРІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ФОКУС-ГРУП І ОПИТУВАННЯМ НАСЕЛЕННЯ, ПІДПРИЄМЦІВ І ДЕРЖСЛУЖБОВЦІВ

Порівнюючи оцінки населення і держслужбовців щодо ефективності окремих антикорупційних заходів, можна спостерігати певну цікаву тенденцію: хоча в більшості випадків ті й інші відповідають практично синхронно, оцінки населенням різних антикорупційних заходів на 6-10% більш оптимістичніші, ніж оцінки держслужбовців. Виняток складає ставлення до підвищення окладів. Лише 32% громадян вважають підвищення заробітних плат держслужбовців ефективним антикорупційним засобом, на відміну від 64% держслужбовців (5.2.1). Тобто в масовій свідомості є дві важливі домінанти оцінок: а) державні службовці не асоціюються з категоріями, що потребують поліпшення соціального становища; б) витоки корупції вбачаються не в несправедливості оплати праці а в безкарності та втраті "моральних принципів".

### 5.2.1. Уявлення держслужбовців і населення про ефективність підвищення зарплат чиновникам як антикорупційного заходу



### 5.2.2. Розподіл відповідей робітників правоохоронних органів на питання "Наскільки низька заробітна плата співробітників правоохоронних органів перешкоджає..."



Досить інформативними з точки зору аналізу балансу підвищення зарплат-посилення покарання виявилися оцінки держслужбовцями ефективності окремих антикорупційних заходів. На малюнку 5.2.3 представлено відсоток опитаних держслужбовців, які вважають, що наведені заходи будуть сприяти подоланню корупції в Україні. Ранжування показників, дозволяє виділити кілька груп заходів за ступенем їхньої ефективності, на думку держслужбовців. Так, найбільш дієвими вважаються ті, що стосуються посилення кримінальної відповідальності, зокрема з боку нотаріусів, адвокатів та інших осіб, що надають публічні послуги, активна участь громадян у запобіганні протидії корупції тощо. Підвищення заробітних плат держслужбовцям цілком логічно теж відноситься до найбільш ефективних заходів, на думку 64% держслужбовців.

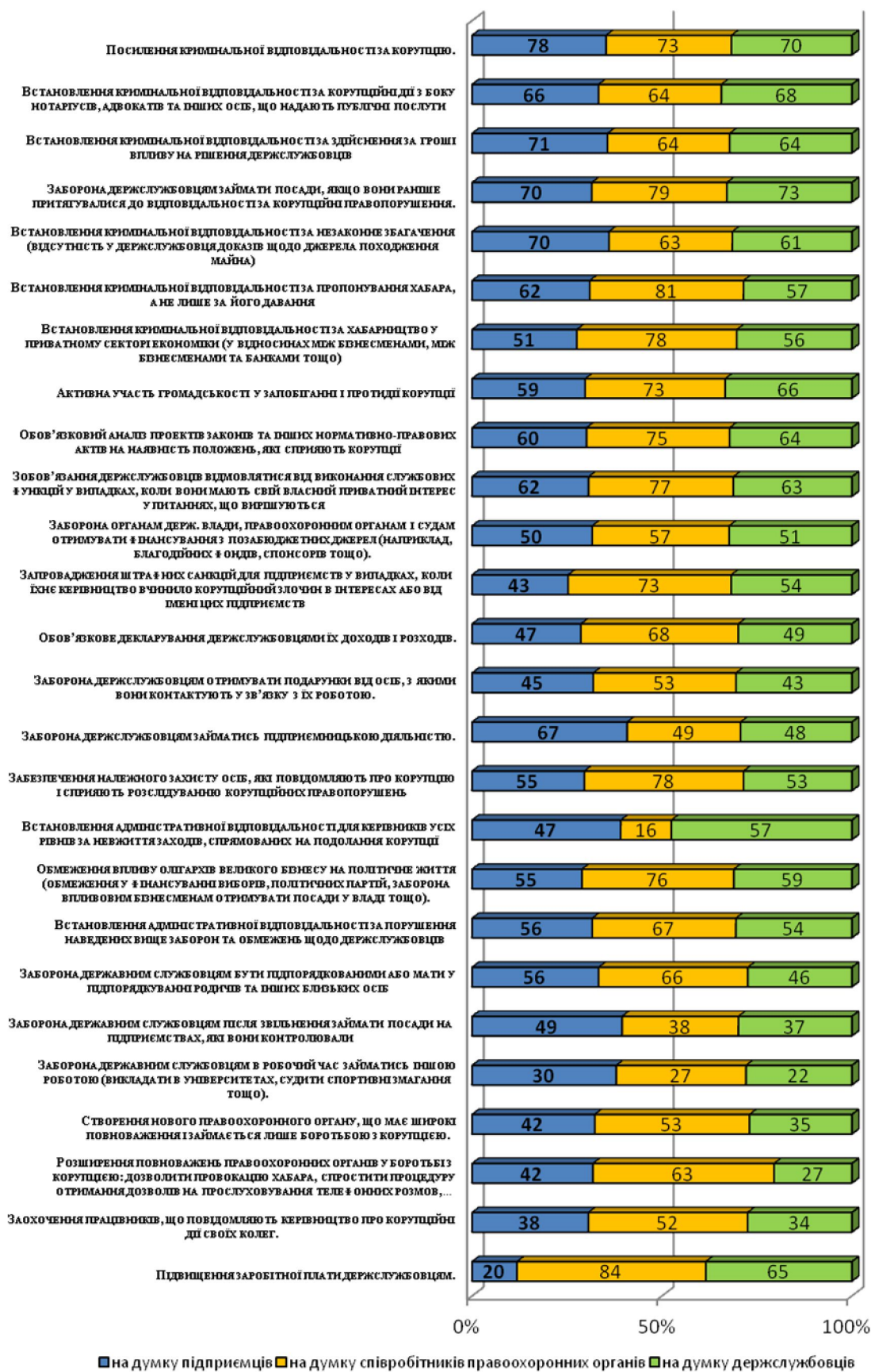
Наступний за ступенем ефективності блок стосується загалом посилення відповідальності керівників, олігархів та тих, хто пропонує хабар (санкції для керівників підприємств, громадян тощо). З графіка

видно, що найменш дієвими засобами держслужбовці назвали ті, що стосуються кожного пересічного працівника. Так, неефективними заходами держслужбовці вважають: заборону держслужбовців бути підпорядкованими та мати у підпорядкуванні родичів та інших близьких осіб; заборону отримувати подарунки від осіб, з якими вони контактують у зв'язку із роботою, заборону державним службовцям після звільнення займати посади на підприємствах, які вони контролювали; створення нового правоохоронного органу, що має широкі повноваження і займається лише боротьбою із корупцією.

Найбільшу невдоволеність держслужбовців отримали наступні заходи: заохочення в тому числі грошове для працівників, що повідомляють керівництво про корупційні дії своїх колег; розширення повноважень правоохоронних органів у боротьбі з корупцією: дозволити провокацію хабара, спростити процедуру отримання дозволів на прослуховування телефонних розмов, інформації про банківські рахунки, право на перевірки тощо; заборона державним службовцям в робочий час займатись іншою роботою (викладати в університетах, судити спортивні змагання тощо).

Оцінки представників правоохоронних органів і підприємців збігаються з оцінками держслужбовців практично завжди, коли мова йде про впровадження санкцій, і суттєво різняться в оцінці підвищення заробітних плат. Підприємці відносяться до підвищення зарплат держслужбовців скептично. Лише 20% підприємців вважають підвищення заробітних плат держслужбовців важливим для подолання корупції. Проте, правоохоронці вважають цей захід першим і найбільш ефективним в боротьбі із корупцією (84%). До того ж, на думку практично 80% правоохоронців, низькі зарплати співробітників правоохоронних органів є головною перешкодою в виявленні і розслідуванні хабарництва й інших корупційних злочинів (Мал.5.2.2).

### 5.2.3. Оцінки ефективності головних компонентів антикорупційної стратегії



З точки зору учасників фокус-груп, підвищення заробітної плати повинно бути диференційованим. Важливо в кілька разів збільшити оклади рядових службовців, які фактично демотивовані зарплатами на рівні прожиткового мінімуму. Це скоротить плинність молодих професійних кадрів, на підвищення кваліфікації яких держава щорічно витрачає чималі кошти: *«А в случаях с рядовыми специалистами повышение зарплаты решило бы вопросы с текучестью работников и коррупцией более существенно».*

Підвищення ж зарплат високо посадовців, як і посилення санкцій, на думку учасників фокус-груп, є мало ефективними засобами в подоланні корупції:

*«Все знают, сколько стоит место судьи, начальника в милиции... Но как брали, так и будут»*

**Модератор:** *«А что может способствовать уменьшению коррупции?»*

Учасник 9: *«Смертная казнь»*

**Модератор:** *«Какие санкции предусмотрены за коррупционные действия?»*

Учасник 5: *«Закон «О коррупции» одинаков для всех госслужащих, предусматривает одинаковые санкции».*

Учасник 1: *«Если это административный протокол – штраф до 500 грн. Если сумма взятки большая, то уголовная ответственность. А это значит лишение свободы и лишение права занимать должность госслужащего»*

Учасник 5: *«Так судить будет тот же судья, с которым нарушитель вчера водку пил»*

Учасник 4: *«Они станут только осторожнее, будут договариваться по знакомству»*

Учасник 1: *«Уличить коррупционера очень сложно».*

Стосовно подолання корупції в державному секторі серед високопосадовців, рішення, здається, полягає не у підвищенні зарплат, а у більш суворому дотриманні вимог законодавства. На думку значної частина опитаних державних службовців, що корупційні практики мають місце або поширені на рівні керівництва, зокрема хабарі (57%), «відкати» (51%) та корупція при працевлаштуванні (80%), яку багато респондентів (20%) розглядає як єдиний спосіб отримати призначення на посаду, що дозволяє заробляти. При цьому панує переконання, що високопосадовці завдяки своїй владі та зв'язкам користуються повною безкарністю в разі висунення звинувачень у корупції.

З можливих позитивних наслідків підвищення заробітної плати на подолання корупції стосується проблеми громадського сприйняття. Глибинні інтерв'ю показали, що населення проводить чітку межу між корупцією на вищих щаблях влади та хабарами або «чайовими», що часто пропонуються державним службовцям (а не вимагаються ними), яким, як відомо, не доплачують. Хоча в першому

випадку ситуація, як одностайно вважається, є вартою осуду, багато респондентів розглядають другу ситуацію як прийнятну і навіть вказують на готовність ініціювати таку операцію через співчуття. Як зазначив один з респондентів: «їм теж потрібно годувати дітей». Отже підвищення заробітної плати може зменшити поширеність випадків корупції за ініціативи клієнтів на рівні "чайових" та дрібної побутової корупції.

Новий Закон "Про державну службу" підвищує матеріальний статус, рівень правового захисту та відповідальності державних службовців, що є надзвичайно важливим як для самих держслужбовців, так і для громадян. Вперше на рівні закону визначено зміст професійної діяльності державного службовця, їх дисциплінарну та майнову відповідальність, крім того, розширено перелік підстав для припинення державної служби у зв'язку з набранням законної сили рішенням щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Визначено вичерпний перелік осіб, на яких не поширюється законодавство про державну службу (політичні посади, працівники прокуратури, яким присвоюються класні чини, судді, працівники, що виконують в органах державної влади допоміжні та обслуговуючі функції, працівники державних підприємств, установ і організацій тощо). Проведено чітке розмежування між політичними і адміністративними посадами, змінено механізм прийняття на службу, скасовано інститути стажування, атестації, кадрового резерву, відставки держслужбовців.

## ВИСНОВКИ

Систему мотивації в держслужбі України складають матеріальне заохочення, соціально-побутове забезпечення та пільги (до речі, реально користуються пільгами лише вищі посадовці, зокрема, народні депутати України, міністри).

Посадовий оклад у загальній структурі оплати праці державного службовця складає лише 51%, а решта заробітної плати складається з надбавки за вислугу років, надбавки за ранг та інших доплат. Заробітні плати «бюджетників» і держслужбовців змінюються в ручному режимі, і постійно залежать від настроїв Уряду. Зарплати міністрів у 15 разів перевищують заробітну плату спеціалістів середньої ланки, що є наслідком існування двох різних механізмів нарахування заробітної плати держслужбовців: виходячи із сталої величини 332 грн. для рядових держслужбовців і у відсотковому співвідношенні до заробітної плати Прем'єр-міністра для високопосадовців, яких 4,7%. Посадові оклади разом із доплатами за ранг переважної більшості державних службовців є нижчими за встановлений прожитковий мінімум (869 грн.).

Розмір заробітної плати влаштовує лише 17% опитаних держслужбовців. Цю категорію складають головним чином керівники. Прибуток менший за 2000 грн. на одного члена родини отримують 32,4% держслужбовців, зокрема 11,1% – нижче 1000 грн. Дохід 39,6% держслужбовців складає від 2000 до 3000 грн. на одного члена родини; вищий за 3000 грн. - 42,7%, з яких від 3000 до 5000 грн. – 19,7%; від 5000 до 7000 грн. – 14,2%; від 7000 грн. – 5,5%; більше 10000 грн. – 0,7% опитаних. Сьогодні рівень місячного доходу на одного члена сім'ї, нижчий за 2000 грн., вважається недостатнім.

Оцінюючи рівень своєї фінансової спроможності, біля половини опитаних держслужбовців (48,6%) зазначили, що в основному грошей вистачає, але придбання дорогих речей вимагає зусиль. Краще за середній рівень оцінюють своє матеріальне становище 11%, і гірше 38,7%, зокрема 4% живуть дуже скрутно. Біля 80% всіх працюючих в держслужбі утримують власні родини за рахунок інших надходжень і лише 16,6% живуть лише за рахунок доходу, що передбачає посада.

При цьому 54% опитаних держслужбовців мають стабільний додатковий неофіційний дохід. Ймовірність отримання неофіційних доходів залежить від сфери діяльності держслужбовця і категорії посади. Значення неофіційних прибутків має чітку гендерну обумовленість. Чоловіки значно сильніше мотивовані до залучення у корупційні практики. Для дотаційних регіонів характерна більша корумпованість ніж для регіонів донарів. Хабарництво дещо більше поширене в західних областях.

При оцінці респондентами величини справедливого грошового утримання у двох варіантах - без скасування негрошових компенсацій та їх скасуванням - з'ясується, що в першому випадку

вважається справедливим збільшення в 3 - 3,5 рази, а в другому - у 4 - 5 разів.

Стаж роботи в держслужбовця корелює із значущими для працівника стимулами державної служби. З роками служби зростає привабливість таких чинників як гарні умови праці, стабільність і впевненість у майбутньому, гарний колектив та пенсійне забезпечення. За останні п'ять років помітною є тенденція до суттєвого збільшення кількості працівників, які працюють на держслужбі понад 10 років і тих, хто має досвід роботи від 15 до 25 років, що вказує на їхню зацікавленість залишатися на постійному місці роботи до кінця трудової кар'єри. Водночас кількість молодих працівників, зокрема тих, що працюють менше року, та тих, хто працює до 3 років, скорочується. Гіпотеза, що подоланню корупції сприяє «вимивання» старих кадрів, і разом із ними корупційної культури, в нашому випадку ніяк не підтвердилася. Скоріше відмічається слабка тенденція, до того, що певна кількість молодих кадрів, обираючи державну службу, спрямовані саме на одержання неофіційних прибутків.

Для кадрового складу держслужбовців характерним є суттєвий гендерний дисбаланс. Так, жінок-держслужбовців втричі більше ніж чоловіків. Доля чоловіків в ієрархії держслужбовців має пряму кореляцію із категорією посади. Чим вище категорія, тим більшу кількість відповідних посад займають чоловіки. Статєво-вікова структура підтверджує той факт, що на державній службі існує нерівність статей: праця чоловіків оплачується краще за працю жінок. Таке можливе лише тоді, коли посада вища. Якщо ж разом з цим чоловік перебуває на державній службі менший термін, то це означає, що він одразу зайняв високу посаду, і його зарплата вище навіть за меншої вислуги років. Чим нижчим є ранг чиновника, тим нижчою є його мотивація продовжувати працювати в державній службі, що проявляється у більш високому показникові звільнень за власним бажанням серед нижчих категорії спеціалістів.

Переважає більшість держслужбовців в Україні мають повну вищу освіту, при чому помітною є тенденція до зниження кількості чиновників з неповною вищою освітою. Щорічно від 11% до 16% держслужбовців підвищують свою кваліфікацію.

До об'єктивних факторів, що служать стимулами праці на державній службі відносяться наступні види соціальних гарантій: пенсійне забезпечення (36%); стабільність (21%) і умови праці (25%), зокрема нормований робочий час, оплачувана відпустка, лікарняний, гарантована заробітна плата тощо (особливо це стосується посад державних службовців нижньої та середньої ланки). Одним з суттєвих стимулів держслужби є можливість підвищення кваліфікації і отримання безкоштовної вищої освіти. Зміст соціального пакету фактично не виконується і тому не є стимулом для 85% опитаних держслужбовців.

Окрім певних соціальних гарантій держслужбовці високо оцінили низку нематеріальних винагород своєї праці: гарний

колектив, престижність статусу держслужбовця і характер роботи, що передбачає професійну реалізацію і можливість кар'єрного росту. Проте, за даними фокус-груп, кар'єрні перспективи мають певні обмеження, що пов'язані з необхідністю купівлі більш привабливих посад.

Оцінки ефективності підвищення заробітних плат є досить суперечливими у представників різних соціально-професійних груп. Так, вважають його ефективним засобом 84% правоохоронців і 64% держслужбовців. Водночас ставлення до цього заходу з боку населення і підприємців є досить скептичним. Лише 30% громадян і 20% підприємців підтримують цей крок.

Таким чином сновним, на наш погляд, мотиваційним стимулом для діяльності в органах державної влади та місцевого самоврядування має стати посилення таких факторів:

по-перше, соціальна та правова захищеність державних службовців;

по-друге, підвищення оплати праці;

по-третє, чітке розмежування функціональних обов'язків;

по-четверте, прозора система просування по службі, висування на посаду.

Зазначені мотиваційні стимули мають бути відображені в Кодексі законодавства про державну службу в Україні як базовий елемент перебування фахівця на державній службі та його стимулювання до служіння інтересам народу. Одним із дієвих мотивів, на нашу думку є оплата праці за результатами роботи. Це посилить особисту мотивацію кожного державного службовця. Оцінювання діяльності службовця можна проводити за такими критеріями:

(1) досягнуті результати роботи відповідно до поставлених завдань;

(2) компетенція;

(3) практичні навички;

(4) комунікаційні навички;

(5) вміння працювати в команді;

(6) лідерські здібності;

(7) управлінські навички;

(8) етичні норми поведінки;

(9) інновації.

Загалом результати дослідження показали, що попри те, що держслужбовці загалом знаходяться у кращому фінансовому становищі, аніж звичайні громадяни, через значні розбіжності у ставках окладів заробітна плата деяких службовців знаходиться майже на рівні прожиткового мінімуму. Такий поділ проявляється у розриві у стилях життя працівників державного сектора і те, яким чином вони сприймають свої зарплати. Більше того, нерівні

можливості для додаткового прихованого заробітку ще більше поглиблюють відмінності в оплаті праці. Підвищення заробітної плати повинно бути диференційованим. Важливо в кілька разів збільшити оклади рядових службовців, які фактично демотивовані зарплатами на рівні прожиткового мінімуму. Проте, підвищення зарплат високопосадовців, як і посилення санкцій є мало ефективними засобами в подоланні корупції.

Зрештою, переконання влади в тому, що систему окладів державних службовців потрібно реформувати, як виявилось, є обґрунтованим; проте, питання про те, чи підвищення зарплат може якимось вплинути на подолання корупції, зокрема, якщо таке підвищення не супроводжується більш суворим застосуванням антикорупційного законодавства, усе ще залишається не вирішеним.